



**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

L'investissement des collectivités territoriales

OCTOBRE 2023

Adolphe COLRAT
Amaury DECLUDT
Marie de SARNEZ
Axel GILLOT
Quentin BOLLIET
Adrien HAIRAUT

**Inspection générale
des finances**



**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Inspection générale
des finances**

RAPPORT CONFIDENTIEL

N° 2023-M-030-04

**L'INVESTISSEMENT DES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Établi par

AMAURY DECLUDT

Inspecteur des finances

MARIE DE SARNEZ

Inspectrice des finances

AXEL GILLOT

Inspecteur des finances adjoint

QUENTIN BOLLIET

ET

ADRIEN HAIRAUT

Data scientists au
Pôle science des données

Sous la supervision de

ADOLPHE COLRAT

Inspecteur général des finances

- OCTOBRE 2023 -

SYNTHÈSE

Les collectivités territoriales ont conforté ces dernières années leur place de premier investisseur public, à hauteur de 58 % du total. Leurs dépenses d'équipement, investissements dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage, représentent 54 Md€ en 2022, dont le bloc communal porte les deux tiers.

L'État est le principal cofinanceur de cet effort, avec plus de 9,8 Md€ en 2022, au bénéfice en particulier des communes et des EPCI. Les financements de l'État sont en hausse de 21 % par rapport à 2018, et devraient être amenés à progresser encore avec le « fonds vert » créé en 2023 et abondé dans le projet de loi de finances pour 2024.

Les collectivités et l'État sont donc solidaires face aux trois défis posés par l'investissement :

- ◆ **assurer le renouvellement** du dense réseau d'équipements des collectivités territoriales ;
- ◆ **faire face aux lourds investissements qu'exige la transition écologique**, avec une estimation, pour les collectivités, de 21 Md€ par an d'ici 2030 pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation de leurs territoires au changement climatique ;
- ◆ concilier cohérence de l'action publique, équilibre nécessaire des comptes publics et principe de libre administration des quelque 45 200 collectivités, EPCI et syndicats.

La situation financière du plus grand nombre de collectivités, analysée en 2022, est favorable. Elle leur permet de mobiliser plusieurs leviers pour financer leurs investissements¹ :

- ◆ l'autofinancement : **leur trésorerie a atteint en 2022 un niveau historique** de 65,7 Md€, en hausse de près de 25 Md€ depuis 2015, et le taux d'épargne du bloc communal et des départements s'est amélioré ;
- ◆ la réorientation de certaines dépenses. La mission a identifié des possibilités liées à trois transitions : la **transition climatique**, qui invite à réduire les dépenses dites « brunes » ou négatives pour l'environnement, la **transition démographique**, pour prendre en compte la diminution de la population scolaire, et la **transition numérique**, qui ouvre la possibilité d'optimiser le bâti administratif ;
- ◆ **l'endettement** : celui des communes, des EPCI, des syndicats et des départements a diminué depuis 2015, ce qui leur donne des marges de manœuvre, dans un contexte toutefois marqué par la hausse des taux d'intérêt et le besoin global de désendettement des administrations publiques.

L'année 2023 a cependant introduit des inquiétudes, relatives à la moindre croissance de la TVA ou à la baisse des droits de mutation à titre onéreux, tandis que l'inflation et la hausse des taux d'intérêt renchérissent le coût de l'investissement.

Dans ce contexte plus incertain, **les collectivités attendent d'abord de l'État une prévisibilité de leurs ressources** et des soutiens à l'investissement qu'elles peuvent escompter, y compris en matière d'ingénierie, ainsi qu'une stabilité de la règle du jeu. A cet égard, une contractualisation substantielle, comprenant des engagements mutuels, notamment financiers, est une réponse à ce besoin.

¹ Outre le levier des recettes (fiscalité et tarifs) qui n'était pas dans le périmètre de la mission.

S'agissant de la planification de la transition écologique, la circulaire du 29 septembre 2023 de la Première ministre fixe un cadre opérationnel : le niveau régional doit être l'échelon stratégique de répartition territoriale des objectifs nationaux de transition, et le niveau départemental est le lieu de synthèse de l'information, de programmation et d'arbitrage, y compris en ce qui concerne les opérateurs de l'État, pour la mise en œuvre des projets portés par le bloc communal. La nouvelle génération de contrats de réussite de la transition écologique (CRTE) devrait ainsi être l'occasion de donner aux collectivités **une visibilité pluriannuelle sur les financements de l'État, et de fixer des objectifs de résultats en matière de transition écologique conjointement** entre les collectivités et l'État.

En revanche le foisonnement des appels à projets de l'État et de ses opérateurs (près de 200 en 2022) décourage les petites et moyennes collectivités, imposant des délais de réponse qui ne sont pas nécessairement compatibles avec la réalisation des projets, avec des dossiers complexes à remplir, et risquant de perturber la cohérence des projets de territoire par des effets d'aubaine.

La mission préconise une stricte rationalisation, conduisant dans la plupart des cas à intégrer les enveloppes financières correspondantes dans les dotations de l'État.

Un travail partenarial dans trois domaines particuliers serait de nature à rendre l'investissement local plus efficace, et au meilleur coût :

- ♦ en matière d'investissement, l'intercommunalité ne progresse plus depuis 2018 et représente 38 % des dépenses d'équipement du bloc communal. **L'importance et la complexité de l'effort à conduire pour la transition écologique confirment cependant la pertinence de l'échelle intercommunale.** C'est vrai particulièrement des bâtiments publics, dont la seule rénovation thermique est estimée à 7 Md€ par an ;
- ♦ la responsabilité des exécutifs locaux, s'agissant d'investissements de long terme, ne se borne pas à la durée du cycle électoral, comme l'illustre la problématique des réseaux d'eau et d'assainissement, qui souffrent d'un sous-investissement chronique. **La pratique comptable de l'amortissement**, qui n'est que la traduction d'une responsabilité collective dans le temps, indispensable pour assurer le bon entretien et le renouvellement des équipements publics locaux, **doit donc devenir le droit commun** ;
- ♦ le FCTVA, avec plus de 6,4 Md€ en 2022, représente les deux tiers des soutiens de l'État à l'investissement local. Sans ignorer la sensibilité du sujet, la mission recommande que soient examinées diverses pistes pour **rendre le dispositif plus efficace, plus équitable, et plus incitatif au bénéfice des investissements « verts ».**

*

Massifs, essentiels pour les citoyens comme pour notre économie, les investissements locaux sont paradoxalement mal connus. Les insuffisances des comptabilités patrimoniale et fonctionnelle, ainsi que l'absence d'une agrégation nationale des données appellent un effort d'information financière beaucoup plus précise.

De la même façon les dispositifs d'évaluation ex ante de la pertinence socio-économique et environnementale des investissements, et ex post de leur qualité, méritent d'être développés, en particulier quand le niveau d'investissement le justifie.

La généralisation de budgets verts, s'agissant de la priorité nationale donnée à la transition écologique, s'inscrirait dans cette exigence d'information, de compte rendu, et de mesure des progrès accomplis, à condition qu'une méthodologie soucieuse de simplicité soit harmonisée au plan national.

Rapport

Tableau 1 : Liste des propositions

N°	Proposition
1	Encourager la mutualisation intercommunale des équipements et des investissements structurants. (<i>DGCL, préfectures</i>)
2	Pour les nouveaux amortissements, étendre le champ de l'amortissement obligatoire des communes de plus de 10 000 habitants et des groupements à fiscalité propre afin de le faire correspondre à celui des départements et régions. Rendre obligatoire l'amortissement de la voirie. (<i>DGFiP</i>)
3	Réserver la neutralisation des dotations aux amortissements des actifs corporels aux cas où la dépense est favorable à l'environnement. (<i>DGFiP</i>)
4	Mener, dans le cadre des travaux de refonte de la procédure d'évaluation socio-économique, une réflexion en lien avec les représentants des collectivités territoriales sur la pertinence et les conditions d'une extension de cette procédure aux investissements publics locaux. (<i>SGPL, DGCL</i>)
5	Placer le préfet de département au cœur de l'offre territoriale des agences d'ingénierie de l'État (ANCT, Ademe, Cerema), développer l'ingénierie d'accompagnement à la réalisation de projets dans le domaine de la transition écologique. (<i>Première ministre, DGCL, DGALN</i>)
6	Dans le cas où l'expérimentation du compte financier unique est jugée concluante par le rapport du Gouvernement au Parlement, étendre le compte financier unique à l'ensemble des collectivités territoriales. (<i>DGFiP</i>)
7	Constituer un cadre de budget vert pour les collectivités territoriales, harmonisé au niveau national et fondé sur la comptabilité. Cette méthodologie devrait en premier lieu couvrir les investissements. (<i>DGCL, DGFiP, DB, CGDD</i>)
8	Approfondir et actualiser les évaluations menées par la mission s'agissant des besoins d'investissements et des économies possibles. (<i>OFGL</i>)
9	Mener une contractualisation plus substantielle avec les collectivités sur la transition écologique, par le biais de CRTE comportant des engagements mutuels (<i>MTECT, préfectures</i>) : ▪ le contrat serait issu du partage d'un projet de territoire et d'échanges préalables sur les projets d'investissement structurants ; ▪ une visibilité pluriannuelle serait donnée sur les financements de l'État ; ▪ des objectifs de résultats, quantitatifs et qualitatifs, seraient fixés conjointement.
10	Rationaliser les appels à projets de l'État et de ses opérateurs (<i>Première ministre</i>) : ▪ affirmer l'échelon départemental de l'État comme lieu de synthèse de l'information et d'arbitrage ; ▪ donner une visibilité sur les calendriers et assurer un dialogue en amont avec les collectivités sur les objectifs et les attendus ; ▪ intégrer par défaut les financements dans les dotations de l'État prévues par la proposition n° 12.
11	Renforcer la plateforme « Aides-territoires ». En faire à terme la plateforme de référence pour le dépôt des offres de financement, le suivi de l'instruction des dossiers puis le suivi de l'avancement des projets (<i>DGALN, DGCL</i>).
12	Rassembler les dotations de l'État selon des grands objectifs de politique publique (<i>DGCL</i>) : ▪ une dotation « transition écologique » ; ▪ une dotation « cohésion des territoires ».
13	Mener un audit du FCTVA (<i>mission d'inspection ou DGCL, DGFiP, DB</i>). S'il confirme les limites identifiées par la mission, réorienter progressivement ce dispositif vers : ▪ un verdissement, via le renforcement de la dotation budgétaire « transition écologique » ; ▪ un renforcement de la section de fonctionnement des collectivités les plus défavorisées ; ▪ des économies.

Source : Mission.

Les acteurs mentionnés par la mission dans les propositions relèvent du périmètre de l'État. Chacune des recommandations retenues devra également associer des représentants des collectivités territoriales concernées.

Les acteurs chef de file de chaque proposition sont soulignés par la mission, lorsque plus d'une administration est concernée.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. PREMIERS INVESTISSEURS PUBLICS, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ASSURENT À LA FRANCE UN BON NIVEAU D'ÉQUIPEMENT PUBLIC PAR RAPPORT AUX AUTRES PAYS DE L'OCDE	3
1.1. Les collectivités territoriales sont les premiers investisseurs publics, avec un poids prépondérant des communes et de leurs groupements.....	3
1.1.1. <i>Les dépenses d'équipement des collectivités territoriales ont atteint 54 Md€ en 2022, en augmentation de 33 % depuis 2015.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>L'investissement des collectivités territoriales est assumé aux deux tiers par les communes et leurs EPCI, tandis que les régions et surtout les départements assument un double rôle d'investisseurs directs et de cofinanceurs des communes et des EPCI.....</i>	<i>4</i>
1.2. Le niveau d'investissement local n'est pas homogène dans le territoire, tant du fait de données structurelles que de choix locaux.....	4
1.2.1. <i>Les collectivités les plus rurales et les plus urbaines sont celles qui investissent le plus par habitant, tout comme les collectivités de montagne, touristiques ou en forte croissance démographique.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>L'investissement croît à raison de l'intégration intercommunale.....</i>	<i>6</i>
1.2.3. <i>Les facteurs structurels (géographie, démographie, économie locale) n'expliquent que la moitié des écarts d'investissement entre les collectivités, l'autre moitié relevant de décisions politiques et de gestion.....</i>	<i>6</i>
1.3. Les collectivités territoriales concourent au bon niveau d'équipement public de la France, qui connaît cependant des disparités territoriales	7
1.3.1. <i>Les collectivités investissent dans des domaines très divers, même si les transports et les équipements scolaires pèsent pour 38 % des dépenses d'équipement.....</i>	<i>7</i>
1.3.2. <i>Les collectivités territoriales gèrent un maillage dense d'équipements publics, qui continue à croître dans plusieurs domaines.....</i>	<i>8</i>
1.3.3. <i>Le niveau d'équipement public peut être très variable d'un territoire à l'autre.....</i>	<i>8</i>
2. LES BESOINS D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE POURRAIENT ÊTRE DE L'ORDRE DE 20 MD€ / AN, CE QUI NÉCESSITERA DES REDÉPLOIEMENTS ET UNE MUTUALISATION ACCRUE	10
2.1. Les principaux besoins d'investissement local identifiés sont la contribution à la réduction des gaz à effet de serre et à l'adaptation au changement climatique, ainsi que la rénovation des réseaux d'eau et d'assainissement.....	10
2.1.1. <i>Les engagements de la France en matière de réduction des gaz à effet de serre et l'adaptation au changement climatique impliquent que les collectivités territoriales investissent massivement dans les prochaines années.....</i>	<i>10</i>
2.1.2. <i>L'investissement local ne saurait cependant se limiter à la transition écologique.....</i>	<i>13</i>

2.2.	Les besoins nouveaux peuvent être financés, en partie, par l'autofinancement dégagé par des réorientations d'investissements, des mutualisations et un développement de l'amortissement.....	13
2.2.1.	<i>Plusieurs transitions en cours sont l'occasion d'une réorientation des investissements.....</i>	13
2.2.2.	<i>La mutualisation des équipements et des investissements, spécialement dans le cadre intercommunal, doit être poursuivie.....</i>	15
2.2.3.	<i>Pour identifier et dégager les financements nécessaires au maintien en l'état du patrimoine, la pratique de l'amortissement doit être généralisée</i>	15
2.3.	L'amélioration de la qualité du processus d'investissement et de l'information financière permettrait aux décideurs locaux d'optimiser leurs investissements et ainsi de libérer des marges financières supplémentaires.....	17
2.3.1.	<i>Une meilleure évaluation des décisions d'investissement participe d'une bonne gestion publique et permet de mettre en adéquation le niveau d'équipement public avec les besoins de la population et du territoire.....</i>	17
2.3.2.	<i>Dans un contexte de développement des investissements dans la transition écologique, l'ingénierie technique est une ressource rare, mais nécessaire pour réaliser des investissements de qualité</i>	18
2.3.3.	<i>Les enjeux de l'investissement local, au regard des exigences de la transition écologique, doivent conduire les collectivités et l'État à mieux partager l'information financière.....</i>	19
2.4.	Les collectivités territoriales disposent de marges de manœuvre financières pour répondre aux enjeux d'investissements des années à venir	22
2.4.1.	<i>En 2022, la trésorerie des collectivités territoriales a atteint un niveau historique et leur capacité de désendettement s'est améliorée</i>	22
2.4.2.	<i>La conjoncture se tend en 2023, ce qui pourrait freiner l'investissement des collectivités à compter de 2024</i>	24
3.	LA RELATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENTS LOCAUX, DÉJÀ ÉTROITE, DOIT ÊTRE ADAPTÉE À CES NOUVEAUX ENJEUX	25
3.1.	L'État est le premier cofinancier des investissements des collectivités, avec un effet d'entraînement important	25
3.1.1.	<i>Les soutiens de l'État à l'investissement des collectivités se sont accrus de 16 % depuis 2014, pour atteindre près de 10 Md€, soit plus de 20 % des dépenses d'équipement des collectivités.....</i>	25
3.1.2.	<i>L'investissement local n'augmente pas à due proportion des dotations et subventions.....</i>	26
3.2.	Les dotations d'investissement de l'État peuvent être améliorées pour inciter les collectivités territoriales à investir davantage dans la transition écologique	26
3.2.1.	<i>Pour intensifier leurs investissements de transition écologique, les collectivités doivent disposer d'une visibilité accrue sur les cofinancements qu'elles peuvent attendre de l'État, en contrepartie d'objectifs évalués.....</i>	26
3.2.2.	<i>Les tours de table financiers devraient être simplifiés, afin d'accélérer la mise en œuvre des projets d'investissement.....</i>	27
3.2.3.	<i>La principale dotation d'investissement de l'État, le FCTVA, devrait être orientée en faveur des collectivités investissant le plus en faveur de la transition écologique, ou présentant des difficultés financières les empêchant d'investir.....</i>	31
	CONCLUSION.....	34

INTRODUCTION

Par lettre en date du 26 juin 2023, la Première ministre a confié à l'Inspection générale des finances (IGF) une mission portant sur l'évaluation des investissements locaux. Le périmètre des dépenses retenu par la mission est décrit à l'encadré 1.

La mission s'inscrit dans le cadre des revues de dépenses prévues à l'article 167 de la loi de finances pour 2023. Elle s'est attachée à concilier les deux ambitions fixées par la lettre de mission : la maîtrise de la trajectoire des finances publiques et la qualité de la dépense publique d'une part, la stimulation des investissements des collectivités territoriales pour contribuer aux objectifs de la France en faveur du climat d'autre part. La mission a également veillé à se placer du point de vue de l' élu local, notamment afin de s'assurer du caractère opérationnel de ses propositions au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales.

La mission a rencontré 265 personnes. Elle s'est notamment entretenue avec les associations nationales d'élus et s'est déplacée dans plusieurs départements, représentatifs de la diversité des situations des collectivités territoriales². Elle s'est appuyée sur les administrations centrales compétentes³ ainsi que sur les opérateurs⁴. Elle a exploité les rapports et études existants, produites par le Parlement et des organismes publics comme privés⁵.

La mission remercie les acteurs rencontrés pour leur participation à cette étude.

Les travaux de la mission sont restitués dans le présent rapport de synthèse, structuré comme suit :

- ◆ un état des lieux de l'investissement local et des équipements qu'il finance (I) ;
- ◆ une évaluation des besoins d'investissement, en particulier en matière de transition écologique, et la manière dont les collectivités territoriales pourraient les financer (II) ;
- ◆ des propositions concernant la relation entre l'État et les collectivités territoriales en matière d'investissement, afin de favoriser l'investissement local en faveur de la transition écologique (III).

Le rapport s'appuie sur cinq annexes thématiques :

- ◆ un état des lieux financier de l'investissement des collectivités territoriales et une analyse de ses déterminants (annexe I) ;
- ◆ un état du patrimoine physique des collectivités territoriales (annexe II) ;
- ◆ une revue des bonnes pratiques pour améliorer la qualité de l'investissement local (annexe III) ;
- ◆ une étude des besoins d'investissement des collectivités territoriales (annexe IV) ;

² Ardennes, Ariège, Doubs, Gironde, Nord, Hauts-de-Seine.

³ Notamment la direction générale des collectivités locales, la direction du budget, la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction générale du Trésor, la direction de l'immobilier de l'État (DIE), la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGLN), la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), le commissariat général au développement durable (CGDD), le secrétariat général à la planification écologique (DGPE), le secrétariat général pour l'investissement (SGPI), la start-up d'État Aides-territoires.

⁴ Notamment l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), l'agence de la transition écologique (Ademe) et l'Agence nationale du sport.

⁵ La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), la Banque des territoires, la Banque postale, SFIL, l'Agence France locale, BPCE, l'Institute for climate economics (I4CE), le cabinet de conseil Carbone 4.

Rapport

- ◆ un examen des soutiens financiers apportés par l'État, les divers niveaux de collectivités et le secteur privé à l'investissement des collectivités (annexe V).

Sont également annexés au présent la liste des personnes rencontrées (annexe VI), le diaporama de restitution (annexe VII) et la lettre de mission (annexe VIII).

Cette mission a été menée en lien étroit avec la mission de revue des dépenses de masse salariale, d'achats et de charges externes des collectivités territoriales, qui s'est déroulée selon le même calendrier. Les entretiens structurants ont été effectués en commun, les constats ont été partagés, et les deux missions ont veillé à la cohérence de leurs propositions respectives.

Encadré 1 : Périmètre des dépenses d'équipement et d'investissement

La mission a concentré l'essentiel de ses analyses sur les **dépenses d'équipement** des collectivités territoriales.

Celles-ci sont calculées à partir des comptes suivants, avec « D » les dépenses réelles inscrites au compte en débit et « C » les recettes réelles inscrites au compte en crédit :

$$\text{Dépenses d'équipement} = D20 + D21 + D23 - D204 - D2324 - C236 - C237 - C238$$

La même méthode est utilisée pour l'ensemble des collectivités territoriales, même si les nomenclatures M14, M52 et M71 ne présentent pas de compte 2324.

Les dépenses d'équipement sont donc définies comme les dépenses réelles imputées aux comptes 20 « Immobilisations incorporelles », 21 « Immobilisations corporelles » et 23 « Immobilisations en cours », dont sont déduits les subventions d'équipement versées (comptes 204 et 2324) et les crédits réels aux comptes 236 « Avances versées aux établissements publics locaux d'enseignement », 237 « Avances versées sur commandes d'immobilisations incorporelles » et 238 « Avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles ».

Elles correspondent aux investissements réalisés sur le patrimoine propre de la collectivité, opérés en qualité de maître d'ouvrage.

La prise en compte des dépenses d'équipement présente deux avantages :

- il s'agit de l'investissement concret des collectivités territoriales, se traduisant par des équipements bénéficiant à la population. Les dépenses d'équipement sont donc plus facilement évaluables que les dépenses d'investissement dans leur ensemble, qui sont un concept comptable incluant également de simples flux financiers ;
- elle évite les doubles comptes, par exemple en comptabilisant deux fois un investissement réalisé par une collectivité puis affecté à une autre collectivité.

Elle présente également le désavantage de ne pas prendre en compte les dépenses d'investissement financées par une collectivité, mais réalisées par un autre acteur. C'est notamment le cas de la majeure partie des dépenses d'investissement réalisées par les régions dans le domaine des transports.

Par moment, la mission a donc analysé l'ensemble des **dépenses d'investissement** des collectivités territoriales, définies de la façon suivante :

Dépenses d'investissement

$$\begin{aligned} &= D102 + D13 + D16 + D20 + D21 + D23 + D26 + D27 + D454 + D455 \\ &+ D458 + D481 - D1027 - D10229 - D139 - \min(D16449; C16449) - D1645 \\ &- \min(D166; C166) - D1688 - D169 - D269 - D279 - D2768 - C236 \\ &- C237 - C238 \end{aligned}$$

Elles incluent donc les investissements réalisés par la collectivité pour son compte et ceux réalisés par un tiers avec le soutien de la collectivité. Elles comprennent aussi les remboursements de dette réalisés par la collectivité au cours de l'année (à l'exclusion des éventuelles opérations de gestion active de la dette). Plus marginalement, elles incluent des opérations sur immobilisations financière et le paiement d'opérations pour compte de tiers.

Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL) ; mission.

1. Premiers investisseurs publics, les collectivités territoriales assurent à la France un bon niveau d'équipement public par rapport aux autres pays de l'OCDE

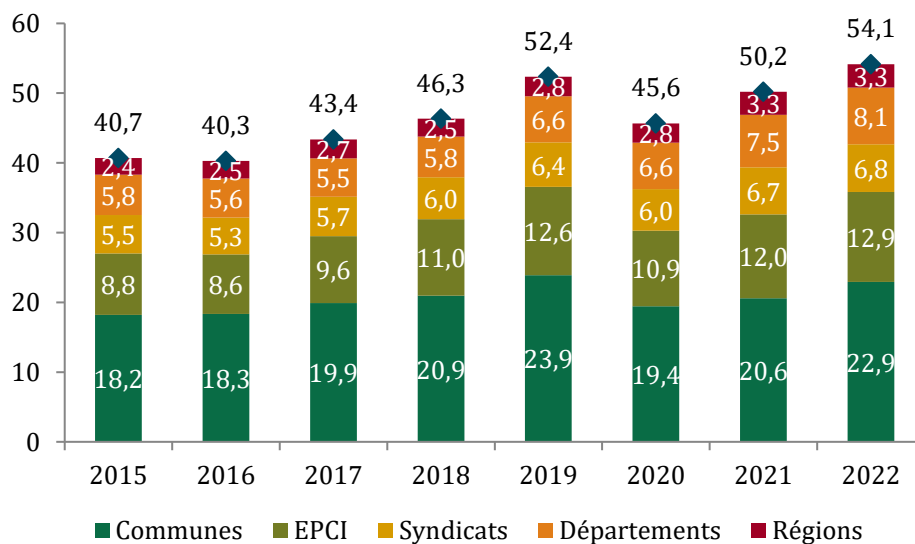
1.1. Les collectivités territoriales sont les premiers investisseurs publics, avec un poids prépondérant des communes et de leurs groupements

1.1.1. Les dépenses d'équipement des collectivités territoriales ont atteint 54 Md€ en 2022, en augmentation de 33 % depuis 2015

Les collectivités territoriales sont le premier investisseur public : les administrations publiques locales, dont les collectivités territoriales sont la principale composante, représentent 58 % de l'investissement des administrations publiques en 2022. Leur part dans les investissements publics est en hausse sur longue période (50 % en 1985, 55 % en 2000). Il est encore supérieur (64 %) si l'on ne tient pas compte des investissements militaires réalisés par l'État.

Les dépenses d'équipement des collectivités ont atteint 54 Md€ en 2022, comme l'illustre le graphique 1. **Il s'agit d'un niveau historiquement élevé.** L'investissement des collectivités a fortement crû depuis 2015 (+4,2 % / an en moyenne) et plus encore depuis 2020 (+8,9 % / an). Cette évolution est imputable au creux d'investissement lié à la crise sanitaire suivi de la relance de l'économie, ainsi qu'au cycle électoral et à l'inflation⁶.

Graphique 1 : Évolution des dépenses d'équipement des collectivités territoriales entre 2015 et 2022 (en Md€)



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

⁶ L'Insee (2019) a mis en évidence que l'année précédant une élection municipale, la croissance de l'investissement des collectivités est, toutes choses égales par ailleurs, plus élevée que celle des années précédentes, avant de ralentir l'année du scrutin et la suivante. 2020 étant une année d'élections municipales, elle devait ainsi se traduire par une chute de l'investissement public local, indépendamment de la crise sanitaire.

L'investissement des collectivités territoriales a crû même en tenant compte de l'inflation : en euros constants, leurs dépenses d'équipement ont augmenté depuis 2016 de 10 % pour les communes et EPCI⁷, 21 % pour les départements et 12 % pour les régions.

1.1.2. L'investissement des collectivités territoriales est assumé aux deux tiers par les communes et leurs EPCI, tandis que les régions et surtout les départements assument un double rôle d'investisseurs directs et de cofinanceurs des communes et des EPCI

Les communes et les EPCI ont réalisé 36 Md€ de dépenses d'équipements en 2022, soit deux tiers du total des collectivités. Cette part est stable depuis 2015.

Les lois successives visant à renforcer l'intercommunalité, jusqu'à la loi NOTRe⁸, ont affecté la répartition des dépenses entre communes et EPCI. Ainsi, la part des EPCI dans les dépenses d'équipement du bloc communal est passée de 34 % en 2016 à 37 % en 2018. **L'intégration intercommunale en matière d'investissements n'a plus progressé depuis 2018** (38 % en 2022).

Le rôle des départements (13 % des dépenses d'équipement) et des régions (6 %) comme maîtrises d'ouvrage est moindre que celui du bloc communal. **Ils jouent toutefois un rôle de cofinanceur de l'investissement, en particulier des communes et des EPCI :** en 2022, les départements ont versé 1,97 Md€ de subventions d'investissement au bloc communal et les régions 1,26 Md€. Ils ont ainsi cofinancé 9 % des dépenses d'équipement du bloc communal. Les régions financent également l'investissement ferroviaire à hauteur de 2,0 Md€ ainsi celui des personnes privées (principalement des entreprises) à hauteur de 1,8 Md€.

1.2. Le niveau d'investissement local n'est pas homogène dans le territoire, tant du fait de données structurelles que de choix locaux

1.2.1. Les collectivités les plus rurales et les plus urbaines sont celles qui investissent le plus par habitant, tout comme les collectivités de montagne, touristiques ou en forte croissance démographique

La population est l'un des principaux déterminants du niveau des dépenses d'équipement : les blocs communaux les moins peuplés (EPCI⁹ < 15 000 habitants) et les plus peuplés (EPCI > 300 000 habitants) présentent les dépenses d'équipement par habitant les plus élevées (cf. graphique 2). Ceci peut s'expliquer comme suit :

- ◆ les plus petites collectivités ont des charges incompressibles, ainsi que des charges davantage corrélées avec leur superficie qu'avec leur population ;
- ◆ les plus grandes proposent une gamme de biens et services plus diversifiée et coûteuse à leur population.

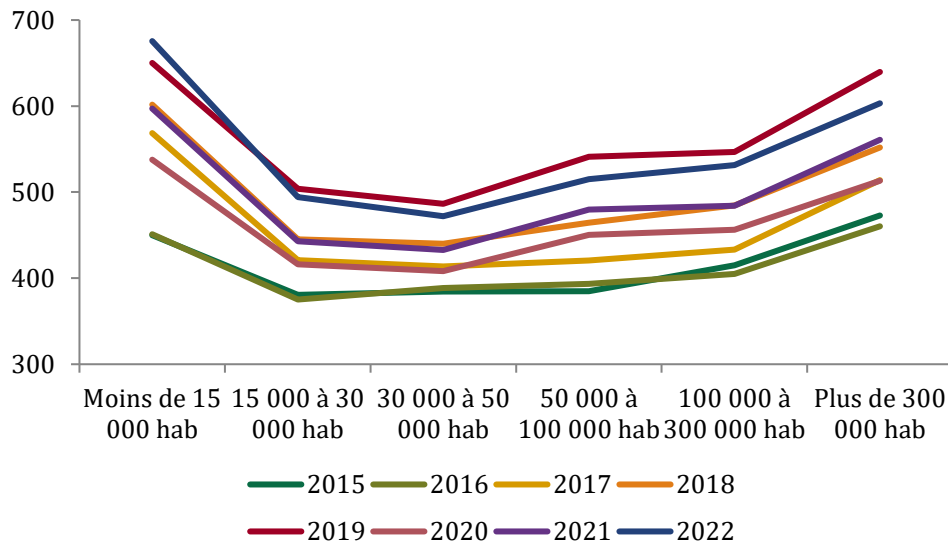
⁷ Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

⁸ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁹ Le bloc communal rassemble un EPCI et ses communes membres.

Rapport

Graphique 2 : Dépenses d'équipement par habitant des communes et des EPCI, suivant la population du bloc communal (2015-2022)

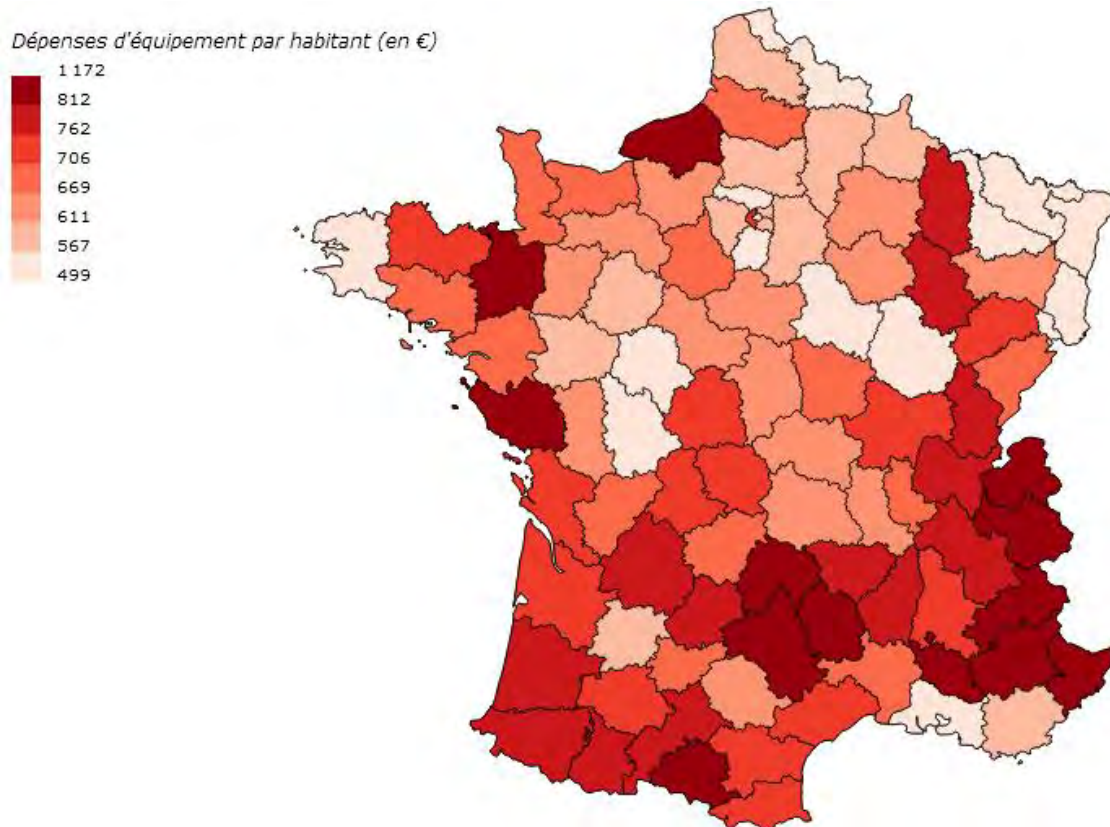


Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Le même constat s'applique aux départements : en 2022, les départements les moins peuplés (< 300 000 habitants) et les plus peuplés (> 1 500 000 habitants) sont ceux dont les dépenses d'équipement par habitant sont les plus élevées.

La mission a également examiné les variations géographiques de l'investissement local. Comme l'illustre le graphique 3 (qui agrège les dépenses d'équipement des communes, des EPCI et des départements sur un territoire départemental), ainsi que les analyses économétriques menées par la mission, **les territoires de montagne, touristiques ou en croissance démographique investissent davantage que les autres.**

Graphique 3 : Dépenses d'équipement consolidées en euros par habitant à l'échelle du département (département et bloc communal) en moyenne entre 2016 et 2022



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

1.2.2. L'investissement croît à raison de l'intégration intercommunale

L'intégration intercommunale au sein d'un EPCI se traduit par une hausse des dépenses d'équipement, toutes caractéristiques financières égales par ailleurs : lorsque la proportion des équipements mutualisés au sein d'un EPCI augmente d'un point, les dépenses totales d'équipement de l'EPCI et de ses communes membres augmentent de 0,63 %.

Ce constat économétrique, appuyé par les entretiens menés par la mission, démontre que dans la majeure partie des cas, **la mutualisation intercommunale a permis aux communes de se regrouper pour investir dans le développement de nouveaux équipements ou la montée en gamme des équipements existants, plutôt que de rechercher des économies d'échelle.**

1.2.3. Les facteurs structurels (géographie, démographie, économie locale) n'expliquent que la moitié des écarts d'investissement entre les collectivités, l'autre moitié relevant de décisions politiques et de gestion

La mission a recherché, dans les écarts de dépenses d'équipement entre collectivités, la part respective de leurs caractéristiques structurelles propres et des choix politiques ou de gestion.

Rapport

Pour évaluer la part des dépenses d'équipement des communes et des EPCI qui sont structurellement contraintes, la mission, appuyée par le pôle de science des données de l'IGF, a pris en compte un grand nombre de facteurs : caractéristiques du territoire (rural, de montagne), données démographiques (densité de population, âge de la population), critères économiques (niveau de vie médian, masse salariale des salariés du secteur privé employés sur le territoire, développement touristique) et gouvernance (type d'EPCI).

Après prise en compte de ces critères, 54 % des écarts structurels de dépenses d'équipement des communes et EPCI restent inexpliqués pour la période 2016-2022. **Ainsi, près de la moitié des écarts d'investissements du bloc communal tiennent à des choix politiques ou de gestion**, et non à des caractéristiques structurelles.

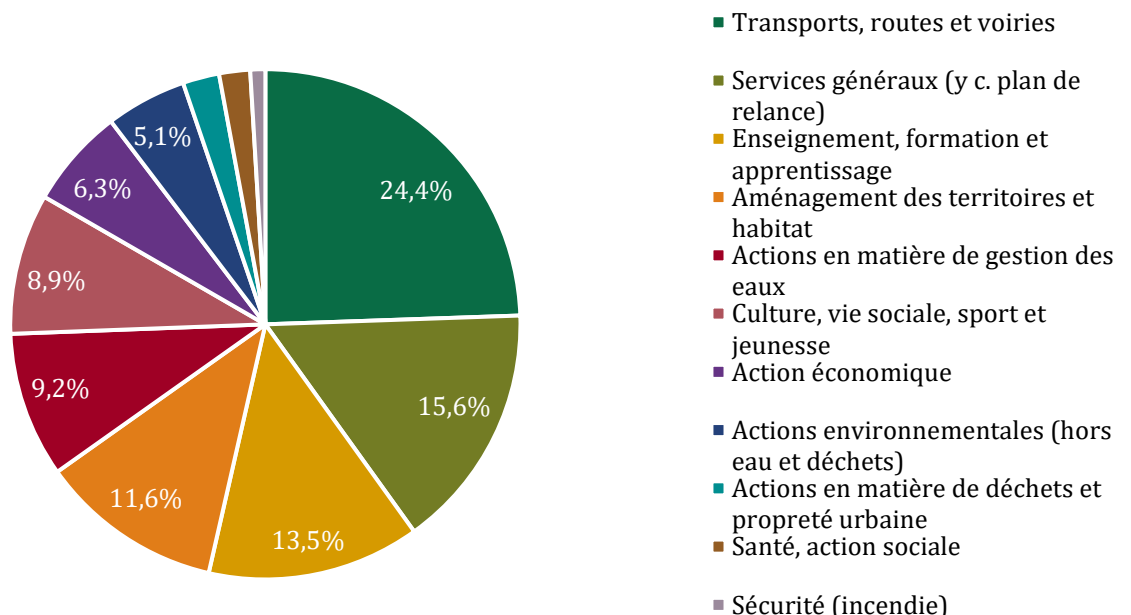
Illustrant ces choix politiques et de gestion, une **augmentation des impôts et taxes** (rapportés au nombre d'habitants) une année donnée **est très fortement corrélée¹⁰ avec une hausse** des dépenses d'équipement l'année suivante.

1.3. Les collectivités territoriales concourent au bon niveau d'équipement public de la France, qui connaît cependant des disparités territoriales

1.3.1. Les collectivités investissent dans des domaines très divers, même si les transports et les équipements scolaires pèsent pour 38 % des dépenses d'équipement

Les collectivités interviennent dans un grand nombre de services publics rendus aux citoyens et aux entreprises : transports, enseignement, aménagement du territoire, environnement, culture et sports, action économique, santé, sécurité. Cette diversité est illustrée ci-dessous.

Graphique 4 : Répartition fonctionnelle des dépenses d'investissement des collectivités en 2021



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

¹⁰ Significativité au seuil de 1 %.

Rapport

Les transports (principalement la voirie), les services généraux et l'enseignement (principalement les équipements scolaires) sont les trois principaux postes d'investissement des collectivités en 2021, respectivement à 24 %, 16 % et 14 % des dépenses d'équipement des collectivités.

Parmi les collectivités territoriales, les communes et les EPCI ont les investissements les plus diversifiés, en lien avec la clause générale de compétence des communes. Les départements et les régions sont plus spécialisés : en 2022, 59 % des dépenses d'équipement des départements sont orientées vers la voirie départementale et les collèges et 74 % des dépenses d'équipement des régions sont consacrées aux lycées.

1.3.2. Les collectivités territoriales gèrent un maillage dense d'équipements publics, qui continue à croître dans plusieurs domaines

D'après les comparaisons internationales, la France figure parmi les pays dotés d'un niveau d'équipement public dense et en bon état :

- ♦ le stock de capital public, qui est une mesure indirecte du niveau des infrastructures, est de 69 % du PIB en France, au-dessus de la moyenne des pays avancés (62 %) et notamment supérieur à l'Italie (56 %) et l'Allemagne (44 %) ;
- ♦ la qualité des infrastructures françaises, mesurée par le Forum économique mondial sur la base d'un questionnaire, est notée 6,1 sur 7, au-dessus de la moyenne de l'OCDE (5,4) et des performances de l'Italie (5,4) et de l'Allemagne (6,0).

Ce patrimoine va croissant avec le temps dans plusieurs domaines. A titre d'exemples :

- ♦ près de 3 800 nouveaux équipements sportifs ont été mis en service depuis 2016, en hausse de 3 % par rapport au nombre d'équipements existants ;
- ♦ 2 375 nouvelles installations de traitement des déchets ont été mises en service, en hausse de 11 % par rapport à 2016 ;
- ♦ 13 784 km de nouvelle voirie départementale et communale ont été construits depuis 2015, soit une hausse de 1,29 %.

1.3.3. Le niveau d'équipement public peut être très variable d'un territoire à l'autre

Le niveau d'équipement public n'est pas homogène sur le territoire, et reflète à la fois des contraintes d'ordre structurel (faible densité de population, variations climatiques) et des préférences locales, exprimées notamment *via* les programmes politiques pour les élections municipales. A titre d'exemples, non exhaustifs :

- ♦ le nombre moyen d'élèves par école varie fortement, y compris entre communes d'une même strate. Ainsi, le nombre d'élèves par école des communes de 3 500 à 10 000 habitants varie du simple au nonuple (de 40 à 355 élèves par école). Le nombre d'élèves par collège varie également fortement : de 188 à 518 dans les départements ruraux, de 351 à 592 dans les départements urbains ;
- ♦ la surface de piscines pour 1 000 habitants est inférieure à 15 m² / habitant dans 20 départements¹¹ à plus de 30 m² / habitant dans 19 autres¹² ;

¹¹ Notamment en Bretagne et dans le Nord-est de la France, mais aussi en Corse-du-Sud, dans les Bouches-du-Rhône et en Gironde.

¹² Ces départements correspondent à des départements relativement peu peuplés de la moitié sud de la France (ex : Lozère, Aveyron, Deux-Sèvres, Alpes-de-Haute-Provence).

Rapport

- ♦ treize départements ruraux ont plus de 5,0 bibliothèques pour 10 000 habitants, et quatorze départements, principalement urbains, sont dotés de moins de 1,4 bibliothèque pour 10 000 habitants¹³.

Compte tenu de ces variations, ainsi que des besoins des territoires liés notamment aux évolutions démographiques, économiques et sociétales, les priorités d'investissement des collectivités territoriales pour les années à venir sont nécessairement diversifiées. La mission s'est attachée à dégager celles de ces priorités qui auraient une dimension nationale et commune à tous les niveaux de collectivités.

¹³ Des départements ruraux ont également relativement peu de bibliothèques : la Haute-Corse en a de l'ordre de 1 pour 10 000 habitants, le Tarn de l'ordre de 2 pour 10 000 habitants.

2. Les besoins d'investissement des collectivités en matière de transition écologique pourraient être de l'ordre de 20 Md€ / an, ce qui nécessitera des redéploiements et une mutualisation accrue

2.1. Les principaux besoins d'investissement local identifiés sont la contribution à la réduction des gaz à effet de serre et à l'adaptation au changement climatique, ainsi que la rénovation des réseaux d'eau et d'assainissement

2.1.1. Les engagements de la France en matière de réduction des gaz à effet de serre et l'adaptation au changement climatique impliquent que les collectivités territoriales investissent massivement dans les prochaines années

Les collectivités rencontrées par la mission identifient la transition écologique comme une de leurs priorités d'investissement, en particulier dans le domaine de la rénovation thermique des bâtiments publics. La crise énergétique de 2022, ainsi que les aides mises en place par l'État dans ce domaine, ont contribué à cette prise de conscience générale, toutes sensibilités politiques confondues.

Si la France doit atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés dans la stratégie nationale bas carbone (SNBC)¹⁴, elle doit fournir un effort d'investissement estimé à 66 Md€ /an¹⁵, secteurs privé et public confondus. Elle doit en outre adapter le territoire au changement climatique afin d'accroître sa résilience.

La mission a évalué à 21 Md€ / an l'investissement que devront consacrer les collectivités territoriales aux enjeux de transition écologique d'ici à 2030, dont :

- ◆ 6 Md€ pour l'adaptation au changement climatique et la préservation de la qualité de vie et des écosystèmes ;
- ◆ 15 Md€ pour la réduction des gaz à effet de serre (atténuation).

Le détail en est donné au graphique 5. Le poste de dépense le plus coûteux serait la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités, qui s'élèverait à 7 Md€ /an¹⁶.

Ce chiffrage est une synthèse d'études existantes, dont les hypothèses, lorsqu'elles divergeaient, ont été confrontées entre elles par la mission. Il s'agit de la première évaluation globale des montants d'investissement devant être assumés par les collectivités territoriales en matière de transition écologique.

¹⁴ Introduite par la loi n° 2015-992 du 17 août 1995 de Transition Énergétique pour la Croissance Verte (LTECV), la SNBC est la feuille de route de la France pour lutter contre le changement climatique. Elle donne des orientations pour mettre en œuvre, dans tous les secteurs d'activité, la transition vers une économie bas-carbone, circulaire et durable. Elle définit une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre jusqu'à 2050. La dernière révision de la SNBC a été adoptée par décret du 21 avril 2020.

¹⁵ *Source : France Stratégie, Rapport Pisani-Mahfouz, Les incidences économiques de l'action pour le climat - Dommages et adaptation - Rapport thématique, mai 2023.*

¹⁶ Ce chiffre peut être rapporté aux dépenses de rénovation des bâtiments des collectivités territoriales, estimées à 11,6 Md€ en 2022.

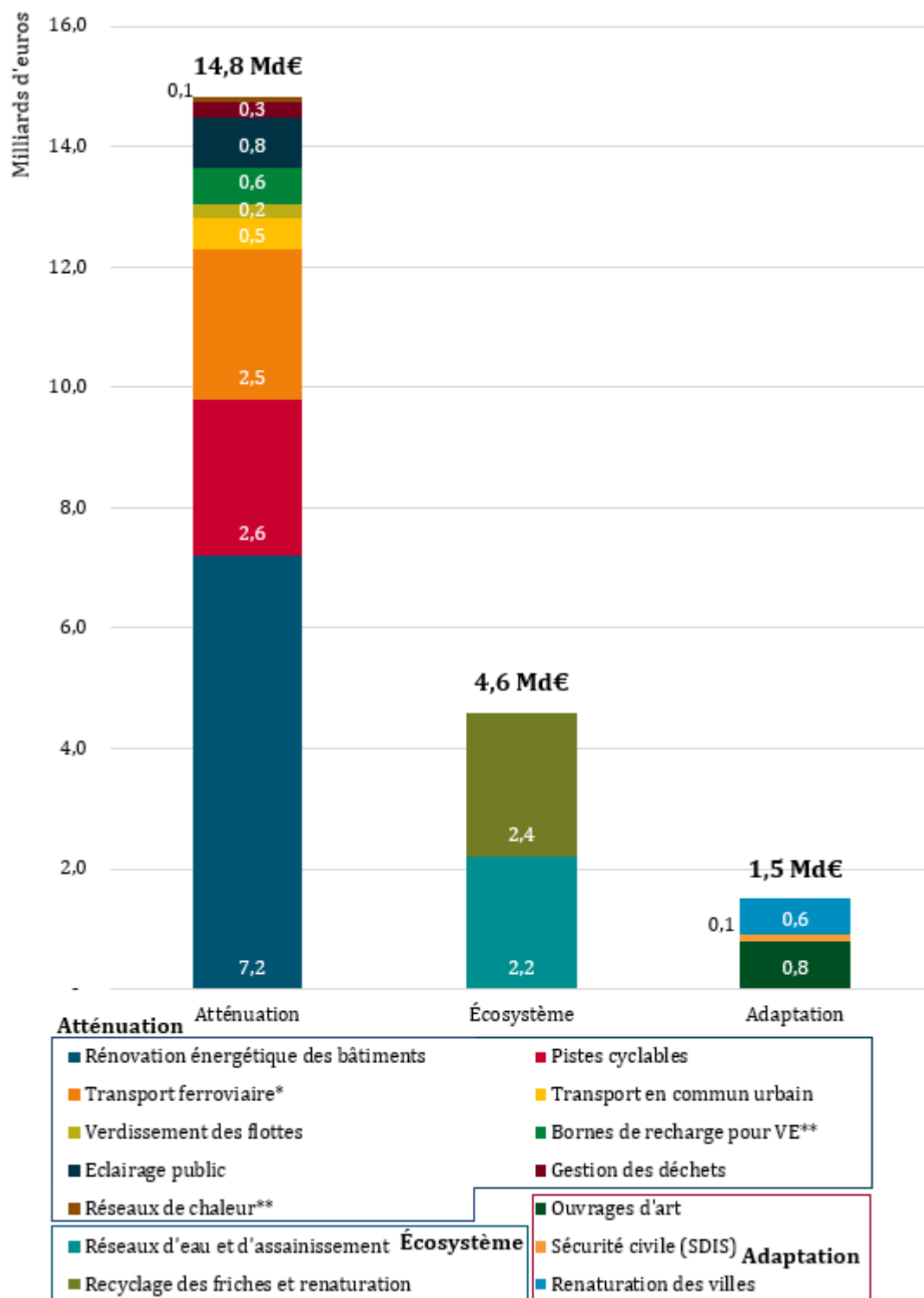
Ce chiffrage présente plusieurs limites :

- ◆ **il s'agit d'un montant brut d'investissements** : comme indiqué supra, les collectivités territoriales investissent d'ores et déjà dans la transition écologique. Cet investissement existant, dont la nomenclature comptable actuelle des collectivités ne permet pas d'évaluer le montant, doit être déduit du montant brut pour aboutir à l'effort net d'investissement à fournir pour atteindre les ambitions climatiques ;
- ◆ en l'absence de stratégie nationale pour l'adaptation au changement climatique, **les hypothèses prises par la mission pour chiffrer les investissements pour l'adaptation pourront être revues** ;
- ◆ **la montée en puissance des investissements des collectivités territoriales dans la transition écologique ne pourra se faire que progressivement**, compte tenu du temps nécessaire à adapter l'ingénierie des collectivités et le tissu économique à ces besoins croissants¹⁷. Enfin, les nouveaux investissements en matière de transition écologique doivent être acceptés par les citoyens, ce qui peut se traduire par des temps de concertation avant que les travaux soient engagés¹⁸ ;
- ◆ **il n'est pas à exclure que l'amélioration des techniques dans certains domaines permettent de réduire les coûts des investissements** nécessaires à la transition écologique. Cette hypothèse n'a pu être expertisée par la mission.

¹⁷ En 2023, d'après l'enquête « Besoins de main d'œuvre » de Pôle emploi, 74 % des projets de recrutement sont jugés difficiles dans le secteur du bâtiment, contre 63 % en 2021. Ce besoin est amené à s'accroître : France Stratégie (2023, *Rénovation énergétique des bâtiments : quels besoins de main-d'œuvre en 2030 ?*) estime que 635 000 postes seront à pourvoir d'ici 2030 dans les métiers du bâtiment, soit une hausse de 37 % par rapport au nombre d'emplois actuels du secteur. Les appels d'offre infructueux constituent une contrainte importante ou très importante pour l'investissement de 32 % des départements ayant répondu au questionnaire transmis par la mission.

¹⁸ L'opposition d'une part de la population reste un obstacle relativement peu fréquent : 14 % des départements ayant répondu au questionnaire de la mission ont indiqué qu'il s'agissait d'un frein important ou très important pour leurs investissements.

Graphique 5 : Montant des investissements annuels des collectivités territoriales nécessaires à la transition environnementale d'ici à 2030



Source : Mission, I4CE.

2.1.2. L'investissement local ne saurait cependant se limiter à la transition écologique

Outre la transition écologique, **le principal besoin d'investissement des collectivités territoriales non satisfait que la mission a objectivé concerne la rénovation des réseaux d'eau et d'assainissement**. En effet :

- ♦ le taux de renouvellement des réseaux est de 0,65 % par an (5 850 km renouvelés annuellement en moyenne sur près de 900 000 km de réseaux), soit de l'ordre d'un tiers du rythme qu'exigerait la durée d'amortissement des réseaux¹⁹ ;
- ♦ le rendement moyen des réseaux de distribution évalué pour l'année 2021 est de 81,5 %, tandis que le décret « fuites » n° 2012-97 du 27 janvier 2012 impose à tous les services d'eau le respect d'un rendement minimal de 85 %. Les plus petits services en charge de l'eau et de l'assainissement sont ceux qui ont les rendements les plus faibles : les services desservant moins de 10 000 habitants, ont un rendement moyen inférieur à 77 % ;
- ♦ la qualité de l'eau distribuée est dans l'ensemble bonne au regard des indicateurs de conformité microbiologique et physico-chimiques, mais les très petits services (moins de 1 000 habitants) ont des indicateurs moins bons, et environ 15 % d'entre eux présentent des indicateurs de conformité inférieurs à 90 % (contre 98 à 100 % pour les services de plus grande taille).

Outre cet enjeu majeur, les besoins d'investissement sur le territoire sont diversifiés, en fonction des caractéristiques géographiques, démographiques, économiques et sociales. Les arbitrages en la matière relèvent de la responsabilité politique des exécutifs locaux devant leurs électeurs.

2.2. Les besoins nouveaux peuvent être financés, en partie, par l'autofinancement dégagé par des réorientations d'investissements, des mutualisations et un développement de l'amortissement

2.2.1. Plusieurs transitions en cours sont l'occasion d'une réorientation des investissements

Les développements qui suivent illustrent les possibilités de redéploiement de dépenses identifiées par la mission, qui permettraient aux décideurs locaux de financer une partie de leurs nouveaux besoins d'investissement. Ils prennent la forme d'une boîte à outils à destination des décideurs. Les analyses ci-dessous n'épuisent cependant pas les potentialités de réorientations de financements, et leur pertinence doit être évaluée au regard des situations locales.

¹⁹ L'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux services publics industriels et commercial prévoit une durée d'amortissement comprise entre 50 ans et 60 ans pour les réseaux d'assainissement.

2.2.1.1. La transition écologique se traduit par des coûts, mais également par un potentiel de réorientation de dépenses négatives pour l'environnement

La transition écologique présente des coûts, dus aux besoins nouveaux, mais également un potentiel d'économies de fonctionnement. Ainsi, l'IGF²⁰ a chiffré à 1 Md€ par an l'économie pouvant être attendue d'une diminution de 15 % des consommations énergétiques des collectivités. Les investissements dans la rénovation thermique des bâtiments tout comme dans celle de l'éclairage public se traduisent par des économies de fonctionnement immédiates.

Des économies d'investissement peuvent également être attendues de la transition écologique. Ainsi, la sobriété foncière²¹ se traduit par une réduction des investissements requis pour la voirie neuve, dont le montant s'élève à 1,44 Md€ en 2022²². Ces investissements, identifiés comme des dépenses « brunes » (néfastes pour l'environnement) pourraient être redéployés par les exécutifs locaux vers d'autres priorités.

2.2.1.2. La transition démographique implique une diminution du nombre d'élèves et potentiellement une révision des implantations du bâti scolaire

La diminution des naissances en France se traduit par une réduction du nombre d'élèves scolarisés dans le premier degré, qui a baissé de près de 300 000 depuis 2015, pour atteindre 6,48 M d'élèves à la rentrée 2021, devrait continuer à diminuer jusqu'à la rentrée 2026, avec 6,11 M d'élèves. Cette diminution touchera également les collèges, et de manière plus tardive les lycées.

La baisse des naissances et donc du nombre d'élèves se reflète partiellement dans celle du nombre d'écoles : dans le secteur public, la baisse de 3,7 % du nombre d'élèves s'est accompagnée d'une réduction de 2 % du nombre d'écoles durant la période 2015-2021, essentiellement en zone rurale. Alors que les communes de plus de 40 000 habitants sont celles qui connaissent la plus forte baisse du nombre d'élèves (-5,5 % pour les communes de plus de 200 000 habitants), ce sont aussi celles qui connaissent la baisse la plus faible du nombre d'écoles (-0,5 %). Sur la période, la baisse démographique s'est d'abord traduite dans ces communes par une baisse du nombre d'élèves par école, et non par une baisse proportionnelle de l'investissement.

Si les tendances actuelles de fermetures d'écoles en fonction de la baisse du nombre d'élèves se poursuivent, **les investissements pouvant être redéployés sur d'autres priorités par les communes pourraient atteindre 115 M€ /an à compter de la fin 2026.** Des économies sur les collèges peuvent également être réalisées par les départements.

La transition démographique à l'œuvre en France se traduit également par un vieillissement de la population : la population de plus de 85 ans augmentera de 7,5 % entre 2020 et 2030, puis de 58 % entre 2030 et 2040, et 19,2 % entre 2040 et 2050. Ceci entraînera des créations de places d'EHPAD et de résidences autonomie. En EHPAD, la hausse serait comprise entre 5 000 et 16 000 places d'ici 2030 ; en résidence autonomie, la hausse serait de l'ordre de 20 000 places.

²⁰ *Source : Rapport de l'IGF d'octobre 2023 relatif aux frais de personnel et aux achats et charges externes des collectivités.*

²¹ Prévue notamment par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

²² *Source : Baromètre de la commande publique 2022 réalisé par la société Vecteur plus pour l'Adcf.*

2.2.1.3. La transition numérique ouvre des marges de manœuvre aux collectivités pour optimiser leur bâti administratif

Les nouveaux modes de travail émergeant depuis la crise sanitaire, en particulier le développement du télétravail, incitent certaines grandes collectivités à adapter leur bâti administratif afin d'optimiser son taux d'occupation. Compte tenu de la surface de bâti administratif occupée par les collectivités (57 millions de m², soit 23 % de la superficie bâtementaire totale), une optimisation du bâti administratif pourrait se traduire par des réorientations d'investissements, au bénéfice d'autres priorités. A titre d'illustration, une réduction de 10 % de la surface du bâti administratif pourrait se traduire par 500 M€ d'investissements annuels pouvant être redéployés.

2.2.2. La mutualisation des équipements et des investissements, spécialement dans le cadre intercommunal, doit être poursuivie

Alors que la coopération intercommunale avait pu être conçue à l'origine pour favoriser des économies d'échelle et une réduction des dépenses communales globales²³, la mission a fait le constat que l'intégration intercommunale était corrélée aujourd'hui avec un accroissement des dépenses d'investissement (cf. partie 1.2.2). Elle a également constaté que la mutualisation intercommunale des dépenses d'équipement ne progressait plus depuis 2018.

Une mutualisation plus poussée des équipements structurants au niveau intercommunal peut cependant conduire à des économies, notamment dans un contexte de renchérissement des coûts énergétiques qui accroissent le coût de fonctionnement des équipements. Ce potentiel d'économies n'a pas pu être chiffré par la mission.

La mission a identifié des bonnes pratiques en la matière, notamment un plan intercommunal pour faire évoluer dans la durée les équipements scolaires d'un territoire rural, ou une articulation entre les plans pluriannuels d'investissement (PPI) des EPCI et ceux des principales communes membres.

Ces pratiques de mutualisation doivent être encouragées de manière générale, notamment en utilisant le levier des financements de l'État et des nouveaux contrats de réussite de la transition écologique (CRTE, cf. proposition n° 8 ci-dessous). En effet, elles participent d'une mise en adéquation du maillage territorial d'équipements avec les besoins de la population dans un bassin de vie, en renforçant les équipements dans les zones sous-dotées et en mutualisant les équipements dans les zones plus densément équipées.

Proposition n° 1 : Encourager la mutualisation intercommunale des équipements et des investissements structurants. (*DGCL, préfectures*).

2.2.3. Pour identifier et dégager les financements nécessaires au maintien en l'état du patrimoine, la pratique de l'amortissement doit être généralisée

En comptabilité, l'amortissement caractérise la perte de valeur théorique d'un actif durant sa durée de service. L'amortissement permet ainsi de constater la dépréciation d'un équipement au fur et à mesure de son utilisation, et de refléter cette dépréciation dans les états financiers de manière systématique et réaliste. Les dotations aux amortissements ne donnent lieu ni à décaissement ni à encaissement.

²³ La loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines vise ainsi à « faire ensemble mieux et à moindre coût pour le contribuable, ce que chaque commune seule ne peut faire ou ferait moins bien et à un coût plus élevé ».

L'amortissement apparaît donc indispensable au suivi du patrimoine d'une collectivité et à l'information comptable, compris comme la somme des valeurs nettes comptables des actifs immobilisés.

Toutefois, l'amortissement des collectivités territoriales admet de nombreuses dérogations par rapport au droit commun. Les communes de plus de 3 500 habitants²⁴ et EPCI ont ainsi la possibilité de ne pas amortir les bâtiments immeubles non productifs de revenus ou non affectés « *directement ou indirectement* » à l'usage du public ou à un service public administratif. Par conséquent, en 2022, seules 9 % des dépenses d'équipement des communes de 3 500 habitants et plus étaient obligatoirement amortissables et 11 % pour les EPCI.

L'amortissement présente une importance croissante pour les collectivités, puisque **le besoin de renouvellement de leur patrimoine s'accroît** : alors qu'en 1990, les collectivités devaient théoriquement allouer 60 % de leurs dépenses d'investissement à la réhabilitation de leur patrimoine existant pour le maintenir en l'état, cette part a atteint 70 % en 2000 et 80 % en 2019 d'après l'INSEE.

Aussi, le champ de l'amortissement obligatoire pourrait être élargi pour les communes au-delà d'un certain seuil de population (par ex. de plus de 10 000 habitants²⁵) et les EPCI. Il serait ainsi harmonisé avec celui des départements et des régions.

A des fins de faisabilité comptable, l'élargissement du périmètre de l'amortissement obligatoire du bloc communal ne vaudrait que pour les nouvelles immobilisations²⁶.

Proposition n° 2 : Pour les nouveaux amortissements, étendre le champ de l'amortissement obligatoire des communes de plus de 10 000 habitants et des groupements à fiscalité propre afin de le faire correspondre à celui des départements et régions. Rendre obligatoire l'amortissement de la voirie. (DGFIP).

L'amortissement permet de disposer d'une information patrimoniale plus fiable. Il permet également d'inciter les collectivités territoriales à dégager des marges financières suffisantes pour renouveler leur patrimoine dans la durée. Il contribue ainsi à la soutenabilité des investissements dans le temps.

À l'heure actuelle, les départements et les régions ont la possibilité de neutraliser budgétairement les amortissements de bâtiments administratifs et scolaires, de voirie et de subventions d'équipement versées. Leur recours à la neutralisation budgétaire de l'amortissement est élevé : en 2022, les neutralisations budgétaires représentent 41 % des dotations aux amortissements des régions, et 28 % de celles des départements.

Avec la neutralisation budgétaire, les dotations aux amortissements n'ont pas d'incidence sur la section de fonctionnement : les collectivités qui l'appliquent ne sont ainsi pas tenues de dégager l'autofinancement nécessaire à la couverture de l'amortissement. Cet état de fait ne permet pas aux collectivités qui neutralisent de dégager les fonds nécessaires à leurs besoins d'investissement futurs, dans une logique patrimoniale de long terme.

²⁴ Les communes de moins de 3 500 habitants ne sont pas tenues d'amortir leurs actifs.

²⁵ En cohérence avec la recommandation du rapport IGF, IGA, CGEFI (2016) relatif au *Patrimoine des collectivités territoriales*.

²⁶ L'impact d'une telle mesure est faible à court terme, du fait de sa progressivité : si la mesure avait été appliquée pour les dépenses d'équipement de l'année 2023, avec une durée moyenne d'amortissement de 25 ans, les communes de plus de 10 000 habitants auraient amorti 188 M€ supplémentaires (2,7 % de leur épargne brute réelle et 0,4 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement) et les EPCI auraient amorti 126 M€ supplémentaires, (1,2 % de leur épargne brute réelle et 0,3 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement).

La fin de la neutralisation de l'amortissement serait limitée aux nouveaux investissements. Pour les départements et les régions, les conséquences seraient limitées dans un premier temps sur la section de fonctionnement, évalué à moins de 220 M€ la première année. S'il était étendu aux EPCI et aux communes de plus de 10 000 habitants, les conséquences seraient de l'ordre de 410 M€.

Il est possible qu'en anticipant la hausse des dotations aux amortissements dans les années suivant un investissement, les collectivités renoncent à conduire celui-ci. Pour pallier ces risques, notamment pour l'investissement des collectivités en faveur de la transition écologique, la mission propose donc de permettre la neutralisation des dotations aux amortissements des actifs corporels dont la dépense a été cotée comme favorable à l'environnement dans le budget vert de la collectivité (cf. proposition n° 6).

Proposition n° 3 : Pour les nouveaux investissements, réserver la neutralisation des dotations aux amortissements des actifs corporels aux cas où la dépense est favorable à l'environnement. (DGFIP).

2.3. L'amélioration de la qualité du processus d'investissement et de l'information financière permettrait aux décideurs locaux d'optimiser leurs investissements et ainsi de libérer des marges financières supplémentaires

2.3.1. Une meilleure évaluation des décisions d'investissement participe d'une bonne gestion publique et permet de mettre en adéquation le niveau d'équipement public avec les besoins de la population et du territoire

D'après l'OCDE²⁷, la qualité de l'investissement public local repose sur trois axes :

- ◆ coordonner davantage l'investissement public local entre toutes les strates de collectivités ;
- ◆ renforcer les capacités des collectivités en matière de sélection et d'évaluation des investissements tout en y associant le public ;
- ◆ veiller à avoir un cadre stable pour l'investissement public local (normes, cadre budgétaire, commande publique, marchés publics, etc.).

En suivant ce cadre conceptuel, la mission s'est attachée à détailler les conditions permettant d'assurer la qualité des investissements locaux :

1/ Le projet doit être inscrit dans une stratégie territoriale cohérente et mis en œuvre à un échelon pertinent. A cet égard, la mission a constaté le foisonnement des documents stratégiques, en particulier dans le domaine de la transition écologique²⁸, ce qui se traduit par des difficultés de mise en œuvre cohérente à l'occasion d'un projet d'investissement.

²⁷ *Source : OCDE, Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement, mars 2014.*

²⁸ Notamment les schémas d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), les schémas de cohérence territoriale (SCoT), les plans locaux d'urbanisme (PLU), les plans climat-air-énergie territorial (PCAET), les plans de mobilité (PDM), les programmes locaux de l'habitat (PLH).

2/ Le projet doit être adapté aux besoins. À cet égard, la mission a constaté que de nombreuses collectivités disposaient d'une stratégie patrimoniale, fondée sur un inventaire mis à jour régulièrement²⁹. Cette stratégie patrimoniale peut consister en un schéma directeur immobilier s'agissant de la gestion des actifs existants, ainsi qu'en des PPI pour les projets des années à venir.

L'évaluation des investissements, ex ante ou ex post, demeure toutefois embryonnaire dans les collectivités territoriales, en l'absence d'obligation réglementaire les concernant. De même, le soutien de l'État à ces investissements se fait sans évaluation socio-économique précise : bien que les instructions sur l'attribution des soutiens de l'État à l'investissement local demandent de porter attention à l'évaluation socio-économique des projets locaux, les préfets n'ont dans les faits pas de soutien ou de guide opérationnel pour effectuer ces évaluations³⁰.

L'extension aux projets les plus coûteux des collectivités de l'obligation d'évaluation socio-économique est susceptible d'éclairer la décision publique, ainsi que la démocratie locale, pour les dossiers les plus structurants, sans alourdir la charge administrative pesant sur la plupart des investissements locaux. Dès lors, cette piste mérite d'être approfondie, dans le cadre plus large des travaux en cours pour la refonte de la procédure d'évaluation socio-économique.

Proposition n° 4 : Mener, dans le cadre des travaux de refonte de la procédure d'évaluation socio-économique, une réflexion en lien avec les représentants des collectivités territoriales sur la pertinence et les conditions d'une extension de cette procédure aux investissements publics locaux. (SGPI, DGCL).

3/ Le projet doit être mis en œuvre et géré de façon efficiente. En effet, la mission a identifié que **les dépenses de fonctionnement consacrées à la gestion des équipements des collectivités territoriales se sont élevées à 32,5 Md€ en 2020³¹**, somme qui s'est vraisemblablement accrue depuis dans le contexte d'inflation. Le renchérissement de ces dépenses de fonctionnement s'est traduit concrètement par la fermeture de plusieurs équipements à haute consommation énergétique par les collectivités en 2022-2023.

L'évaluation des dépenses de fonctionnement induites par les investissements est ainsi une obligation réglementaire pour les investissements les plus coûteux³², mais aussi une nécessité pour assurer la soutenabilité budgétaire de la collectivité. Certaines collectivités territoriales mettent en œuvre d'ores et déjà des bonnes pratiques en la matière, notamment en incluant les dépenses de fonctionnement induites par les investissements dans leurs PPI.

2.3.2. Dans un contexte de développement des investissements dans la transition écologique, l'ingénierie technique est une ressource rare, mais nécessaire pour réaliser des investissements de qualité

L'ingénierie est un terme polysémique, recouvrant de manière générale la capacité d'une collectivité territoriale à mener à bien un investissement, depuis la conception du cadre stratégique dans lequel il s'inscrit jusqu'à son inauguration. Cette ingénierie peut être internalisée par la collectivité, externalisée auprès d'un prestataire, ou faire l'objet d'un appui de la part de l'État ou d'autres collectivités (conseils départementaux, notamment).

²⁹ 62 % des départements ayant répondu au questionnaire de la mission ont indiqué mettre à jour l'inventaire de leur patrimoine plusieurs fois par an.

³⁰ *Source : Cour des comptes, référé S2021-1036, Les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local, mai 2021.* Le constat de la Cour doit être nuancé par la mise en place de la grille d'analyse pour le fonds vert.

³¹ Dont 18,1 Md€ de frais de personnel et 14,4 Md€ d'achats et charges externes.

³² Dont les seuils sont fixés par le décret n° 2016-892 du 30 juin 2016 relatif à la définition de seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement prévus par l'article 107 de la loi NOTRE.

L'État a réinvesti le champ de l'appui à l'ingénierie des collectivités avec la création en 2019 de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), qui a vocation à conseiller et accompagne les collectivités territoriales et leurs groupements dans leurs projets de développement dans « *les territoires caractérisés par des contraintes géographiques, des difficultés en matière démographique, économique, sociale, environnementale ou d'accès aux services publics.* »³³

L'ANCT intervient aux côtés d'autres opérateurs de l'État, notamment des opérateurs techniques comme le Cerema et l'Ademe. Les collectivités rencontrées par la mission ont indiqué que la multiplicité des opérateurs de l'État finançant ou réalisant des prestations d'ingénierie sur des champs proches se traduit par un **manque de lisibilité, spécialement dans le champ de la transition écologique.**

Ce champ est pourtant celui où les ressources internes des collectivités sont peu fournies au regard des besoins identifiés³⁴, et constituent donc potentiellement un goulot d'étranglement pour leurs investissements dans ce domaine.

La mission préconise qu'au plan local, l'ensemble de l'offre de l'ingénierie des agences soit sous le pilotage du préfet de département, sur le modèle actuellement en vigueur pour l'ANCT, afin de favoriser leur appropriation par les collectivités territoriales.

Compte tenu du manque de ressources des collectivités dans le domaine de la transition écologique, l'offre de services de ces agences pourrait être complétée pour intégrer l'accompagnement dans la réalisation des projets, dans les territoires où cette ingénierie est insuffisamment couverte par l'ingénierie privée ou l'ingénierie publique d'autres collectivités (départements, EPCI).

Proposition n° 5 : Placer le préfet de département au cœur de l'offre territoriale des agences d'ingénierie de l'État (ANCT, Ademe, Cerema), développer l'ingénierie d'accompagnement à la réalisation de projets dans le domaine de la transition écologique. (Première ministre, DGCL, DGALN).

2.3.3. Les enjeux de l'investissement local, au regard des exigences de la transition écologique, doivent conduire les collectivités et l'État à mieux partager l'information financière

L'investissement des collectivités territoriales apparaît comme un enjeu local dans chaque collectivité territoriale, mais aussi national, compte tenu du rôle des collectivités comme premier investisseur public, en particulier dans le domaine de la transition écologique. **Un meilleur partage de l'information sur l'investissement des collectivités permettrait ainsi aux décideurs locaux et nationaux de concevoir leurs politiques et de mener leurs arbitrages sur la base de données de qualité et homogènes entre les collectivités.**

Outre l'amortissement, évoqué dans la partie 2.2.3 *supra*, la mission a identifié trois vecteurs par lesquels cette information pourrait être améliorée.

³³ Article L. 1231-1 du CGCT.

³⁴ *Source : Rapport de l'IGF d'octobre 2023 relatif aux frais de personnel et aux achats et charges externes des collectivités.*

En premier lieu, il apparaît nécessaire de rapprocher le compte administratif de l'ordonnateur et le compte de gestion du comptable au sein d'un **compte financier unique** (CFU)³⁵. En effet, l'information financière des collectivités territoriales est à l'heure actuelle dispersée entre ces deux comptes, ce qui a des incidences concrètes sur la connaissance des investissements. À titre d'exemples :

- ♦ les restes à réaliser, correspondant aux engagements non encore payés, ne peuvent pas être consolidés. Le niveau national n'a donc qu'une vision rétrospective de l'investissement (investissements payés) et non une vision contemporaine (investissements engagés, mais pas encore payés) ;
- ♦ l'état du patrimoine des collectivités territoriales n'est pas fiable et des écarts de valorisation du simple au double sont relevés par les chambres régionales des comptes entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif. Seules des bases de données extra-comptables permettent donc d'appréhender, partiellement, les équipements situés dans le patrimoine des collectivités territoriales.

La loi de finances pour 2019 et la loi de finances pour 2021 ont prévu l'expérimentation du CFU pendant les exercices budgétaires 2021, 2022 et 2023. Un bilan de l'expérimentation doit être transmis par le Gouvernement au Parlement au plus tard le 15 novembre 2023.

Proposition n° 6 : Dans le cas où l'expérimentation du compte financier unique est jugée concluante par le rapport du Gouvernement au Parlement, étendre le compte financier unique à l'ensemble des collectivités territoriales. (DGFIP).

Le **budget vert**³⁶ est un deuxième axe d'amélioration du partage d'informations entre l'État et les collectivités territoriales. En effet, le budget vert répond aux enjeux d'investissements dans la transition écologique :

- ♦ évaluer les conséquences environnementales des politiques budgétaires et fiscales et de suivre leurs évolutions ;
- ♦ évaluer la cohérence des politiques menées avec les engagements nationaux et internationaux pris en matière environnementale ;
- ♦ contribuer au débat public à partir de données factuelles.

Le budget vert est donc à la fois un outil de transparence budgétaire et une source d'informations pour les collectivités territoriales. Il est déjà utilisé par certaines collectivités³⁷, sans pour autant que son cadre soit harmonisé. Il intéresse également de plus en plus les banques qui souhaitent proposer des prêts « verts » à leurs investisseurs et à leurs emprunteurs. De l'avis des banques rencontrées, ces prêts verts n'offrent pas de taux nettement préférentiels à l'heure actuelle par rapport aux prêts habituels. En outre, ils induisent une charge de rapport accrue pour les banques, et par-delà les investisseurs, afin de vérifier le caractère écologique du projet. Des objectifs de communication peuvent cependant conduire une collectivité à d'ores et déjà souscrire des prêts « verts ».

³⁵ Ces deux comptes sont prévus par l'article L. 1612-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT)³⁵. Ils sont la conséquence de la séparation entre l'ordonnateur, qui émet le titre de recette ou le mandat de dépense (les ordonnateurs principaux sont le maire pour la commune, le président du conseil départemental pour le département, le président du conseil régional pour la région), et le comptable, qui procède au paiement des dépenses et à l'encaissement des produits.

³⁶ La démarche de budgétisation verte s'inscrit dans le cadre de l'initiative de l'OCDE « *Paris collaborative on Green Budgeting* », lancée avec le soutien et la participation de la France lors du *One planet summit* de décembre 2017.

³⁷ Quatre des treize régions métropolitaines ont par exemple mis en place un budget vert. *Source* : IRCE (2023). *Budgétisation verte : retours d'expérience des collectivités*.

Rapport

Les collectivités territoriales ne sont pas à ce jour soumises à une démarche de budget vert. Compte tenu de l'intérêt accru manifesté pour le budget vert par une multiplicité d'acteurs, et de l'enjeu d'apporter au débat public un moyen d'évaluer la contribution d'une collectivité à la transition écologique, il apparaît pertinent d'adopter un cadre de budget vert harmonisé.

Afin de minimiser le coût de l'appropriation par les collectivités du dispositif et de fiabiliser la méthode, il importe qu'une large partie de la cotation soit automatisée, ce qui amène à fonder la méthode du budget vert sur la comptabilité existante des collectivités territoriales, par nature et par fonction.

Celle-ci ne permettra pas de prime abord un classement exhaustif des dépenses des collectivités territoriales selon leurs effets sur l'environnement, mais permettrait d'engager un processus en faveur d'une meilleure information financière en matière environnementale.

Cette information automatisée pourra être commentée et précisée par les collectivités concernées dans leurs annexes budgétaires et comptables.

Dans un premier temps, et afin de favoriser l'appropriation progressive de la démarche par les collectivités territoriales, seules les dépenses d'investissement pourraient être concernées par le budget vert. Elles sont en effet plus pilotables que les dépenses relatives au fonctionnement, et leur classification dans le budget vert est donc susceptible de connaître des évolutions plus rapides.

Un seuil de population pourrait par ailleurs être retenu, afin que la méthode harmonisée des budgets verts ne concerne dans un premier temps que les collectivités de taille importante, pour lesquelles les données relatives à la transition environnementale présentent le plus d'enjeux.

Ce cadre serait précisé par le groupe de travail inter-administrations constitué de la DGCL, de la DGFIP, de la DB et du CGDD, chargés depuis le printemps 2023 de piloter l'élaboration d'une méthodologie de confection d'un « budget vert » pour les collectivités territoriales, en concertation avec les associations d'élus.

Proposition n° 7 : Constituer un cadre de budget vert pour les collectivités territoriales, harmonisé au niveau national et fondé sur la comptabilité. Cette méthodologie devrait en premier lieu couvrir les investissements. (DGCL, DGFIP, DB, CGDD).

La nomenclature comptable actuelle n'est pas conçue pour prendre en compte les enjeux environnementaux des dépenses des collectivités. Dès lors, le budget vert ne pourra concerner qu'une part de ces dépenses. Une évolution de la nomenclature comptable pourra être engagée ultérieurement afin que le budget vert puisse prendre en compte de manière plus précise l'effet sur l'environnement des dépenses d'investissement des collectivités.

Si ces propositions sont retenues, elles devront, tout comme les propositions relatives à l'amortissement, être intégrées dans les instructions comptables de la DGFIP et dans le recueil des normes comptables pour les entités publiques locales, dont l'homologation est attendue, comme c'est déjà le cas pour les recueils applicable à l'État, aux organismes de sécurité sociale et aux établissements publics.

Enfin, les évaluations menées par la mission, tant des besoins d'investissements que des économies possibles, méritent d'être approfondies et actualisées régulièrement.

Instance partagée entre l'État et les collectivités pour la collecte, l'analyse et le partage des informations financières, l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) apparaît être l'instance idoine pour poursuivre dans le temps ce travail d'évaluation, auquel pourrait être joint un rôle d'identification et de diffusion des bonnes pratiques de conduite et de réalisation des investissements. L'OFGL pourrait s'appuyer sur des sources de données et d'expertises financières et extra-financières afin de mener ses analyses, au service des exécutifs locaux, du Gouvernement et du parlement.

Proposition n° 8 : Approfondir et actualiser les évaluations menées par la mission s'agissant des besoins d'investissements et des économies possibles (OFGL).

Le texte institutif de l'OFGL pourra être revu pour prendre en compte ce rôle renforcé.

2.4. Les collectivités territoriales disposent de marges de manœuvre financières pour répondre aux enjeux d'investissements des années à venir

2.4.1. En 2022, la trésorerie des collectivités territoriales a atteint un niveau historique et leur capacité de désendettement s'est améliorée

Après avoir recherché les possibilités de réallocations et d'optimisation de l'investissement des collectivités territoriales afin de financer les nouveaux besoins identifiés par la mission, celle-ci a cherché à évaluer si la situation financière des collectivités territoriales leur permettait d'accroître leur niveau d'investissement, tant en mobilisant leur trésorerie qu'en s'endettant.

La situation financière des collectivités s'est améliorée depuis 2015 :

leur trésorerie a crû de près de 25 Md€, pour atteindre 65,7 Md€ en 2022 (cf. graphique 6). Cette amélioration concerne l'ensemble des strates de collectivités ;

- ♦ le délai de désendettement³⁸ s'est réduit (cf. graphique 7) d'une année pour les communes et EPCI (pour atteindre 4,3 ans), de 2,5 ans pour les départements (pour atteindre 2,6 ans) et de 0,6 an, pour les syndicats (pour atteindre 4,9 ans). Les régions font exception à ce mouvement : leur délai de désendettement, qui s'était amélioré de 2015 à 2019 (-0,9 ans, pour atteindre 4,3 ans) a augmenté parallèlement à la crise sanitaire et à la mise en œuvre du plan de relance, pour atteindre 5,5 ans (+1,2 ans) ;
- ♦ le taux d'épargne brute³⁹ du bloc communal et des départements a augmenté : +3,1 points pour le bloc communal, pour atteindre 19,1 %, +6,7 points pour les départements, pour atteindre 17,0 %.

Cette amélioration générale n'exclut pas que certaines collectivités soient en difficulté financière. Toutefois, la majeure partie d'entre elles ont pu redresser leur situation au cours des dernières années : en 2015, 39 % de la population vivait dans un EPCI dont la trésorerie et celle de ses communes membres couvrait deux mois ou moins de dépenses totales. En 2022, cette part a été ramenée à 21 %.

Il apparaît difficile d'identifier la trésorerie pouvant être mobilisée pour accroître le niveau d'investissement des collectivités. En effet, la mission ne dispose pas des restes à réaliser sur les investissements engagés par les collectivités territoriales, et n'a donc pas pu évaluer la part de la trésorerie gagée par ces restes à réaliser. Toutefois, la mission constate que la trésorerie couvrait 22 % des dépenses totales des collectivités en 2022 (soit 2,7 mois de dépenses), contre 16 % en 2015 (soit 1,9 mois de dépenses). En particulier, l'augmentation de la couverture des dépenses totales par la trésorerie est importante pour le bloc communal (de 20 % à 26 % des dépenses) et les départements (de 7 % à 16 % des dépenses).

Si les collectivités ramenaient leur trésorerie au niveau de 2015 (en mois de dépenses), elles pourraient mobiliser environ 20 Md€, certaines collectivités ayant davantage de marges de manœuvre financières que d'autres.

³⁸ Défini comme « encours de dette / recettes réelles de fonctionnement ».

³⁹ Défini comme « (recettes réelles de fonctionnement – dépenses réelles de fonctionnement (y.c. charges d'intérêt)) / recettes réelles de fonctionnement »

Rapport

S'agissant de l'endettement, les collectivités territoriales, et en particulier les communes, EPCI, syndicats et départements, disposent en moyenne de marges de manœuvre pour s'endetter davantage, compte tenu de la diminution de leurs délais de désendettement jusqu'en 2022.

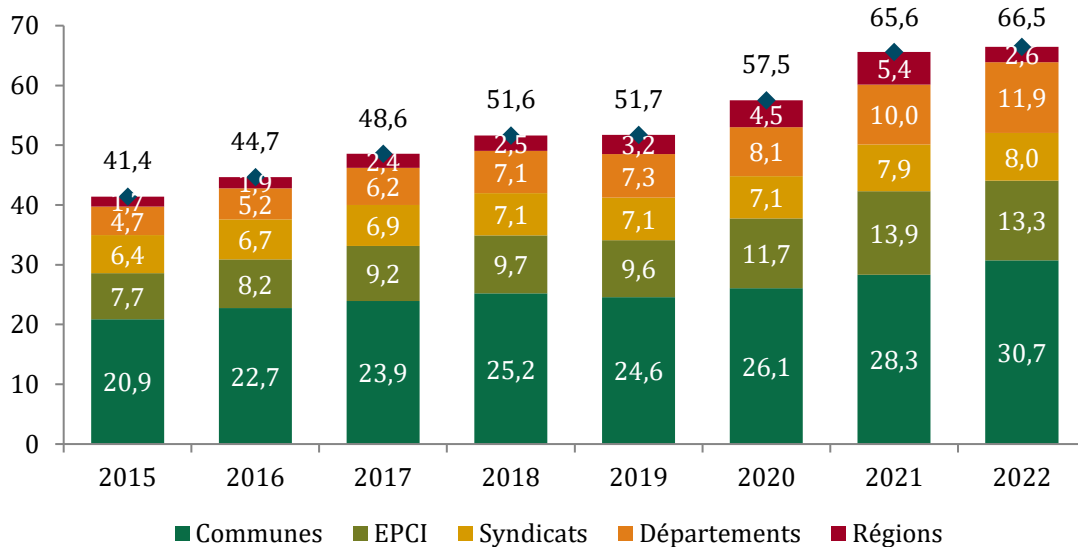
Par exemple, si toutes les collectivités qui ont en 2022 un délai de désendettement inférieur à 5 ans portaient leur endettement à ce niveau :

- ♦ le bloc communal pourrait mobiliser 23 Md€ ;
- ♦ les départements pourraient mobiliser 31 Md€ ;
- ♦ les régions pourraient mobiliser 3 Md€.

Ce chiffrage ne tient pas compte de l'évolution de la conjoncture en 2023.

La mobilisation du levier de l'endettement pour investir davantage serait à concilier avec les objectifs du projet de loi de programmation des finances publiques, qui prévoit une diminution de la dette des administrations publiques locales (APUL) d'ici 2027⁴⁰.

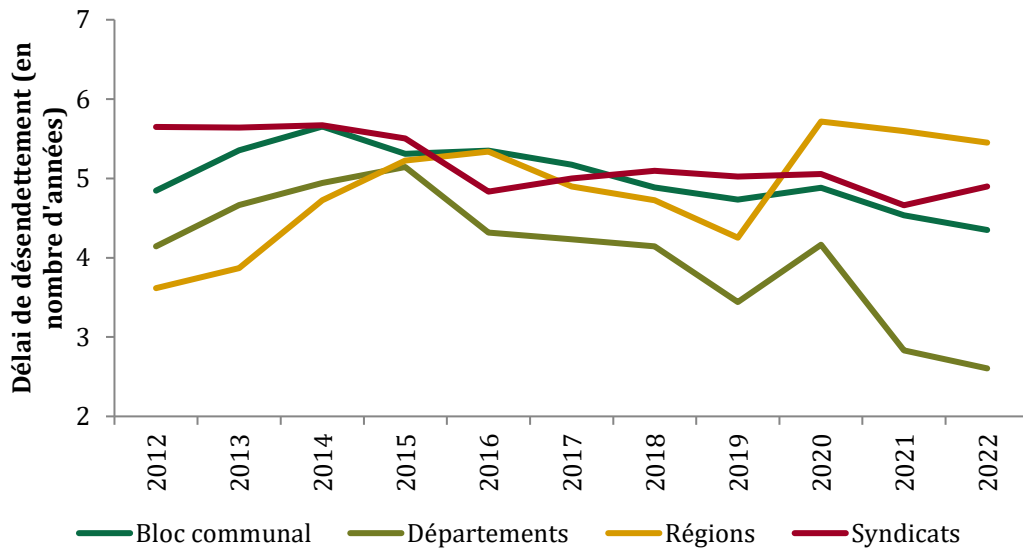
Graphique 6 : Évolution de la trésorerie des collectivités entre 2015 et 2022 (en Md€)



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

⁴⁰ La dette des APUL passerait de 9,4 % en 2022 à 7,4 % en 2027.

Graphique 7 : Évolution du délai de désendettement des collectivités entre 2012 et 2022



Champ : Budgets principaux et annexes. Le bloc communal inclut les EPCI et les communes. La métropole de Lyon et la ville de Paris sont incluses, par convention, dans le bloc communal. Les métropoles du Grand Paris et de Nice ne sont pas incluses dans l'analyse du bloc communal en raison de l'absence des données 2022 dans la base de l'OFGL.

2.4.2. La conjoncture se tend en 2023, ce qui pourrait freiner l'investissement des collectivités à compter de 2024

La majeure partie des collectivités locales et de leurs associations rencontrées par la mission indiquent que la conjoncture des années 2021-2022 a été favorable au redressement des finances locales et ont libéré des capacités d'investissement. Toutefois, elles soulignent un retournement de conjoncture, lié notamment à l'inflation.

Selon les prévisions disponibles, la situation financière des collectivités territoriales devrait être moins favorable en 2023. La situation périodique des opérations comptables des collectivités publiée par la DGFIP fait état d'une diminution de 15 % de l'épargne brute des collectivités territoriales au 31 août 2023 par rapport au 31 août 2022. Les prévisions pour 2023 de la Banque postale⁴¹ anticipent une baisse de 9 % de l'épargne brute par rapport à 2022. Les départements seraient particulièrement touchés, la Banque postale anticipant une diminution de leur épargne brute de 31 % en 2023. Si ces baisses apparaissent élevées, il est à noter qu'elles se situent par rapport à des points hauts.

L'anticipation d'une situation financière plus tendue pourrait amener les collectivités territoriales à revoir leurs investissements à la baisse, selon des proportions non chiffrables par la mission. Dans ce contexte, les collectivités expriment un fort besoin de visibilité sur l'évolution des financements de l'État, auquel la mission s'attache à répondre en matière de dotations d'investissement (cf. partie 3.2.1) mais qui pourrait également concerner d'autres ressources des collectivités.

⁴¹ *Source : Banque postale, Note de conjoncture sur les finances locales, septembre 2023.*

3. La relation entre l'État et les collectivités territoriales en matière d'investissements locaux, déjà étroite, doit être adaptée à ces nouveaux enjeux

3.1. L'État est le premier cofinanceur des investissements des collectivités, avec un effet d'entraînement important

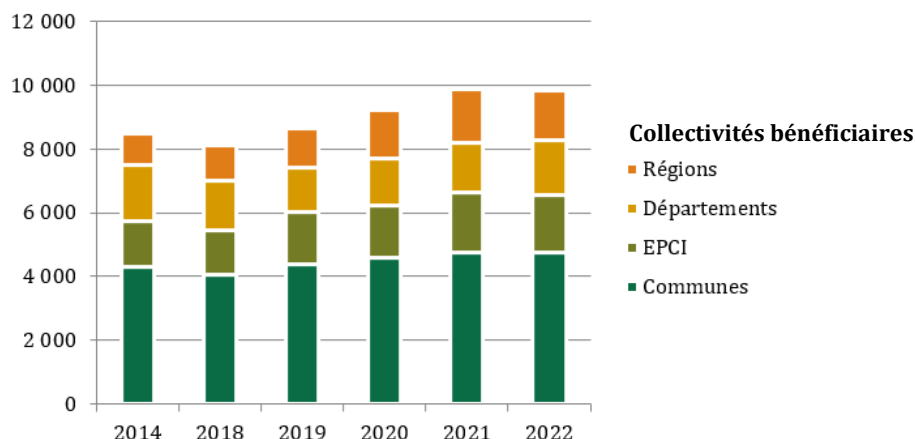
3.1.1. Les soutiens de l'État à l'investissement des collectivités se sont accrus de 16 % depuis 2014, pour atteindre près de 10 Md€, soit plus de 20 % des dépenses d'équipement des collectivités

Les soutiens de l'État et de ses opérateurs à l'investissement des collectivités territoriales s'élèvent à 9,83 Md€ en 2022⁴², en hausse de 16 % par rapport à 2014 et de 21 % par rapport à 2018. Ils ont évolué plus rapidement que l'inflation depuis 2018⁴³.

En 2022, ces dotations et subventions sont orientées en 2022 à 48 % vers les communes, à 18 % vers les EPCI, à 18 % vers les départements et à 16 % vers les régions (cf. graphique 8).

Les aides de l'État représentent 21 % des dépenses d'équipement des collectivités (hors syndicats) en 2022, après un pic de 23 % en 2020. Ces niveaux sont supérieurs à ceux de 2018-2019 (19 % en moyenne) et de 2014 (19,70 %).

Graphique 8 : Évolution des soutiens de l'État (y.c. FCTVA) à l'investissement des collectivités territoriales (en M€)



Note : Ne sont pas incluses dans ce graphique les subventions aux communes de moins de 500 habitants, ainsi que les subventions allouées aux syndicats. Ne sont pas inclus non plus certains prélèvements sur recettes.

Source : Comptes des collectivités.

En 2022, plus de 83 % des soutiens de l'État à l'investissement des collectivités territoriales (en CP) sont constitués des crédits budgétaires inscrits au programme 119⁴⁴ (1,76 Md€ en 2022) et du fonds de compensation de la TVA (FCTVA - 6,46 Md€ en 2022), qui est un prélèvement sur recettes.

⁴² Hors subventions d'investissement aux syndicats et hors subventions d'investissement aux communes de moins de 500 habitants.

⁴³ D'après l'OFGL, l'inflation portant sur les dépenses d'équipement des collectivités s'est élevée à 13,2 % entre 2018 et 2022.

⁴⁴ Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), dotation politique de la ville (DPV).

Ces soutiens devraient continuer à croître dans les années à venir, sous deux effets :

- ♦ les crédits budgétaires d'aide à l'investissement des collectivités ont atteint 3,99 Md€ d'autorisations d'engagement (AE) en loi de finances initiales pour 2023, en hausse de 34 % par rapport à 2022, principalement du fait de la création du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, dit « fonds vert », doté de 2 Md€⁴⁵ ;
- ♦ le niveau historique de l'investissement local en 2022 devrait se traduire par une hausse du FCTVA dans les années à venir. Le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 prévoit ainsi que le FCTVA atteigne 6,70 Md€ en 2023 et 7,10 Md€ en 2024 (+10 % par rapport à 2022).

3.1.2. L'investissement local n'augmente pas à due proportion des dotations et subventions

Les soutiens financiers se traduisent effectivement par une augmentation des dépenses d'équipement des collectivités territoriales : la mission, appuyée par le pôle de science des données de l'IGF, estime qu'une année donnée, une augmentation de 1 € des dotations et subventions (en crédits de paiement) est corrélée avec un accroissement de 0,73 € des dépenses d'équipement des collectivités territoriales bénéficiaires⁴⁶.

Ce résultat signifie toutefois que **de l'ordre de 20 % à 30 % des soutiens financiers ne se répercutent pas dans les dépenses d'équipement**. Ceci peut être causé par un effet de substitution : les collectivités bénéficiaires des subventions peuvent en faire usage pour déclencher des investissements qui n'auraient pas été financièrement possibles, mais aussi pour réduire leur autofinancement de l'investissement et/ou leur endettement.

3.2. Les dotations d'investissement de l'État peuvent être améliorées pour inciter les collectivités territoriales à investir davantage dans la transition écologique

3.2.1. Pour intensifier leurs investissements de transition écologique, les collectivités doivent disposer d'une visibilité accrue sur les cofinancements qu'elles peuvent attendre de l'État, en contrepartie d'objectifs évalués

Un des principaux besoins exprimés par les collectivités territoriales et leurs associations représentatives vis-à-vis des soutiens financiers de l'État concerne leur visibilité pluriannuelle, au moins sur la durée d'un demi-mandat. En effet, la majeure partie des grandes collectivités territoriales disposent de PPI, pour lesquels une connaissance anticipée des cofinancements permet d'optimiser les plans de financement.

La contractualisation est un moyen de répondre à ce besoin de visibilité, en particulier dans le domaine de la transition écologique, compte tenu de l'ampleur des investissements requis pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et adapter les territoires au changement climatique.

⁴⁵ Dont 500 M€ relevant d'une compensation de la CVAE.

⁴⁶ La corrélation est semblable pour le FCTVA : une augmentation de 1 € du FCTVA une année donnée est corrélée à une augmentation de 0,79 € des dépenses d'équipement des collectivités territoriales bénéficiaires l'année suivante. Dans les deux cas, les résultats sont significatifs au seuil de 1 % : il y a 99 % de chances que la corrélation ne soit pas due au hasard.

Les contractualisations existantes⁴⁷ ne répondent pas pleinement aux besoins susmentionnés :

- ♦ les indicateurs fixés aux contractualisations existantes sont principalement de nature financière (montant engagé et taux d'engagement) alors que fixer des objectifs de politique publique, notamment dans le domaine de la transition écologique serait nécessaire pour évaluer *a posteriori* la performance d'un contrat ;
- ♦ les CRTE n'intègrent pas d'enveloppe financière pluriannuelle de la part de l'État.

La mission préconise donc de mener une contractualisation plus substantielle dans le domaine de la transition écologique, en particulier avec le bloc communal qui porte les deux tiers de l'investissement local. Cette contractualisation pourrait prendre appui sur les CRTE, qui présentent l'avantage d'être un outil contractuel centré sur la transition écologique, couvrant la quasi-totalité du territoire national. Elle serait fondée sur un projet de territoire, dont les collectivités territoriales et le représentant de l'État partageraient les objectifs.

Cette contractualisation comporterait des engagements mutuels : de la part de l'État, une visibilité pluriannuelle sur les financements d'investissement alloués⁴⁸, de la part des collectivités des objectifs de résultats en matière de transition écologique. Les objectifs de résultats contractualisés feraient l'objet de remontées de données consolidables de la part des collectivités bénéficiaires, permettant d'évaluer la performance de ces contrats et de leurs financements, et de valoriser leurs résultats auprès des citoyens.

Ces engagements mutuels resteraient fixés pendant la durée du contrat. La liste de projets prévue au contrat et correspondant à la déclinaison concrète de ces engagements serait souple et évolutive, notamment afin de prendre en compte les résultats des études d'ingénierie menées ainsi que les évolutions technologiques en matière de transition écologique. Cette flexibilité doit ainsi permettre de répondre au meilleur coût aux objectifs fixés dans le contrat.

Les conseils départementaux et régionaux pourraient être invités à s'associer à cette contractualisation, tant comme financeurs que comme porteurs de projets.

Proposition n° 9 : Mener une contractualisation plus substantielle avec les collectivités sur la transition écologique, par le biais de CRTE comportant des engagements mutuels (MTECT, préfectures) :

- ♦ le contrat serait issu du partage d'un projet de territoire et d'échanges préalables sur les projets d'investissement structurants ;
- ♦ une visibilité pluriannuelle serait donnée sur les financements de l'État ;
- ♦ des objectifs de résultats, quantitatifs et qualitatifs, seraient fixés conjointement.

Ces orientations de la mission apparaissent compatibles avec la circulaire n° 6420/SG du 29 septembre 2023 de mise en œuvre de la territorialisation de la planification écologique.

3.2.2. Les tours de table financiers devraient être simplifiés, afin d'accélérer la mise en œuvre des projets d'investissement

3.2.2.1. Les offres de financements de l'investissement des collectivités sont fragmentées, ce qui engendre des coûts de gestion importants et nécessite une rationalisation

Outre les aides budgétaires de droit commun, l'État et ses opérateurs assurent également le cofinancement d'investissements des collectivités par le biais d'appels à projets.

⁴⁷ Contrats de plan État-région (CPER) au niveau régional, CRTE au niveau des EPCI.

⁴⁸ Cette visibilité serait indicative, comme le sont les enveloppes financières des contrats signés par les conseils départementaux et régionaux avec les EPCI.

En 2022, 193 appels à projets de l'État et de ses opérateurs ont été recensés, dont 70 portés par les ministères et 123 par les opérateurs⁴⁹. Ces appels à projet concernent majoritairement la transition écologique.

Aux canaux de financement de l'État et de ses opérateurs s'ajoutent ceux des collectivités territoriales : les départements et les régions ont ainsi cofinancé les projets d'investissements communaux à hauteur de 3,13 Md€ en 2022. Le secteur privé peut également contribuer, vis des outils subventionnels (certificats d'économie d'énergie (CEE)⁵⁰) ou des outils financiers innovants (tiers financement⁵¹).

La diversité des sources de financement disponibles n'est pas sans lien avec la complexité des plans de financement : la mission a identifié des projets classiques de collectivités sollicitant jusqu'à dix lignes de financement différentes afin d'optimiser leur plan de financement. Inévitablement, ce travail retarde la réalisation du projet et mobilise une ingénierie financière. Les collectivités rencontrées par la mission ont souligné qu'elles devaient mobiliser des agents à temps plein⁵² pour effectuer une veille et répondre aux appels à projets. Certaines ont indiqué qu'elles renonçaient à répondre aux appels à projets, faute de temps et de moyens d'ingénierie.

Le mode de financement par appels à projets favorise ainsi les collectivités bénéficiant des moyens humains les plus importants, au détriment de l'équilibre territorial. Il est plus susceptible de susciter des effets d'aubaine que les financements de droit commun, en finançant des projets matures et qui auraient été réalisés sans subvention, compte tenu de son caractère ponctuel et des délais de réponse souvent courts.

La mission préconise une meilleure visibilité et une forte rationalisation des appels à projets de l'État et de ses opérateurs, afin de diminuer le temps consacré à la recherche de financements par les collectivités territoriales.

La mission propose plusieurs actions à cette fin :

- ◆ le préfet de département étant le représentant de l'État dans le département et le délégué départemental des opérateurs de l'État, il est légitime pour diffuser l'information sur les appels à projets et signer les décisions d'attribution de subventions aux collectivités de son ressort territorial. L'instruction des dossiers resterait assumée par les ministères / opérateurs, qui disposent de la compétence pour ce faire ;
- ◆ il convient de donner de la visibilité aux associations de collectivités territoriales sur les appels à projets en cours de réflexion, afin de recueillir leurs avis quant à la pertinence de leurs objectifs et de leurs cahiers des charges, et d'inciter leurs collectivités membres à préparer des dossiers qui pourront être déposés une fois l'appel à projets officiellement lancés ;

⁴⁹ *Source : Aides-territoires.*

⁵⁰ Les CEE reposent sur une obligation triennale de réalisation d'économies d'énergie imposée par l'État aux fournisseurs d'énergie, dénommés les « obligés » dans le dispositif. Pour remplir leurs obligations de réalisation d'économies d'énergie, les obligés peuvent obtenir des CEE en réalisant eux-mêmes des opérations d'économies d'énergie, en achetant des CEE à d'autres acteurs ayant mené des actions d'économies d'énergie ou en contribuant financièrement à des programmes d'accompagnement. Le dispositif des CEE peut ainsi financer les opérations d'investissement des collectivités territoriales, *via* des fonds apportés par les fournisseurs d'énergie.

⁵¹ Le tiers financement prend la forme d'un marché global de performance pour la rénovation énergétique d'un ou plusieurs bâtiments, afin de faciliter les opérations de rénovation énergétique des bâtiments publics. Il a été ouvert à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités s par la loi n° 2023-222 du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement pour favoriser les travaux de rénovation énergétique.

⁵² Parfois un ETP dans une communauté de communes, ou trois ETP dans un conseil départemental.

- ◆ les financements actuellement alloués sur appels à projets devraient par défaut être intégrés dans une des dotations d'investissement de l'État (cf. proposition n° 12). Inscrire ces financements dans le droit commun de l'action territoriale concertée entre les collectivités et l'État ne ferait pas obstacle au fléchage des crédits et à une communication adaptée répondant à l'initiative ministérielle ou de l'opérateur.

Ces orientations pourraient prendre la forme d'une circulaire de la Première ministre.

Proposition n° 10 : Rationaliser les appels à projets de l'État et de ses opérateurs (Première ministre) :

- ◆ affirmer l'échelon départemental de l'État comme lieu de synthèse de l'information et d'arbitrage ;
- ◆ donner une visibilité sur les calendriers et assurer un dialogue en amont avec les collectivités sur les objectifs et les attendus ;
- ◆ intégrer par défaut les financements dans les dotations de l'État prévues par la proposition n° 12.

Au-delà de cette proposition, la mission recommande de réserver le financement par appels à projets aux seuls sujets innovants ou expérimentaux. En effet, pour ces derniers, la forme de l'appel à projet peut avoir un sens compte tenu des incertitudes quant à la nature des projets émergents et à leurs besoins financiers. Pour des sujets davantage connus ou récurrents, une autre forme de financement, donnant plus de visibilité aux collectivités territoriales, pourrait être privilégiée.

Plus largement, le besoin de synthèse de l'information sur les sources de financement est fortement ressenti dans l'ensemble des collectivités territoriales. Compte tenu de son positionnement actuel, et du grand nombre d'offres de financement qu'elle recense d'ores et déjà⁵³, la plateforme « Aides-territoires » paraît être la mieux placée pour y répondre. Outre sa fonction d'information des collectivités, le développement récent de son offre de services (suivi de l'instruction des dossiers et de l'avancement des projets) serait pertinent pour disposer d'un outil partagé par tous les cofinanceurs des projets d'investissements locaux (État, opérateurs, collectivités territoriales, secteur privé), et ainsi d'alléger les échanges de documents et les modalités de rapport. Dès lors, la mission préconise la poursuite du renforcement de cette plateforme.

Proposition n° 11 : Renforcer la plateforme « Aides-territoires ». En faire à terme la plateforme de référence pour le dépôt des offres de financement, le suivi de l'instruction des dossiers puis le suivi de l'avancement des projets. (DGALN, DGCL).

3.2.2.2. Les dotations à l'investissement de l'État pourraient être rassemblées autour d'objectifs de politique publique

Comme évoqué dans la partie 2.1, la transition écologique est le premier enjeu d'investissement des collectivités territoriales dans les années à venir.

À l'heure actuelle, les dotations de l'État concourent à la transition écologique de manière dispersée : la DETR (15 % des montants attribués en 2021), la DSIL (16 %), la DSID (37 %), ainsi que le fonds vert créé en 2023⁵⁴.

⁵³ La plateforme recensait 2 500 aides aux communes actives en septembre 2023.

⁵⁴ La mission n'a pas été en mesure de chiffrer la contribution de la DPV à la transition écologique.

Rapport

Les préfetures peuvent orienter les projets vers les guichets de subventions en fonction des enveloppes disponibles et des caractéristiques des investissements. Ce travail est toutefois chronophage et dépendant des ressources disponibles. L'instruction des dossiers de subventions, leur attribution et leur paiement emploient 432 ETPT en 2023 dans les préfetures.

En outre, la mission a constaté des similitudes dans la répartition de ces subventions, qui pourraient justifier de les rassembler :

- ♦ **la DETR, la DSIL et la DSID présentent des caractéristiques différentes, mais favorisent toutes les territoires ruraux**, qui bénéficient de niveaux de subvention par habitant supérieurs à ceux des territoires urbains⁵⁵ ;
- ♦ **le cumul de DSIL et de DETR sur un même projet est en nette croissance**. En 2019, il concernait 182 projets, en 2020, 521 projets. En 2021, il a concerné plus de 1 284 projets, soit plus d'un tiers des projets financés par la DSIL.

Enfin, le taux de consommation de crédits de paiement de la DSID apparaît particulièrement bas (52 % en moyenne sur 2019-2022). Dans les départements qui ne mobilisent pas ce financement, celui-ci pourrait utilement être redéployé vers d'autres collectivités du même territoire, afin de mieux stimuler l'investissement public local.

Compte tenu de l'ensemble des analyses *supra*, la mission recommande **que les financements de l'État soient regroupés, et orientés vers des priorités de politique publique plutôt que vers des types de collectivités ou de territoires**. Cette approche accroîtrait la lisibilité des priorités données aux subventions d'investissement de l'État, notamment en faveur de la transition écologique.

Les dotations pourraient ainsi être regroupées comme suit :

- ♦ **une dotation « transition écologique »**, contractualisée dans un CRTE, et dont les critères d'attribution dépendent de la performance énergétique des investissements proposés. Cette nouvelle dotation rassemblerait le fonds vert, ainsi que les parts de la DETR, de la DSIL et de la DSID orientées vers la transition écologique. Le cas échéant, afin d'assurer l'accès des communes rurales à ces financements, une aide en ingénierie pourra leur être fournie pour préparer les dossiers de subventions et suivre la réalisation de leurs investissements dans ce domaine ;
- ♦ **une dotation « cohésion des territoires »**, non contractualisée, qui prendrait en compte les besoins des territoires dans leur variété, ainsi que la capacité financière des collectivités à mener à bien ces investissements. Cette dotation rassemblerait les parts de la DETR, de la DSIL et de la DSID non orientées vers la transition écologique, ainsi que la DPV et la section locale du FNADT⁵⁶. Le cas échéant, des objectifs nationaux pourront être fixés par circulaire ministérielle aux préfets pour qu'ils attribuent une part donnée de cette dotation à certains territoires identifiés comme prioritaires par le Gouvernement⁵⁷.

Les autres subventions de l'État et de ses opérateurs pourraient à terme être intégrées dans ces dotations, attribuées par les préfets.

⁵⁵ *Source : Comptes rendus d'exécution de la DETR, de la DSIL et de la DSID.*

⁵⁶ Fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

⁵⁷ Il convient de souligner que la fin des guichets consacrés aux territoires ruraux ou aux quartiers prioritaires de la politique de la ville n'a pas pour corollaire nécessaire la réduction des fonds qui leur sont alloués : à titre d'exemple, à compter de 2018, la DSIL a cessé de disposer d'enveloppes spécifiques pour les métropoles et les territoires ruraux. Pour autant, le compte rendu d'exécution de la DSIL 2018 souligne que « *les crédits attribués aux territoires ruraux ont été plus élevés qu'à l'époque où il y avait une enveloppe dédiée, ce qui confirme que la déconcentration est la formule la plus efficace* ».

Proposition n° 12 : Rassembler les dotations de l'État selon des grands objectifs de politique publique (DGCL) :

- ♦ **une dotation « transition écologique » ;**
- ♦ **une dotation « cohésion des territoires ».**

Toutes les collectivités pourraient être éligibles à ces deux dotations dès lors que leur projet répond aux objectifs de politique publique qu'elles poursuivent. Cette non-discrimination selon le type de collectivité est déjà en vigueur dans le cas du fonds vert et serait donc élargie.

Cette nouvelle architecture des dotations pourrait créer des incertitudes. Afin d'éviter que le niveau d'investissement des collectivités en pâtisse, une attention particulière devra être donnée aux éléments suivants si la recommandation de la mission est suivie :

- ♦ **sa prévisibilité** : la trajectoire financière de ces dotations devra être définie, *via* par exemple la loi de programmation des finances publiques ;
- ♦ **sa simplicité** : les prérequis fixés pour les dossiers de financement devraient être proportionnée aux enjeux financiers, pour permettre à tout type de collectivités de candidater ;
- ♦ **la charge de compte rendu imposée aux préfetures, qui doit être réduite.** A cet égard, l'usage systématique de plateformes centralisées, comme Aides-territoires et Démarches-simplifiées, doit permettre de consolider de façon automatisée les données sur les projets financés.

3.2.3. La principale dotation d'investissement de l'État, le FCTVA, devrait être orientée en faveur des collectivités investissant le plus en faveur de la transition écologique, ou présentant des difficultés financières les empêchant d'investir

Le FCTVA est la principale aide de l'État aux collectivités territoriales en matière d'investissement. Il consiste en un prélèvement sur recettes, non plafonné budgétairement, visant à compenser, à un taux forfaitaire, la charge de TVA supportée par les collectivités territoriales et leurs groupements sur leurs dépenses réelles d'investissement. Il s'agit, avec le fonds vert, du seul concours bénéficiant à l'ensemble des collectivités et de leurs groupements.

Il est à noter que le FCTVA ne constitue pas un remboursement de la TVA. En effet, les collectivités et leurs groupements ne sont pas considérés comme des assujettis à la TVA pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques et ne peuvent donc prétendre au remboursement de la TVA, qui serait contraire au droit européen⁵⁸. **Le FCTVA est donc un mécanisme destiné à soutenir l'investissement local** et n'est pas régi par le principe de compensation des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales issu de l'article 72-2 de la Constitution.

Compte tenu des volumes financiers du FCTVA, la mission a recherché les axes de progrès qui étaient envisageables pour cette dotation. Elle a notamment identifié les limites suivantes :

- ♦ **le FCTVA stimule l'investissement local de manière indiscriminée**, sans que l'État, en tant que financeur, puisse apprécier la qualité de la dépense ou sa cohérence avec ses objectifs de politique publique ;
- ♦ **le FCTVA intervient *a posteriori* et ses évolutions ne suivent pas les besoins de financement des collectivités** : du fait du cycle électoral et des délais de perception du FCTVA, celui-ci est relativement plus faible lorsque l'investissement des collectivités est plus fort (fin de mandat), et relativement plus fort quand l'investissement des collectivités territoriales est plus faible (année de l'élection et début de mandat) ;

⁵⁸ Directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA au sein de l'UE.

- ♦ **le FCTVA n'est pas neutre en matière de gestion**, puisqu'il encourage les collectivités à acquérir des équipements plutôt que d'en avoir la simple disposition (location par exemple)⁵⁹ ;
- ♦ **la réforme de l'automatisation du FCTVA n'a pas mis fin au contrôle du FCTVA par les préfetures⁶⁰, ni au risque de verser du FCTVA au titre de dépenses non éligibles**. La mission a identifié de tels risques, sans pouvoir évaluer leur montant au niveau national. Elle a par ailleurs constaté que le niveau de contrôle du FCTVA selon les préfetures était hétérogène, en fonction des effectifs alloués et de leurs compétences.

Compte tenu des limites identifiées concernant ce dispositif, et du fait qu'il s'agit de la principale ressource allouée par l'État en soutien à l'investissement des collectivités, la mission recommande de le réformer. Cette réforme devrait poursuivre les objectifs suivants :

- ♦ **un objectif de ciblage en faveur de la transition écologique**. En effet, il s'agit du besoin d'investissement le plus coûteux pour les années à venir (cf. partie 2.1), ce qui justifie que l'État vienne en appui des collectivités territoriales investissant dans cette politique publique ;
- ♦ **un objectif de progressivité et de visibilité**, afin de favoriser l'acceptabilité de la réforme et de ne pas bouleverser le financement des plans d'investissement des collectivités, qui s'inscrivent dans des perspectives pluriannuelles ;
- ♦ **un objectif d'économie de moyens humains**, compte tenu de l'ingénierie financière déjà déployée par l'État et les collectivités territoriales. Ceci implique de réorienter le FCTVA sur des dispositifs existants, plutôt que sur des financements nouveaux ;
- ♦ **un objectif de maîtrise des risques**, afin d'éviter le financement de dépenses inéligibles ;
- ♦ **un objectif d'économie de moyens financiers**, que permet d'envisager le fait que le soutien de l'État à l'investissement des collectivités représente plus de 20 % de leurs dépenses d'équipement, un niveau en hausse depuis 2020, qui devrait encore augmenter dans les années à venir avec le fonds vert.

Pour mener à bien cette réforme, la mission recommande en premier lieu de mener un audit du FCTVA, qui permettrait d'évaluer plus précisément les limites susmentionnées.

Si cet audit confirme les problématiques identifiées par la mission, la mission préconise de diminuer le FCTVA, par une diminution progressive du taux de compensation (par exemple d'un point par an). Par rapport à une réduction de l'assiette du FCTVCA, une telle réduction du taux présente l'avantage de la simplicité de mise en œuvre, et peut même stimuler l'investissement à court terme puisque les collectivités territoriales bénéficieront d'une moins bonne compensation de la TVA pour les investissements plus tardifs.

La réduction du FCTVA permise par ces mesures pourrait être affectée à un ou plusieurs des usages suivants, ne passant plus par le canal du prélèvement sur recettes :

- ♦ **renforcement de la dotation budgétaire « transition écologique »** préconisée *supra*. Si le FCTVA était alloué à cette fin, l'État serait en mesure de financer la transition écologique à hauteur de 6,4 Md€, soit plus de 30 % de l'effort d'investissement des collectivités territoriales requis en la matière (cf. partie 2.1)⁶¹ ;

⁵⁹ Par exemple qu'une collectivité peut récupérer la TVA sur les véhicules qu'elle acquiert, mais pas sur les véhicules qu'elle loue en location longue durée.

⁶⁰ Les préfetures consacrent encore 122 ETPT au FCTVA en 2023.

⁶¹ 2,0 Md€ de fonds vert (hors compensation CVAE) + 3,6 Md€ de FCTVA (50 % du FCTVA attendu pour 2024 dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027) + 0,8 Md€ de DETR, DSIL, DSID, correspondant au montant de ces enveloppes affectés à la transition écologique en 2021.

Rapport

- ♦ **abondement de la section de fonctionnement des collectivités en situation financière trop difficile pour pouvoir investir, *via* le renforcement de la péréquation verticale ;**
- ♦ **intégration aux économies du budget de l'État.** En particulier, il apparaîtrait justifié que si l'audit susmentionné identifie que du FCTVA a été alloué à tort à certaines collectivités, celui-ci ne soit pas redéployé, mais réintégré au budget de l'État.

Proposition n° 13 : Mener un audit du FCTVA (*mission d'inspection ou DGCL, DGFIP, DB*). S'il confirme les limites identifiées par la mission, réorienter progressivement ce dispositif vers :

- ♦ **un verdissement, via le renforcement de la dotation budgétaire « transition écologique » ;**
- ♦ **un renforcement de la section de fonctionnement des collectivités les plus défavorisées ;**
- ♦ **des économies.**

CONCLUSION

Au terme de son rapport, et en complément des analyses exposées ci-dessus, la mission affirme deux convictions vis-à-vis de l'investissement des collectivités territoriales :

- ♦ **une conviction stratégique** : les enjeux présentés dans le rapport sont indissociables des questions portant sur la décentralisation dans son ensemble, notamment la répartition des compétences, l'articulation des différents niveaux de collectivités, leur mode de financement, ainsi que la dialectique entre les orientations de l'État et la libre administration des collectivités territoriales. Le rapport a tâché d'éclairer ces sujets sous l'angle particulier de l'investissement, sans prétendre y apporter des réponses définitives compte tenu de leur spectre plus large ;
- ♦ **une conviction opérationnelle** : la majeure partie des collectivités rencontrées par la mission portent des projets de territoire avec des ambitions d'investissements, en particulier dans le domaine de la transition écologique. Cette dynamique générale se heurte toutefois à des lenteurs et des complexités, du fait de l'application des procédures normatives, d'appels d'offres infructueux, de la levée d'éventuelles oppositions locales à l'investissement, et du temps que requièrent les tours de table financiers. Une action volontariste de l'État et des collectivités face à ces pesanteurs, lorsqu'elles ne sont pas justifiées, serait susceptible d'accélérer la réalisation des projets d'investissement et d'en optimiser les coûts. Une mission consacrée à ce sujet permettrait d'éclairer le Gouvernement et le Parlement sur les simplifications envisageables.

À Paris, le 31 octobre 2023

Les membres de la mission,

L'inspecteur des finances,



Amaury Decludt

L'inspectrice des finances,



Marie de Sarnez

L'inspecteur des finances adjoint,



Axel Gillot

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances,



Adolphe Colrat

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I :	ANALYSE QUANTITATIVE DE L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ANNEXE II :	ÉTAT DES LIEUX DU PATRIMOINE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ANNEXE III :	CRITÈRES DE QUALITÉ DE L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ANNEXE IV :	ÉVALUATION PROSPECTIVE DES BESOINS D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ANNEXE V :	SOUTIENS FINANCIERS À L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ANNEXE VI :	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
ANNEXE VII :	DIAPORAMA DE RESTITUTION
ANNEXE VIII :	LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Analyse quantitative de l'investissement des collectivités territoriales

SYNTHÈSE

Les collectivités territoriales portent la majorité des investissements publics (58 %). Leurs dépenses d'équipement atteignent 54 Md€ en 2022, en progression de 5 % par an depuis 2016, dont les deux tiers sont portés par le bloc communal.

Même exposées à l'inflation, les collectivités territoriales ont augmenté leurs dépenses d'équipement entre 2016 et 2022 de 10 % en volume pour les communes et EPCI, de 21 % pour les départements et de 12 % pour les régions.

Le renforcement de l'investissement est allé de pair avec une amélioration de la situation financière des collectivités : leur capacité d'autofinancement a progressé entre 2015 et 2022 tandis que l'endettement a diminué, sauf pour les régions. Leur trésorerie a atteint un niveau historique de 65,7 Md€, en hausse de près de 25 Md€ depuis 2015. Cette amélioration de la situation financière est constatée y compris chez les collectivités les plus en difficultés. L'année 2023 est néanmoins source d'inquiétudes. Les prévisions de la Banque postale anticipent une baisse de 9,0 % de l'épargne brute des collectivités par rapport à 2022.

Le niveau des dépenses d'équipement dépend des caractéristiques géographiques, démographiques et financières. Les plus petites collectivités, confrontées à des charges incompressibles, et les plus grandes, qui proposent une offre de biens et services plus importantes, investissent davantage que les autres. De même, les communes et EPCI de montagne, touristique et dont la population augmente sont confrontés à des besoins d'investissement supplémentaires.

Néanmoins, moins de **la moitié des écarts de dépenses d'équipement entre collectivités du bloc communal est expliquée par des caractéristiques structurelles, une large part restant le fait de choix de gestion. La mutualisation intercommunale des dépenses conduit par exemple à une hausse des dépenses d'équipement.**

Le haut niveau d'investissement atteint pose des défis aux collectivités :

- ◆ les dépenses de fonctionnement directement associées à la gestion des immobilisations existantes atteignent 32,5 Md€ et les besoins d'investissement théoriquement nécessaires à la réhabilitation de l'actif représentent 80 % des investissements annuels. Dans le même temps, les collectivités amortissent peu, alors que l'amortissement permet l'autofinancement des dépenses afférentes au patrimoine. Dès lors, **la mission est convaincue que l'amortissement doit devenir la règle plutôt que l'exception ;**
- ◆ tandis que les besoins relatifs à la transition environnementale sont croissants, la connaissance des investissements « verts » est déficiente. **La mission recommande en conséquence la mise en place d'une méthodologie harmonisée de budget vert des collectivités territoriales, construite à partir des données comptables et d'abord focalisée sur les investissements ;**

Enfin, les insuffisances des comptabilités patrimoniale et fonctionnelle, ainsi que l'absence d'une agrégation nationale de certaines données appellent un effort d'information financière plus précise. **Le compte financier unique, si l'expérimentation en cours est jugée concluante, doit être développé. La dématérialisation devra notamment permettre le suivi des restes à réaliser, information essentielle pour apprécier l'évolution à court terme des investissements.**

SOMMAIRE

1. LES DONNÉES COMPTABLES PRÉSENTENT DES LACUNES IMPORTANTES QUI NE PERMETTENT PAS UN SUIVI DU PATRIMOINE ET DES RESTES À RÉALISER CONSOLIDÉS AU NIVEAU NATIONAL	2
1.1. La généralisation du compte financier unique doit améliorer la sincérité des comptes des collectivités territoriales et le suivi de leurs investissements et de leur situation financière	5
1.1.1. <i>La dualité des états financiers ne permet pas de donner une image fidèle du patrimoine, de la gestion et de la situation financière des collectivités territoriales</i>	<i>5</i>
1.1.2. <i>L'expérimentation du compte financier unique se termine, le dispositif doit être généralisé si son bilan est jugé positif</i>	<i>8</i>
1.2. À condition qu'il fasse l'objet d'un cadre harmonisé et qu'il soit issu des données de comptabilité, le budget vert est un moyen de connaître l'effet sur l'environnement des dépenses d'investissement et pourrait ouvrir des canaux de financement plus favorables pour les collectivités	9
1.2.1. <i>Le budget vert concourrait à l'évaluation environnementale des investissements des collectivités</i>	<i>9</i>
1.2.2. <i>Le développement des prêts verts fléchés par projet est une opportunité pour les collectivités qui se dotent d'un budget vert</i>	<i>10</i>
1.2.3. <i>Les méthodologies relatives au budget vert sont hétérogènes</i>	<i>10</i>
1.3. Le développement des règles relatives à l'amortissement des actifs des collectivités territoriales permettrait de mieux connaître l'état du patrimoine et de favoriser l'autofinancement de son renouvellement	12
1.3.1. <i>L'amortissement est une composante de l'autofinancement des collectivités territoriales et est nécessaire au suivi du patrimoine</i>	<i>12</i>
1.3.2. <i>Les obligations d'amortissement devraient être étendues aux communes de moins de 10 000 habitants et les neutralisations limitées aux dépenses favorables à la transition environnementale</i>	<i>13</i>
2. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, Y COMPRIS LES PLUS EN DIFFICULTÉ, ONT UNE CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT ET UNE TRÉSORERIE ACCRUE DEPUIS 2015 ET ONT MAÎTRISÉ LEUR ENDETTEMENT	22
2.1. La situation financière des collectivités territoriales s'est améliorée depuis 2015, ce qui libère des marges pour investir	23
2.1.1. <i>La situation financière des collectivités s'est améliorée entre 2015 et 2022, en particulier pour le bloc communal et les départements qui atteignent un niveau de taux d'épargne brute proche de celui des régions</i>	<i>23</i>
2.1.2. <i>La trésorerie des collectivités a augmenté entre 2015 et 2022</i>	<i>26</i>
2.1.3. <i>En 2023, la capacité d'autofinancement des collectivités territoriales se dégraderait, en particulier pour les départements</i>	<i>27</i>
2.2. Les collectivités les plus en difficulté ont connu une amélioration de leur situation parallèle à celle des autres	28
2.2.1. <i>Le constat d'une amélioration de la situation financière du bloc communal entre 2015 et 2022 est aussi vérifié pour les communes et EPCI les plus en difficulté</i>	<i>28</i>
2.2.2. <i>La situation financière des départements s'est fortement améliorée, mais serait affectée par la dégradation de la conjoncture en 2023</i>	<i>33</i>

2.2.3.	<i>Les régions ne présentent pas de difficulté notable du point de vue de leur capacité d'autofinancement.....</i>	<i>36</i>
3.	LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES REPRÉSENTENT 58 % DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC, AVEC DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DE 54 Md€ EN 2022 PORTÉES AUX DEUX TIERS PAR LE BLOC COMMUNAL	38
3.1.	Les administrations publiques locales représentent, en 2022, 58 % de la formation brute de capital fixe publique, en augmentation tendancielle d'un point tous les six ans.....	38
3.2.	Les dépenses d'équipement en valeur des collectivités territoriales ont représenté 54 Md€ en 2022, en progression de 5 % par an depuis 2016	41
3.3.	L'investissement des collectivités est diversifié, même si les transports (y compris la voirie) et les équipements scolaires pèsent pour 38 % de ces dépenses	43
3.3.1.	<i>Le bloc communal présente les investissements les plus diversifiés, en cohérence avec sa clause générale de compétences.....</i>	<i>45</i>
3.3.2.	<i>La voirie représente les deux cinquièmes des dépenses d'équipement des départements, le scolaire un cinquième.....</i>	<i>46</i>
3.3.3.	<i>Les régions agissent comme maître d'ouvrage sur les lycées et subventionnent les transports ferroviaires et l'activité économique.....</i>	<i>52</i>
3.3.4.	<i>Les syndicats investissent dans la gestion de l'eau, des déchets et de l'énergie ainsi que dans les transports</i>	<i>55</i>
3.4.	Les dépenses d'équipement en volume des collectivités sont en croissance entre 2016 et 2022 malgré la hausse du niveau général des prix depuis 2021..	55
3.4.1.	<i>Les dépenses d'équipement du bloc communal suivent le cycle électoral, diminuant l'année de l'élection et la suivante avant de progresser.....</i>	<i>55</i>
3.4.2.	<i>Les dépenses d'équipement entre 2016 et 2022 du bloc communal progressent de 30 % en valeur, mais de 10 % en volume, en raison de hausses de prix marquées sur les bâtiments et travaux publics à partir de 2021</i>	<i>57</i>
3.4.3.	<i>Une fois corrigée de la hausse du niveau des prix et du cycle électoral, les dépenses d'équipement du bloc communal sont restées stables entre 2019 et 2022</i>	<i>60</i>
3.4.4.	<i>Même en tenant compte des hausses du niveau des prix, les dépenses d'équipement des départements et régions ont progressé de respectivement 21 % et 12 % entre 2016 et 2022</i>	<i>62</i>
4.	LA MUTUALISATION AU NIVEAU DE L'EPCI DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DU BLOC COMMUNAL NE PROGRESSE PLUS, ALORS QU'UNE AUGMENTATION DE LA MUTUALISATION FAVORISE L'INVESTISSEMENT	64
4.1.	La part des EPCI dans les dépenses d'équipement du bloc communal est de 38 % et ne progresse plus depuis 2020.....	64
4.2.	L'EPCI est majoritaire dans les dépenses d'équipement au sein des métropoles et des communautés urbaines, mais stagne à 25 % depuis 2015 dans les communautés de communes.....	65
4.3.	La mutualisation des dépenses d'équipement au niveau de l'EPCI conduit à une augmentation des investissements.....	68
5.	LES CARACTÉRISTIQUES DÉMOGRAPHIQUES ET GÉOGRAPHIQUES INFLUENCENT LES ÉCARTS DE NIVEAUX D'INVESTISSEMENT ENTRE COLLECTIVITÉS DU BLOC COMMUNAL	69

5.1. Les dépenses d'équipement par habitant sont plus importantes pour les plus petites et les plus grandes collectivités, tandis que les charges de centralité sont peu mutualisées	69
5.1.1. <i>Les dépenses d'équipement par habitant suivent une courbe en U : les plus petites collectivités ont des charges incompressibles tandis que les plus grandes proposent une gamme de biens et services plus diversifiée.....</i>	69
5.1.2. <i>Les charges de centralité, qui concernent essentiellement des dépenses de fonctionnement, sont peu mutualisées au niveau de l'EPCI.....</i>	72
5.2. Les écarts d'investissement entre collectivités sont principalement intrarégionaux et dépendent de la géographie et de la démographie	77
5.2.1. <i>Les écarts d'investissement des collectivités sont faibles d'une région à l'autre.....</i>	77
5.2.2. <i>Les collectivités de montagne, touristiques et en croissance démographique investissent davantage.....</i>	79
6. MOINS DE LA MOITIÉ DES ÉCARTS DE DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT ENTRE COLLECTIVITÉS DU BLOC COMMUNAL SONT EXPLIQUÉS PAR DES CARACTÉRISTIQUES STRUCTURELLES, LAISSANT UNE LARGE PLACE AUX CHOIX DE GESTION	84
7. UN INVESTISSEMENT SE TRADUIT PAR DES DÉPENSES TOUT AU LONG DE SA DURÉE DE VIE, POUR ASSURER SON FONCTIONNEMENT ET SA RÉHABILITATION	86
7.1. En 2020, les charges directement associées à la gestion des immobilisations corporelles représentaient 32,5 Md€.....	86
7.1.1. <i>Les achats et charges externes associés à la gestion des immobilisations corporelles représentaient 14,4 Md€ en 2020 et 16,4 Md€ en 2022.....</i>	86
7.1.2. <i>Les dépenses de personnel directement rattachables à la gestion des immobilisations corporelles représentaient 18,1 Md€ en 2020.....</i>	87
7.2. Le niveau des dépenses d'investissement théoriquement nécessaires à la réhabilitation de l'actif progresse, atteignant 43 Md€ en 2019	91
8. LES INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CONTRIBUENT À UN NIVEAU D'ÉQUIPEMENT PUBLIC EN FRANCE SUPÉRIEUR À LA MOYENNE DES AUTRES PAYS AVANCÉS	93
9. LES SECTEURS D'ACTIVITÉ LES PLUS CONCERNÉS PAR L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL SONT LA CONSTRUCTION ET LES SERVICES COMMERCIAUX	95

Annexe I

L'annexe dresse un état des lieux de l'investissement public local, de sa répartition entre les catégories de collectivités et de ses principales finalités. Elle analyse les facteurs déterminants de l'investissement public local, en expliquant les différences de niveau de dépense au sein d'une même strate, en particulier pour le bloc communal, et distingue les effets liés à la situation financière et ceux liés aux caractéristiques structurelles de la collectivité (liées à la géographie et la démographie en particulier).

Les dépenses de fonctionnement induites par l'investissement font l'objet d'une estimation et les conséquences économiques de l'investissement local sont pris en compte.

Les données comptables relatives à l'investissement des collectivités territoriales présentent des limites qui affectent la qualité de l'information délivrée et empêchent une analyse fine de leurs finalités, en particulier sur le plan environnemental. De plus, en l'absence de pratiques d'amortissement systématiques, les conséquences de l'investissement sur les dépenses de fonctionnement sont mal prises en compte. La mission formule en conséquence des recommandations à ce sujet.

Dès lors, les investissements des collectivités territoriales sont examinés selon huit angles :

- ◆ comment la fiabilisation des données comptables peut concourir à l'amélioration de la connaissance du patrimoine et de l'investissement (partie 1) ;
- ◆ l'évolution de la situation financière des collectivités territoriales sur une décennie, la santé financière étant une condition de l'investissement (partie 2) ;
- ◆ un état des lieux du poids de l'investissement des collectivités territoriales dans l'investissement public, de son évolution et de ses finalités (partie 3) ;
- ◆ l'examen des pratiques de mutualisation au niveau du bloc communal depuis 2015 (partie 4) ;
- ◆ l'influence des caractéristiques démographiques et géographiques sur le niveau d'investissement (partie 5) ;
- ◆ une synthèse des principaux déterminants de l'investissements publics local (partie 6) ;
- ◆ une estimation des dépenses de fonctionnement induites par l'investissement des collectivités territoriales (partie 7) ;
- ◆ une revue de littérature sur les conséquences économiques des investissements des collectivités territoriales (parties 8 et 9).

1. Les données comptables présentent des lacunes importantes qui ne permettent pas un suivi du patrimoine et des restes à réaliser consolidés au niveau national

Dans le cadre de l'analyse quantitative de l'investissement public des collectivités territoriales, la mission se concentre sur :

- ♦ des données de flux (investissements réalisés sur une année) et non de stock (patrimoine des collectivités) ;
- ♦ des données réelles, en excluant les opérations d'ordre ;
- ♦ des données en crédit de paiement (dépenses engagées et payées) et non en engagement ou en restes à réaliser (dépenses engagées mais non mandatées).

Cela s'explique par :

- ♦ s'agissant du patrimoine, les limites relatives à l'amortissement du patrimoine des collectivités territoriales ;
- ♦ s'agissant des opérations d'ordre, à leur absence de matérialité financière ;
- ♦ s'agissant des dépenses engagées mais non mandatées, à l'absence de données consolidées.

La mission a concentré son étude sur les dépenses d'équipement, même si elle a aussi pu examiner les dépenses d'investissement (ces agrégats sont définis dans l'encadré 2). Elle a à la fois utilisé les données comptables issues de la nomenclature par nature et de la nomenclature fonctionnelle.

Sauf mention contraire, les agrégats financiers sont analysés en consolidant le budget principal et les budgets annexes¹ éventuels de la collectivité. Les syndicats sont analysés à part (cf. encadré 1), tandis que les budgets de concessions, directes comme intermédiées, ne sont pas pris en compte (cf. graphique 1).

En raison des spécificités géographiques et institutionnelles des collectivités d'outre-mer, la mission s'est concentrée sur les collectivités de France métropolitaine dans le cadre de son analyse (en incluant la Corse).

Enfin, le bloc communal, qui comprend la commune et l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, présente des compétences intriquées. En effet, les compétences de l'EPCI sont prévues soit :

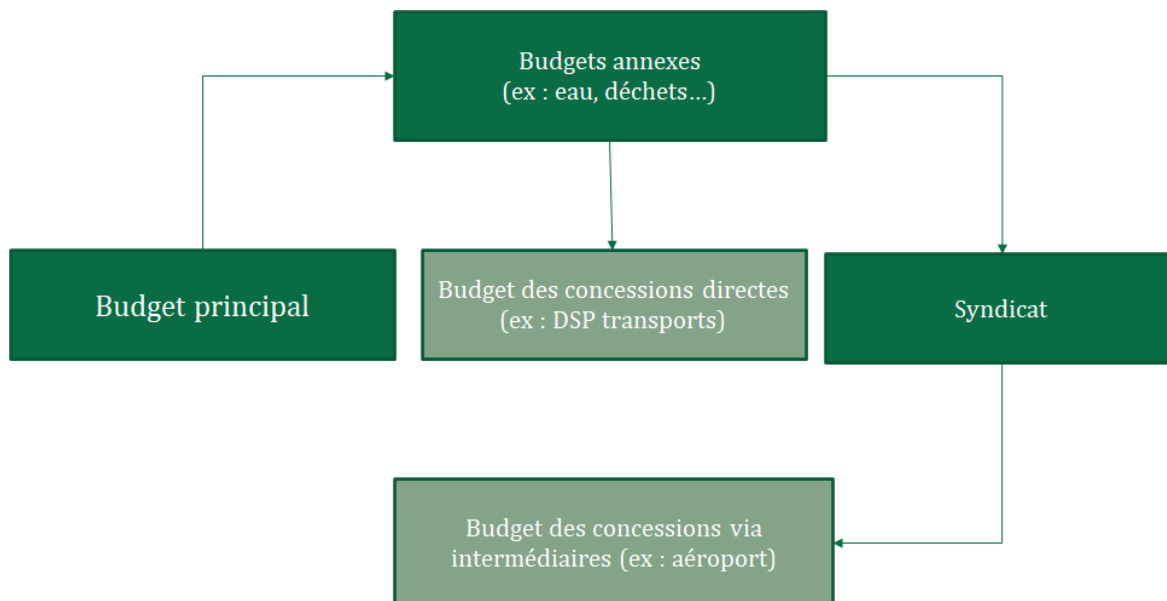
- ♦ par la loi. Les compétences obligatoires des EPCI dépendent alors de la catégorie de celui-ci (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine ou métropole) ;
- ♦ dans le cadre d'un transfert de compétences², qui nécessite la définition d'un intérêt communautaire. Le transfert d'une compétence donnée à un EPCI par l'une de ses communes membres entraîne le dessaisissement corrélatif et total de cette dernière, en ce qui concerne ladite compétence (Conseil d'État, 16 octobre 1970, commune de Saint-Vallier).

En conséquence, la répartition des compétences à l'échelle du bloc communal et les dépenses d'équipement afférentes justifient l'analyse groupée des communes et des EPCI.

¹ Les budgets annexes sont distincts du budget principal. Ils permettent l'établissement du coût réel d'un service et de déterminer avec précision le prix à payer par ses seuls utilisateurs pour équilibrer les comptes.

² L'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose : « Les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur. »

Graphique 1 : Périmètre des budgets des collectivités



Source : Mission.

Lecture : Le budget principal alimente les budgets annexes, qui financent eux-mêmes les concessionnaires et les syndicats.

Encadré 1 : Distinction entre groupements à fiscalité propre (GFP), syndicats et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

La loi ne définit pas le **l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)** mais en dresse une énumération : l'article L. 5210-1-1-A du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « *forment la catégorie des EPCI les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles* ». Au sein de cette catégorie se distinguent les EPCI sans fiscalité propre (les syndicats de communes) et les EPCI à fiscalité propre. Les EPCI à fiscalité propre se caractérisent par une fiscalité directe locale et par l'existence de compétences obligatoires. La catégorie des EPCI à fiscalité propre correspond aux **groupements à fiscalité propre (GFP)**.

La catégorie des **syndicats** utilisée par la mission comprend :

- les syndicats communaux, les ententes interdépartementales et interrégionales et les commissions syndicales pour la gestion de biens indivis ;
- les pôles métropolitains ;
- les pôles d'équilibre territorial et rural ;
- les maisons départementales des personnes handicapées.

Les données de comptabilité budgétaire utilisées n'incluent pas le syndicat des transports d'Île-de-France (IDF Mobilités). Celui-ci n'est donc pas inclus dans la présente analyse. Les perspectives financières d'IDF Mobilités ont fait l'objet d'un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) en 2023³.

Source : Article L. 5210-1-1-A du CGCT ; OFGL ; IGF, IGEDD (mai 2023). Perspectives financières d'Île-de-France Mobilités.

³ IGF, IGEDD (mai 2023). Perspectives financières d'Île-de-France Mobilités.

Encadré 2 : Périmètre des dépenses d'équipement et d'investissement

La mission a concentré l'essentiel de ses analyses sur les **dépenses d'équipement** des collectivités territoriales.

Celles-ci sont calculées à partir des comptes suivants, avec « D » les dépenses réelles inscrites au compte en débit et « C » les recettes réelles inscrites au compte en crédit :

$$\text{Dépenses d'équipement} = D20 + D21 + D23 - D204 - D2324 - C236 - C237 - C238$$

La même méthode est utilisée pour l'ensemble des collectivités territoriales, même si les nomenclatures M14 (actuelle nomenclature des communes), M52 (actuelle nomenclature des départements) et M71 (actuelle nomenclature des régions) ne présentent pas de compte 2324.

Les dépenses d'équipement sont donc définies comme les dépenses réelles imputées aux comptes 20 « Immobilisations incorporelles », 21 « Immobilisations corporelles » et 23 « Immobilisations en cours », dont sont déduites les subventions d'équipement versées (comptes 204 et 2324) et les crédits réels aux comptes 236 « Avances versées aux établissements publics locaux d'enseignement », 237 « Avances versées sur commandes d'immobilisations incorporelles » et 238 « Avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles ».

Elles correspondent aux investissements réalisés sur le patrimoine propre de la collectivité, opérés en qualité de maître d'ouvrage.

La prise en compte des seules dépenses d'équipement présente deux avantages :

- il s'agit de l'investissement concret des collectivités territoriales, se traduisant par des équipements bénéficiant à la population. Les dépenses d'équipement sont donc plus facilement évaluables que les dépenses d'investissement dans leur ensemble, qui incluent également de simples flux financiers ;
- elle évite les doubles comptes, par exemple en comptabilisant deux fois un investissement réalisé par une collectivité puis affecté à une autre collectivité.

Elle présente également le désavantage de ne pas prendre en compte les dépenses d'investissement financées par une collectivité, mais réalisées par un autre acteur. C'est notamment le cas de la majeure partie des dépenses d'investissement réalisées par les régions dans le domaine des transports.

Les analyses économétriques et en statistiques descriptives menées par la mission présentent donc en complément les **dépenses d'investissement** des collectivités territoriales, définies de la façon suivante :

Dépenses d'investissement

$$\begin{aligned} &= D102 + D13 + D16 + D20 + D21 + D23 + D26 + D27 + D454 + D455 \\ &+ D458 + D481 - D1027 - D10229 - D139 - \min(D16449 ; C16449) - D1645 \\ &- \min(D166 ; C166) - D1688 - D169 - D269 - D279 - D2768 - C236 \\ &- C237 - C238 \end{aligned}$$

Elles incluent donc les investissements réalisés par la collectivité pour son compte et ceux réalisés par un tiers avec le soutien de la collectivité. Elles comprennent aussi les remboursements de dette réalisés par la collectivité au cours de l'année (à l'exclusion des éventuelles opérations de gestion active de la dette). Plus marginalement, elles incluent des opérations sur immobilisations financière et le paiement d'opérations pour compte de tiers.

Source : OFGL ; mission.

1.1. La généralisation du compte financier unique doit améliorer la sincérité des comptes des collectivités territoriales et le suivi de leurs investissements et de leur situation financière

1.1.1. La dualité des états financiers ne permet pas de donner une image fidèle du patrimoine, de la gestion et de la situation financière des collectivités territoriales

L'article L. 1612-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT)⁴ prévoit la présentation annuelle de deux comptes distincts, à savoir le compte administratif et le compte de gestion. L'existence de ces deux comptes est la conséquence de la séparation entre l'ordonnateur, qui émet le titre de recette ou le mandat de dépense (les ordonnateurs principaux sont le maire pour la commune, le président du conseil départemental pour le département, le président du conseil régional pour la région), et le comptable, qui procède au paiement des dépenses et à l'encaissement des produits. Les comptes des collectivités territoriales sont donc arrêtés dans deux états financiers :

- ♦ le compte administratif, établi sous la responsabilité de l'ordonnateur au moyen de son système d'information et qui rend compte de l'exécution budgétaire au cours de l'exercice ;
- ♦ le compte de gestion établi sous la responsabilité du comptable public, issu de l'application Hélios, qui retrace l'exécution budgétaire, mais aussi la comptabilité patrimoniale et financière de la collectivité territoriale.

1.1.1.1. Des écarts parfois importants sont constatés entre le compte administratif et le compte de gestion

La comptabilisation du patrimoine repose sur une association de l'ordonnateur et du comptable, définie dans les instructions comptables. L'ordonnateur est chargé de la tenue d'un inventaire physique et comptable des biens et de leur identification par un numéro d'inventaire. Il doit communiquer au comptable les informations lui permettant un enregistrement des immobilisations et l'établissement annuel de l'« état de l'actif », qui doit permettre un suivi individuel et détaillé de chaque immobilisation.

L'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif doivent, en toute logique être concordants. Or, en pratique, les chambres régionales des comptes (CRC) relèvent des écarts récurrents entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif. Par exemple, en ne se concentrant que sur les rapports les plus récents (cf. tableau 1) :

- ♦ l'inventaire de la commune de Rungis au 31 décembre 2021 fait état d'un patrimoine d'une valeur nette de 105 M€ quand l'état de l'actif présente une valeur nette de 198 M€, soit un écart de 93 M€ car l'inventaire n'avait pas été tenu depuis 1995 ;
- ♦ l'inventaire de la communauté urbaine du Havre Seine Métropole décroît de 211 M€ par an entre 2019 et 2021 quand l'état de l'actif augmente de 167 M€ par an, car en dépit du transfert de nouvelles compétences lors de la création de la communauté urbaine, « *de nombreux bien n'ont pas fait l'objet d'une mise à disposition et donc d'une valorisation dans le patrimoine de l'EPCI, faussant ainsi la description du patrimoine* » ;

⁴ L'article L. 1612-12 du CGCT dispose : « L'arrêté des comptes de la collectivité territoriale est constitué par le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif présenté selon le cas par le maire, le président du conseil départemental ou le président du conseil régional après transmission, au plus tard le 1er juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la collectivité territoriale. Le vote de l'organe délibérant arrêtant les comptes doit intervenir au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice. »

Annexe I

- ♦ l'écart de valorisation entre l'état de l'actif du comptable des comptes 20, 21 et 23 et l'inventaire de l'ordonnateur des mêmes comptes du département de l'Allier présente un rapport de 1 à 2,6.

Tableau 1 : Écarts entre l'état de l'actif tenu par le comptable et l'inventaire de l'ordonnateur relevés par les chambres régionales des comptes

Collectivité	Comptabilisation du patrimoine	Valeur nette comptable
Commune de Rungis	État de l'actif du comptable en 2021 (a)	197 859 408 €
	Inventaire de l'ordonnateur en 2021 (b)	105 040 544 €
	Écart (a-b)	92 818 864 €
	Coefficient multiplicateur (a/b)	1,9
Communauté urbaine Le Havre Seine Métropole	Évolution annuelle de l'état de l'actif du comptable depuis 2019 (a)	+ 167 470 000 €
	Évolution annuelle de l'inventaire de l'ordonnateur depuis 2019 (b)	- 211 340 000 €
	Écart (a-b)	378 810 000 €
Département de l'Allier	État de l'actif du comptable en 2021, comptes 20, 21 et 23 (a)	2 863 065 €
	Inventaire de l'ordonnateur en 2021, comptes 20, 21 et 23 (b)	1 094 843 €
	Écart (a-b)	1 768 219 €
	Coefficient multiplicateur (a/b)	2,6

Source : Chambre régionale des comptes d'Île-de-France (2023). Rapport d'observations définitives relatif à la commune de Rungis (Val-de-Marne), exercices 2017 et suivants ; Chambre régionale des comptes de Normandie (2023). Rapport d'observations définitives relatif à la communauté d'agglomération havraise et à la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole, exercices 2018 à 2021 ; Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes (2023), Rapport d'observations définitives relatif au département de l'Allier, exercices 2017 et suivants.

1.1.1.2. Le poids important des immobilisations en cours empêche de connaître la structure et de la finalité des dépenses d'équipement et d'investissement à partir de la comptabilité par nature

L'insuffisant échange d'informations entre l'ordonnateur et le comptable peut aussi se traduire par des anomalies comptables à l'actif des collectivités. En particulier, le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre « les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice qu'il s'agisse d'avances avant justification des travaux (comptes 236, 237 et 238), ou d'acomptes versés au fur et à mesure de l'exécution des travaux (comptes 231, 232 et 235) »⁵. Une fois les travaux achevés et l'immobilisation entrée en service, les montants initialement portés au compte des immobilisations en cours doivent être, sur ordre de l'ordonnateur, transférés au compte d'imputation définitif (compte 20 « Immobilisations incorporelles » ou compte 21 « Immobilisations corporelles »).

Or, l'absence ou le retard de comptabilisations des immobilisations achevées sont fréquentes. En 2022, parmi les comptes d'immobilisation (20x, 21x et 23x), 43 % des débits sont imputés en compte 23 (cf. tableau 2). Les interlocuteurs rencontrés par la mission s'accordent sur le fait que ce pourcentage est supérieur à celui des immobilisations effectivement en cours à la date de la clôture des comptes.

⁵ Annexe n° 1 de l'instruction budgétaire et comptable M57, version applicable au 1^{er} janvier 2023.

Annexe I

Il s'agit d'une limite importante au suivi des dépenses d'équipement et d'investissement des collectivités territoriales, car les comptes 23x présentent un niveau de détail faible. Par exemple, en M57, la décomposition du compte 23x comporte 14 comptes (cf. tableau 3), contre 115 pour le seul compte 21x. **En conséquence, en M14, M57 et M71, il n'est pas possible d'analyser la structure et la finalité des dépenses d'équipement et d'investissement à partir de la comptabilité par nature.**

Tableau 2 : Comptes 20, 21 et 23 des collectivités territoriales

Collectivités	Comptes	Montant (en Md€)	Part du compte 23 dans les comptes 20, 21 et 23 (en %)
Communes	Comptes 20x	2,4	43 %
	Comptes 21x	11,9	
	Comptes 23x	11,0	
Groupements à fiscalité propre	Comptes 20x	2,8	53 %
	Comptes 21x	4,5	
	Comptes 23x	8,2	
Départements	Comptes 20x	4,5	52 %
	Comptes 21x	1,7	
	Comptes 23x	6,7	
Régions	Comptes 20x	8,5	22 %
	Comptes 21x	0,9	
	Comptes 23x	2,7	
Total	Comptes 20x	18,2	43 %
	Comptes 21x	19,0	
	Comptes 23x	28,6	

Source : Balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Tableau 3 : Niveau de détail du compte 23 « Immobilisations en cours » en M57

Numéro de comptes	Intitulé du compte
23	Immobilisations en cours
231	Immobilisations corporelles en cours
2312	Agencements et aménagements de terrains
2313	Constructions
2314	Constructions sur sol d'autrui
2315	Installations, matériel et outillage techniques
2316	Restauration des biens historiques et culturels
2317	Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition
2318	Autres immobilisations corporelles
232	Immobilisations incorporelles en cours
2324	Subventions d'équipement versées
2328	Autres immobilisations incorporelles
235	Part investissement partenariats public-privé (P.P.P.)
236	Avances versées aux établissements publics locaux d'enseignement (E.P.L.E.) sur immobilisations
237	Avances versées sur commandes d'immobilisations incorporelles
238	Avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles

Source : Plan de comptes M57 – exercice 2023 (DGFIP).

La dualité des comptes administratifs et de gestion affecte plus généralement la lisibilité de la situation financière des collectivités territoriales. MM. Martin Malvy et Alain Lambert signalaient qu'« *aucun de ces deux documents ne permet d'avoir une vision d'ensemble de la gestion d'une collectivité territoriale* »⁶. En particulier, les informations relatives à l'état de la dette, aux engagements hors bilan et aux restes à réaliser figurent dans le compte administratif. Ces informations sont essentielles pour apprécier la situation financière d'une collectivité. À ce sujet, la Cour des comptes relevait que « *la dualité des comptes ne favorise pas le contrôle de la sincérité des restes à réaliser et de la régularité des amortissements et provisions comptabilisés dont seul l'ordonnateur a la maîtrise et dont l'information fait généralement défaut au comptable* »⁷.

En particulier, l'absence de consolidation des données des comptes administratifs rend impossible le suivi des restes à réaliser, essentiels pour le suivi de la politique d'investissement d'une collectivité.

1.1.2. L'expérimentation du compte financier unique se termine, le dispositif doit être généralisé si son bilan est jugé positif

L'article 242 de la loi de finances pour 2019, modifié par l'article 137 de la loi de finances pour 2021, a prévu l'expérimentation du compte financier unique pendant les exercices budgétaires 2021, 2022 et 2023. Un bilan de l'expérimentation doit être transmis par le Gouvernement au Parlement au plus tard le 15 novembre 2023.

Proposition n° 1 : Dans le cas où l'expérimentation du compte financier unique est jugée concluante par le rapport du Gouvernement au Parlement, étendre le compte financier unique à l'ensemble des collectivités territoriales. (DGFIP).

Celui-ci doit notamment permettre le suivi des restes à réaliser et améliorer le suivi du patrimoine des collectivités territoriales.

La dématérialisation du compte financier unique rend possible le suivi des restes à réaliser en investissement. Le suivi des restes à réaliser permettrait en particulier de savoir quelle est la part de la trésorerie qui vise à couvrir les dépenses non mandatées mais engagées.

Proposition n° 2 : Consolider au niveau national les restes à réaliser en investissement, une fois généralisé le compte financier unique. (DGFIP, DGCL).

⁶ MM. Martin Malvy et Alain Lambert (2014). *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*.

⁷ Note du 14 mai 2014 sur le référentiel comptable des collectivités et établissements publics locaux adressée au Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP).

1.2. À condition qu'il fasse l'objet d'un cadre harmonisé et qu'il soit issu des données de comptabilité, le budget vert est un moyen de connaître l'effet sur l'environnement des dépenses d'investissement et pourrait ouvrir des canaux de financement plus favorables pour les collectivités

1.2.1. Le budget vert concourrait à l'évaluation environnementale des investissements des collectivités

La démarche de budgétisation verte s'inscrit dans le cadre de l'initiative de l'OCDE « *Paris collaborative on Green Budgeting* », lancée avec le soutien et la participation de la France lors du *One planet summit* de décembre 2017. Les objectifs de la budgétisation verte sont avant tout :

- ◆ d'évaluer les conséquences environnementales des politiques budgétaires et fiscales et de suivre leurs évolutions ;
- ◆ d'évaluer la cohérence des politiques menées avec les engagements nationaux et internationaux pris en matière environnementale ;
- ◆ de contribuer au débat public à partir de données factuelles.

Conformément à l'article 179 de la loi de finances pour 2020, le Gouvernement présente pour l'État, sous forme d'annexe générale au projet de loi de finances de l'année, « *un rapport sur l'impact environnemental du budget* » qui présente notamment « *l'ensemble des dépenses du budget général de l'État et des ressources publiques, y compris les dépenses fiscales présentées dans le projet de loi de finances de l'année, ayant un impact favorable ou défavorable significatif sur l'environnement* ». Conformément aux recommandations de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)⁸, les dépenses sont évaluées au regard de six objectifs environnementaux :

- ◆ la lutte contre le changement climatique ;
- ◆ l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques naturels ;
- ◆ la gestion de la ressource en eau ;
- ◆ la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques ;
- ◆ la lutte contre les pollutions ;
- ◆ la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

Les collectivités territoriales ne sont pas à ce jour soumises à une démarche de budget vert. Une publication de 2021 de la Commission européenne, du Fonds monétaire international et de l'OCDE⁹ souligne : « *Les gouvernements infranationaux et les entreprises publiques sont souvent responsables d'émissions substantielles de gaz à effet de serre (GES) et de conséquences environnementales. Elles devraient être inclus dans les dispositifs de budgets verts. Ces entités devraient être associées à l'élaboration de stratégies de lutte contre le changement climatique afin de garantir une compréhension commune de leur rôle dans leur mise en œuvre, rendre régulièrement compte de leurs performances par rapport aux objectifs environnementaux, et être soumises à des approches de budgétisation verte, telles que l'intégration de l'évaluation des émissions de GES et des conséquences environnementales dans les processus d'évaluation et de sélection de projets.* »

⁸ IGF, CGEDD (2019), *Green Budgeting : Proposition de méthode pour une budgétisation verte*.

⁹ Commission européenne, FMI, OCDE (2021). *Green Budgeting : Towards Common Principles*.

Le budget vert est donc à la fois un outil de transparence budgétaire et une source d'informations pour les collectivités territoriales. Il est déjà utilisé par certaines collectivités¹⁰, sans pour autant que l'approche méthodologique soit harmonisée.

1.2.2. Le développement des prêts verts fléchés par projet est une opportunité pour les collectivités qui se dotent d'un budget vert

Les banques rencontrées par la mission ont indiqué que leurs investisseurs marquaient un intérêt de plus en plus marqué pour financer spécifiquement des prêts « verts » aux collectivités territoriales pour leurs projets concourant à la transition écologique (cf. annexe V).

De l'avis des banques rencontrées, ces prêts verts n'offrent pas de taux nettement préférentiels à l'heure actuelle par rapport aux prêts habituels¹¹. En outre, ils induisent une charge de rapport accrue pour les collectivités pour établir les conséquences environnementales du projet.

Aussi, la majeure partie des collectivités territoriales financent leurs investissements par le biais de lignes de crédits allouée à l'ensemble de leur section d'investissement, y compris les investissements verts.

Des objectifs de communication peuvent cependant conduire une collectivité à d'ores et déjà souscrire des prêts « verts » pour leurs projets pouvant le justifier. Ainsi, en réponse au questionnaire¹² adressé par la mission aux conseils départementaux, 34 % des répondants ont indiqué s'endetter par projet, en complément de l'endettement alloué à la section d'investissement.

Le financement de la transition environnementale favorise le développement de l'endettement par projet. Celui-ci pourrait handicaper les collectivités territoriales qui ne disposent pas d'un budget vert selon une méthodologie harmonisée au niveau national qui permette la cotation des dépenses.

1.2.3. Les méthodologies relatives au budget vert sont hétérogènes

Même sans démarche méthodologique partagée, le budget vert est utile : il permet en particulier une responsabilisation et une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux par l'ensemble des services de la collectivité¹³, à partir d'un outil (le budget) connu et exploité par les services et les élus.

Néanmoins, la multiplicité des méthodologies limite la transparence des informations fournies par le budget vert, ne garantit pas la qualité de l'ensemble des méthodes utilisées, ne permet pas le suivi à l'échelle nationale des investissements favorables à la transition environnementale et ne permet pas la comparabilité des résultats entre collectivités.

¹⁰ Quatre des treize régions métropolitaines ont par exemple mis en place un budget vert. *Source* : I4CE (2023). *Budgétisation verte : retours d'expérience des collectivités*.

¹¹ Une commune de grande taille a néanmoins rapporté à la mission avoir souscrit à un prêt vert pour un emprunt de 15 M€ à un taux de 2,2 % fin 2022, ce qui correspond à un taux entre 59 et 99 points de base plus bas que les emprunts classiques souscrits cette année-là.

¹² Questionnaire adressé à l'ensemble des départements de France métropolitaine. 29 départements ont répondu (soit un taux de réponse de 31 %), représentant un total de 20,47 millions d'habitants (33 % de la population). La diversité des situations départementales a été représentée (population allant de moins de 150 000 habitants à plus de 1,90 million d'habitants, taux d'épargne brute 2021 s'échelonnant de 10 % à 23 %).

¹³ I4CE (2023). *Budgétisation verte : retours d'expérience des collectivités*.

La mission est en conséquence favorable à une harmonisation de la méthodologie utilisée pour le budget vert des collectivités territoriales.

Afin de minimiser le coût de l'appropriation par la collectivité du dispositif et de fiabiliser la méthode, il importe qu'une large partie de la cotation soit automatisée. Celle-ci devrait donc être fondée sur l'exploitation des données comptables, croisées par nature et par fonction. Le cas échéant, une adaptation de la nomenclature existante pourra être mise en œuvre. En effet, la nomenclature comptable actuelle n'est pas conçue pour prendre en compte les enjeux environnementaux des dépenses des collectivités. Dès lors, le budget vert ne pourra concerner qu'une part de ces dépenses.

Les dépenses relatives à l'investissement présentent moins de difficultés pour être cotées que les dépenses de fonctionnement. La mission de l'IGF et du CGEDD de 2019 relative au budget vert de l'État¹⁴ soulignait que les méthodes d'évaluation environnementale des dépenses d'investissement ou de subventions étaient plus développées que celles relatives aux dépenses de fonctionnement.

Les dépenses relatives à l'investissement sont aussi, dans l'ensemble, plus pilotables que les dépenses relatives au fonctionnement. La démarche du budget vert, en tant qu'elle est une forme d'évaluation environnementale qui peut concourir à la sélection des projets, apparaît dès lors d'autant plus pertinente.

Un seuil de population pourrait par ailleurs être retenu, afin que la méthode harmonisée des budgets verts ne concerne dans un premier temps que les collectivités de taille importante, pour lesquelles les données relatives à la transition environnementale présentent le plus d'enjeux.

Ce cadre serait précisé par le groupe de travail inter-administrations constitué de la DGCL, de la DGFIP, de la DB et du CGDD, chargés depuis le printemps 2023 de piloter l'élaboration d'une méthodologie de confection d'un « budget vert » pour les collectivités territoriales, en concertation avec les associations d'élus.

Proposition n° 3 : Constituer un cadre de budget vert pour les collectivités territoriales, harmonisé au niveau national et fondé sur la comptabilité. Cette méthodologie devrait en premier lieu couvrir les investissements. (DGCL, DGFIP, DB, CGDD).

¹⁴ IGF, CGEDD (2019), *Green Budgeting : Proposition de méthode pour une budgétisation verte*.

1.3. Le développement des règles relatives à l'amortissement des actifs des collectivités territoriales permettrait de mieux connaître l'état du patrimoine et de favoriser l'autofinancement de son renouvellement

1.3.1. L'amortissement est une composante de l'autofinancement des collectivités territoriales et est nécessaire au suivi du patrimoine

L'amortissement est nécessaire au suivi du patrimoine d'une collectivité, compris comme la somme des valeurs nettes comptables des actifs immobilisés. En comptabilité, l'amortissement caractérise la perte de valeur théorique d'un actif (corporel ou incorporel) immobilisé sur sa durée de service. L'amortissement permet de constater la dépréciation d'un actif au fur et à mesure de son utilisation, de son obsolescence ou de sa perte de valeur, et de refléter cette dépréciation dans les états financiers de la collectivité de manière systématique et réaliste. Les dotations aux amortissements ne donnent lieu ni à décaissement ni à encaissement, mais permettent de retracer une baisse de l'actif immobilisé de la collectivité sans avoir de conséquences sur la trésorerie. L'enregistrement d'une dotation aux amortissements entraîne :

- ◆ au compte de résultat, l'inscription de la charge de dotation aux amortissements ;
- ◆ au bilan, la diminution de l'actif immobilisé, l'amortissement étant présenté en déduction de la valeur d'origine du bien concerné, de façon à faire apparaître la valeur nette comptable de l'actif.

Les dotations aux amortissements ne sont pas uniquement des écritures comptables et ont aussi des conséquences budgétaires. D'un point de vue budgétaire, la constatation de l'amortissement donne lieu à l'émission d'un mandat de la section de fonctionnement et simultanément d'un titre de recettes en section d'investissement. Dès lors, la dotation aux amortissements constitue une charge de fonctionnement qui, du fait de la « règle d'or des finances locales », doit être financée par des recettes de fonctionnement¹⁵.

La charge d'amortissement étant non décaissée mais financée, **l'amortissement est une composante de l'autofinancement des collectivités territoriales**. L'amortissement est ainsi une forme de prélèvement sur la section de fonctionnement destiné à financer la section d'investissement et à assurer le renouvellement des immobilisations. Au-delà de la qualité comptable, l'amortissement contribue ainsi à une gestion financière saine des collectivités. Il permet un lissage de la charge liée au renouvellement des biens soit en évitant le recours à l'emprunt, soit en participant au remboursement des emprunts ayant financé les immobilisations.

¹⁵ L'article L. 1612-4 du CGCT (communément appelé « règle d'or des finances locales ») prévoit que la section de fonctionnement et la section d'investissement doivent être votées à l'équilibre et que l'excédent de fonctionnement (retraité des dotations aux amortissements) doit couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

1.3.2. Les obligations d'amortissement devraient être étendues aux communes de moins de 10 000 habitants et les neutralisations limitées aux dépenses favorables à la transition environnementale

1.3.2.1. Le caractère facultatif de certains amortissements et les possibilités de neutralisation budgétaire ne permettent pas de satisfaire au rôle d'autofinancement de l'amortissement

Conformément aux articles L. 2321-2, L. 3321-1 et D. 4321-1 du code général des collectivités territoriales, les dotations aux amortissements sont des dépenses obligatoires à la charge des collectivités. Toutefois, suivant la strate de collectivité, certains types d'actifs sont exclus du champ de l'amortissement obligatoire ou peuvent faire l'objet d'une neutralisation budgétaire.

Les **exceptions à la règle de l'amortissement obligatoire** sont prévues par décret. Elles peuvent avoir différents fondements (*cf.* tableau 4) :

- ◆ certains actifs sont considérés comme ayant une utilisation indéterminable (il n'existe pas de limite prévisible à la durée durant laquelle il est attendu que cette immobilisation procurera des avantages économiques ou du potentiel de service). Il s'agit en particulier des terrains et des œuvres d'art ;
- ◆ pour certains actifs, l'amortissement est facultatif, comme pour les réseaux et installation de voirie.

De plus, l'article L. 2321-2 du CGCT dispose que les dotations aux amortissements ne sont pas des dépenses obligatoires pour les communes et les groupements de communes de moins de 3 500 habitants, à l'exception des dotations aux amortissements des subventions d'équipement versées.

La **neutralisation budgétaire** d'une dotation aux amortissements consiste à inscrire une dépense égale au montant de la dotation en section d'investissement et une recette correspondante en section de fonctionnement (*cf.* encadré 3). Ce faisant, la neutralisation budgétaire desserre la contrainte liée à la règle d'or de couverture par l'excédent de fonctionnement des annuités d'emprunt à échoir. Elle remet en cause le principe que l'amortissement est une composante de l'autofinancement des collectivités territoriales, détaillé *supra*.

Annexe I

Tableau 4 : Tableau des règles relatives à l'amortissement des actifs immobilisés des collectivités territoriales

Champ	Communes de et EPCI dont au moins une commune a		Départements	Régions
	- 3 500 habitants	+ 3 500 habitants		
Champ de l'amortissement obligatoire	Subventions d'équipement versées	Toutes les immobilisations corporelles ou incorporelles, sauf : - œuvres d'art ; - terrains ; - voiries ; - bâtiments publics non productifs de revenus ; - frais d'études et d'insertion suivis de réalisation ; - immobilisations remises en affectation ou à disposition.	Toutes les immobilisations corporelles ou incorporelles, sauf : - œuvres d'art ; - terrains ; - voiries ; - frais d'études et d'insertion suivis de réalisation ; - immobilisations remises en affectation ou à disposition.	Toutes les immobilisations corporelles ou incorporelles, sauf : - œuvres d'art ; - terrains ; - voirie (seules les collectivités territoriales uniques sont concernées) ; - frais d'études et d'insertion suivis de réalisation ; - immobilisations remises en affectation ou à disposition.
Champ de l'amortissement facultatif	Tout autre actif	- Bâtiments administratifs et scolaires ; - Réseaux et installation de voirie.	Réseaux et installation de voirie	Réseaux et installation de voirie
Champ de la neutralisation possible	Subventions d'équipement versées	Subventions d'équipement versées	- Bâtiments administratifs et scolaires ; - Voirie ; - Subventions d'équipement versées.	- Bâtiments administratifs et scolaires ; - Voirie ; - Subventions d'équipement versées.

Source : Articles L. 2321-2, L. 3321-1, L. 4321-1, R. 2321-1, D. 3321-3, D. 3664-1, D. 4321-1, D. 4321-3, D. 5217-20 du code général des collectivités territoriales ; décret n° 2015-1846 du 29 décembre 2015 modifiant la durée des amortissements des subventions d'équipement versées.

Encadré 3 : Opérations comptables pour la neutralisation des amortissements

En comptabilité, la neutralisation des amortissements procède en trois phases :

- comptabilisation de l'amortissement : débit du compte 681x « Dotations aux amortissements », crédit au compte 28x « Amortissements des immobilisations » ;
- le cas échéant, reprise des subventions, au même rythme que le plan d'amortissement : débit du compte 139x « Subventions d'investissement transférées au compte de résultat », crédit du compte 777 « Quote-part des subventions d'investissement transférées au compte de résultat » ;
- neutralisation au plan budgétaire du différentiel entre la dotation aux amortissements et la reprise de la subvention : débit du compte 198 « Neutralisation des amortissements », crédit du compte 7768x « Neutralisation des amortissements ».

Source : Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration et Contrôle général économique et financier (2016), Patrimoine des collectivités territoriales.

1.3.2.2. Moins de 10 % des dépenses d'équipement des communes de plus de 3 500 habitants et GFP sont obligatoirement amortissables

Conformément à l'article R. 2321-1 du CGCT, les communes et groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants ont la possibilité de ne pas amortir les bâtiments immeubles non productifs de revenus ou non affectés « *directement ou indirectement* » à l'usage du public ou à un service public administratif.

Il en résulte que seul un nombre réduit de comptes doivent être amortis pour ces communes et GFP, en M14 comme en M57 (cf. tableau 5). Les dotations aux amortissements ne représentent ainsi que 4,4 Md€ en 2022 pour les communes et 5,5 Md€ pour les GFP. Il s'agit des dotations aux amortissements portant sur l'ensemble des investissements passés et non pas seulement en 2022. En 2022, seules 9 % des dépenses d'équipement des communes de 3 500 habitants et plus étaient obligatoirement amortissables et 11 % pour les GFP.

Tableau 5 : Champ de l'amortissement obligatoire pour les dépenses d'équipement des communes de plus de 3 500 habitants

Catégorie d'actif	Numéro de compte	Intitulé du compte
Immobilisations incorporelles	202	Frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme et à la numérisation du cadastre
	2031	Frais d'études
	2032	Frais de recherche et de développement
	2033	Frais d'insertion
	205	Concessions et droits similaires, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires
	208	Autres immobilisations incorporelles
Biens immeubles productifs de revenus	2114	Terrains de gisement
	2132	Immeubles de rapport
	2142	Constructions sur sol d'autrui - Immeubles de rapport
	21714	Terrains de gisement
Autres immobilisations corporelles	2121	Plantations d'arbres et arbustes
	2156	Matériel et outillage d'incendie et de défense civile
	2157	Matériel et outillage de voirie
	2158	Autres installations, matériel et outillage techniques
	21721	Plantations d'arbres et d'arbustes
	21757	Matériel et outillage techniques
Immobilisations incorporelles hors dépenses d'équipement	21758	Autres installations, matériel et outillage techniques
	204	Subventions d'équipement versées

Source : Tome 1 de l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable au 1^{er} janvier 2023 ; tome 1 de l'instruction budgétaire et comptable M57 applicable au 1^{er} janvier 2023.

Tableau 6 : Dotations aux amortissements des communes et groupements à fiscalité propre

Indicateur	Communes	GFP
Dotations aux amortissements sur l'ensemble des immobilisations, en 2022, en M€ (compte 6811)	4 448	5 463
Dépenses d'équipement sur les comptes pour lesquels l'amortissement est obligatoire, en 2022	2 114	1 461
Dépenses d'équipement en 2022 (en M€)	22 945	12 898
Part des dépenses d'équipement obligatoirement amorties en 2022 (en %)	9 %	11 %

Source : Balances comptables des collectivités territoriales, DGFIP.

Annexe I

Les différences de périmètre de l'amortissement entre le bloc communal et les départements et les régions ne sont pas justifiées d'un point de vue économique ou comptable, même si du point de vue de la simplicité de gestion il peut être justifié que les plus petites collectivités n'aient pas les mêmes obligations.

En conséquence, le champ de l'amortissement obligatoire peut être élargi, par décret en Conseil d'État¹⁶, pour les communes de plus de 10 000 habitants¹⁷ et les GFP et harmonisé avec celui des départements et des régions. Les communes de plus de 10 000 habitants représentent 3 % des communes, mais la moitié de leurs dépenses d'équipement et de la population.

L'amortissement deviendrait ainsi la règle, alors qu'il constitue aujourd'hui l'exception. Seuls les terrains (hors terrains de gisement), les aménagements de terrains et les collections et œuvres d'art en seraient exclus, puisqu'ils sont par définition non amortissables¹⁸.

L'élargissement du périmètre de l'amortissement obligatoire du bloc communal ne vaudrait que pour les nouvelles immobilisations afin de limiter l'impact budgétaire sur les premières années. En revanche, les dotations aux amortissements ne pourraient pas être neutralisées sur le plan budgétaire afin que le rôle d'autofinancement des investissements soit préservé.

Si la mesure avait été appliquée en 2022 pour les dépenses d'équipement de l'année 2022, avec une durée moyenne d'amortissement de 25 ans (cf. tableau 7) :

- ◆ les communes de plus de 10 000 habitants auraient amorti 188 M€ supplémentaires, soit 2,7 % de leur épargne brute réelle et 0,4 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement ;
- ◆ les EPCI auraient amorti 126 M€ supplémentaires, soit 1,2 % de leur épargne brute réelle et 0,3 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement.

Tableau 7 : Dotations aux amortissements induites par un élargissement des obligations d'amortissement des communes et EPCI

Champ	Collectivités	Horizon temporel (en M€)			
		1 an	5 ans	15 ans	25 ans
Comptes 2131, 2135, 2138, 2141, 2143, 2146, 2148, 2151, 2152, 2153, 2157, 2158, 218 (M14)	Communes (+ 10 000 hab)	188	939	2 817	4 695
	EPCI	126	632	1 895	3 158

Source : Balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Proposition n° 4 : Pour les nouveaux amortissements, étendre le champ de l'amortissement obligatoire des communes de plus de 10 000 habitants et des groupements à fiscalité propre afin de le faire correspondre à celui des départements et régions. Rendre obligatoire l'amortissement de la voirie. (DGFIP).

¹⁶ Modification de l'article R. 2321-1 du CGCT et adaptation subséquente des instructions budgétaire et comptable M14 et M57.

¹⁷ Ce seuil est le même que celui proposé par la mission IGF, IGA, CGEFI (2016) sur *Le patrimoine des collectivités territoriales*.

¹⁸ Certains aménagements de terrains pourraient nécessiter un amortissement (les clôtures par exemple), mais les instructions comptables ne permettent pas de les distinguer des autres qui ne le nécessitent pas (comme les mouvements de terre).

1.3.2.3. La neutralisation de l'amortissement d'actif corporel, aujourd'hui possible pour les bâtiments administratifs et scolaires et la voirie, ne devrait être permise que pour les dépenses favorables à l'environnement

Conformément aux articles D. 3321-3 et D. 4321-3 du CGCT, les départements et les régions ont la possibilité de neutraliser budgétairement les amortissements de bâtiments administratifs et scolaires, de voirie et de subventions d'équipement versées (cf. tableau 4). Pour ces deux strates de collectivité, le recours à la neutralisation budgétaire progresse avec le temps sous l'effet :

- ♦ de l'extension à partir de l'année 2016 de la possibilité de neutraliser budgétairement les dépenses de subventions d'équipement versées, conformément aux décrets n° 2015-1846 et n° 2015-1848 du 29 décembre 2015 portant neutralisation de la dotation aux amortissements des subventions d'équipements versées ;
- ♦ de la progression des montants d'amortissement neutralisé à droit constant depuis 2016, en partie liée au fait que l'amortissement obligatoire concerne les immobilisations corporelles ou incorporelles acquises à compter du 1^{er} janvier 2004.

Entre 2016 et 2022, les montants neutralisés¹⁹ sont ainsi passés de 1 044 M€ à 1 706 M€ pour les départements et de 2 262 M€ à 3 384 M€ pour les régions (cf. tableau 8). En conséquence, en 2022, les neutralisations budgétaires :

- ♦ représentent 12 % des recettes de fonctionnement des régions, contre 9 % en 2016 et 8 % en 2014, soit 41 % des dotations aux amortissements des immobilisations corporelles et incorporelles ;
- ♦ représentent 2,1 % des recettes de fonctionnement des départements, contre 1,5 % en 2016 et 0,5 % en 2014, soit 28 % des dotations aux amortissements des immobilisations corporelles et incorporelles.

Tableau 8 : Recours des départements et des régions à la neutralisation budgétaire des amortissements en 2016 et 2022

Indicateur	Départements		Régions	
	2016	2022	2016	2022
Amortissement neutralisé, en M€ (compte 7768)	1 044	1 706	2 262	3 384
Dotations aux amortissements des immobilisations, en M€ (compte 6811)	5 197	6 126	4 848	8 268
Part des dotations aux amortissements neutralisées	20 %	28 %	47 %	41 %
Part des montants neutralisés dans les recettes de fonctionnement des collectivités	1,5 %	2,1 %	9 %	12 %

Source : Balances comptables des collectivités territoriales, DGFIP.

Afin que l'amortissement soit une composante de l'autofinancement des collectivités territoriales et que celui-ci soit en mesure de financer le renouvellement de leurs équipements, il est proposé de mettre fin à la possibilité qu'ont les départements et régions de neutraliser sur le plan budgétaire les dotations aux amortissements relatives aux bâtiments administratifs et scolaires et aux voiries. Cette modification ne vaudrait que pour les nouveaux investissements. Les collectivités conserveraient donc la possibilité de neutraliser les dotations correspondant à des plans d'amortissement déjà commencés.

¹⁹ C'est-à-dire la somme des opérations d'ordre au débit du compte 198 « Neutralisation des amortissements » ou au crédit des comptes 7768x « Neutralisation des amortissements » (cf. encadré 3).

Si la fin de la neutralisation des dépenses d'équipement (ie pas des subventions d'investissement) avait été mise en place en 2022, en appliquant une durée d'amortissement moyenne de 30 ans²⁰, la dépense obligatoire supplémentaire en section de fonctionnement et la recette équivalente en section d'investissement aurait représenté en 2023 (*cf.* tableau 9) :

- ◆ pour les régions, 28 M€ en lien avec les bâtiments administratifs et scolaires et 6 M€ en lien avec les réseaux et installations de voirie, soit 0,6 % de leur épargne brute réelle et 0,2 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement ;
- ◆ pour les départements, 68 M€ en lien avec les bâtiments administratifs et scolaires et 115 M€ en lien avec les réseaux et installations de voirie soit 1,4 % de leur épargne brute réelle et 0,3 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement ;
- ◆ pour les EPCI, 10 M€ en lien avec les bâtiments administratifs et scolaires et 83 M€ en lien avec les réseaux et installations de voirie, soit 0,9 % de leur épargne brute réelle et 0,2 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement ;
- ◆ pour les communes d'au moins 10 000 habitants, 32 M€ en lien avec les bâtiments administratifs et scolaires et 62 M€ en lien avec les réseaux et installations de voirie, soit 1,3 % de leur épargne brute réelle et 0,2 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement.

L'estimation inclut les comptes 230 et 231 d'immobilisations incorporelles et corporelles en cours. Pourtant, une immobilisation n'est pas amortissable avant qu'elle soit terminée ou mise en service. À l'achèvement des travaux, l'imputation définitive se traduit par une opération d'ordre non budgétaire : débit de la subdivision concernée du compte 20 « Immobilisations incorporelles » ou 21 « Immobilisations corporelles » et crédit de la subdivision concernée du compte 232 « Immobilisation incorporelle en cours » compte 231 « Immobilisations corporelles en cours », une fois le comptable informé de la mise en service de l'actif. Néanmoins, cette imputation définitive est trop peu réalisée, si bien que le compte 23 est prépondérant dans les comptes 20, 21 et 23 (*cf.* tableau 2). Par conséquent, l'estimation réalisée inclut les comptes 231, qui doivent être *in fine* amortis.

La dépense obligatoire supplémentaire en section de fonctionnement et la recette équivalente en section d'investissement pour les subventions d'équipement versées a été estimée par la mission dans le tableau 9. Néanmoins, la personne juridique qui est maître d'ouvrage des biens et services ayant bénéficié des subventions d'équipement versées doit déjà amortir l'investissement. Les dépenses qui résultent de la dépréciation de l'actif ne sont donc pas nécessairement à la charge des collectivités concernées. La mission ne recommande donc pas la remise en cause de la possibilité de neutralisation des subventions d'équipement versées par les collectivités territoriales.

En 2024, la dépense obligatoire supplémentaire en section de fonctionnement et la recette équivalente en section d'investissement aurait correspondu à la deuxième année d'amortissement des actifs acquis en 2022 et à la première année d'amortissement des actifs acquis en 2023. C'est pourquoi à horizon cinq ans (en 2027), par exemple, l'effet budgétaire aurait été de 138 M€ pour les régions sur les bâtiments administratifs et scolaires.

Il convient de noter que ce chiffrage est une approximation pour deux raisons :

²⁰

Le barème indicatif de l'instruction budgétaire et comptable M52 propose une durée d'amortissement de 20 à 30 ans pour les installations de voirie, de 20 à 30 ans pour les bâtiments. Les durées d'amortissement effectives des immobilisations corporelles « sont fixées pour chaque bien ou catégorie de biens par l'assemblée délibérante » (articles R. 2321-1, pour les communes et GFP, D. 3321-1, pour les départements, et D. 4321-1, pour les régions, du CGCT).

Annexe I

- ◆ les comptes 23x « immobilisations en cours » sont insuffisamment développés en nomenclatures M57 et M71 pour identifier les comptes de bâtiments administratifs et scolaires et les comptes de réseaux et installations de voirie. Pour ces comptes, la mission a recouru à une approximation détaillée dans l'encadré 4 ;
- ◆ le chiffrage n'isole pas les départements et régions qui ne recouraient pas ou que partiellement à la possibilité de neutraliser les amortissements. À cet égard, le chiffrage proposé est donc un majorant.

Tableau 9 : Dépenses en section de fonctionnement et recettes équivalentes en fonctionnement associées à un rétrécissement du champ de la neutralisation budgétaire

Champ	Collectivités	Horizon temporel (en M€)			
		1 an	5 ans	15 ans	30 ans
Bâtiments administratifs et scolaires	Régions	28	138	415	829
	Départements	68	340	1 021	2 042
	EPCI	10	51	154	308
	Communes (+ 10 000 hab)	32	160	480	960
Réseaux et installations de voirie	Régions	6	31	94	188
	Départements	115	577	1 732	3 463
	EPCI	83	415	1 244	2 487
	Communes (+ 10 000 hab)	62	308	924	1 849

Source : Balances comptables des collectivités territoriales, DGFIP.

Encadré 4 : Méthode de calcul des dépenses en section de fonctionnement et recettes équivalentes en fonctionnement associées à un rétrécissement du champ de la neutralisation budgétaire

Les investissements en immobilisations corporelles sont, pour l'ensemble des nomenclatures concernées (M14, M52, M57 et M71), enregistrées dans les comptes 21x « Immobilisations corporelles » et 231x « Immobilisations corporelles en cours ».

Plus spécifiquement, les comptes qui enregistrent les dépenses relatives aux bâtiments administratifs et scolaires sont, au débit (D) :

- le 21311 « Hôtel de ville », le 21312 « Bâtiments scolaires », une partie du 21731 « Bâtiments publics », une partie du compte 2313 « Constructions » et une partie du compte 2317 « Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition » pour la nomenclature comptable M14 ;
- le 21311 « Bâtiments administratifs », le 21312 « Bâtiments scolaires », le 217311 « Bâtiments administratifs », le 217312 « Bâtiments scolaires », une partie du compte 2313 « Constructions » et une partie du compte 2317 « Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition » pour les nomenclatures comptables M57 et M71 ;
- le 21311 « Bâtiments administratifs », le 21312 « Bâtiments scolaires », le 217311 « Bâtiments administratifs », le 217312 « Bâtiments scolaires », le 231311 « Bâtiments administratifs », le 231312 « Bâtiments scolaires », le 2317311 « Bâtiments administratifs » et le 2317312 « Bâtiments scolaires » pour la nomenclature comptable M52.

En conséquence, pour les nomenclatures M14, M57 et M71, les montants inscrits en comptes 2313 et 2317 ne permettent pas d'isoler les bâtiments administratifs et les bâtiments scolaires. Ces montants ont été approximés de la façon suivante :

- en M57 et M71 :

Bâtiments administratifs et scolaires

$$\begin{aligned}
 &= D21311 + D21312 + D217311 + D217312 + \frac{D21311 + D21312}{D213} * D2313 \\
 &+ \frac{D217311 + D217312}{D217} * D2317
 \end{aligned}$$

- en M14 :

Bâtiments administratifs et scolaires

$$= D21311 + D21312 + \frac{D21311 + D21312}{D2131} * D21731 + \frac{D21311 + D21312}{D213} * D2313$$

$$+ \frac{\frac{D21311 + D21312}{D2131} * D21731}{D217} * D2317$$

De même, les comptes les dépenses relatives aux installations et réseaux de voirie sont :

- le 2151 « Réseaux de voirie », le 2152 « Installations de voirie », le 21751 « Réseaux de voirie », le 21752 « Installations de voirie », une partie du compte 2315 « Installations, matériel et outillages techniques » et une partie du compte 2317 « Immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition » pour les nomenclatures M14, M57 et M71 ;
- le 2151 « Réseaux de voirie », le 2152 « Installations de voirie », le 21751 « Réseaux de voirie », le 21752 « Installations de voirie », le 23151 « Réseaux de voirie », le 23152 « Installations de voirie », le 231751 « Réseaux de voirie » et le 231752 « Installations de voirie ».

Pour les nomenclatures M14, M57 et M71, les montants inscrits en comptes 2315 et 2317 ne permettent pas d'isoler les dépenses en installations et réseaux de voirie. Celles-ci ont donc été approximées de la façon suivante :

Installations et réseaux de voirie

$$= D2151 + D2152 + D21751 + D21752 + \frac{D2151 + D2152}{D215} * D2315$$

$$+ \frac{D21751 + D21752}{D217} * D2317$$

Source : Instructions budgétaires et comptables M14, M52, M57 et M71 ; mission.

L'effet à long terme et pour les collectivités les plus en difficulté des mesure envisagées peut être pénalisant. En particulier, il est possible qu'anticipant la hausse des dotations aux amortissements dans les années suivant un investissement, les collectivités renoncent à le conduire. Il faut relever néanmoins que si cet effet comportemental existe, les dispositions présentes relatives à la neutralisation budgétaire sont une incitation aux dépenses de voirie, qui peuvent sous certaines conditions être considérées comme brunes au regard des conséquences sur les émissions de gaz à effet de serre dans le transport et sur l'artificialisation des sols (cf. annexe IV).

Pour pallier ces risques, notamment pour l'investissement des collectivités en faveur de la transition écologique, la mission propose donc de permettre la neutralisation des dotations aux amortissements des actifs corporels donc la dépense a été cotée comme favorable à l'environnement dans le budget vert de la collectivité. En effet, les dépenses favorables à l'environnement ont des externalités positives importantes, compte-tenu notamment du coût de l'inaction climatique²¹.

Proposition n° 5 : Réserver la neutralisation des dotations aux amortissements des actifs corporels aux cas où la dépense est favorable à l'environnement. (DGFIP).

La mise en place de ces recommandations présente trois avantages :

- ♦ **premièrement, elle rend aux dotations d'amortissement de voirie et de bâtiments administratifs et scolaires un rôle d'autofinancement des dépenses d'entretien et de réhabilitation de l'actif afférentes ;**

²¹ La *Stern Review on the Economics of Climate Change* de 2006 propose l'estimation du coût de l'inaction la plus communément reprise. Le coût de l'inaction y est estimé entre 5 % et 20 % du PIB mondial à horizon 2050, contre 1 % du coût de l'action pour le PIB mondial.

Alice Robinet et Adrien Delahais (2023), dans un document de travail de France Stratégie intitulé « Coût de l'inaction face au changement climatique en France : que sait-on ? », proposent des revues de littérature sur les coûts par secteurs économiques de l'inaction.

Annexe I

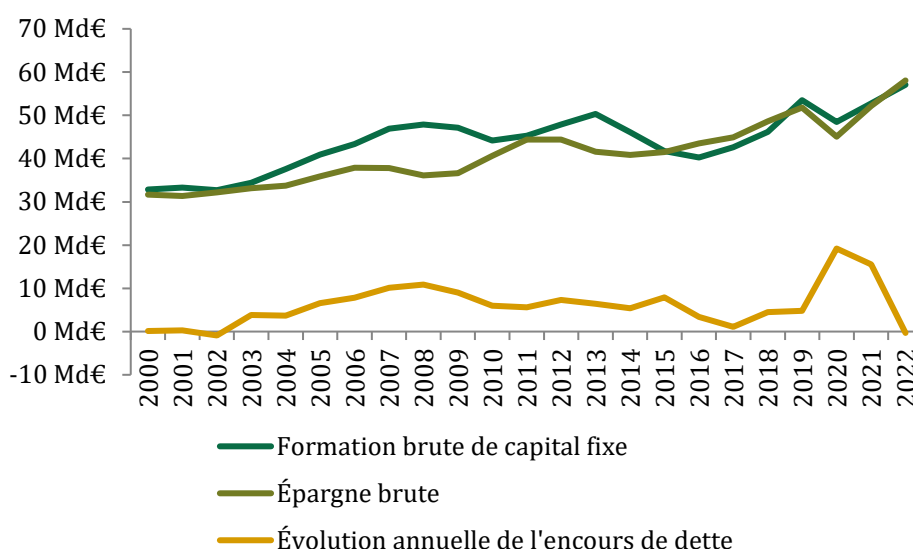
- ♦ **deuxièmement, elle encourage la réalisation d'investissements favorables à la transition écologique et à l'adaptation au changement climatique pour lesquels les incitations à investir des collectivités territoriales doivent être développées au regard de leurs gains sociaux ;**
- ♦ **troisièmement, elle améliore le suivi du patrimoine des collectivités territoriales.**

2. Les collectivités territoriales, y compris les plus en difficulté, ont une capacité d'autofinancement et une trésorerie accrue depuis 2015 et ont maîtrisé leur endettement

La situation financière des collectivités territoriales détermine leur capacité à investir, ce qui justifie l'analyse de son évolution en préalable à l'analyse des investissements.

Entre 2000 et 2022, l'épargne brute dégagée par les administrations publiques locales²² (APUL) finance la majeure partie de leur formation brute de capital fixe²³ (FBCF) : elle est de 31,6 Md€ en 2000 pour 32,9 Md€ de FBCF et de 58,1 Md€ en 2022 pour 57,1 Md€ de FBCF (cf. graphique 2). La somme de l'épargne brute et de l'évolution annuelle de l'encours de dette est quasiment égale à la FBCF, sauf en 2020 et 2021.

Graphique 2 : Évolution de la formation brute de capital fixe et de l'épargne brute des administrations publiques locales (2000-2022)



Source : Insee, Comptes de la nation 2022.

La superposition de la somme de l'évolution annuelle de l'encours de dette et de l'épargne brute d'une part et de la FBCF d'autre part s'explique par la nécessité, pour les collectivités territoriales, d'équilibrer la section de fonctionnement sans avoir recours à l'emprunt, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT). En conséquence, l'emprunt ne sert qu'au financement de l'investissement.

La situation financière des collectivités est analysée au regard (cf. encadré 5) :

- ◆ de la solvabilité des collectivités territoriales (capacité à payer leur dette), *via* l'évolution des taux d'épargne brute et d'épargne nette ;
- ◆ du poids de l'endettement, *via* l'évolution de la capacité de désendettement, du taux de couverture de l'endettement par l'épargne brute et du taux d'endettement ;
- ◆ des marges de manœuvres budgétaires des collectivités, *via* les dépôts au Trésor, qui constituent la trésorerie des collectivités.

²² Les administrations publiques locales sont composées des collectivités territoriales (régions, départements, établissements publics de coopération intercommunale, communes) et des organismes divers d'administration locale (exemples : caisses des écoles, CCAS, chambres consulaires).

²³ La formation brute de capital fixe est l'agrégat qui mesure, en comptabilité nationale, l'investissement en actifs fixes (corporels comme incorporels) des agents économiques résidents.

Encadré 5 : Définition des indicateurs financiers

Taux d'épargne brute :	$\frac{\text{Recettes réelles de fonctionnement} - \text{Dépenses réelles de fonctionnement (y. c charges d'intérêt)}}{\text{Recettes réelles de fonctionnement}}$
Taux d'épargne nette :	$\frac{\text{Recettes réelles de fonctionnement} - \text{Dépenses réelles de fonctionnement} - \text{Annuité de dette}}{\text{Recettes réelles de fonctionnement}}$
Capacité ou délai de désendettement :	$\frac{\text{Encours de dette}}{\text{Recettes réelles de fonctionnement} - \text{Dépenses réelles de fonctionnement (y. c charges d'intérêt)}}$
Taux de couverture de l'endettement par l'épargne brute :	$\frac{\text{Remboursement d'emprunts}}{\text{Recettes réelles de fonctionnement} - \text{Dépenses réelles de fonctionnement (y. c charges d'intérêt)}}$
Taux d'endettement :	$\frac{\text{Encours de dette}}{\text{Recettes réelles de fonctionnement}}$
Niveau de couverture des dépenses totales par la trésorerie des blocs communaux :	$\frac{\text{Dépôts au Trésor au 31 décembre de l'année}}{\text{Dépenses réelles totales}} * 12$
Niveau de couverture des dépenses d'investissement par la trésorerie des blocs communaux :	$\frac{\text{Dépôts au Trésor au 31 décembre de l'année}}{\text{Dépenses réelles d'investissement}} * 12$

Source : Mission.

2.1. La situation financière des collectivités territoriales s'est améliorée depuis 2015, ce qui libère des marges pour investir

2.1.1. La situation financière des collectivités s'est améliorée entre 2015 et 2022, en particulier pour le bloc communal et les départements qui atteignent un niveau de taux d'épargne brute proche de celui des régions

Entre 2012 et 2015, la situation financière des collectivités territoriales se dégrade. La capacité d'autofinancement des trois niveaux de collectivités diminue. Cela se traduit (cf. graphique 3) :

- ♦ par une baisse de leurs taux d'épargne brute, qui passent de 19,0 % à 17,8 % pour le bloc communal, de 12,0 % à 10,3 % pour les départements et de 23,7 % à 20,1 % pour les régions ;
- ♦ par une baisse de leurs taux d'épargne nette, qui passent de 10,8 % à 8,8 % pour le bloc communal, de 6,9 % à 5,6 % pour les départements et de 16,8 % à 11,2 % pour les régions.

Cette dégradation de l'épargne des collectivités s'accompagne d'une augmentation rapide de l'encours de dette, de 3,1 % par an en moyenne entre 2012 et 2015 contre 1,3 % entre 2015 et 2022. Il en résulte (cf. graphique 4) :

- ♦ une dégradation des capacités de désendettement des collectivités (portée par la contraction de l'épargne brute), qui passent de 4,8 ans à 5,3 ans pour le bloc communal, de 4,1 ans à 5,1 ans pour les départements et de 3,6 ans à 5,2 ans pour les régions ;
- ♦ une dégradation du taux d'endettement (portée par la contraction des recettes réelles de fonctionnement), qui passent de 92,7 % à 94,6 % pour le bloc communal, de 49,6 % à 52,9 % pour les départements et de 85,8 % à 105,1 % pour les régions.

Entre 2015 et 2022, la situation financière du bloc communal et des départements s'améliore. Les indicateurs financiers analysés se rapprochent de leurs niveaux de 2012 pour le bloc communal et sont meilleurs pour les départements. Le taux d'épargne brute du bloc communal augmente de 3,1 points à 19,1 % et le taux d'épargne nette de 2,2 points, à 11,0 %. De la même façon, la capacité de désendettement s'améliore de 1,0 an, à 4,3 ans, et le taux d'endettement diminue de 10,8 points, à 83,8 %. Pour les départements, le taux d'épargne brute augmente de 6,7 points à 17,0 % et le taux d'épargne nette de 6,6 points, à 12,2 %. De la même façon, la capacité de désendettement s'améliore de 2,5 ans, à 2,6 ans, et le taux d'endettement de 8,6 points, à 44,2 %.

L'évolution de la situation financière des régions est moins linéaire car elles ont davantage été affectées par les conséquences de la crise sanitaire en 2020. Leur capacité d'autofinancement s'améliore entre 2015 et 2019, chute en 2020, puis augmente à nouveau à des niveaux inférieurs à ceux de 2019 :

- ◆ le taux d'épargne brute des régions passe ainsi de 20,1 % en 2015 à 22,8 % en 2019, diminue à 20,0 % en 2020 puis augmente à 21,6 % en 2022 ;
- ◆ le taux d'épargne nette des régions augmente de 4,9 points entre 2015 et 2019 (de 11,2 % à 16,1 %), diminue de 5,4 points en 2020 (à 10,7 %), puis augmente de 3,6 points entre 2020 et 2022 (à 14,3 %).

Le poids de l'endettement suit une même dynamique entre 2015 et 2019, mais subit une augmentation importante en 2020, qui se résorbe peu dans les années suivantes :

- ◆ la capacité de désendettement des régions s'améliore de 0,9 an entre 2015 et 2019 (de 5,2 ans à 4,3 ans) puis se dégrade de 1,4 an en 2020 (à 5,7 ans) avant de se résorber de 0,2 an entre 2020 et 2022 en raison de l'amélioration de l'épargne brute (à 5,5 ans) ;
- ◆ le taux d'endettement des régions passe de 105,1 % à 97,1 % entre 2015 et 2019, augmente à 114,5 % en 2020. L'augmentation se poursuit jusqu'en 2022, à 118,0 %.

L'amélioration de la situation financière des syndicats est plus linéaire entre 2012 et 2021, mais leur situation financière se dégrade en 2022. Leur taux d'épargne brute passe de 22,8 % en 2012 à 25,6 % en 2021, mais diminue à 23,9 % en 2022. De même, leur capacité de désendettement s'améliore, passant de 5,6 ans à 4,7 ans entre 2012 et 2021, mais connaît une augmentation en 2022, à 4,9 ans.

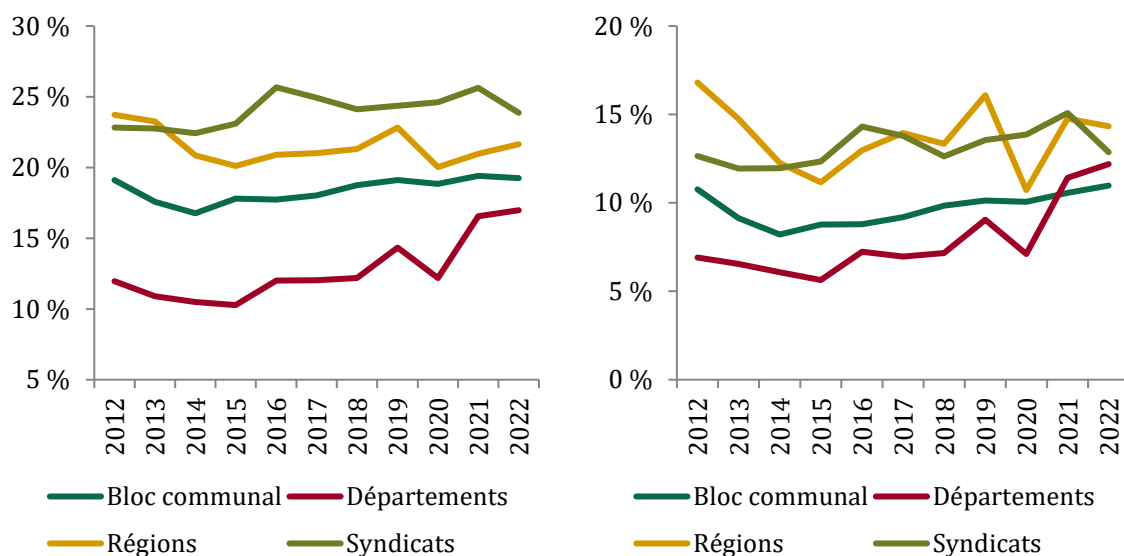
En 2012 le bloc communal, les départements et les régions présentaient une capacité d'autofinancement hétérogène et un poids de l'endettement similaire. À l'inverse, en 2022, bloc communal, départements et régions présentent une capacité d'autofinancement similaire et un poids de l'endettement hétérogène.

En 2012, la dispersion du taux d'épargne brute du bloc communal (19,1 %), des départements (12,0 %) et des régions (23,7 %) était importante. Le taux d'épargne brute des régions était élevé, de 4,6 points supérieur à celui du bloc communal et de 11,8 points supérieur à celui des départements. La dynamique très positive des départements et positive du bloc communal entre 2015 et 2022 a conduit à une homogénéisation vers le haut des taux d'épargne brute entre catégories de collectivité. À 21,6 %, le taux d'épargne brute des régions en 2022 est de 2,4 points supérieur à celui du bloc communal et de 4,7 points supérieur à celui des départements.

En 2012, les régions avaient un poids de l'endettement, au regard de leur capacité de désendettement, plus réduit que les autres collectivités, avec un délai de désendettement de 3,6 ans contre 4,1 ans pour les départements (+ 0,5 an) et 4,8 ans pour le bloc communal (+ 1,2 an). En 2022, compte tenu de la hausse de l'encours de dette des régions et de la hausse de l'épargne brute des départements, les régions présentent un délai de désendettement plus élevé que les autres collectivités, à 5,5 ans, quand celui des départements est très faible, à 2,6 ans. Celui du bloc communal est passé à 4,3 ans.

Annexe I

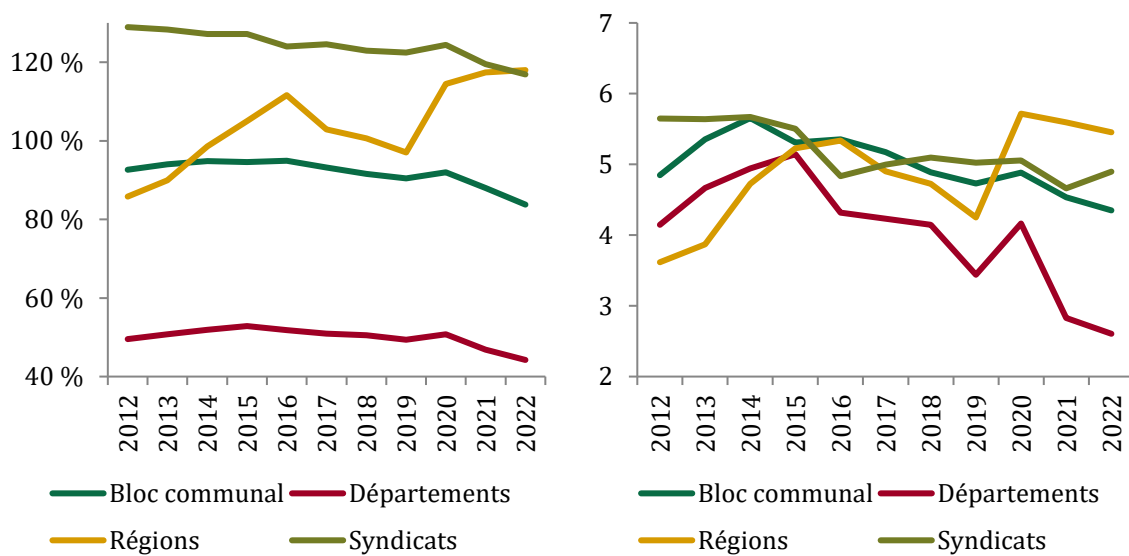
Graphique 3 : Évolution du taux d'épargne brute (gauche) et du taux d'épargne nette (droite) du bloc communal, des départements et des régions entre 2012 et 2022



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFip).

Champ : Budgets principaux et annexes. Le bloc communal inclut les EPCI et les communes. La métropole de Lyon et la ville de Paris sont incluses, par convention, dans le bloc communal. Les métropoles du Grand Paris et de Nice ne sont pas incluses dans l'analyse du bloc communal en raison de l'absence des données 2022 dans la base de données de l'OFGL.

Graphique 4 : Évolution du taux d'endettement (gauche) et de la capacité de désendettement (droite) du bloc communal, des départements et des régions entre 2012 et 2022



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFip).

Champ : Budgets principaux et annexes. Le bloc communal inclut les EPCI et les communes. La métropole de Lyon et la ville de Paris sont incluses, par convention, dans le bloc communal. Les métropoles du Grand Paris et de Nice ne sont pas incluses dans l'analyse du bloc communal en raison de l'absence des données 2022 dans la base de données de l'OFGL.

2.1.2. La trésorerie des collectivités a augmenté entre 2015 et 2022

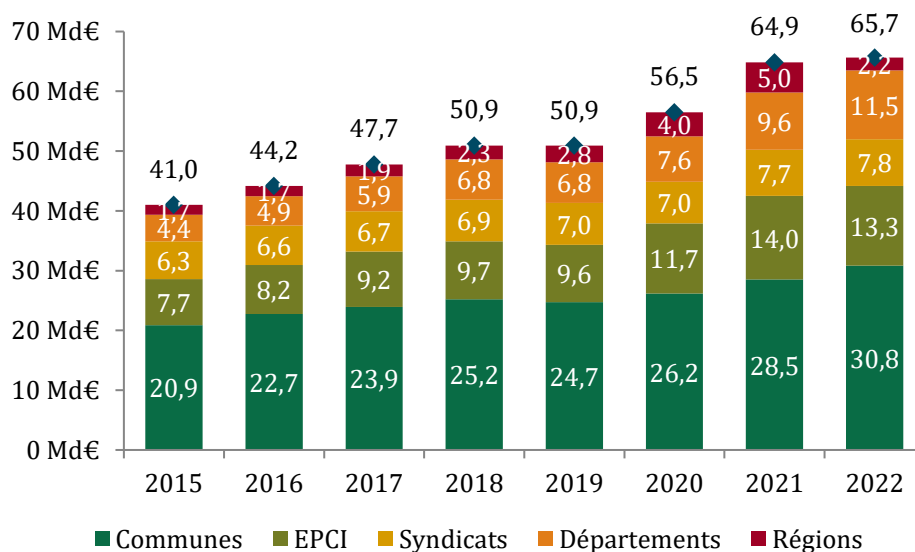
La trésorerie des collectivités a crû à un rythme soutenu entre 2015 et 2022, passant de 41,0 Md€ à 65,7 Md€ (cf. graphique 5), soit une croissance annuelle moyenne de 7 % par an. **La croissance de la trésorerie des collectivités a été la plus forte pendant les années 2020 et 2021 (+ 11 % et + 15 % respectivement, cf. graphique 6), en augmentation de 14,0 Md€ sur deux ans.**

L'augmentation de la trésorerie a été plus rapide que celle des dépenses, ce qui a conduit à une amélioration du taux de couverture des dépenses par la trésorerie des collectivités (cf. tableau 10, tableau 11) :

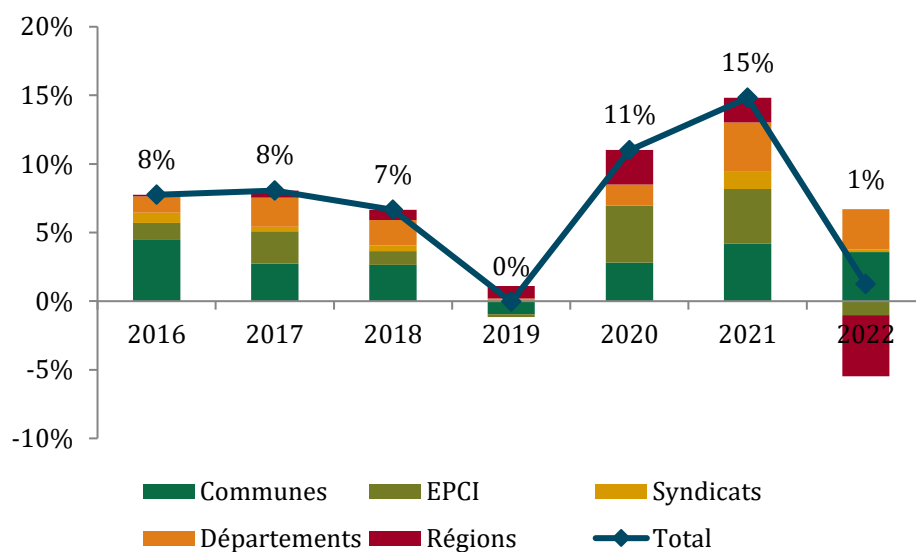
- ♦ alors que la trésorerie couvrait 16 % des dépenses totales des collectivités en 2015 (soit 1,9 mois de dépenses), elle en couvre 22 % en 2022 (soit 2,6 mois de dépenses). En particulier, l'augmentation de la couverture des dépenses totales par la trésorerie est importante pour le bloc communal (de 20 % à 26 % des dépenses) et les départements (de 6 % à 16 % des dépenses) ;
- ♦ la trésorerie couvrait 56 % des dépenses d'investissement des collectivités en 2015 (soit 6,8 mois de dépenses d'investissement), contre 73 % en 2022 (soit 8,7 mois de dépenses d'investissement).

En 2022, le bloc communal, les syndicats et les départements couvrent une part importante de leurs dépenses totales à partir de leur trésorerie. Celle-ci représente respectivement 3,2 mois, 4,3 mois et 1,9 mois de dépenses d'investissement. Ce n'est pas le cas des régions, qui couvrent seulement 0,7 mois de dépenses totales avec leur trésorerie.

Graphique 5 : Évolution de la trésorerie des collectivités au 31 décembre entre 2015 et 2022 (en Md€)



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Graphique 6 : Croissance de la trésorerie des collectivités entre 2015 et 2022

Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Tableau 10 : Couverture des dépenses totales à partir de la trésorerie des collectivités entre 2015 et 2022

Collectivité	En % des dépenses totales de l'année		En nombre de mois de dépenses totales de l'année	
	2015	2022	2015	2022
Bloc communal	20 %	26 %	2,5	3,2
Syndicats	33 %	36 %	4,0	4,3
Départements	6 %	16 %	0,8	1,9
Régions	6 %	6 %	0,7	0,7
Total	16 %	22 %	1,9	2,6

Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Tableau 11 : Couverture des dépenses d'investissement à partir de la trésorerie des collectivités entre 2015 et 2022

Collectivité	En % des dépenses d'investissement de l'année		En nombre de mois de dépenses d'investissement de l'année	
	2015	2022	2015	2022
Bloc communal	68 %	87 %	8,2	10,4
Syndicats	82 %	82 %	9,8	9,8
Départements	35 %	74 %	4,2	8,8
Régions	16 %	15 %	1,9	1,8
Total	56 %	73 %	6,8	8,7

Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

2.1.3. En 2023, la capacité d'autofinancement des collectivités territoriales se dégraderait, en particulier pour les départements

La situation financière des collectivités territoriales devrait néanmoins se dégrader en 2023. La situation périodique des opérations comptables des collectivités publiée par la DGFIP fait état d'une diminution de 14,5 % de l'épargne brute des collectivités territoriales au 31 août 2023 par rapport au 31 août 2022 et de 5,7 % par rapport au 31 août 2019. Les prévisions pour 2023 de la Banque postale anticipent une baisse de 9,0 % de l'épargne brute par rapport à 2022.

En appliquant les évolutions prédites par la Banque postale, **le taux d'épargne brute passerait en 2023 :**

- ♦ **de 19,3 % à 17,9 % pour le bloc communal ;**
- ♦ **de 17,0 % à 11,9 % pour les départements ;**
- ♦ **de 21,6 % à 20,6 % pour les régions.**

Les départements connaîtraient ainsi une situation moins favorable par rapport à l'année 2022, induite par une diminution de 31,2 % de leur épargne brute, en raison notamment d'une diminution de 20 % des droits de mutation à titre onéreux (qui passeraient de 14,9 Md€ à 11,9 Md€).

2.2. Les collectivités les plus en difficulté ont connu une amélioration de leur situation parallèle à celle des autres

L'analyse de la situation financière générale des collectivités territoriales doit être complétée par une analyse désagrégée afin de tenir compte de l'hétérogénéité des situations financières des collectivités au sein d'une même strate.

La mission a plus particulièrement concentré son analyse sur les collectivités les plus en difficultés par rapport aux autres collectivités. Il n'existe pas de normes ou d'analyses qui permettent d'identifier des niveaux d'épargne brute ou de délai de désendettement correspondant à une collectivité dite « en difficulté ».

Dans le cadre des « contrats de Cahors », l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 du 22 janvier 2018 prévoyait certes un plafond national de référence, sur le périmètre du budget principal de la collectivité, de :

- ♦ douze années pour les communes (y compris Paris) et pour les EPCI à fiscalité propre ;
- ♦ dix années pour les départements et la métropole de Lyon ;
- ♦ neuf années pour les régions et la collectivité de Corse.

Néanmoins, comme détaillé *infra*, ces seuils sont atteints par un nombre très réduit de collectivités.

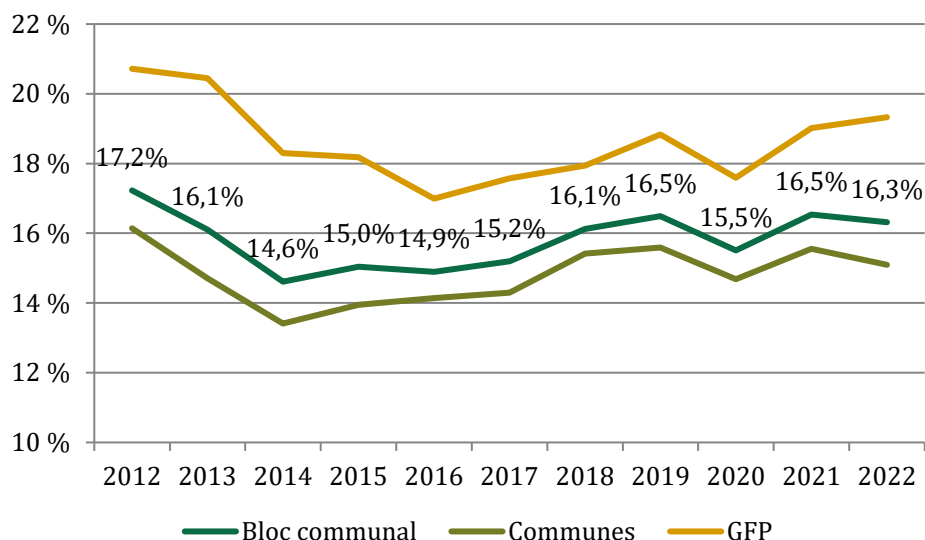
De plus, à la différence de l'indicateur retenu par la LPFP pour 2018 à 2022, la mission procède à l'analyse de la situation financière en consolidant budgets principaux et annexes.

Les seuils utilisés ne sont donc que relatifs. Ils ont été définis en comparant les niveaux des indicateurs financiers des collectivités de chacune des strates. La mission n'a pas ici pour objectif de proposer une définition normative d'une collectivité « en difficulté ».

2.2.1. Le constat d'une amélioration de la situation financière du bloc communal entre 2015 et 2022 est aussi vérifié pour les communes et EPCI les plus en difficulté

Dans l'ensemble, après une diminution de l'épargne brute de 2,6 points entre 2012 et 2014, passée de 17,2 % à 14,6 %, la capacité du bloc communal à dégager de l'épargne brute s'est tendanciellement améliorée. Le taux d'épargne brute est en hausse de 1,7 point entre 2014 et 2022 (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Évolution du taux d'épargne brute des collectivités du bloc communal entre 2012 et 2022



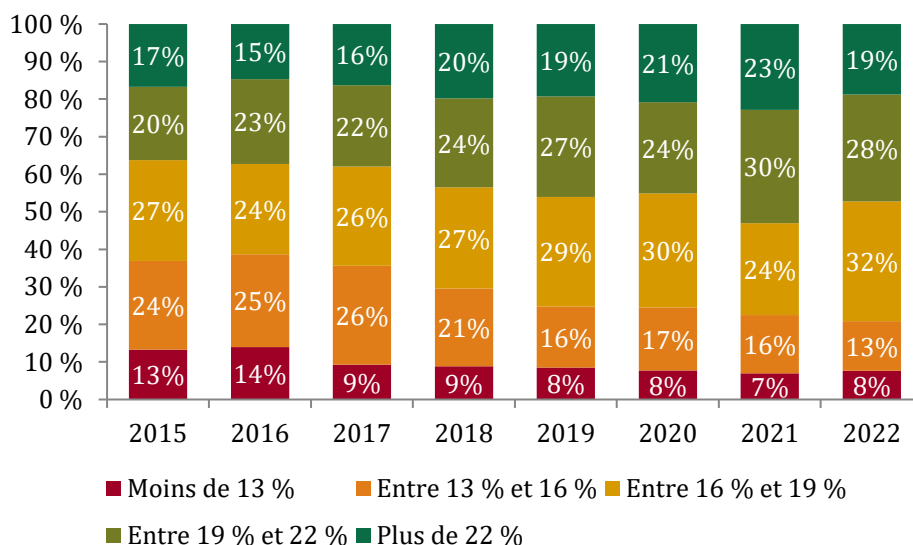
Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Pour les besoins de la présente analyse, les blocs communaux « en difficulté » et « en difficulté importante » en comparaison des autres au regard de leur autofinancement, de leur endettement et de leur trésorerie sont considérés comme ceux qui atteignent les seuils suivants :

- ♦ un taux d'épargne brute inférieur à 16 %, une capacité de désendettement supérieure à 6 ans ou une couverture des dépenses totales par la trésorerie inférieure à 2 mois classe le bloc communal « en difficulté » au regard du critère évalué ;
- ♦ un taux d'épargne brute inférieur à 13 %, une capacité de désendettement supérieure à 12 ans ou une couverture des dépenses totales par la trésorerie inférieure à 1 mois classe le bloc communal « en difficulté importante » au regard du critère évalué.

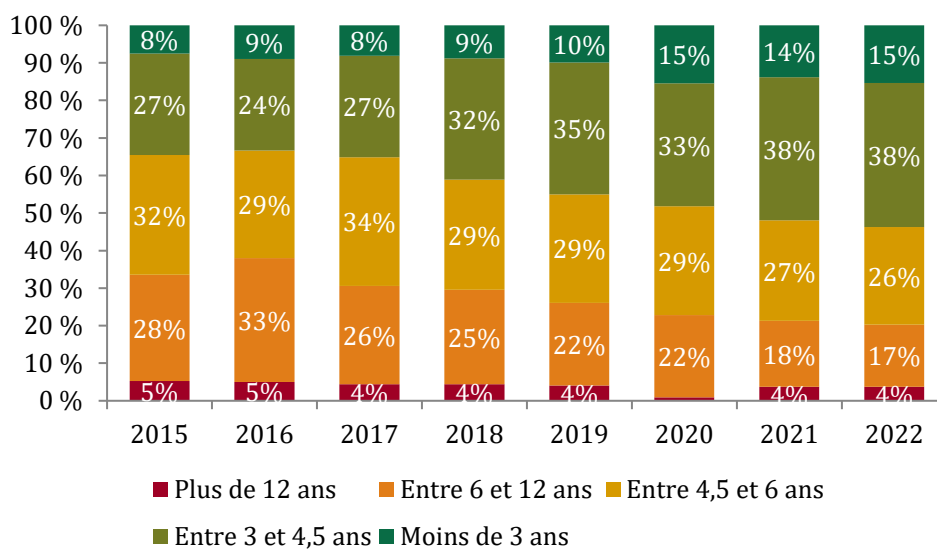
Le constat d'une amélioration de la situation financière du bloc communal entre 2015 et 2022 est aussi vérifié pour les collectivités les plus en difficultés. La part de la population vivant dans un bloc communal en difficulté au regard de leur niveau d'autofinancement est passée de 37 % à 21 % entre 2015 et 2022 (cf. graphique 8). De la même façon, la part de la population vivant dans un bloc communal confronté à des difficultés liées au poids de l'endettement est passée de 33 % à 21 % (cf. graphique 9). En revanche, depuis 2017, la part de la population vivant dans un bloc communal très en difficulté au regard de l'autofinancement et de l'endettement est restée stable. En 2022, elle est respectivement de 8 % et de 4 %.

Graphique 8 : Évolution du taux d'épargne brute du bloc communal depuis 2015 pondéré par la population



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP) ; calculs mission.

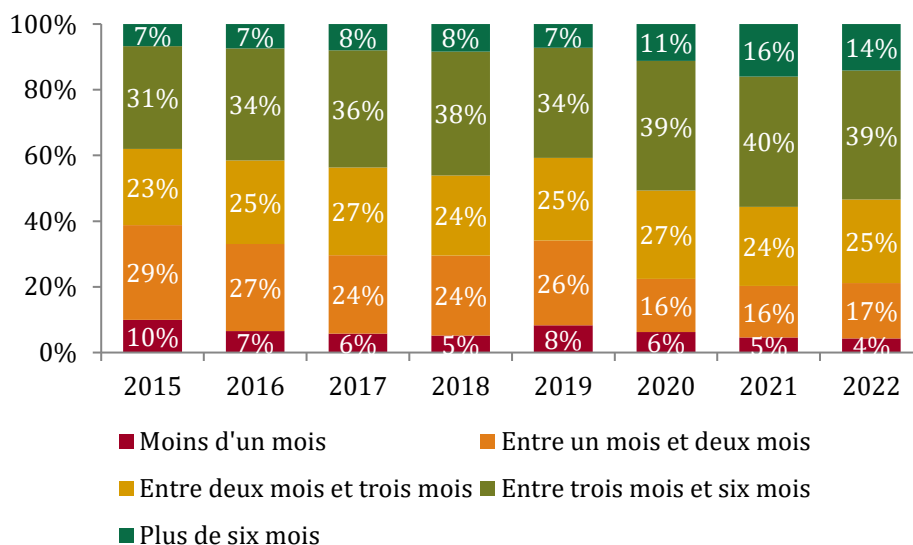
Graphique 9 : Évolution de la capacité de désendettement du bloc communal depuis 2015 pondérée par la population



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP) ; calculs mission.

L'analyse de la trésorerie conduit au même constat d'une amélioration des marges de manœuvre des collectivités du bloc communal entre 2015 et 2022, y compris pour celles qui sont comparativement en difficulté. En 2015, 39 % de la population vivait dans un bloc communal en difficulté par rapport à sa trésorerie (cf. encadré 5 pour la définition de l'indicateur). En 2022, cette part était inférieure de 18 points, à 21 % (cf. graphique 10).

Graphique 10 : Évolution de la couverture des dépenses totales par la trésorerie des blocs communaux pondérés par leur population entre 2015 et 2022



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP) ; calculs mission.

Néanmoins, il est anticipé une dégradation de la situation financière du bloc communal en 2023. Selon la Banque postale, malgré une hausse anticipée des recettes courantes de 5,2 %, les dépenses de fonctionnement devraient augmenter de 6,8 % et conduire à une dégradation de l'épargne brute de 2,1 % en fin d'année 2023.

En appliquant ces taux de croissance de façon uniforme à l'ensemble des blocs communaux par rapport à leurs résultats à fin 2022, les évolutions suivantes pourraient advenir :

- ♦ une augmentation des difficultés associées à la capacité d'autofinancement. La part de la population vivant dans un bloc communal en difficulté d'autofinancement pourrait être de 13 points supérieure au niveau de 2022, atteignant 34 %, ce qui correspond à un retour à un niveau proche de 2017. En revanche, la part de la population vivant dans un bloc communal très en difficulté à cet égard n'augmenterait que de 2 points, atteignant 10 % ;
- ♦ une relative stabilité des difficultés associées au poids de l'endettement. La part de la population vivant dans un bloc communal en difficulté d'endettement pourrait être en hausse de 2 points par rapport à 2022, soit un niveau proche de 2021. La part de la population vivant dans un bloc communal très en difficulté au regard de leur endettement serait stable à 4 %.

Dans l'objectif d'identifier la répartition géographique de la situation financière des collectivités, un indicateur financier synthétique a été construit à partir de la somme des données financières des communes et EPCI à l'échelle départementale (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Indicateurs relatifs à la situation financière des blocs communaux

L'indicateur relatif à la situation financière des blocs communaux entre 2017 et 2022 correspond à un classement entre 0 (meilleure situation financière) et 100 (moins bonne situation financière) des collectivités du bloc communal agrégées à l'échelon départemental. Il est construit à partir de quatre indicateurs, pondérés de la façon suivante :

- le **taux d'épargne brute**, pondéré à 35 % ;
- le **taux de couverture du remboursement de la dette par l'épargne brute**, pondéré à 40 % ;
- le **taux d'endettement**, pondéré à 12,5 % ;
- la **capacité de désendettement**, pondéré à 12,5 %.

Annexe I

Chacun de ces indicateurs a été calculé à l'échelon départemental à partir de la somme des données financières des communes et des EPCI du département.

Chaque département est ensuite classé entre 1 et 92 pour les six années entre 2017 et 2022, dénommé *c*. Le score, *s*, du département *d* pour chaque indicateur est calculé ainsi :

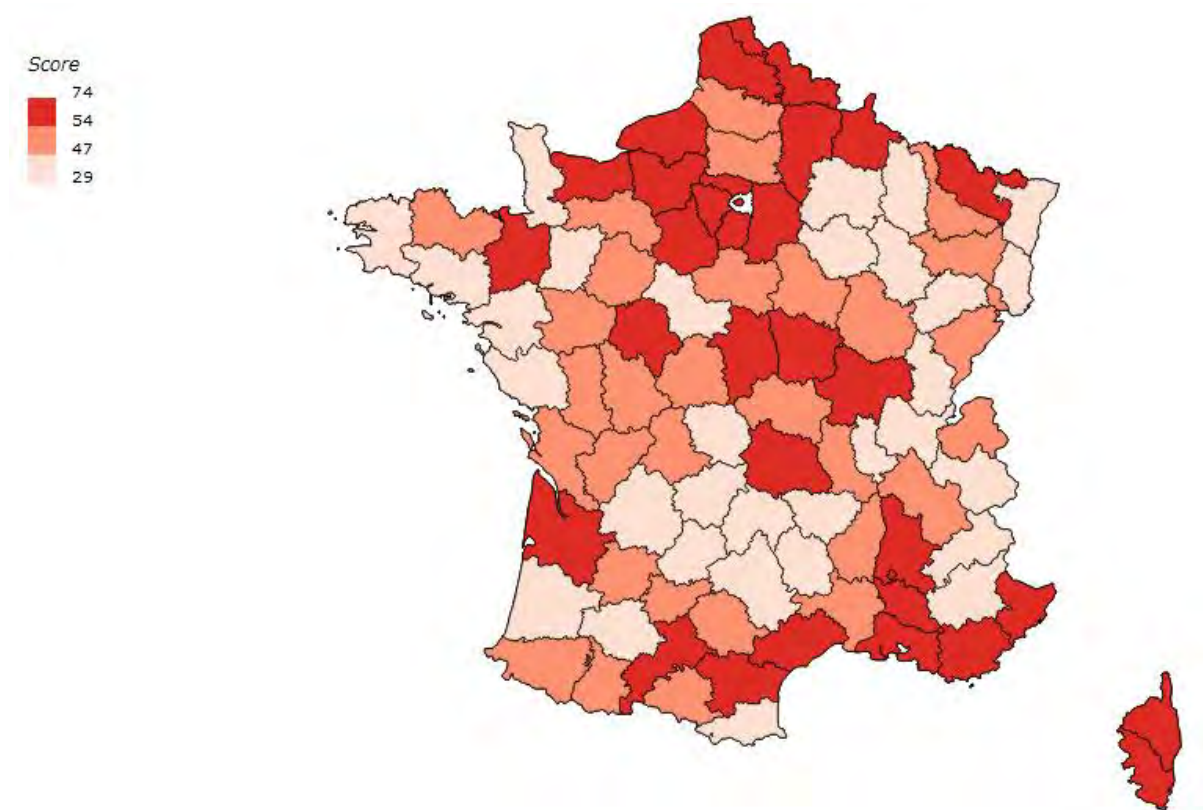
$$s_d = \left(\sum_{d=2017}^{2022} c_d - 1 \right) / 91 * 100$$

Le score final est la moyenne du score obtenu sur chacun des indicateurs.

Source : Mission, inspirée de la méthode de calcul de l'Agence France Locale (2023), Les collectivités ont-elles les moyens financiers de conduire la transition écologique qui s'impose ?

Les communes et EPCI les plus en difficulté à l'échelle nationale se situent dans le Nord de la France et au niveau du Sud méditerranéen, Corse y compris (cf. graphique 11, graphique 12).

Graphique 11 : Carte de la situation financière des blocs communaux (communes et EPCI) agrégés à l'échelon départemental entre 2017 et 2022

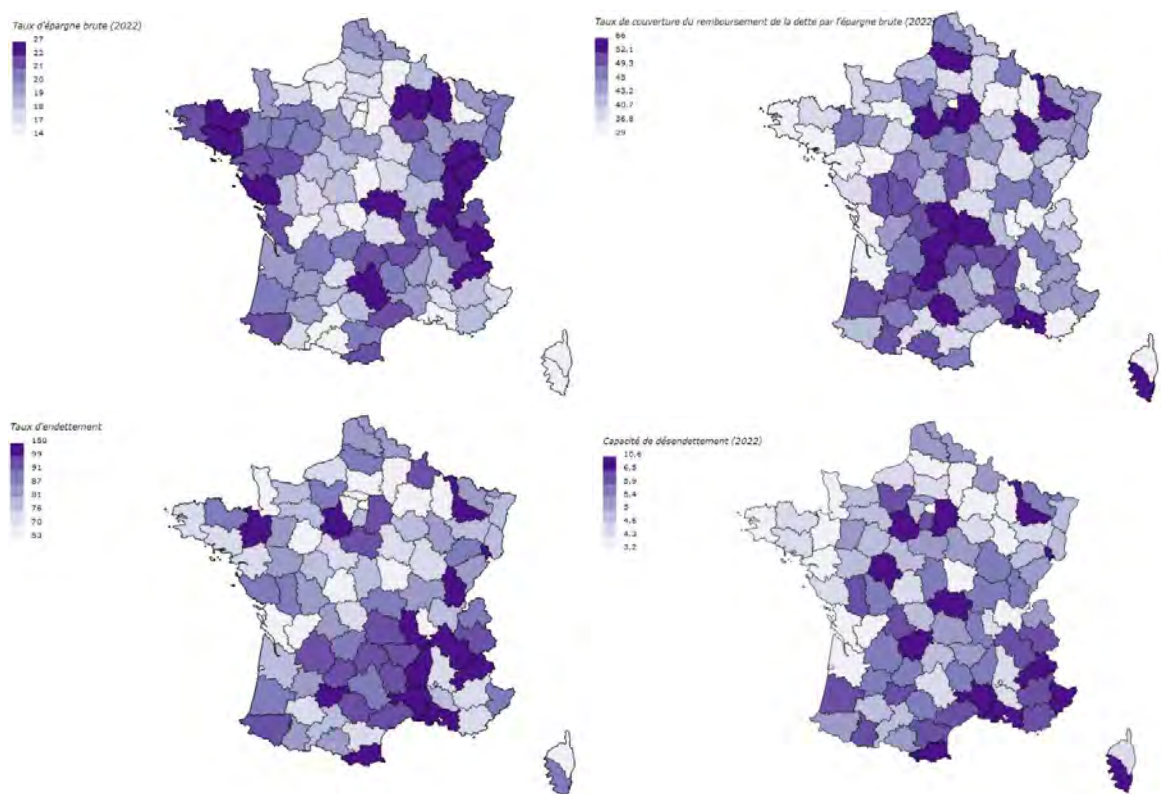


Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP) ; calculs mission.

Champ : Bloc communal hors petite couronne. Les communes et EPCI du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ont été agrégés au niveau de la Collectivité européenne d'Alsace. L'analyse pour Paris ne comprend pas la métropole du Grand Paris. La métropole du Grand Paris couvrant l'ensemble des départements de la petite couronne, ceux-ci n'ont pas été inclus dans l'analyse.

Note de lecture : Un score plus élevé correspond à une situation financière moyenne entre 2017 et 2022 plus détériorée qu'un score faible.

Graphique 12 : Indicateurs financiers des blocs communaux (communes et EPCI) agrégés à l'échelon départemental en 2022



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP) ; calculs mission.

Champ : Bloc communal hors petite couronne. Les communes et EPCI du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ont été agrégés au niveau de la Collectivité européenne d'Alsace.

*Indicateurs : De haut en bas et de droite à gauche : **taux d'épargne brute**, **taux de couverture du remboursement de la dette par l'épargne brute**, **taux d'endettement**, **capacité de désendettement**. Les communes et EPCI du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ont été agrégés au niveau de la Collectivité européenne d'Alsace.*

La situation financière des collectivités détermine leur capacité à investir. Une hausse d'un écart-type (de 7,7 points) du score financier des communes et EPCI à l'échelle du département (ce qui correspond à une détérioration) est corrélée à un niveau de dépenses d'équipement par habitant de 40 € plus faible (pour un niveau moyen dépenses d'équipement du bloc communal à l'échelle du département de 512 €).

2.2.2. La situation financière des départements s'est fortement améliorée, mais serait affectée par la dégradation de la conjoncture en 2023

Pour les départements, les seuils correspondant aux niveaux « en difficulté » et « très en difficulté » en comparaison des autres départements, concernant l'autofinancement et l'endettement, sont définis à partir des seuils suivants :

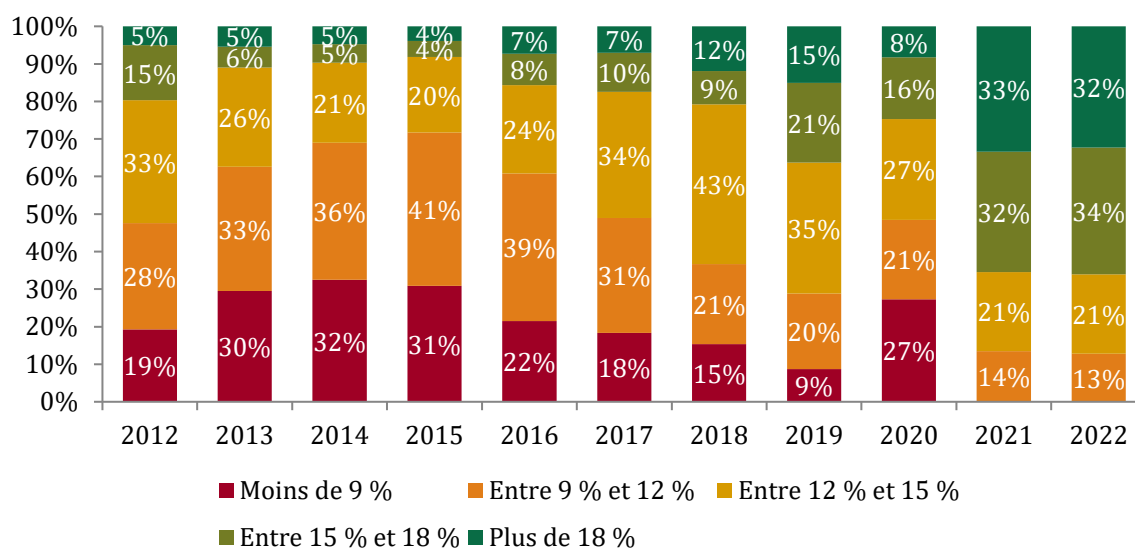
- ◆ un taux d'épargne brute inférieur à 12 % et une capacité de désendettement supérieure à 6 ans pour les départements « en difficulté » ;
- ◆ un taux d'épargne brute inférieur à 9 % et une capacité de désendettement supérieure à 9 ans pour les départements « très en difficulté ».

Comme la situation financière agrégée des départements détaillée *supra*, la **situation financière des départements en difficulté suit deux phases, marquée par une dégradation entre 2012 et 2015 puis une nette amélioration entre 2015 et 2022** (cf. graphique 13, graphique 14) :

- ♦ entre 2012 et 2015, la part de la population vivant dans un département en difficulté d'autofinancement est passée de 48 % à 2012 à 72 % en 2015. De même, la part de la population vivant dans un département en difficulté au regard de l'endettement était de 29 % en 2012 et de 42 % en 2015 ;
- ♦ entre 2015 et 2022, la part de la population vivant dans un département en difficulté d'autofinancement diminue de 59 points et atteint 13 % en 2022. La part de la population vivant dans un département en difficulté au regard de l'endettement diminue de 38 points et n'est que de 4 % en 2022.

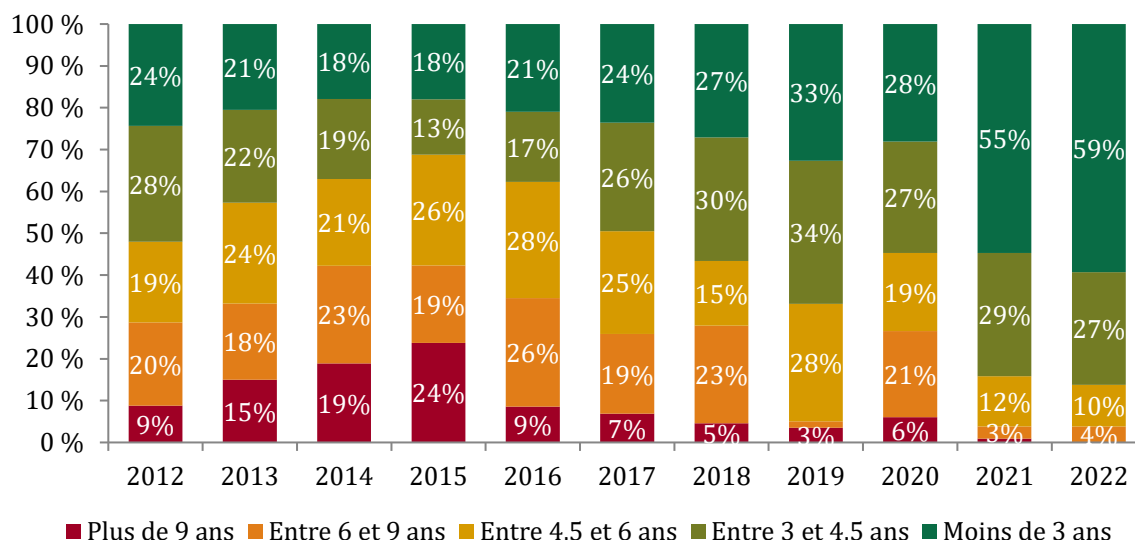
Les conséquences de l'épidémie de Covid-19 sur la situation financière des départements n'ont pas été durables. Malgré un pic de la part de la population vivant dans un département en difficulté d'autofinancement et d'endettement en 2020 (respectivement 48 % et 27 %), ces proportions sont plus faibles en 2022 qu'en 2019. Alors que la part de la population vivant dans un département très en difficulté concernant l'autofinancement était de 9 % en 2019, il n'y en a plus en 2022.

Graphique 13 : Évolution du taux d'épargne brute des départements depuis 2012 pondéré par la population



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP) ; calculs mission.

Graphique 14 : Évolution de la capacité de désendettement des départements depuis 2012 pondérée par la population



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP) ; calculs mission.

Les départements seraient les collectivités les plus affectées par l'évolution de la conjoncture en 2023. La Banque postale anticipe une diminution de leur épargne brute de 31,2 %, de leurs recettes de fonctionnement de 1,5 % et de l'encours de dette de 0,5 %. En appliquant ces taux de croissance de façon uniforme à l'ensemble des départements :

- ♦ la part de la population vivant dans un département en difficulté d'autofinancement pourrait être de 61 % en 2023 et retrouver un niveau proche de 2016. Celle vivant dans un département très en difficulté à cet égard pourrait être de 16 %, soit un niveau égal à celui de 2018 ;
- ♦ la part de la population vivant dans un département en difficulté d'endettement serait de 16 % en 2023, soit moins qu'en 2018, lorsque ce taux était de 28 %. De même, celle vivant dans un département très en difficulté au regard de l'endettement serait de 4 %, soit un niveau proche des années 2018 et 2019. Les trois cinquièmes des départements conserveraient une capacité de désendettement inférieure à 4,5 ans, soit plus qu'en 2018.

En conséquence, la situation financière des départements se dégraderait en 2023, mais ne reviendrait pas aux mêmes niveaux de difficultés des années 2014 et 2015 tels que mesurés par les indicateurs.

La poursuite ou non de cette dégradation après 2023 est néanmoins un facteur d'inquiétude pour les collectivités rencontrées. La mission a distribué un questionnaire aux départements les interrogeant sur leur perception de leur situation financière. Sur les 29 départements répondants, seuls un quart des départements jugent leur situation à date difficile ou très difficile, mais 93 % anticipent une dégradation de leur situation financière, dont 31 % une forte dégradation²⁴.

²⁴ En 2021, le taux d'épargne brute des départements répondants était légèrement supérieur à celui de la moyenne métropolitaine (17 % contre 16 %).

2.2.3. Les régions ne présentent pas de difficulté notable du point de vue de leur capacité d'autofinancement

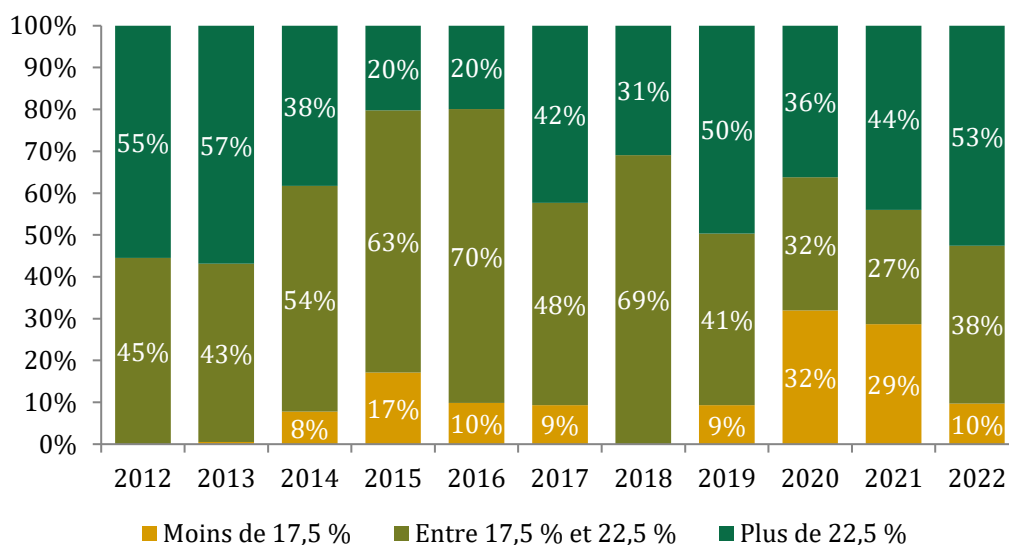
Pour les régions, les seuils correspondant aux niveaux « en difficulté » et « très en difficulté » en comparaison des autres régions concernant l'autofinancement et l'endettement sont définis à partir des seuils suivants :

- ♦ un taux d'épargne brute inférieur à 17,5 % et une capacité de désendettement supérieure à 6 ans pour les régions « en difficulté » ;
- ♦ un taux d'épargne brute inférieur à 11 % et une capacité de désendettement supérieure à 9 ans pour les régions « très en difficulté ».

Les régions ne présentent pas de difficulté notable du point de vue de leur capacité d'autofinancement. Sur les onze années entre 2012 et 2022 (soit 143 observations), aucune des treize régions de France métropolitaine n'a connu un taux d'épargne brute inférieur à 11 %. En 2022, 53 % de la population vivait dans une région avec un taux d'épargne brute supérieur à 22,5 %, soit un chiffre proche de 2012 (55 %). En 2022, seules deux régions présentaient un taux d'épargne brute inférieur à 17,5 % (cf. graphique 15).

En revanche, les régions présentent en 2022 une plus grande disparité au regard de leur endettement. Alors qu'en 2012 aucune région ne présentait de difficulté d'endettement, en 2022 la part de la population vivant dans une région en difficulté à cet égard atteint 52 % et celle vivant dans une région très en difficulté est de 9 % (cf. graphique 16).

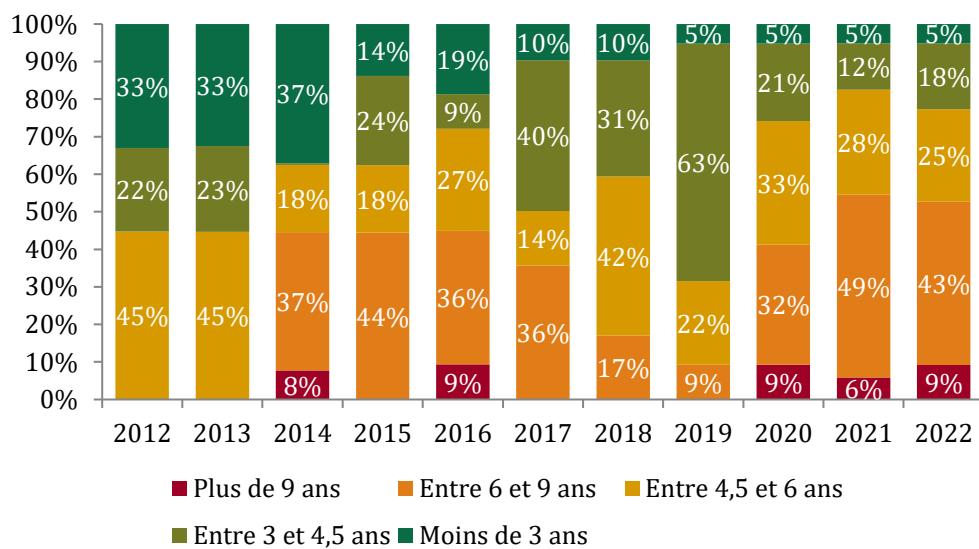
Graphique 15 : Évolution du taux d'épargne brute des régions depuis 2012 pondéré par la population



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP) ; calculs mission.

Annexe I

Graphique 16 : Évolution de la capacité de désendettement des régions depuis 2012 pondérée par la population



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP) ; calculs mission.

3. Les collectivités territoriales représentent 58 % de l'investissement public, avec des dépenses d'équipement de 54 Md€ en 2022 portées aux deux tiers par le bloc communal

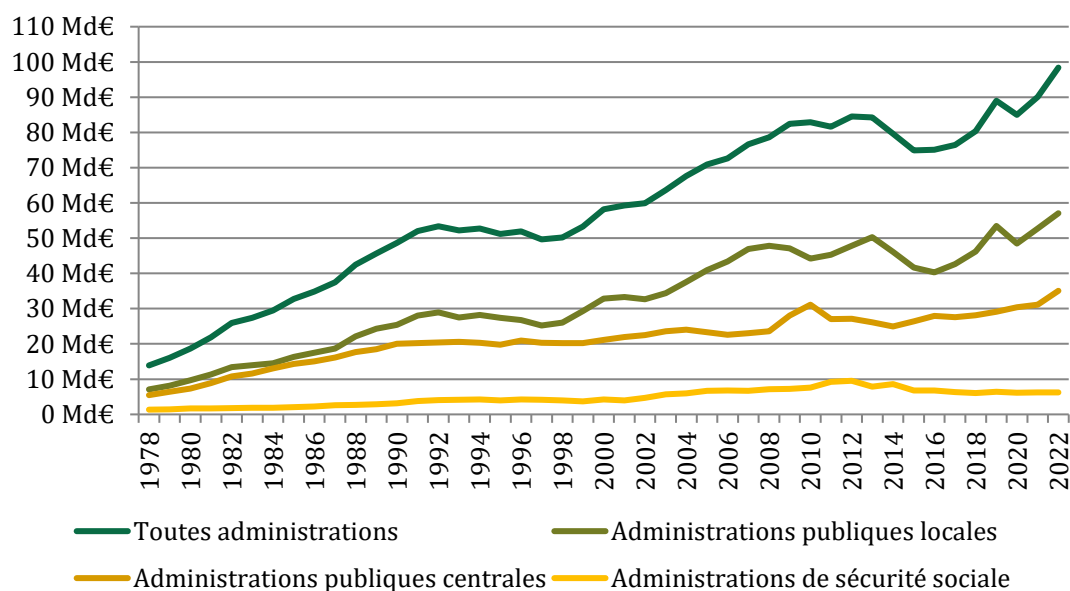
3.1. Les administrations publiques locales représentent, en 2022, 58 % de la formation brute de capital fixe publique, en augmentation tendancielle d'un point tous les six ans

Les administrations publiques locales (APUL) représentent, en 2022, 58 % de la formation brute de capital fixe (FBCF) publique²⁵. Cela représentait 8,6 % de la FBCF de l'ensemble des secteurs institutionnels et 2,2 % du produit intérieur brut (PIB). La FBCF des APUL est de 57 Md€ quand la FBCF publique représente 98 Md€ (cf. graphique 17, graphique 18). La part des APUL dans la FBCF publique est en augmentation tendancielle d'un point tous les six ans depuis 1978, moment où les APUL représentaient 51 % de la FBCF publique, même si elle est sujette à fluctuations.

Ainsi, alors que la part dans le PIB de la FBCF des administrations publiques centrales (APUC) et de sécurité sociale (ASSO) tendent depuis 1978 à diminuer (de - 0,2 point de pourcentage pour les APUC et - 0,1 point de pourcentage pour les ASSO), la part de la FBCF des APUL dans le PIB a augmenté de + 0,1 point de pourcentage (cf. graphique 19).

En cohérence avec ce constat, en 25 ans, entre 1997 et 2022, la FBCF des administrations publiques locales a crû de 127 % (soit une croissance annuelle moyenne de 3,3 %) quand la FBCF des autres administrations a crû de 69 % (soit une croissance annuelle moyenne de 2,2 %, cf. graphique 20).

Graphique 17 : Évolution de la formation brute de capital fixe par types d'administrations publiques entre 1978 et 2022 (en Md€)

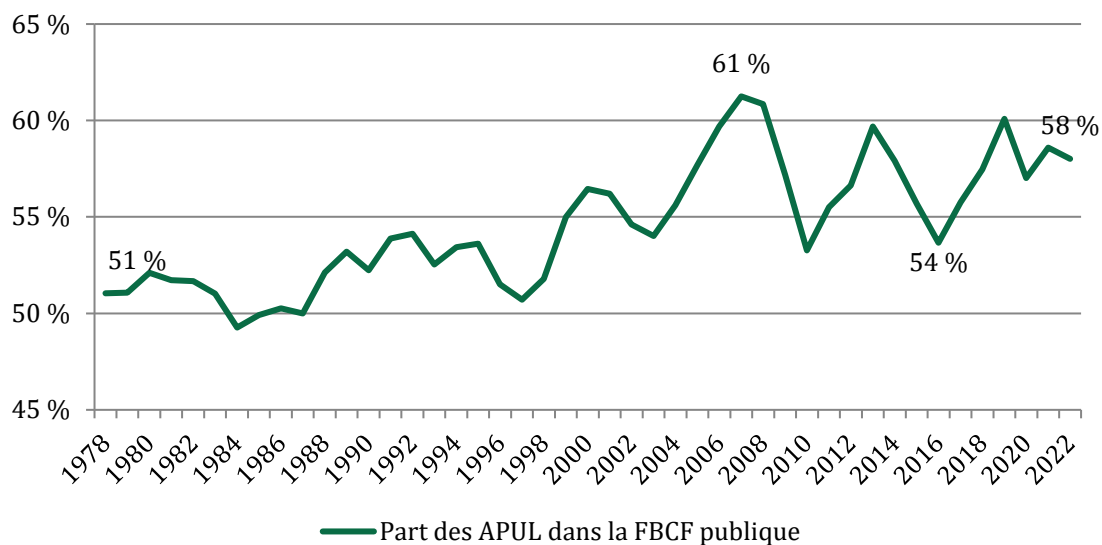


Source : Insee, Les comptes de la Nation en 2022.

²⁵ La formation brute de capital fixe des administrations publiques inclut la défense.

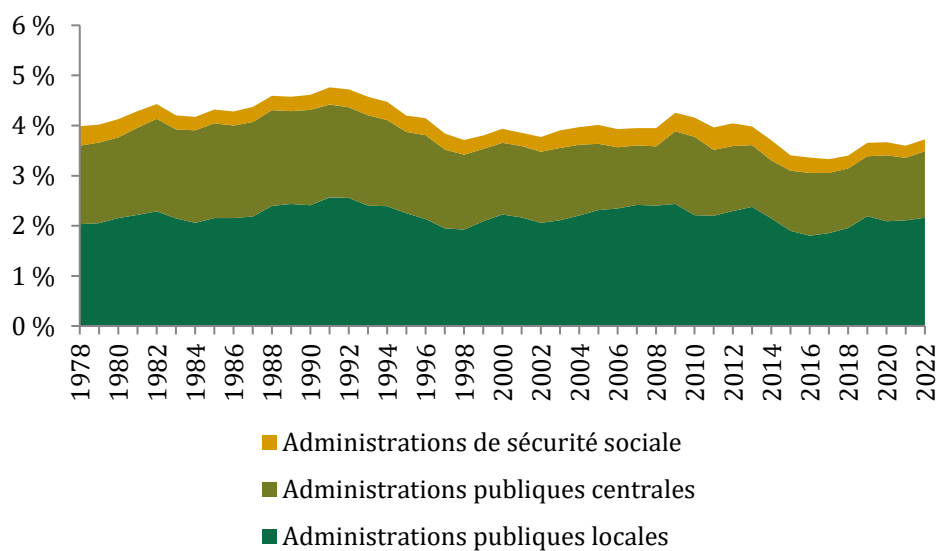
Annexe I

Graphique 18 : Part des administrations publiques locales dans la formation brute de capital fixe nationale et publique (1978-2022)



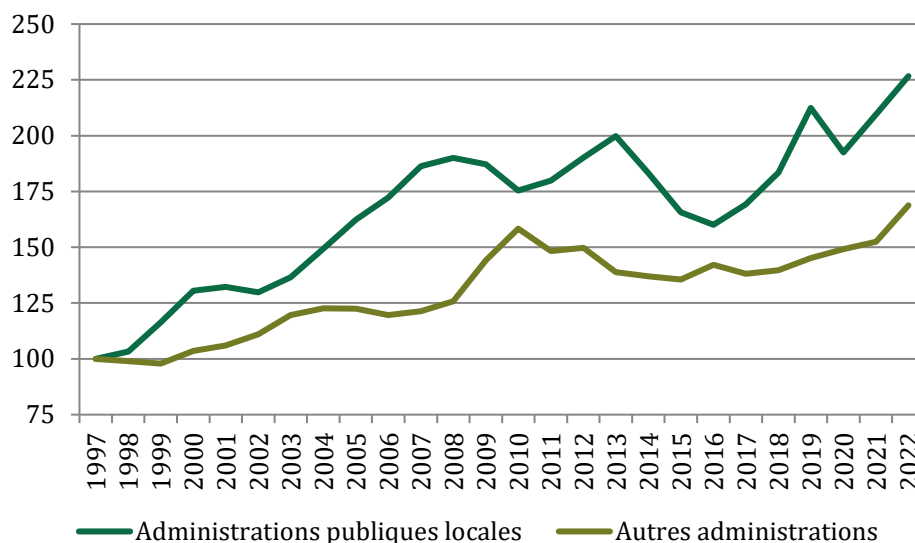
Source : Insee, Les comptes de la Nation en 2022.

Graphique 19 : Évolution de la formation brute de capital fixe par type d'administration publique entre 1978 et 2022 (en % du PIB)



Source : Insee, Les comptes de la Nation en 2022.

Graphique 20 : Évolution de la formation brute de capital fixe par type d'administration publique entre 1997 et 2022 (en base 100)



Source : Insee, Les comptes de la Nation en 2022.

La variation de la FBCF des APUL explique une part déterminante de la variation de la FBCF publique. Entre 1980 et 2022, sur des périodes de six ans afin de tenir compte de l'effet du cycle électoral de l'investissement des collectivités territoriales, la variation de la FBCF des APUL a expliqué plus de 50 % de la variation de la FBCF publique²⁶ (cf. tableau 12). Ainsi, la croissance de 8,2 % de la FBCF publique entre 2016 et 2022 par rapport à la période 2010-2016 est expliquée à 74 % par la hausse de la FBCF des APUL (de 10,7 % sur la période). **L'investissement public local est, en conséquence, le principal déterminant de la variation de l'investissement public en France.**

Au regard de la production intérieure tous secteurs institutionnels compris, entre 2000 et 2022 la variation de la FBCF des APUL explique 2,1 % de la variation du PIB.

Tableau 12 : Poids des administrations publiques locales dans l'évolution de la FBCF publique entre 1981 et 2022

Périodes d'évolution	Croissance de la FBCF publique	Croissance de la FBCF APUL	Points de la croissance de la FBCF publique expliqués par les APUL	Part de la croissance de la FBCF publique expliquée par les APUL
1980-1986 / 1986-1992	62,3 %	69,3 %	35,0	56 %
1986-1992 / 1992-1998	10,2 %	9,2 %	4,8	48 %
1992-1998 / 1998-2004	17,5 %	24,3 %	12,7	73 %
1998-2004 / 2004-2010	28,3 %	35,1 %	19,4	69 %
2004-2010 / 2010-2016	3,4 %	0,5 %	0,3	8 %
2010-2016 / 2016-2022	8,2 %	10,7 %	6,0	74 %

Source : Insee, Les comptes de la Nation en 2022.

²⁶ Excepté sur la période 2010-2016 en comparaison avec la période 2004-2010.

Annexe I

Enfin, en 2021, les investissements des collectivités territoriales représentent plus de 50 % de l'investissement public dans les secteurs des affaires économiques (56 %), de l'enseignement (80 %), du logement et du développement collectif (100 %), des loisirs et culture (93 %) et de la protection de l'environnement (91 %), secteurs qui sont aussi ceux dans lesquels les collectivités locales investissent le plus (*cf.* tableau 13).

Hors défense nationale, en 2021, les administrations publiques locales représentent 64 % des dépenses d'investissement des administrations publiques.

Tableau 13 : Investissement des administrations publiques et des administrations publiques locales par secteur en 2021

Fonctions	Toutes administrations publiques (en M€)	Administrations publiques locales (en M€)	Part des collectivités
FBCF	89 663	52 657	59 %
Affaires économiques (y.c transport)	30 111	16 723	56 %
Enseignement	9 473	7 594	80 %
Logement et développement collectif	7 397	7 363	100 %
Loisirs et culture	6 511	6 030	93 %
Protection de l'environnement	5 689	5 159	91 %
Ordre public et sécurité	3 036	1 270	42 %
Sécurité sociale (hors santé)	2 582	1 056	41 %
Santé	6 489	209	3 %
Défense nationale	6 832	0	0 %

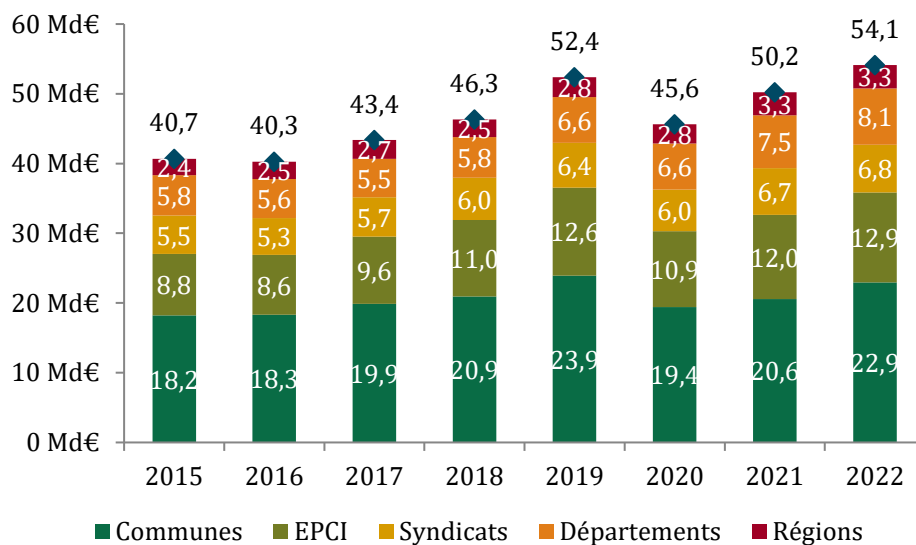
Source : OCDE, panorama des comptes nationaux.

N.B. : Les investissements sont comptabilisés au niveau du maître d'ouvrage et non du financeur. Il s'agit de chiffres provisoires.

3.2. Les dépenses d'équipement en valeur des collectivités territoriales ont représenté 54 Md€ en 2022, en progression de 5 % par an depuis 2016

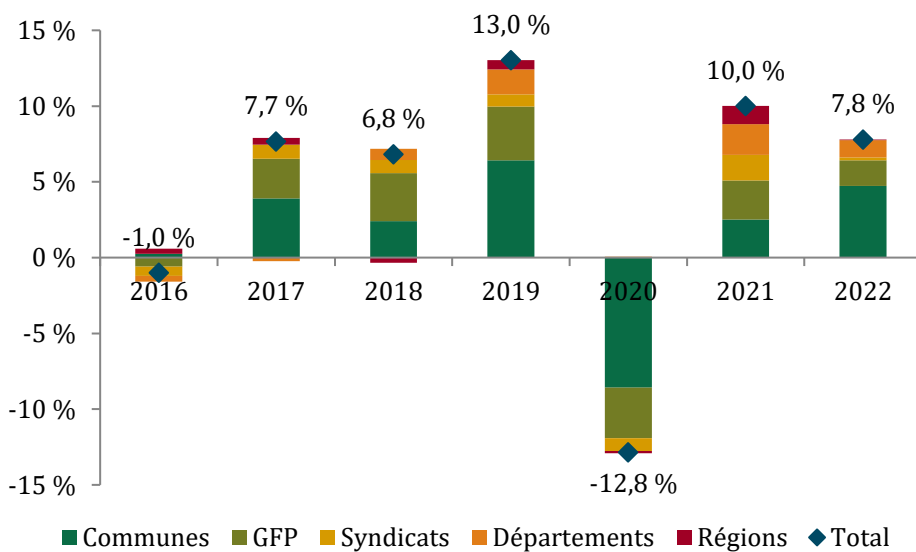
En 2022, les dépenses d'équipement des collectivités territoriales (hors outre-mer) ont représenté 54,1 Md€ (*cf.* graphique 21), en progression annuelle moyenne de 4,2 % depuis 2015 et de 5,0 % depuis 2016, à moment du cycle électoral similaire (*cf. infra*).

Graphique 21 : Évolution des dépenses d'équipement des collectivités territoriales entre 2015 et 2022 (en Md€)



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Graphique 22 : Évolution des dépenses d'équipement des collectivités territoriales entre 2015 et 2022 (en %)



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

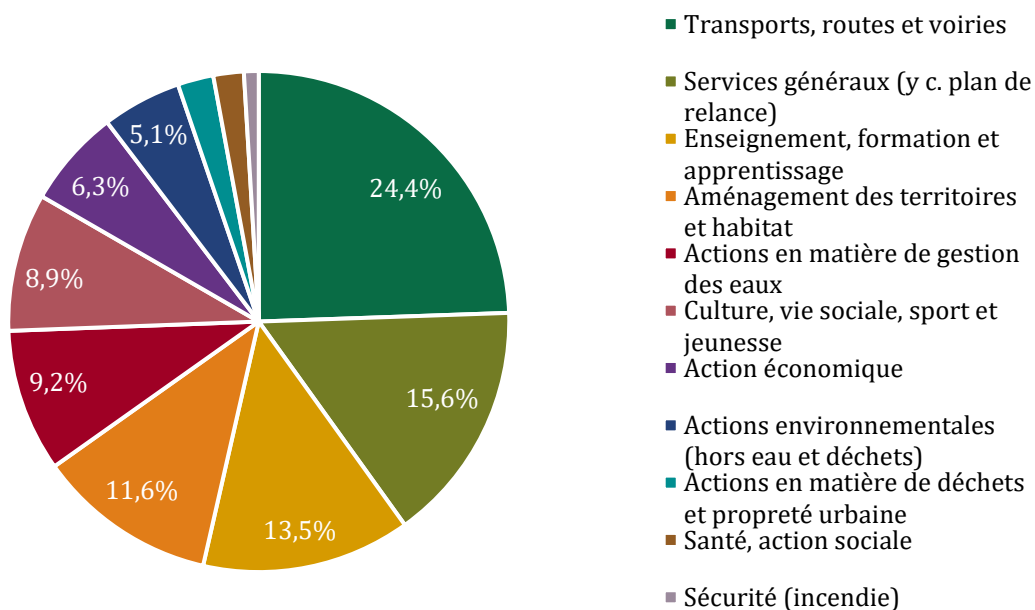
3.3. L'investissement des collectivités est diversifié, même si les transports (y compris la voirie) et les équipements scolaires pèsent pour 38 % de ces dépenses

En 2021, les collectivités territoriales ont investi un total de 66,8 Md€ (y compris les syndicats et les subventions d'investissement versées, mais hors remboursement de dette. Montant non consolidé). 88 % de cette dépense a fait l'objet d'une classification fonctionnelle, soit 58,6 Md€. Les transports (y compris voirie), l'enseignement et l'aménagement des territoires en constituent les principaux postes de dépenses. Parmi les investissements qui ont été classés en fonctionnelle (cf. graphique 23, graphique 24) :

- ◆ les investissements en transports, routes et voiries en ont représenté 24 % en 2021, soit 16,3 Md€. Leur part a diminué de 5,2 points depuis 2013 ;
- ◆ les investissements en services généraux (y compris plan de relance) en ont représenté 16 % en 2021, soit 10,4 Md€. Leur part a augmenté de 4,6 points depuis 2013²⁷ ;
- ◆ les investissements en enseignement, formation et apprentissage en ont représenté 14 % en 2021, soit 9,0 Md€. Leur part a augmenté de 1,3 point depuis 2013 ;
- ◆ les investissements en aménagement des territoires et habitat en ont représenté 12 % en 2021, soit 7,8 Md€. Leur part a augmenté de 2,8 points depuis 2013 ;
- ◆ les investissements en gestion des eaux en ont représenté 9 %, soit 6,2 Md€. Leur part a diminué de 2,1 points depuis 2013 ;
- ◆ les investissements en culture, vie sociale, sport et jeunesse en ont représenté 9 %, soit 6,0 Md€. Leur part a diminué de 1,8 point depuis 2013 ;
- ◆ les investissements en action économique en ont représenté 6 %, soit 4,2 Md€. Leur part a augmenté de 0,8 point depuis 2013 ;
- ◆ les actions environnementales (hors eau et déchets) en ont représenté 5 %, soit 3,4 Md€. Leur part a diminué de 0,3 point depuis 2013 ;
- ◆ les investissements dans les déchets et la propreté urbaine en ont représenté 2 %, soit 1,5 Md€. Leur part a augmenté de 0,4 point depuis 2013 ;
- ◆ les investissements en santé et action sociale en ont représenté 2 %, soit 1,3 Md€. Leur part a diminué de 0,8 point depuis 2013 ;
- ◆ les investissements dans la sécurité incendie en ont représenté 1 %, soit 0,6 Md€. Leur part a augmenté de 0,3 point depuis 2013.

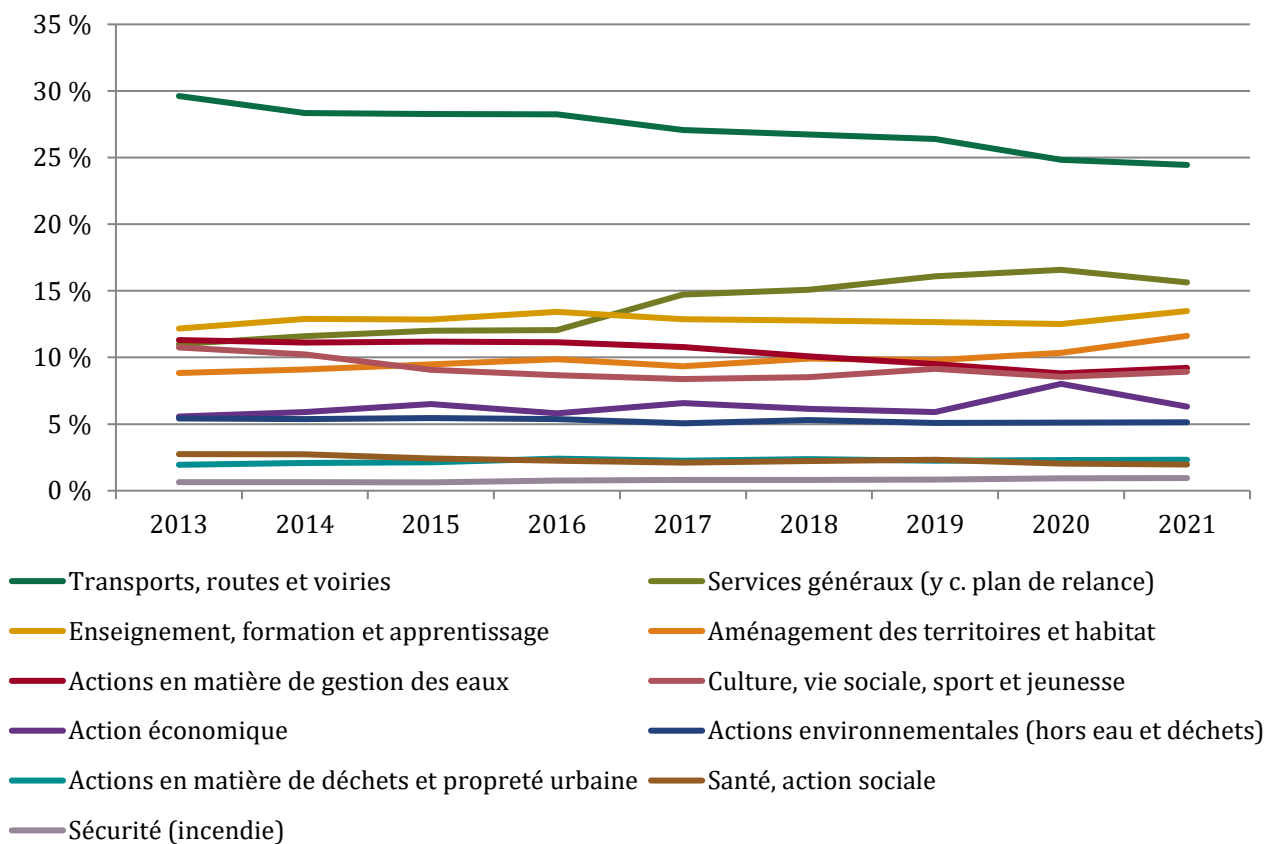
²⁷ Parmi ces dépenses, les dépenses d'administration générale représentent 4,9 Md€ en 2021, soit près de la moitié des dépenses d'investissement en services généraux et 7 % des dépenses d'investissement totales. Elles représentaient 4,0 Md€ en 2013 et 3,4 Md€ en 2015. Elles ont ainsi crû en moyenne de 6,0 % par an depuis 2015.

Graphique 23 : Répartition fonctionnelle des dépenses d'investissement des collectivités territoriales en 2021



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Graphique 24 : Évolution de la répartition fonctionnelle des dépenses d'investissement des collectivités territoriales entre 2013 et 2021

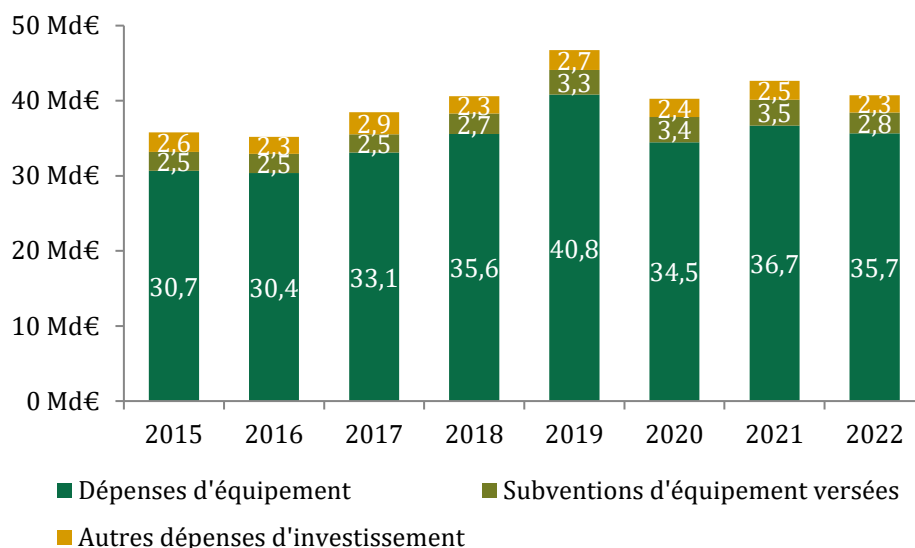


Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

3.3.1. Le bloc communal présente les investissements les plus diversifiés, en cohérence avec sa clause générale de compétences

En 2022, près des neuf dixièmes des dépenses d'investissement du bloc communal sont constituées par des dépenses d'équipement, une proportion stable depuis 2015 (cf. graphique 25). En conséquence, **le bloc communal est maître d'ouvrage de la plupart de ses investissements**. La part des subventions d'équipement versées dans les dépenses d'équipement du bloc communal reste aussi stable à 7 %.

Graphique 25 : Évolution des dépenses d'investissement du bloc communal entre 2015 et 2022

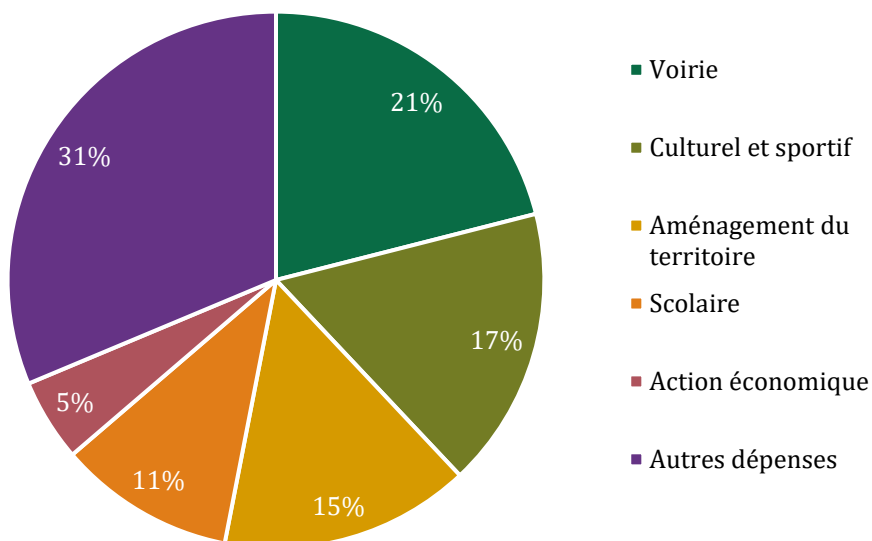


Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Parmi les dépenses d'équipement du bloc communal de 2022 ayant fait l'objet d'une classification fonctionnelle, 21 % sont des dépenses de voirie, 17 % des dépenses dans la culture et le sport, 15 % dans l'aménagement du territoire et 11 % dans le scolaire (cf. graphique 26). Une part importante (31 %) n'a pas été classée. La variété des dépenses prises en charge par les collectivités du bloc communal est la conséquence de la variété de leurs compétences. Celles-ci ont en effet conservé la clause générale de compétences²⁸ et sont cheffes de file de « *la mobilité durable* », de « *l'organisation des services publics de proximité* », de « *l'aménagement de l'espace* » et du « *développement local* » conformément aux dispositions de l'article L. 1111-9 du CGCT.

²⁸ Les départements et les régions n'ont plus de clause générale de compétence depuis la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 (loi NOTRe).

Graphique 26 : Répartition fonctionnelle des dépenses d'équipement du bloc communal



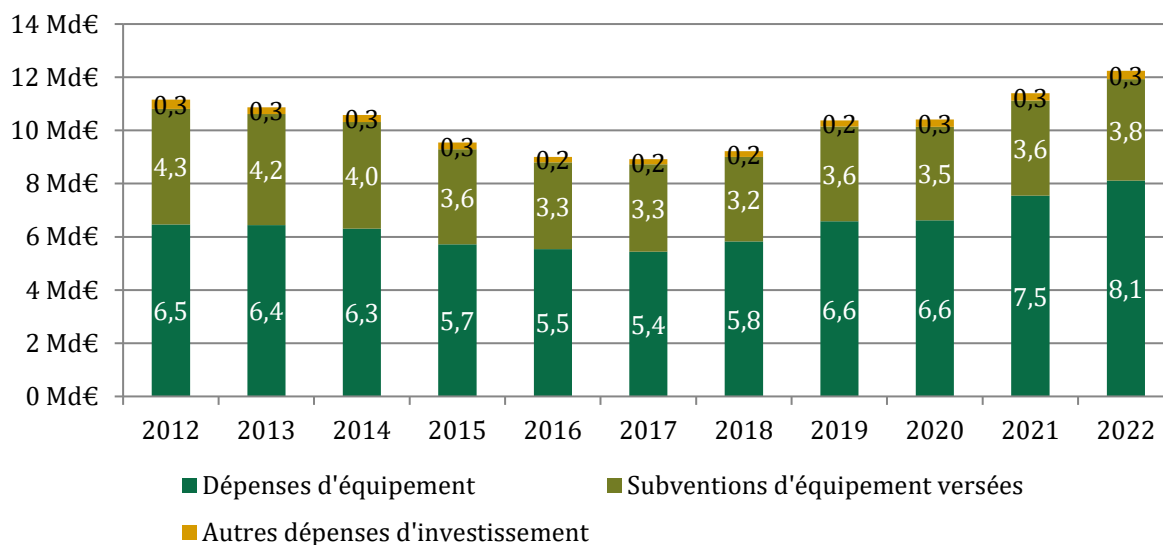
Source : Balances comptables croisées nature-fonction des collectivités territoriales (DGFIP).

3.3.2. La voirie représente les deux cinquièmes des dépenses d'équipement des départements, le scolaire un cinquième

En 2022, les deux tiers des dépenses d'investissement des départements sont des dépenses d'équipement, pour lesquelles la collectivité est maître d'ouvrage, soit 8,1 Md€. Les subventions d'équipement versées en représentent 31 %, soit 3,8 Md€ (cf. graphique 27).

En 2012, les dépenses d'investissement des départements représentaient 11,0 Md€. Elles ont diminué de 4,1 % par an entre 2012 et 2017, atteignant 8,9 Md€, avant de croître de 6,5 % par an entre 2017 et 2022, à 12,2 Md€. Parallèlement, les dépenses d'équipement des départements, de 6,5 Md€ en 2012, ont diminué de 3,6 % par an entre 2012 et 2017, à 5,4 Md€, avant de croître de 8,4 % par an entre 2017 et 2022, atteignant 8,1 Md€.

Graphique 27 : Évolution des dépenses d'investissement des départements entre 2012 et 2022, hors Paris et métropole de Lyon

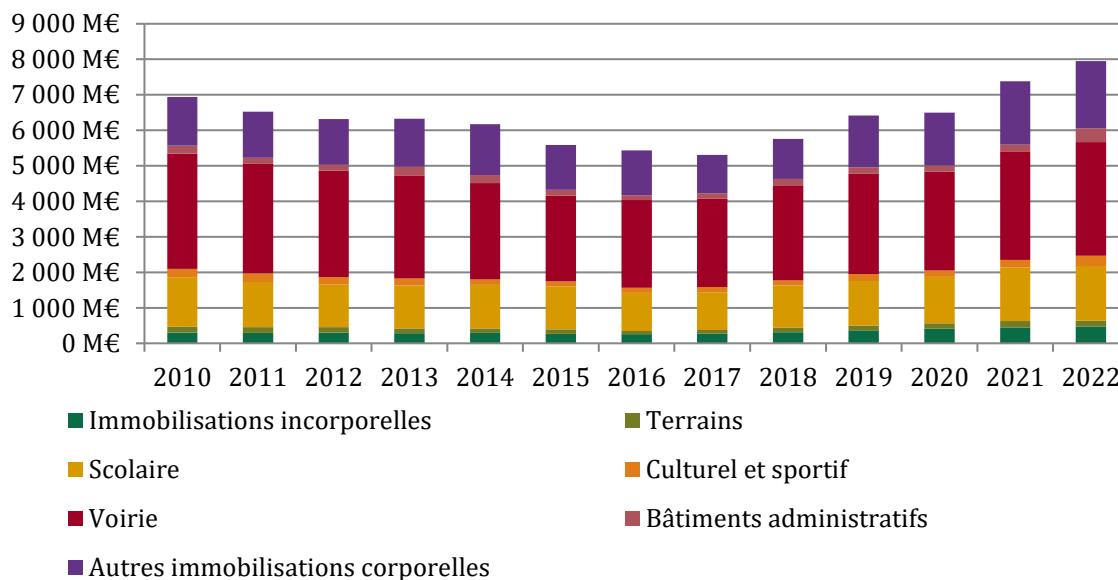


Source : DGFIP ; OFGL.

Champ : Budgets consolidés. Hors métropole de Lyon, Corse et Paris. Les départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse ne sont pas inclus en raison de la création de la collectivité de Corse en 2018, collectivité territoriale unique assimilée aux régions par convention dans le cadre de l'analyse.

Les dépenses d'équipement des départements sont pour près des deux tiers constituées de dépenses de voirie et de dépenses dans le domaine scolaire (notamment les bâtiments des collèges). Les dépenses de voirie représentaient ainsi, en 2022, 40 % des dépenses d'équipement des départements, contre 45 % en 2010 et en 2016. Les dépenses relatives au domaine scolaire en représentaient 19 %, contre 20 % en 2010 et en 2016.

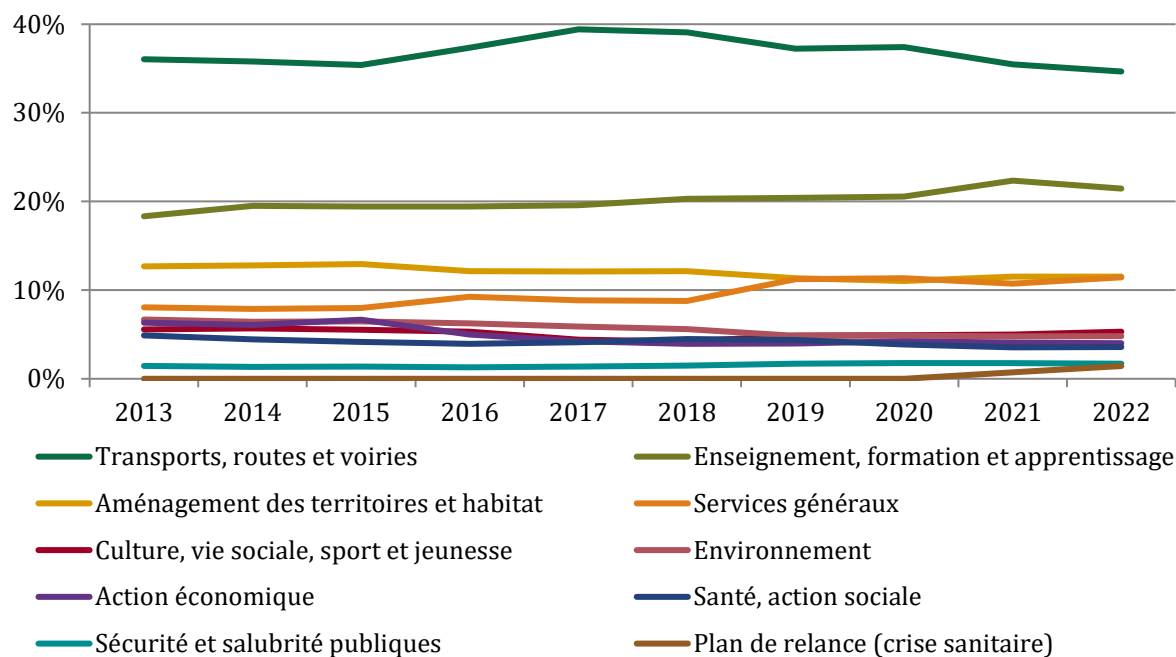
Graphique 28 : Évolution des dépenses d'équipement des départements entre 2010 et 2022



Source : Balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Champ : Budgets consolidés. Hors métropole de Lyon, Corse et Paris. Les départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse ne sont pas inclus en raison de la création de la collectivité de Corse en 2018, collectivité territoriale unique assimilée aux régions par convention dans le cadre de l'analyse.

Graphique 29 : Répartition fonctionnelle des dépenses d'investissement des départements entre 2013 et 2022



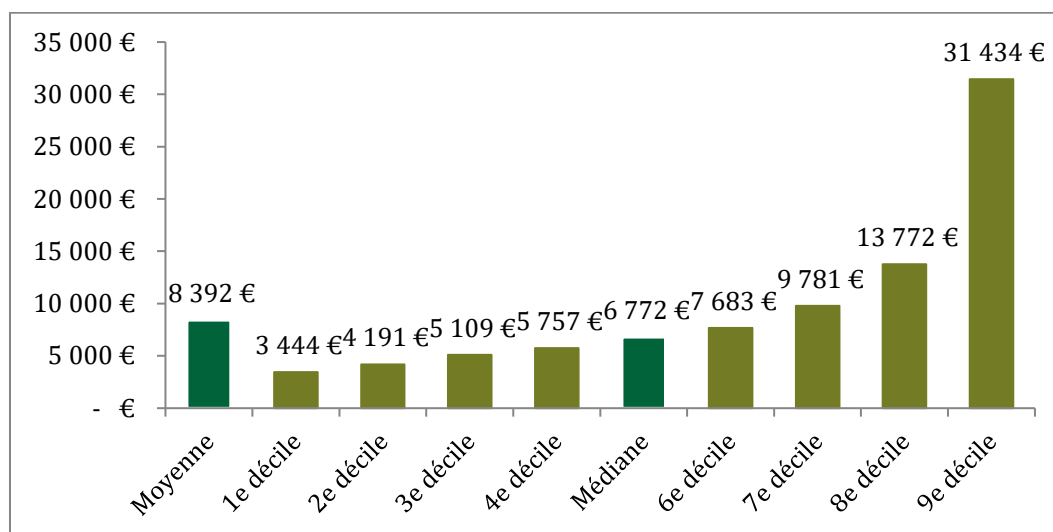
Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Champ : Budgets consolidés. Hors métropole de Lyon, Corse et Paris. Les départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse ne sont pas inclus en raison de la création de la collectivité de Corse en 2018, collectivité territoriale unique assimilée aux régions par convention dans le cadre de l'analyse.

3.3.2.1. Les dépenses d'équipement par kilomètre de voirie varient de un à neuf dans les départements

Au cours du dernier mandat, entre 2016 et 2022, les dépenses d'équipement en voirie se sont élevées à 2,9 Md€ par an en moyenne. Les dépenses d'équipement annuelles moyennes par kilomètre de voirie étaient de 8 392 €, avec de fortes disparités suivant les départements : le premier décile dépense 3 444 € par kilomètre de voirie, contre 31 434 € pour le neuvième décile (cf. graphique 30), soit un rapport de un à neuf.

Graphique 30 : Dépenses d'équipement annuelles moyennes de voirie par kilomètre de réseau des départements entre 2015 et 2021

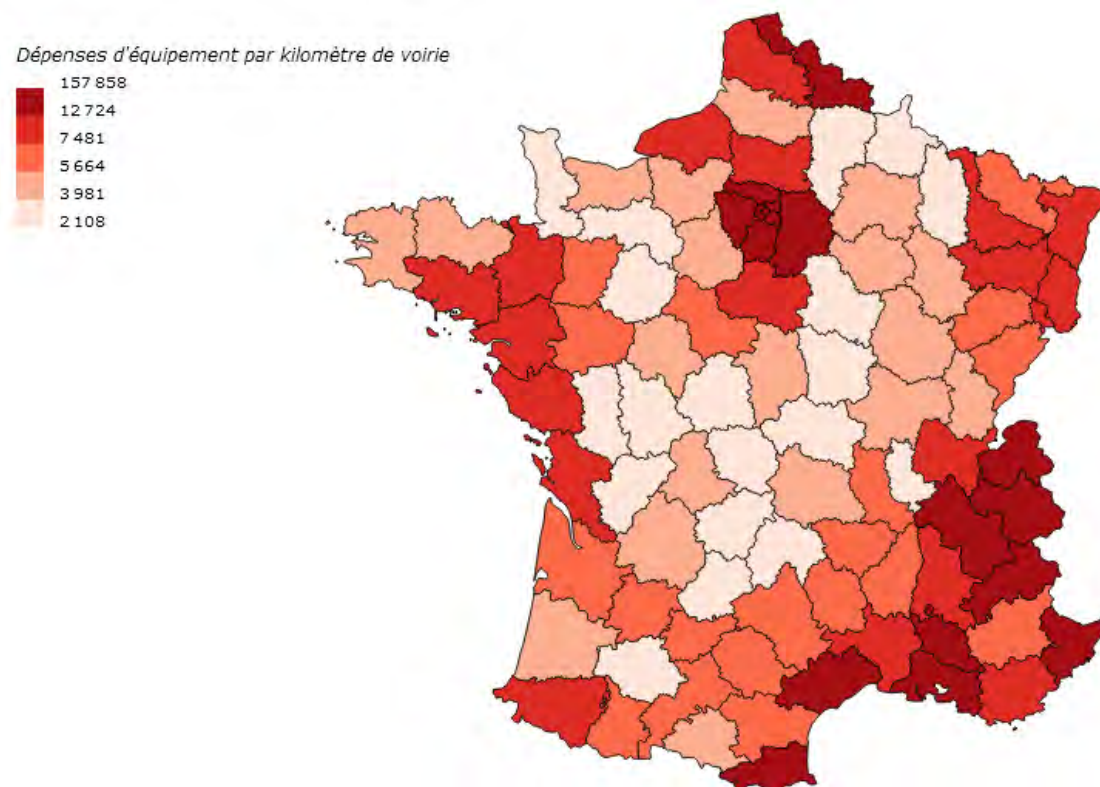


Source : OFGL.

Champ : Départements hors métropole de Lyon et Corse. Haut-Rhin et Bas-Rhin ont été analysés conjointement, formant la Collectivité européenne d'Alsace.

Les dépenses d'équipement en voirie par kilomètre les plus élevées se situent dans les départements urbains (en Île-de-France, dans le Nord, le Pas-de-Calais, les Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône) et de montagne (Alpes et Pyrénées, cf. graphique 31).

Graphique 31 : Carte des dépenses d'équipement annuelles moyennes de voirie par kilomètre de réseau des départements entre 2016 et 2022



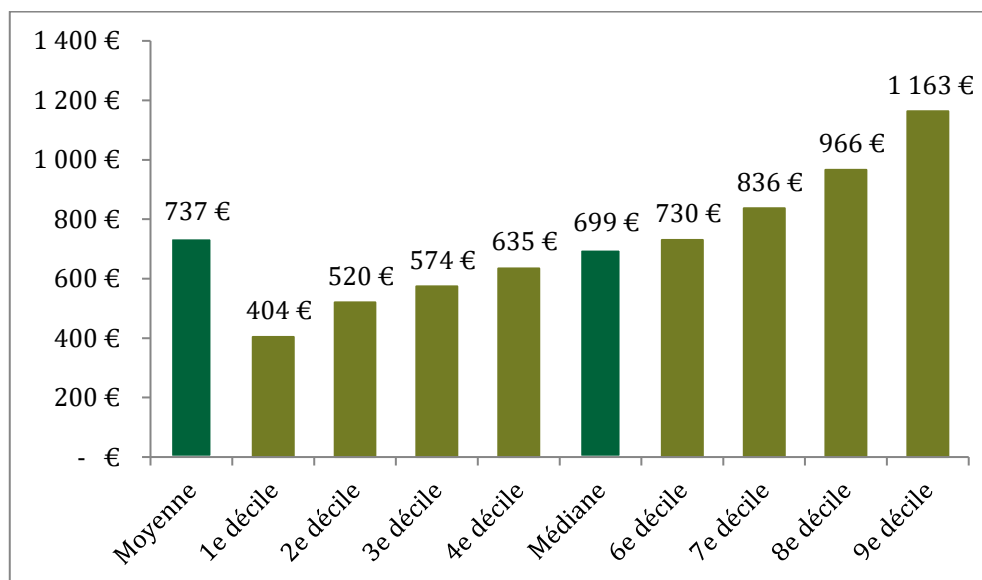
Source : OFGL.

Champ : Départements hors métropole de Lyon et Corse. Haut-Rhin et Bas-Rhin ont été analysés conjointement, formant la Collectivité européenne d'Alsace.

3.3.2.2. Les dépenses d'équipement dans les collèges, rapportées au nombre de collégiens du public, varient de un à trois

Les dépenses d'équipement dans les collèges ont représenté 1,9 Md€ par an entre 2016 et 2022 parmi les départements, avec une moyenne nationale de 737 € par an par collégien du public. Là encore, des disparités importantes existent suivant les départements : les dépenses varient entre 404 € par collégien pour le premier décile et 1 163 € pour le neuvième (cf. graphique 32).

Graphique 32 : Dépenses d'équipement annuelles moyennes dans les collèges par collégiens entre 2016 et 2022



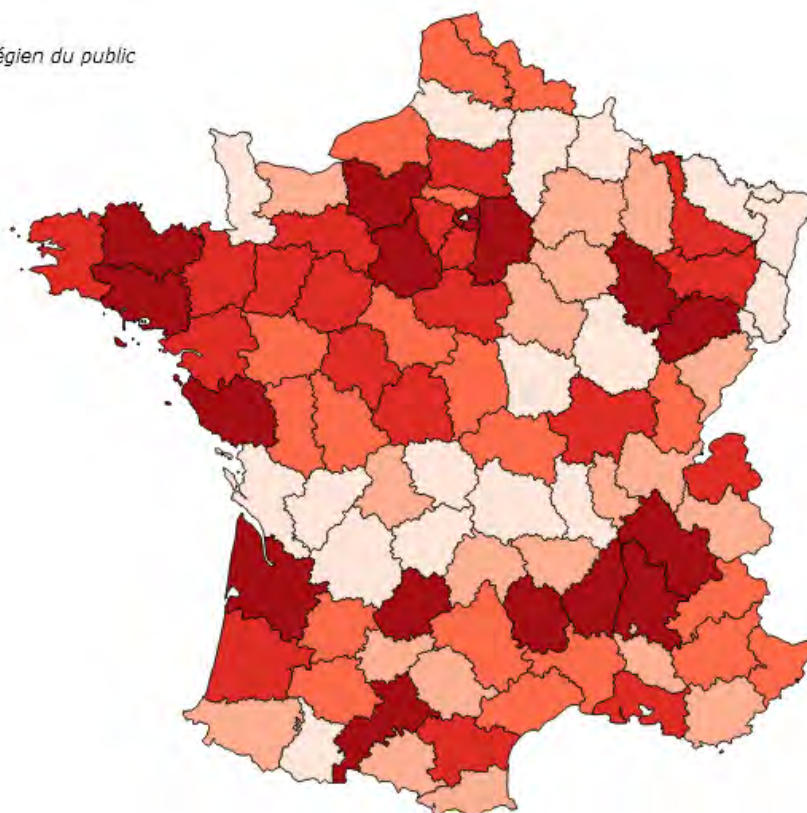
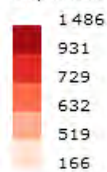
Source : OFGL.

Champ : Départements hors métropole de Lyon et Corse. Haut-Rhin et Bas-Rhin ont été analysés conjointement, formant la Collectivité européenne d'Alsace.

La transition démographique est un facteur explicatif de ces variations. Les dépenses d'équipement dans les collèges par élève est ainsi positivement corrélée à la variation de la population : une hausse de 1 % de la population entre 2013 et 2022 est associée à une augmentation de 28 € des dépenses par collégien (cf. graphique 33, graphique 34).

Graphique 33 : Carte des dépenses d'équipement annuelles moyennes dans les collèges par collégiens entre 2016 et 2022

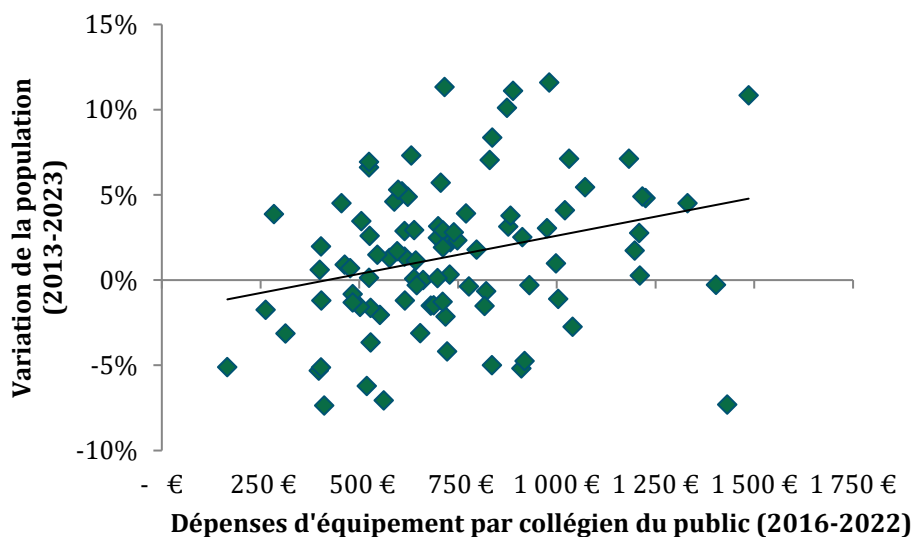
Dépenses d'équipement par collégien du public



Source : OFGL.

Champ : Départements hors métropole de Lyon et Corse. Haut-Rhin et Bas-Rhin ont été analysés conjointement, formant la Collectivité européenne d'Alsace.

Graphique 34 : Corrélation des dépenses d'équipement par collégien du public entre 2016 et 2022 avec la variation de la population entre 2013 et 2023



Source : OFGL ; Insee.

Champ : Départements hors métropole de Lyon et Corse. Haut-Rhin et Bas-Rhin ont été analysés conjointement, formant la Collectivité européenne d'Alsace.

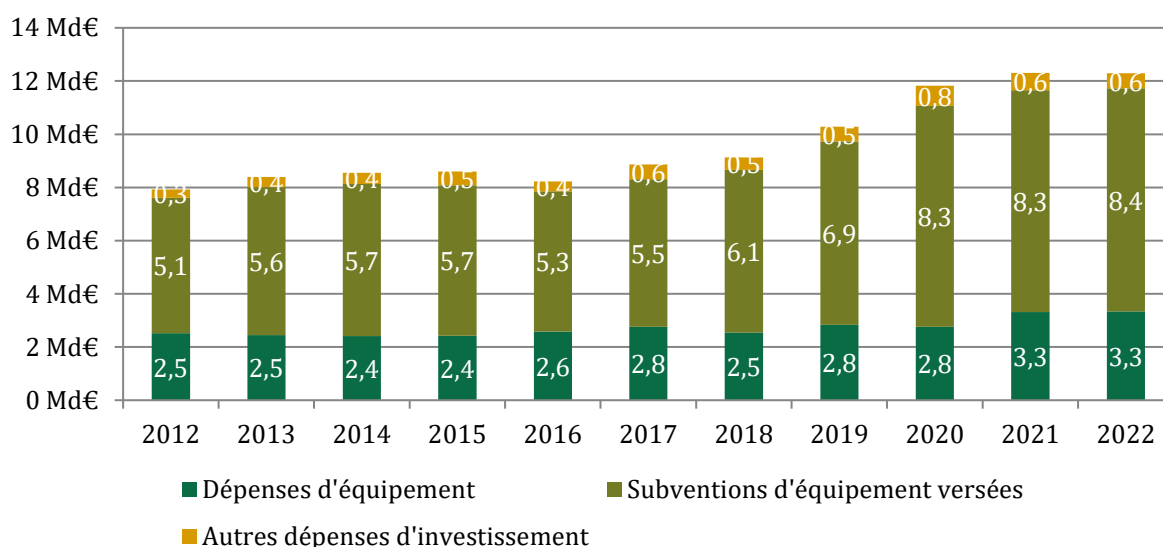
3.3.3. Les régions agissent comme maître d'ouvrage sur les lycées et subventionnent les transports ferroviaires et l'activité économique

Les dépenses d'investissement (hors remboursement de dette) **des régions représentent 12,3 Md€ en 2022**, soit 37 % de leurs dépenses totales. Il s'agit pour plus des deux tiers de subventions d'équipement versées, qui s'élèvent à 8,4 Md€ (soit 68 % des investissements). Les dépenses d'équipement représentent 3,3 Md€ (soit 27 % des investissements).

La hausse des dépenses d'investissement des régions est soutenue entre 2016 et 2022. Après avoir augmenté de 1,0 % par an entre 2012 et 2016, les dépenses d'investissement des régions ont crû de 7,1 % en moyenne par an entre 2016 et 2022 (cf. graphique 35), soit une hausse de 4,1 Md€.

Cette croissance s'explique avant tout par la hausse des subventions d'équipement versées. Ainsi, l'augmentation des dépenses d'équipement contribue à hauteur de 20 % (+ 0,8 Md€) à la progression de l'investissement alors que les subventions d'équipement en expliquent 75 % (+ 3,2 Md€).

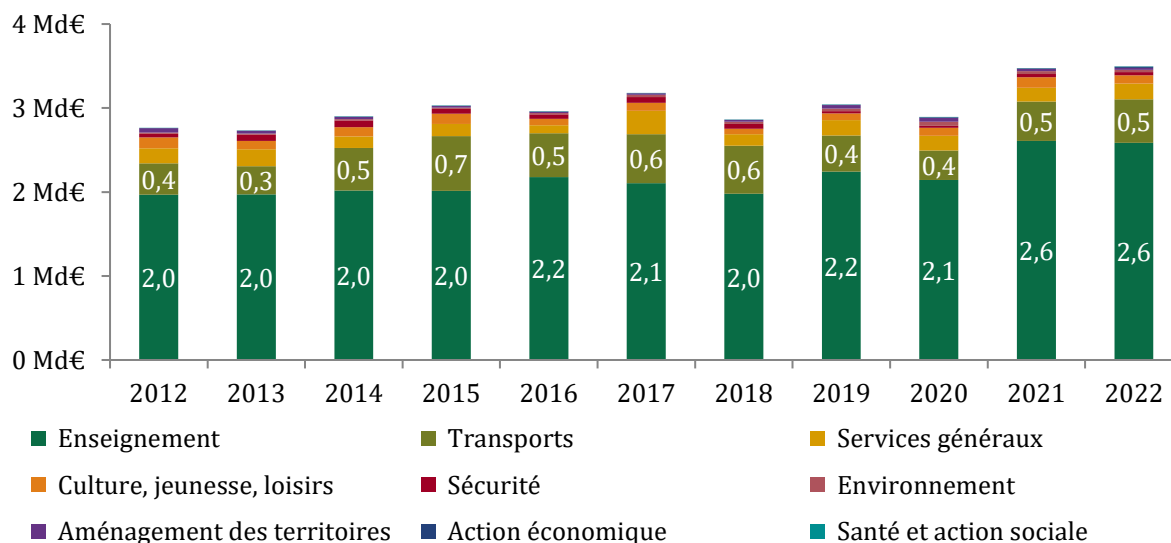
Graphique 35 : Évolution des dépenses d'investissement des régions entre 2012 et 2022



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Entre 2015 et 2022, les dépenses d'équipement des régions augmentent de 5,0 % par an, soit une hausse de 40 % sur la période (cf. graphique 36). Néanmoins, quoique l'indicateur construit pour évaluer la hausse des prix doit être considéré avec prudence, **la hausse des dépenses d'équipement entre 2015 et 2022 s'expliquerait pour moitié par la hausse du niveau des prix.** En euros constants de 2015, les dépenses d'équipement augmentent ainsi de 19 %.

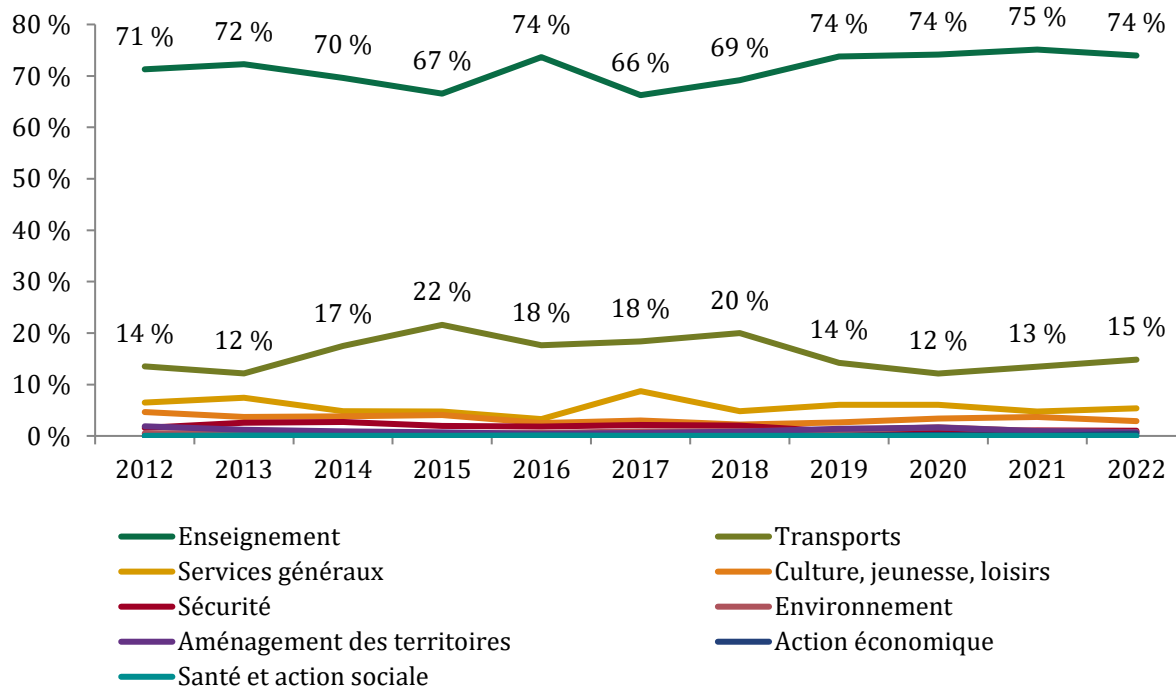
Graphique 36 : Évolution des dépenses d'équipement des régions par catégorie fonctionnelle entre 2012 et 2022 (en Md€)



Source : Balances comptables croisées nature-fonction des collectivités territoriales (DGFIP).

Les dépenses d'équipement des régions sont aux trois quarts constituées de dépenses d'enseignement (notamment les bâtiments des lycées). En 2022, les dépenses de transport en représentaient 15 % (cf. graphique 37). Cela n'inclut toutefois pas, pour rappel, les subventions d'équipement versées. Les subventions d'équipement versées à la SNCF représentaient ainsi 2,0 Md€ en 2022. Celles versées aux personnes privées représentaient 1,8 Md€.

Graphique 37 : Évolution des dépenses d'équipement des régions par catégorie fonctionnelle entre 2012 et 2022 (en %)



Source : Balances comptables croisées nature-fonction des collectivités territoriales (DGFIP).

Néanmoins, comme détaillé *supra*, les dépenses d'investissement en maîtrise d'ouvrage ne représentent que 37 % des dépenses d'investissement des régions. Tous investissements confondus, les transports, l'enseignement et l'action économique sont les trois principaux postes de dépenses des régions (cf. graphique 38).

En 2022, les transports, routes et voirie représentent 31,1 % des dépenses d'investissement des régions, en hausse de 1,2 point depuis 2013. Les dépenses relatives au transport ferroviaire représentent à elles seules 20,6 % des dépenses d'investissement, en augmentation de 1,1 point depuis 2013. La progression des dépenses relatives au transport ferroviaire explique ainsi la hausse des dépenses de transport.

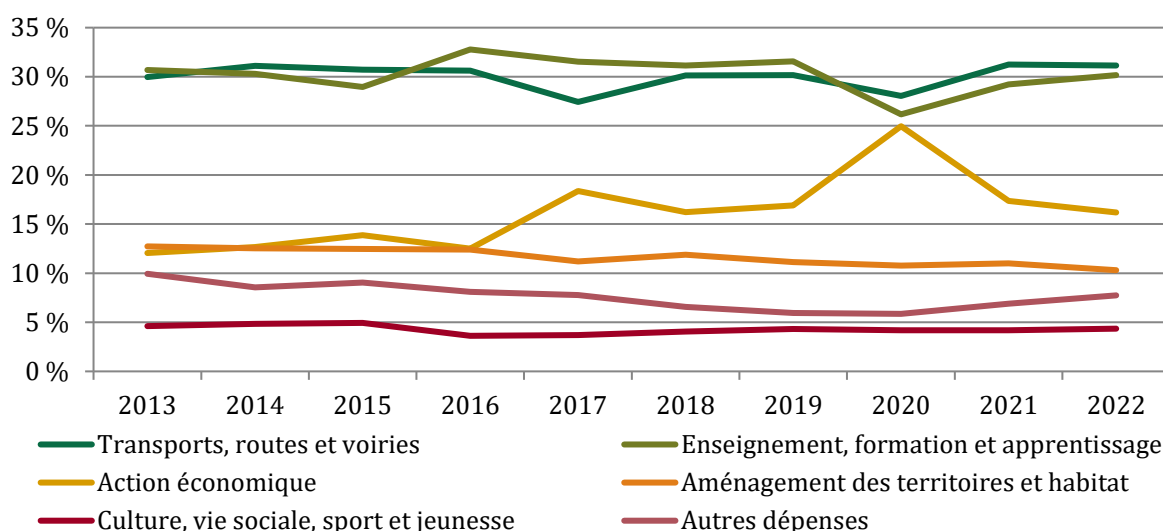
Les dépenses relatives à l'enseignement, à la formation et à l'apprentissage représentent 30,2 % des dépenses d'investissement des régions, en baisse de 0,5 point depuis 2013. Les dépenses relatives à l'enseignement du second degré, principalement les bâtiments des lycées, représentent 23,7 % des dépenses d'investissement. L'apprentissage en représente 1,7 %.

L'action économique représente 16,2 % des dépenses d'investissement des régions, en hausse de 4,1 points par rapport à 2013. Cela est cohérent avec le rôle de « *chef de file* »²⁹ pour le développement économique dévolu aux régions par loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM).

Pendant la crise sanitaire et les confinements, les régions ont choisi de soutenir l'activité économique. En 2020, la part de l'action économique dans les dépenses d'investissement a atteint un pic à 25,0 %, en hausse de 8,1 points par rapport à 2019. Les dépenses en faveur de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, comprises entre 5,1 % et 6,1 % entre 2017 et 2019, ont atteint 11,4 %, en hausse de 5,8 points.

Enfin, les dépenses en aménagement des territoires et habitat représentent 10,3 % des investissements en 2022, en baisse de 2,4 points par rapport à 2013. Les investissements dans la culture, la vie sociale, le sport et la jeunesse en représentent 4,4 %, en baisse de 0,3 point.

Graphique 38 : Évolution des dépenses d'investissement des régions par catégorie fonctionnelle entre 2013 et 2022 (en %)



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

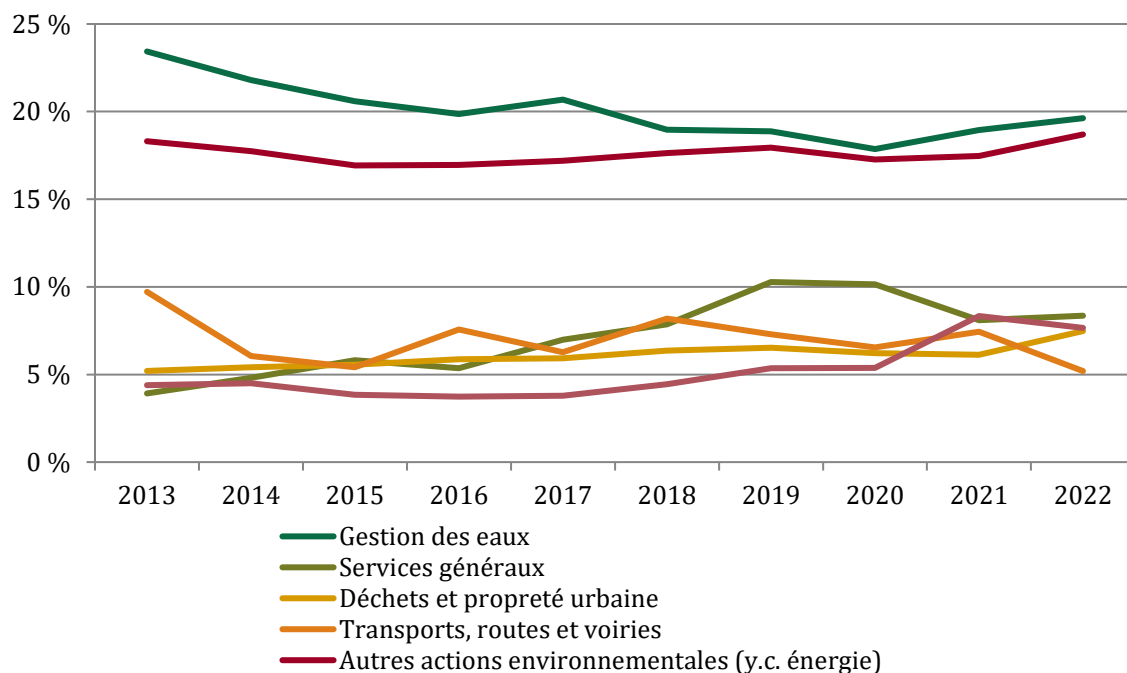
Champ : Budgets principaux, y compris outre-mer.

²⁹ L'article 72 de la Constitution dispose : « Lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. »

3.3.4. Les syndicats investissent dans la gestion de l'eau, des déchets et de l'énergie ainsi que dans les transports

Les principales dépenses d'investissement des syndicats concernent les domaines environnementaux (eaux, déchets et énergie) et les transports (*cf. graphique 39*). La gestion des eaux représente 19,6 % des dépenses d'investissement en 2022, les déchets et la propreté urbaine 7,5 % et les autres dépenses environnementales (y compris l'énergie), en représente 18,7 %. Les transports représentent 5,2 % des investissements des syndicats.

Graphique 39 : Évolution des dépenses d'investissement des syndicats par catégorie fonctionnelle entre 2013 et 2022 (en %)



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Champ : Budgets principaux, y compris outre-mer.

3.4. Les dépenses d'équipement en volume des collectivités sont en croissance entre 2016 et 2022 malgré la hausse du niveau général des prix depuis 2021

3.4.1. Les dépenses d'équipement du bloc communal suivent le cycle électoral, diminuant l'année de l'élection et la suivante avant de progresser

Les dépenses d'équipement comme d'investissement des collectivités territoriales sont sensibles au cycle électoral. L'Insee³⁰ a mis en évidence que l'année précédant une élection, le rythme de croissance annuel de l'investissement nominal des APUL est, toutes choses égales par ailleurs, en moyenne 4 points plus élevé que celui des années précédentes, avant de ralentir par contre-coup l'année du scrutin et la suivante.

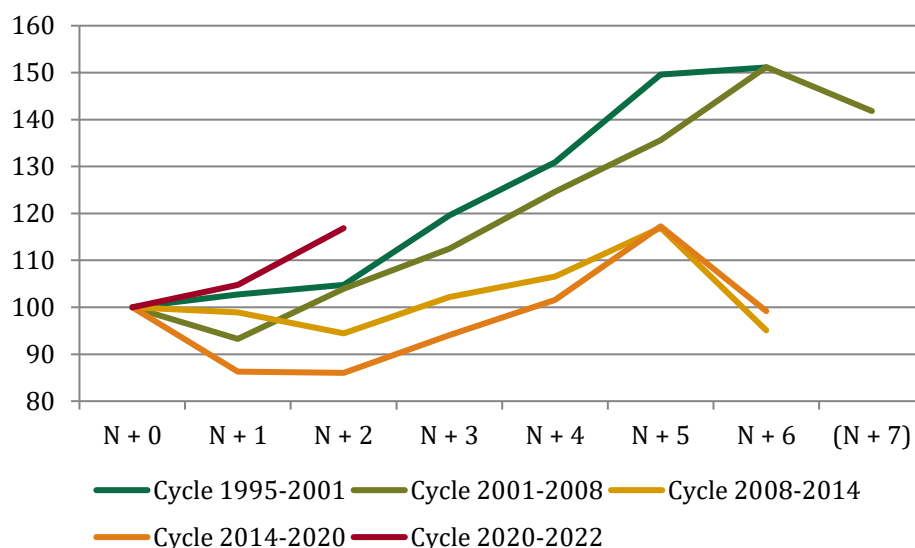
³⁰ Insee (2019), « Le cycle des élections municipales : Quels effets sur l'investissement public, l'emploi et la production ? ».

Ainsi, pour les collectivités du bloc communal (et à partir des seuls budgets principaux), le cycle électoral se caractérise, les quatre derniers cycles électoraux complets (*cf.* graphique 40), par :

- ♦ une diminution moyenne de 5 % des dépenses d'équipement la première année suivant les élections et une reprise modeste la deuxième année (+ 2 %) ;
- ♦ une progression la plus rapide du cycle entre la deuxième année postérieure aux élections et la dernière année avant les suivantes, avec une croissance moyenne de 8 % par an ;
- ♦ un net recul des dépenses d'équipement l'année des élections, de 10 % en moyenne.

En comparaison des quatre derniers cycles électoraux complets, le cycle ouvert en 2020 présente des évolutions atypiques. La croissance des dépenses d'équipement est de + 5 % en 2021 (contre une diminution moyenne de 5 % sur les précédents cycles) et de + 12 % en 2022 (contre une augmentation moyenne de 2 % sur les précédents cycles). Ces différences avec le précédent cycle sont néanmoins explicables par l'effet de la hausse du niveau des prix (*cf. infra*).

Graphique 40 : Évolution des dépenses d'équipement du bloc communal selon la position dans le cycle électoral



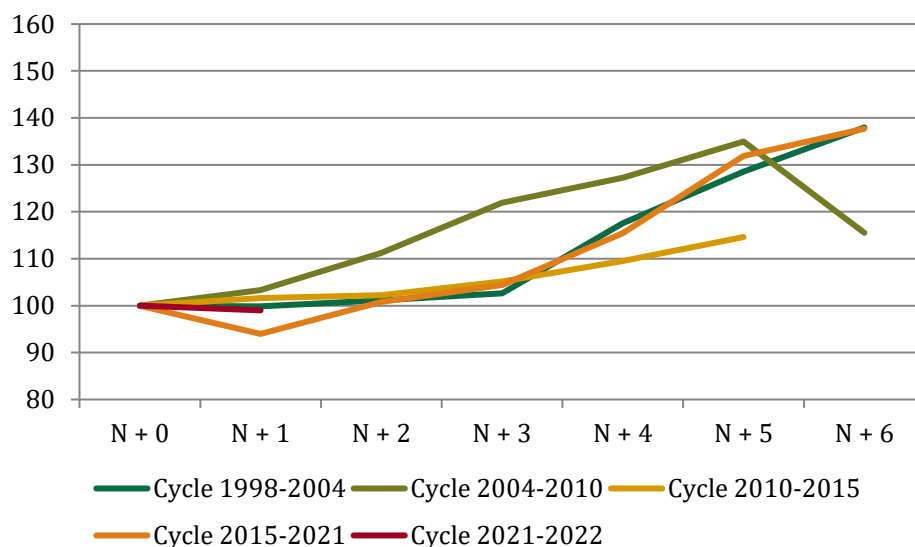
Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Champ : Budgets principaux uniquement.

Le cycle électoral est surtout sensible pour les collectivités du bloc communal. Dans le cas des départements, l'analyse n'est pas possible en raison du manque de recul sur le nouveau mode de scrutin³¹ et de l'évolution de leurs compétences.

Dans le cas des régions, pour les dépenses d'investissement (*cf.* graphique 41) comme pour les dépenses d'équipement, il n'est pas constaté d'effet du cycle électoral. Les dépenses d'investissement augmentent de façon continue depuis 1998, à part en 2010 et 2016.

³¹ Avant la loi du 17 mai 2012 relative à l'élection des conseillers départementaux, les sièges des conseillers généraux (ancienne appellation des conseillers départementaux) de chaque département étaient renouvelés par moitié tous les trois ans.

Graphique 41 : Évolution des dépenses d'investissement des régions selon la position dans le cycle électoral

Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Champ : Budgets principaux uniquement.

3.4.2. Les dépenses d'équipement entre 2016 et 2022 du bloc communal progressent de 30 % en valeur, mais de 10 % en volume, en raison de hausses de prix marquées sur les bâtiments et travaux publics à partir de 2021

Une partie de la progression de l'investissement est la conséquence de la hausse du niveau des prix (cf. graphique 42).

Les indices des coûts des dépenses d'équipement des collectivités territoriales sont supérieurs à l'indice des prix à la consommation (IPC) des ménages, qui est la mesure couramment retenue pour mesurer l'inflation. Ceci s'explique par la croissance plus rapide des dépenses dans les bâtiments et les travaux publics que celle de l'IPC (cf. tableau 14).

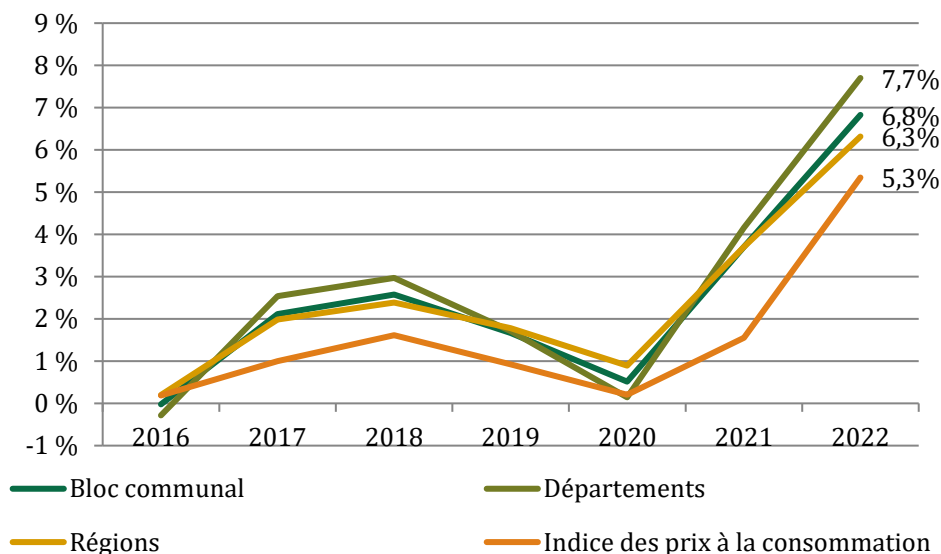
Les différences d'évolution de l'indice des coûts des dépenses d'équipement entre les strates de collectivités territoriales sont le seul fait de la structure différente de leurs dépenses d'équipement. Ainsi, pour les départements, dont les dépenses dans la construction, de voiries et de réseaux représentent une part élevée de leurs dépenses d'équipement (85 %), la hausse des coûts constatée entre 2015 et 2022 est plus élevée que celle du bloc communal et des régions. Elle est de 20,6 % contre 18,5 % pour le bloc communal comme pour les régions.

Tableau 14 : Évolution des indices des coûts dans les bâtiments neufs, la rénovation et l'entretien des bâtiments et les travaux publics, comparés à l'indice des prix à la consommation (base 100 en 2015)

Indicateur de prix / coûts	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
BT01 – Bâtiment neuf tous corps d'État	100	100	102	105	106	108	112	119
BT50 – Rénovation et entretien des bâtiments	100	101	103	105	107	109	112	117
TP01 – Travaux publics	100	99	102	106	108	107	112	121
Indice des prix à la consommation	100	100	101	103	104	104	106	111

Source : Insee.

Graphique 42 : Évolution entre 2015 et 2022 du niveau des prix auxquels les collectivités sont confrontées compte tenu de la structure de leurs dépenses d'équipement, et comparaison avec l'indice des prix à la consommation



Source : Indice de prix composite de l'OFGL à partir des indices de prix Insee, différencié suivant le type de collectivité par la mission ; Insee pour l'indice des prix à la consommation.

En euros constants, entre 2015 et 2019, les dépenses d'équipement du bloc communal ont progressé de 26,8 %, les dépenses d'équipement des EPCI progressant plus rapidement (+ 35,1 %) que les dépenses des communes (+ 22,6 %). Cette progression est proche de la hausse constatée en euros courants (+ 34,9 % pour le bloc communal, + 43,7 % pour les EPCI, + 30,4 % pour les communes) en raison de la hausse alors contenue du niveau des prix auxquels les collectivités sont confrontées pour leurs dépenses d'équipement (cf. graphique 43).

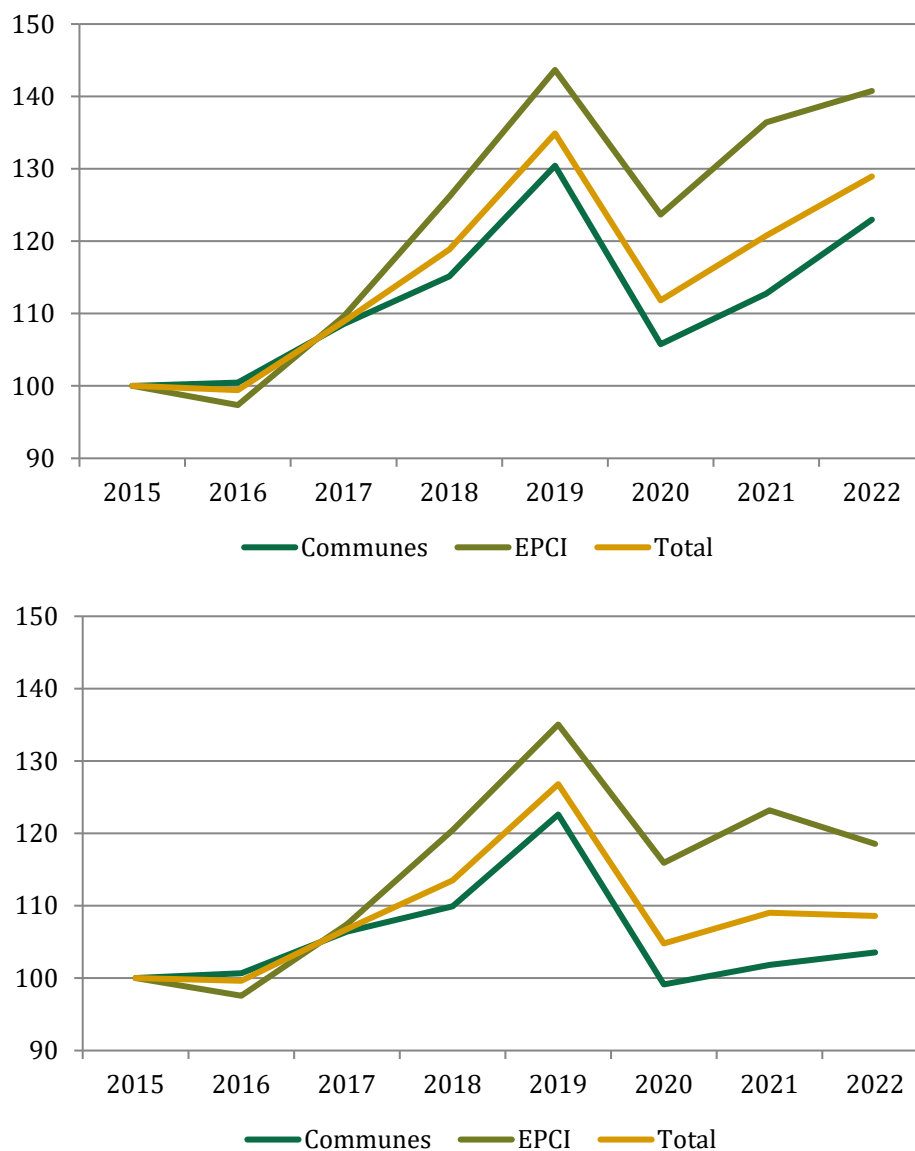
En revanche, les évolutions en euros courants et en euros constants divergent pour les années 2021 et surtout 2022. Ainsi, après la diminution importante des dépenses d'équipement en 2020 (-17,1 % en valeur pour le bloc communal, -18,9 % pour les communes et -13,9 % pour les EPCI) :

- ♦ les dépenses d'équipement en valeur du bloc communal se rapprochent du niveau de 2019 sans le dépasser. Ainsi, en 2022, par rapport à 2019, les dépenses d'équipement du bloc communal sont inférieures de 4,4 %, celles des communes de 5,7 % et celles des EPCI de 2,0 % ;
- ♦ les dépenses d'équipement en volume du bloc communal demeurent très inférieures à leur niveau de 2019 et proches de leur niveau de 2020. Ainsi, en 2022, par rapport à 2019, les dépenses d'équipement du bloc communal sont inférieures de 14,3 %, celles des communes de 15,5 % et celles des EPCI de 12,2 %. Par rapport au niveau de 2020, elles sont supérieures de 3,6 % pour le bloc communal, de 2,3 % pour les communes et de 4,5 % pour les EPCI.

Entre 2016 et 2022, les dépenses d'équipement en euros constants ont été croissantes, alors que ces années se situent à un moment identique dans le cycle électoral. Ces dépenses ont augmenté de 9 % pour le bloc communal, de 22 % pour les EPCI et de 3 % pour les communes.

Annexe I

Graphique 43 : Évolution des dépenses d'équipement du bloc communal en euros courants (haut) et en euros constants de 2015 (bas) entre 2015 et 2022, en base 100



Source : Données comptables DGFIP retraitées par l'OFGL ; indicateur d'évolution des coûts des dépenses d'équipement construit par l'OFGL.

Encadré 7 : Méthode de construction de l'indice d'évolution des coûts des dépenses d'équipement

Afin de construire un indice de prix, il convient de ne pas inclure la variation de la demande par lesquels les collectivités réagissent à la variation du niveau des prix des biens. Ces effets sont de deux ordres :

- l'effet de substitution, qui prend en compte uniquement la modification des prix relatifs ;
- l'effet de revenu, qui prend en compte uniquement la variation de la capacité à investir (dans le cas de biens de consommation à destination des ménages, il s'agirait de la variation du pouvoir d'achat).

Il convient de retenir une structure fixe, correspondant à une année donnée, des dépenses des collectivités. Dans le cas où la structure de l'indice de prix serait variable d'année en année, l'effet de substitution, causé par la modification des prix relatifs, serait inclus dans l'indice, qui ne capterait alors plus un pur effet prix.

La mission a donc utilisé la structure des dépenses de 2022 et a associé aux catégories de dépenses d'équipement (bâtiments, voirie...) les indices de prix Insee correspondants (BT01, TP01...), selon une méthodologie développée par l'OFGL.

Source : OFGL ; Insee ; Mission.

3.4.3. Une fois corrigée de la hausse du niveau des prix et du cycle électoral, les dépenses d'équipement du bloc communal sont restées stables entre 2019 et 2022

Les dépenses d'équipement en euros constants et neutralisées de la position dans le cycle électoral (cf. encadré 8) des collectivités du bloc communal ont connu un point bas en 2017. Elles étaient alors inférieures de 9,1 % à leur niveau de 2015 pour l'ensemble du bloc communal, de 9,4 % pour les communes et de 8,5 % pour les EPCI.

Par la suite, entre 2017 et 2019, les dépenses d'équipement du bloc communal ont progressé de 14,7 %, tirées en particulier par les dépenses d'équipement des EPCI, qui ont progressé de 21,4 % quand les dépenses d'équipement des communes progressaient de 11,3 %.

Entre 2019 et 2022, en euros constants et à position identique dans le cycle électoral, les dépenses d'équipement des collectivités du bloc communal ont diminué de 1,2 % (cf. graphique 44)³². Cette diminution s'explique par la baisse de 2,5 % des dépenses d'équipement des communes sur cette période quand les dépenses d'équipement des EPCI progressaient de 1,3 %.

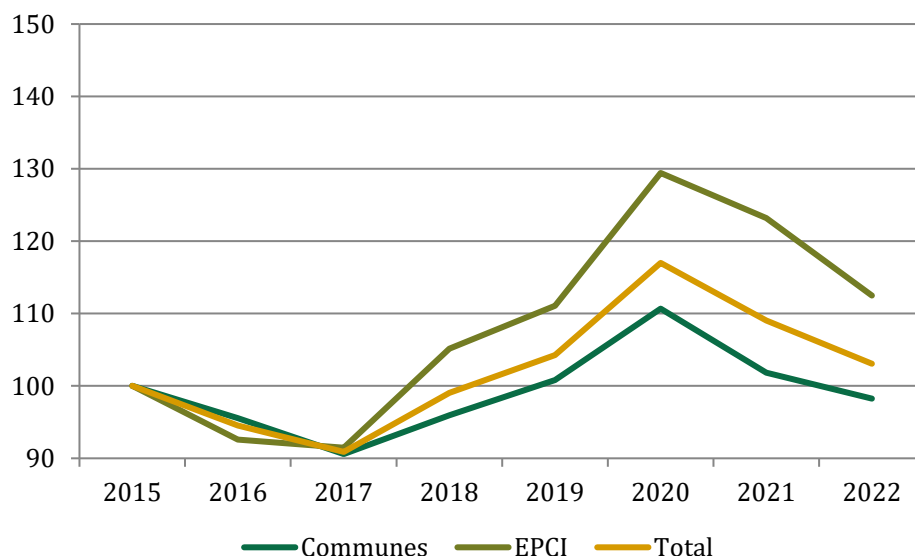
Tableau 15 : Décomposition de l'évolution entre 2019 et 2022 des dépenses d'équipement du bloc communal entre l'effet de la neutralisation de la hausse des prix et l'effet de la neutralisation de la position dans le cycle électoral

Variation des dépenses d'équipement du bloc communal	2019/2022
Évolution en valeur	-1,9 %
Effet du passage en volume (en points de pourcentage)	-12,4 points
Effet de la neutralisation de la position dans le cycle électoral (en points de pourcentage)	+13,2 points
Évolution en volume contrôlée de la position dans le cycle électoral	-1,2 %

Source : Données comptables DGFIP retraitées par l'OFGL ; indicateur d'évolution des coûts des dépenses d'équipement construit par l'OFGL.

³² D'une diminution des dépenses d'équipement de 1,9 % de 2019 à 2022, le passage en euros constants conduit à une diminution de 12,4 points de pourcentage de la variation des dépenses d'équipement du bloc communal, tandis que l'effet de la neutralisation de la position dans le cycle électoral augmente de 13,2 points de pourcentage cette variation. Il en résulte une diminution de 1,2 % des dépenses d'équipement sur la période (cf. tableau 15). La variation constatée en euros constants et neutralisés de la position dans le cycle électoral est ainsi proche de la variation constatée en euros courants entre 2019 et 2022.

Graphique 44 : Évolution entre 2015 et 2022 des dépenses d'équipement du bloc communal en euros constants de 2015 et en neutralisant la position dans le cycle électoral, en base 100



Source : Données comptables DGFIP retraitées par l'OFGL ; indicateur d'évolution des coûts des dépenses d'équipement construit par l'OFGL.

Encadré 8 : Méthode utilisée afin de neutraliser la position dans le cycle électoral

Afin de neutraliser l'effet de la position dans le cycle électoral pour analyser l'évolution récente des dépenses d'équipement du bloc communal (cf. graphique 44), le montant des dépenses d'équipement en euros constants de 2015 (cf. graphique 43) a été divisé par la moyenne des coefficients multiplicateurs des dépenses d'équipement sur les deux derniers cycles électoraux complets à position identique dans le cycle.

Par exemple, pour l'année 2022, qui correspond à la deuxième année du cycle électoral (année « N+2 »), les montants de dépenses d'équipement de cette année en euros constants de 2015 du bloc communal, des communes et des EPCI ont été divisés par 0,98 (cf. tableau 16). Ce coefficient correspond à la moyenne des coefficients multiplicateurs N+2 / N+1 constatés sur les cycles électoraux 2008-2014 (0,95) et 2014-2020 (1,00).

Tableau 16 : Coefficients multiplicateurs entre deux années consécutives en fonction de leur position dans le cycle électoral

Cycle	N+1 / N+0	N+2 / N+1	N+3 / N+2	N+4 / N+3	N+5 / N+4	N+6 / N+5
2008-2014	0,99	0,95	1,08	1,04	1,10	0,81
2014-2020	0,86	1,00	1,09	1,08	1,15	0,85
Moyenne	0,93	0,98	1,09	1,06	1,13	0,83

Source : Données comptables DGFIP retraitées par l'OFGL.

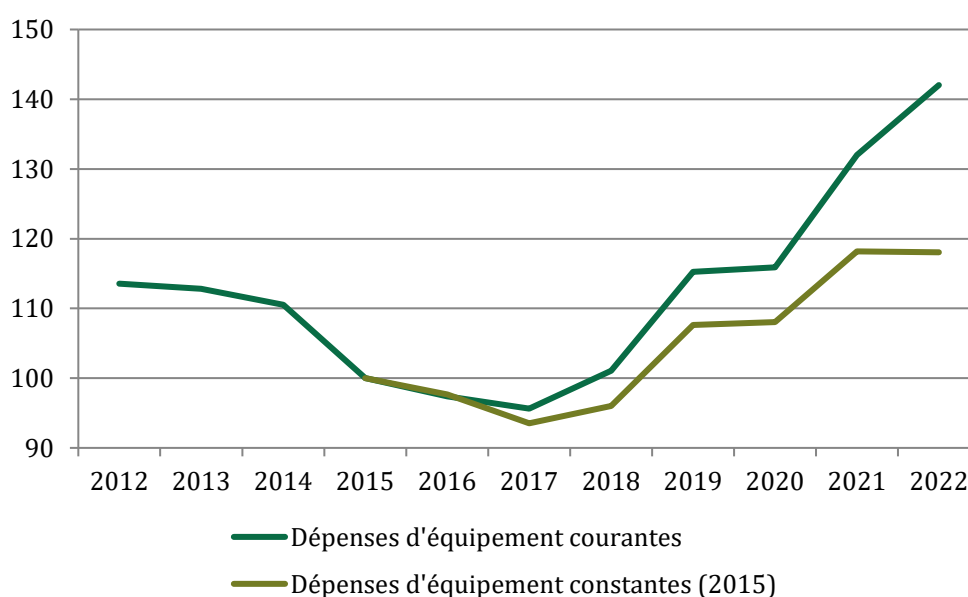
Source : Mission.

3.4.4. Même en tenant compte des hausses du niveau des prix, les dépenses d'équipement des départements et régions ont progressé de respectivement 21 % et 12 % entre 2016 et 2022

Comme pour le bloc communal, la hausse des dépenses d'équipement des départements et régions est pour partie une conséquence de la hausse du niveau des prix.

Entre 2016 et 2022, pour les départements, la croissance des dépenses d'équipement est de 46 % en euros courants et de 21 % en euros constants (cf. graphique 45). Parallèlement, pour les régions, la croissance en euros courants sur la période est de 33 % et de 12 % en euros constants (cf. graphique 46). Même en tenant compte de la hausse du niveau des prix, les dépenses d'équipement sont donc en augmentation entre 2016 et 2022.

Graphique 45 : Évolution des dépenses d'équipement des départements en euros courants et en euros constants de 2015 (base 100 2015)

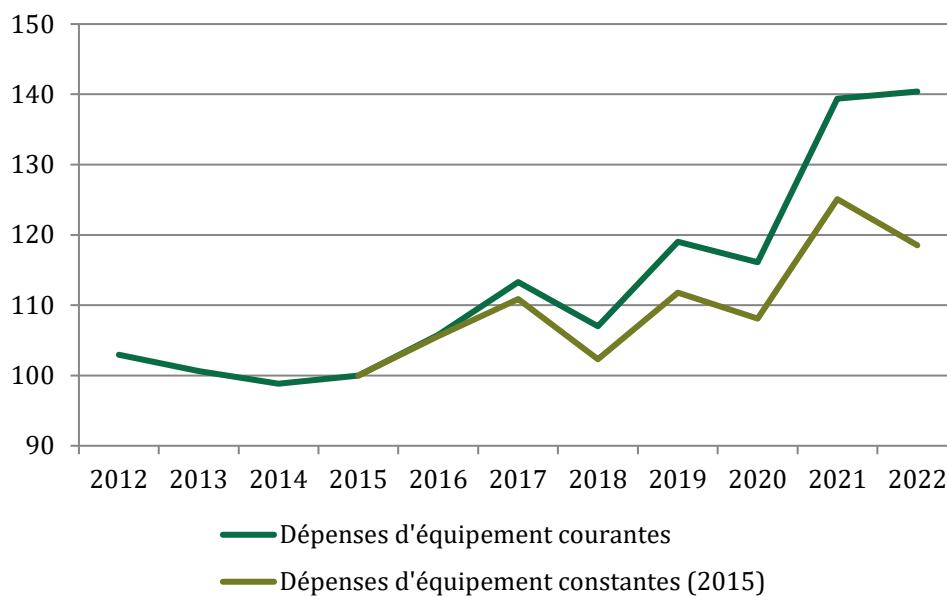


Source : Données comptables DGFIP retraitées par l'OFGL ; indicateur d'évolution des coûts des dépenses d'équipement construit par l'OFGL complété par la mission.

Champ : Départements hors métropole de Lyon, Rhône et Paris.

Annexe I

Graphique 46 : Évolution des dépenses d'équipement des régions en euros courants et en euros constants de 2015 (base 100 2015)



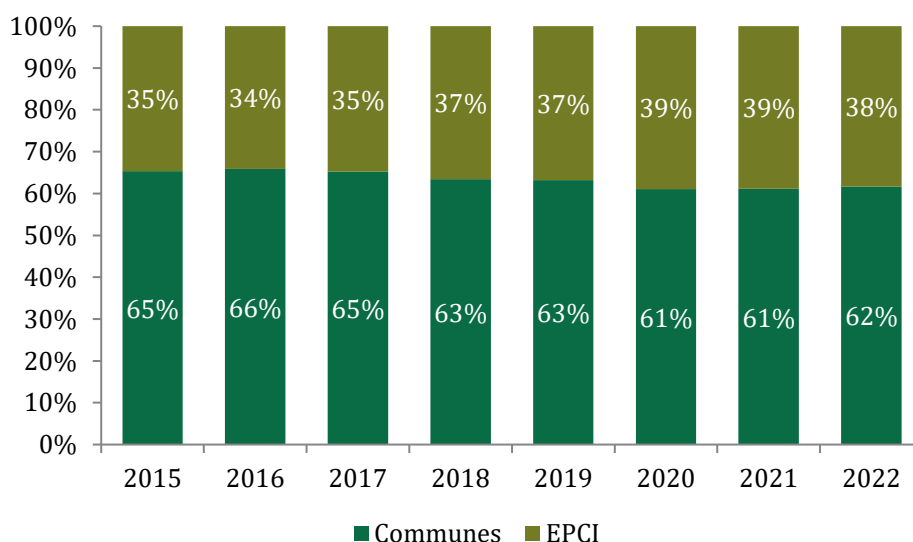
Source : Données comptables DGFIP retraitées par l'OFGL ; indicateur d'évolution des coûts des dépenses d'équipement construit par l'OFGL et complété par la mission.

4. La mutualisation au niveau de l'EPCI des dépenses d'équipement du bloc communal ne progresse plus, alors qu'une augmentation de la mutualisation favorise l'investissement

4.1. La part des EPCI dans les dépenses d'équipement du bloc communal est de 38 % et ne progresse plus depuis 2020

Les dépenses d'équipement du bloc communal sont encore pour l'essentiel le fait des communes et la part des groupements à fiscalité propre dans les dépenses d'équipement du bloc communal progresse lentement. La part des EPCI à fiscalité propre dans les dépenses d'équipement du bloc communal est de 38 % en 2022. Cette part est stable depuis 2018 (+1 point), après une progression de 3 points entre 2016 et 2018, lorsqu'elle est passée de 34 % à 37 % (cf. graphique 47). Cette faible progression des groupements à fiscalité propre dans les dépenses d'équipement n'est pas cohérente avec l'objectif de la loi NOTRé³³ d'un « *accompagne[ment] de l'intégration intercommunale* », d'une « *augment[ation] des synergies* » et de la réalisation d'« *économies d'échelle* » grâce aux transferts de compétence aux intercommunalités à fiscalité propre³⁴.

Graphique 47 : Répartition des dépenses d'équipement du bloc communal entre communes et GFP entre 2015 et 2022



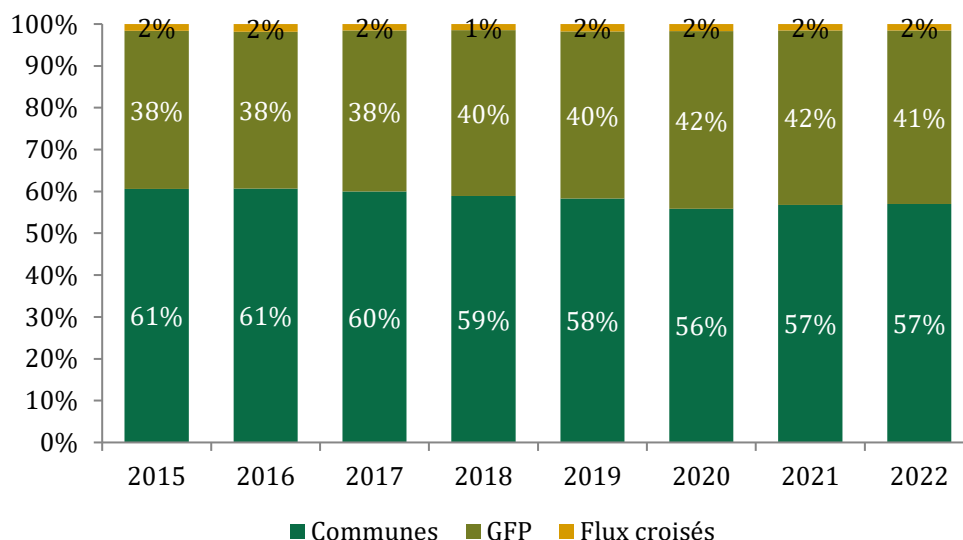
Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Champ : 27 blocs communaux sur 1 254 manquant dans les données consolidées 2022 de l'OFGL. Le choix a été fait de les exclure pour l'ensemble des années afin de préserver la cohérence de l'analyse. Parmi les blocs communaux manquants figure la métropole du Grand Paris, il a été choisi en conséquence d'exclure les EPT de la base de données.

De la même façon, la part des GFP dans les investissements (hors remboursement de dette) est passée de 38 % en 2015 à 42 % en 2020, avant de diminuer à 41 % en 2022 (cf. graphique 48).

³³ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dont l'acronyme est loi NOTRé.

³⁴ Étude d'impact du 17 juin 2014 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, p. 33.

Graphique 48 : Répartition des dépenses d'investissement (hors remboursement de dette) du bloc communal entre communes et GFP entre 2015 et 2022

Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Champ : 27 blocs communaux sur 1 254 manquent dans les données consolidées 2022 de l'OFGL. Le choix a été fait de les exclure pour l'ensemble des années afin de préserver la cohérence de l'analyse. Parmi les blocs communaux manquants figure la métropole du Grand Paris, il a été choisi en conséquence d'exclure les EPT de la base de données.

La progression de la part des groupements à fiscalité propre dans les dépenses d'équipement du bloc communal s'est accompagnée d'une diminution du nombre d'EPCI, particulièrement notable entre 2016 et 2017 (-38,6 %, cf. tableau 17). Il en résulte qu'en moyenne un EPCI dépensait en équipement 4,1 M€ en 2015 contre 10,3 M€ en 2022.

Tableau 17 : Évolution du nombre d'EPCI et du nombre moyen de communes membres entre 2015 et 2023

Indicateur	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre d'EPCI (France)	2 133	2 062	1 266	1 263	1 258	1 254	1 253	1 254	1 254
Évolution du nombre d'EPCI en France métropolitaine (en %)	N.A.	-3,3 %	-38,6 %	-0,2 %	-0,4 %	-0,3 %	-0,1 %	+ 0,1 %	0,0 %
Nombre moyen de communes par EPCI	17,1	17,4	27,9	28,0	27,8	27,9	27,9	27,8	27,8
Dépenses d'équipement moyennes par EPCI (en M€)	4,1	4,2	7,6	8,7	10,0	8,7	9,6	10,3	N.D.

Source : Liste et composition des EPCI à fiscalité propre : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/liste-et-composition-des-epci-fiscalite-propre>.

4.2. L'EPCI est majoritaire dans les dépenses d'équipement au sein des métropoles et des communautés urbaines, mais stagne à 25 % depuis 2015 dans les communautés de communes

Les EPCI diffèrent significativement au regard de leurs compétences exercées, du nombre de communes membres, de la population moyenne et *in fine* de leurs dépenses d'équipement suivant leur nature juridique (cf. tableau 24).

Tableau 18 : Caractéristiques des EPCI par nature juridique en 2023

Indicateurs	Communautés de communes	Communautés d'agglomération	Communautés urbaines	Métropoles
Nombre	992	227	14	22
Nombre moyen de communes par EPCI	26,0	33,1	47,1	44,1
Population moyenne par EPCI	22 075	105 003	224 716	898 377
Dépenses d'équipement moyennes (en 2022), en M€	2,8	19,1	67,8	234,6

Source : Liste et composition des EPCI à fiscalité propre : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/liste-et-composition-des-epci-fiscalite-propre>.

Champ : Métropoles : y compris métropole de Lyon.

La progression de la part des GFP dans les dépenses d'équipement du bloc communal est hétérogène suivant la nature juridique du GFP. La progression a été plus rapide pour les GFP les plus peuplés et déjà en 2015 les plus intégrés. Ainsi, dans les communautés de communes, cette part est restée stable entre 2015 et 2022, passant de 24 % à 25 % (cf. graphique 49). À l'inverse, dans les communautés urbaines et les métropoles, elle est passée de respectivement 42 % à 55 % et de 52 % à 58 %. Le GFP y représente en conséquence une part majoritaire des dépenses d'équipement du bloc communal.

La faible progression de la part des communautés de communes et des communautés d'agglomération dans les dépenses d'équipement entre 2015 et 2022 est constatée dans un contexte où les compétences obligatoires de ces EPCI ont été étendues par la loi NOTRe, notamment en matière de développement économique, de promotion du tourisme³⁵, d'urbanisme, d'aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage (en 2017), de gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations (en 2018) et de collecte et traitement des déchets ménagers (en 2020)³⁶. Le transfert des compétences relatives à l'eau et à l'assainissement, prévues initialement au 1^{er} janvier 2020, a été repoussé au 1^{er} janvier 2026³⁷ pour les communautés de communes.

Le caractère hétérogène de cette évolution est cohérent avec la littérature économique. Frère *et al.* (2011)³⁸ et Frère *et al.* (2014)³⁹ montrent ainsi, à partir de données sur les collectivités du bloc communal entre 1994 à 2003 :

- ◆ que le transfert de compétences aux EPCI ne conduit pas à une diminution des dépenses publiques municipales et ne conduit donc pas à des économies budgétaires ;

³⁵ La loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne a néanmoins disposé que les communes touristiques érigées en stations classées de tourisme « peuvent décider, par délibération et après avis de l'organe délibérant de la communauté de communes, de conserver ou de retrouver exercice de la compétence " promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ". » Les communes touristiques qui ne bénéficient pas de ce classement peuvent « demander à retrouver l'exercice » de cette compétence.

³⁶ Article L. 5214-16 du CGCT pour les communautés de communes et article L. 5216-5 du CGCT pour les communautés d'agglomération.

³⁷ Article 1^{er} de la loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

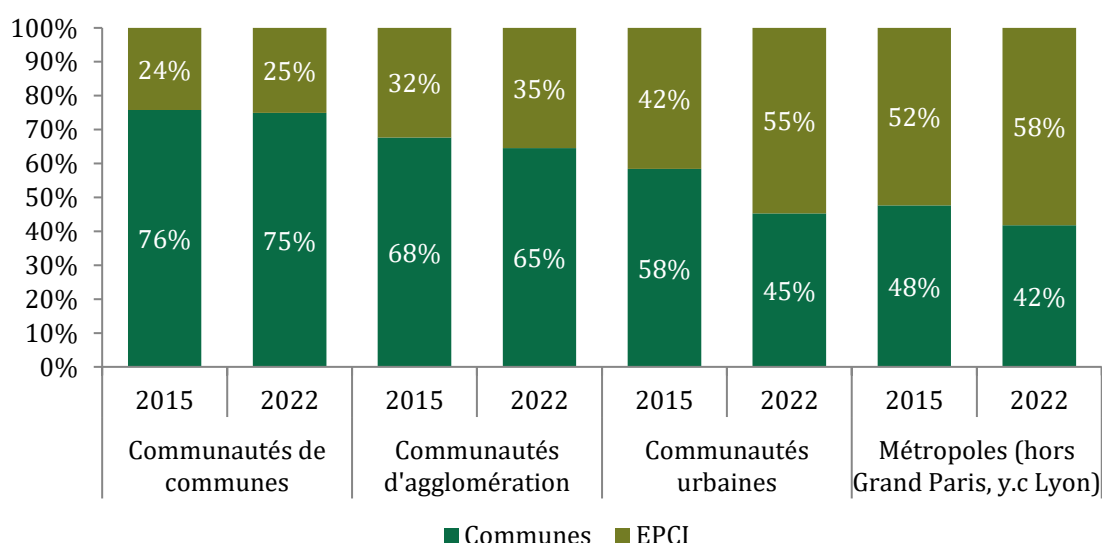
³⁸ Frère, Quentin ; Hammadou, Hakim ; Paty, Sonia (2011). "The range of local public services and population size : Is there a "zoo effect" in French jurisdictions". *Recherches économiques de Louvain*, 77 (2-3) : 87-104.

³⁹ Frère, Quentin ; Hammadou, Hakim ; Paty, Sonia (2014). "The impact of intermunicipal cooperation on local public spending". *Urban Studies*, 51 (8) : 1741-60.

Annexe I

- ◆ l'existence d'un « effet zoo » (cf. encadré 9) dans la structure des dépenses publiques locales des collectivités du bloc communal, c'est-à-dire que l'offre de biens et services par les collectivités est plus diversifiée quand l'EPCI dispose de davantage de compétences, ce qui peut être analysé comme une amélioration de la qualité de l'offre du bloc communal ;
- ◆ que l'« effet zoo » est 52 % plus fort dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Autrement dit, la diversification de l'offre de biens et services induite par la mutualisation est plus importante dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Par conséquent, **il est de ce point de vue plus pertinent d'inciter à la mutualisation dans les zones urbaines que dans les zones rurales pour favoriser la diversité des biens, mais non pour réduire la dépense publique pour un même niveau de service.**

Graphique 49 : Répartition des dépenses d'équipement du bloc communal entre communes et GFP suivant la catégorie juridique d'EPCI entre 2015 et 2022



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Champ : 27 blocs communaux sur 1 254 manquent dans les données consolidées 2022 de l'OFGL. Le choix a été fait de les exclure pour l'ensemble des années afin de préserver la cohérence de l'analyse. Parmi les blocs communaux manquants figure la métropole du Grand Paris, il a été choisi en conséquence d'exclure les EPT de la base de données.

Encadré 9 : Caractérisation de l'« effet zoo »

L'« effet zoo » postule que la variété des biens et services offerts à un échelon local est positivement corrélé à la population de la collectivité en raison de l'indivisibilité du coût de certains investissements. Afin d'illustrer ce phénomène, Oates (1988) propose un simple exemple numérique : supposons que le d'un zoo soit d'1 M€ et que le consentement à payer des habitants de la collectivité soit d'1 € pour l'existence de ce zoo. Dès lors, seules les collectivités de plus d'1 M d'habitants investiront dans le zoo. Si un EPCI est constitué de onze communes de 100 000 habitants, alors l'investissement ne sera réalisé que si l'EPCI a la compétence pour le réaliser (mutualisation) ou si les communes coopèrent (c'est-à-dire que les coûts sont rendus divisibles).

L'existence d'un « effet zoo » est un argument en faveur de l'intégration des compétences à un niveau de collectivité plus peuplé (Frère *et al.*, 2011) ou de la fusion de collectivités existantes. En effet, la variété des biens et services offerts à un échelon local est une composante de la qualité de l'offre publique.

Source : Oates, Wallace E. (1988). "On the measurement of congestion in the provision of local public goods". Journal of Urban Economics, 24 (1) : 85-94 ; Frère, Quentin ; Hammadou, Hakim ; Paty, Sonia (2011). "The range of local public services and population size : Is there a "zoo effect" in French jurisdictions". Recherches économiques de Louvain, 77 (2-3) : 87-104.

4.3. La mutualisation des dépenses d'équipement au niveau de l'EPCI conduit à une augmentation des investissements

La mission a cherché à déterminer, toutes choses égales par ailleurs, comment évoluaient les dépenses d'équipement et d'investissement des collectivités lorsque leur niveau de mutualisation variait.

L'analyse économétrique en panel menée par la mission à partir de données sur le bloc communal (communes + EPCI) entre 2015 et 2022 confirme non seulement que la progression des compétences des EPCI ne conduit pas à une diminution des dépenses d'équipement et d'investissement, mais montre qu'elles augmentent toutes choses égales par ailleurs.

Compte-tenu du fait que les situations spécifiques (géographiques, sociales, financières...) des collectivités du bloc communal sont importantes, l'inclusion d'effets fixes dans la régression est pertinente et fiabilise les estimations. Elle permet l'interprétation suivante : **pour une collectivité donnée, une augmentation d'un point de la part des dépenses d'équipement et d'investissement mutualisées au niveau du GFP est associée à une augmentation de 3,95 € et 6,03 € des dépenses d'équipement et d'investissement par habitant.** En spécifiant la variable relative à la mutualisation au niveau des GFP en logarithme népérien, il peut être conclu que, pour un bloc communal, une augmentation d'un point des dépenses d'équipement mutualisées au niveau d'un EPCI est associée à une hausse de 0,63 % des dépenses d'équipement.

Tableau 19 : Coefficients de la régression des dépenses d'investissement du bloc communal sur ses caractéristiques financières

Variables	Dépenses d'équipement/hab	Dépenses d'investissement/hab
Taux d'épargne (n-1)	49,11 ()	85,29 ()
Encours de dette/habitant (n-1)	-0,05 (***)	-0,01 ()
Ratio dépenses d'investissement/dépenses de fonctionnement (n-1)	134,47 (***)	179,99 (***)
Dotation globale de fonctionnement/habitant (n-1)	0,07 ()	-0,12 (**)
Impôts et taxes/habitant (n-1)	0,15 (***)	0,18 (***)
Péréquations et compensations fiscales/habitant (n-1)	0,08 ()	0,06 ()
Part des dépenses consenties au niveau du GFPx100	3,95 (***)	6,03 (***)
Constante	181,92 (***)	248,1 (***)

Source : DGFIP, OGFL, calculs : IGF Pôle de Science des données.

Note de lecture : Une augmentation de 100 pp du taux d'épargne du bloc communal est corrélée, toutes autres caractéristiques financières égales par ailleurs, à une hausse de 52,4 € des dépenses d'équipement, bien que non significative, dans le cas du modèle avec effets fixes. () signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.*

5. Les caractéristiques démographiques et géographiques influencent les écarts de niveaux d'investissement entre collectivités du bloc communal

5.1. Les dépenses d'équipement par habitant sont plus importantes pour les plus petites et les plus grandes collectivités, tandis que les charges de centralité sont peu mutualisées

5.1.1. Les dépenses d'équipement par habitant suivent une courbe en U : les plus petites collectivités ont des charges incompressibles tandis que les plus grandes proposent une gamme de biens et services plus diversifiée

Les dépenses d'équipement par habitant du bloc communal ne sont pas uniformes. Elles suivent une distribution en U, qui illustre le fait que :

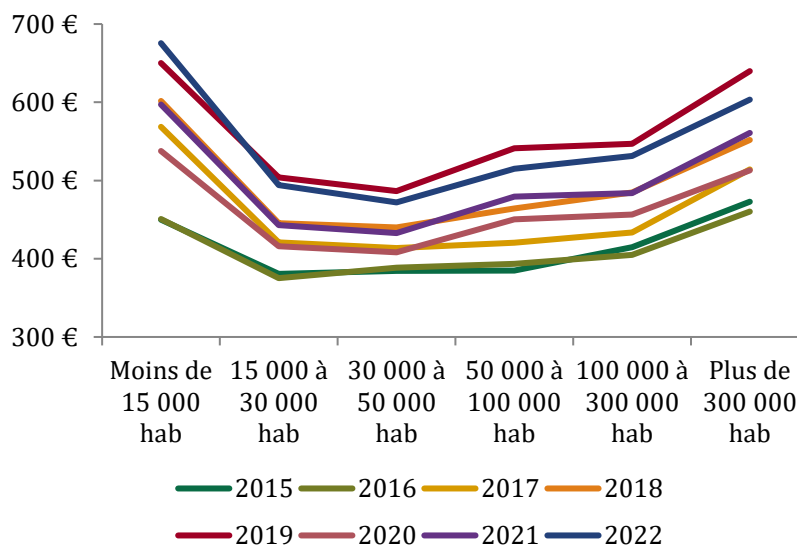
- ◆ les plus petites collectivités ont des charges incompressibles ainsi que des charges davantage corrélées à leur superficie qu'à leur population ;
- ◆ les plus grandes proposent une gamme de biens et services plus diversifiée.

Ainsi, en 2022, les dépenses d'équipement des blocs communaux de moins de 15 000 habitants, s'élèvent à 676 € par habitant. Les dépenses d'équipement par habitant décroissent ensuite jusqu'à 50 000 habitants (elles sont de 494 € entre 15 000 et 30 000 habitants et de 472 € entre 30 000 et 50 000 habitants), puis sont croissantes ensuite : elles sont de 515 € entre 50 000 et 100 000 habitants, de 532 € entre 100 000 et 300 000 habitants et de 603 € au-delà de 300 000 habitants.

Ces résultats sont observés années après années. En effet, la croissance des dépenses d'équipement par habitant entre 2015 et 2022 est peu sensible à la population du bloc communal et est de l'ordre de 30 %, à l'exception des blocs communaux de moins de 15 000 habitants qui ont connu une croissance des dépenses d'équipement par habitant plus élevée sur la période, de 50 % (cf. tableau 20). Il convient de noter que la diminution du nombre d'EPCI, passé de 2 062 à 1 266 entre 2016 et 2017, a considérablement réduit le nombre d'EPCI dont la population est inférieure à 15 000 habitants, passés de 1 225 à 342. Il en résulte un effet de périmètre important⁴⁰.

⁴⁰ Une autre explication potentielle à l'augmentation plus rapide sur la période des dépenses d'équipement par habitant des blocs communaux de moins de 15 000 habitants est liée au doublement de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), qui passe de 569 M€ en 2014 à 1 014 M€ en 2022 (cf. annexe V).

Graphique 50 : Dépenses d'équipement par habitant du bloc communal suivant la population (2015-2022)



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Tableau 20 : Évolution des dépenses d'équipement par habitant du bloc communal suivant la population (2015-2022)

Population du GFP	Dépenses d'équipement par habitant du bloc communal		
	2015	2022	Variation entre 2015 et 2022 (en %)
Moins de 15 000 habitants	450 €	676 €	+ 50 %
De 15 000 à 30 000 habitants	381 €	494 €	+ 30 %
De 30 000 à 50 000 habitants	384 €	472 €	+ 23 %
De 50 000 à 100 000 habitants	385 €	515 €	+ 34 %
De 100 000 à 300 000 habitants	415 €	531 €	+ 28 %
Plus de 300 000 habitants	473 €	603 €	+ 28 %

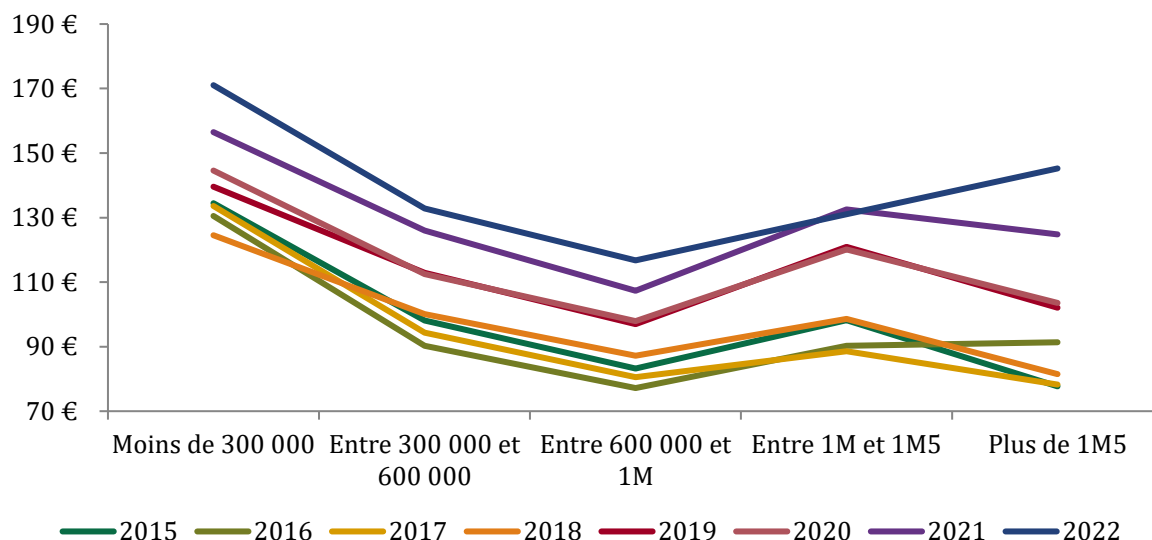
Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Le même constat peut être dressé concernant les dépenses d'équipement des départements. En 2022, les dépenses d'équipement par habitant des départements de moins de 300 000 hab (soit 22 départements représentant 4,5 M d'habitants, hors outre-mer) s'élevaient à 171 € (cf. graphique 51). Les dépenses d'équipement par habitant décroissent ensuite pour les seuils de population plus élevés. Elles atteignent 133 € pour les départements peuplés de 300 000 à 600 000 habitants (31 départements avec 13,7M d'habitants), puis 117 € pour les départements peuplés de 600 000 à 1M d'habitants (18 départements avec 13,2 M d'habitants). Elles croissent ensuite : elles atteignent 131 € pour les départements ayant entre 1M et 1,5M d'habitants (15 départements avec 19,4M d'habitants, hors métropole de Lyon) et 145 € pour ceux ayant plus d'1,5M d'habitants (6 départements avec 11,6M d'habitants, hors Paris).

La courbe en U s'observe chaque année jusqu'au seuil d'1,5M d'habitants. Ce constat est illustré par le fait que la croissance des dépenses d'équipement par habitant de ces départements entre 2015 et 2022 atteint des niveaux similaires, autour de 35 % (cf. tableau 21). En revanche, le niveau des dépenses d'équipement par habitant est plus contingent pour les départements dont la population dépasse 1,5M d'habitants. En 2015, leur niveau de dépenses d'équipement était en effet le plus faible (de 78 € contre 83 € pour les départements dont la population est comprise entre 300 000 et 600 000 habitants). Ceci peut être la conséquence de leur faible nombre.

Annexe I

Graphique 51 : Dépenses d'équipement par habitant des départements suivant la population (2015-2022)



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Champ : Départements hors métropole de Lyon et Paris.

Tableau 21 : Évolution des dépenses d'équipement par habitant des départements suivant leur population (2015-2022)

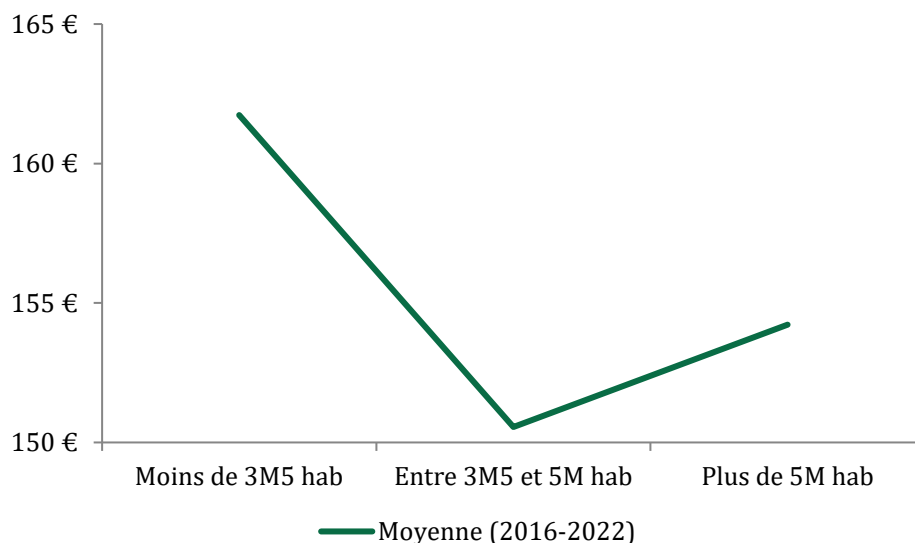
Population du GFP	Dépenses d'équipement par habitant des départements		
	2015 (en €)	2022 (en €)	Variation entre 2015 et 2022 (en %)
Moins de 300 000 habitants	134	171	+ 28 %
De 300 000 à 600 000 habitants	98	133	+ 36 %
De 600 000 à 1M habitants	83	117	+ 41 %
De 1M à 1,5M habitants	98	131	+ 34 %
Plus de 1,5M habitants	78	145	+ 86 %

Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Enfin, une courbe en U des dépenses d'investissement par habitant suivant la population peut aussi être constaté pour les régions, mais celle-ci n'est pas statistiquement significative, à la fois en raison des faibles disparités d'investissement suivant la population et du faible nombre de régions.

En moyenne, entre 2016 et 2022, les régions de moins de 3,5M d'habitants (hors Corse) ont investi 162 € par habitant et par an, contre 151 € pour les régions de 3,5M à 5M d'habitants et 154 € pour les régions de plus de 5M d'habitants (cf. graphique 52).

Graphique 52 : Dépenses d'investissement par habitant des régions suivant la population (2015-2022)



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Champ : Hors Corse (collectivité territoriale unique qui exerce les compétences du département et de la région).

5.1.2. Les charges de centralité, qui concernent essentiellement des dépenses de fonctionnement, sont peu mutualisées au niveau de l'EPCI

5.1.2.1. Les charges de centralité associées aux compétences cultures, sports et jeunesse ne sont mutualisées qu'à hauteur de 40 % au niveau des EPCI

Les communes exerçant des fonctions de centralité désignent les communes disposant d'équipements qui ont vocation à être utilisés par les habitants de communes à proximité. L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) estime que 31 % des communes françaises exercent des fonctions de centralité en 2020, regroupant 87 % de la population (cf. tableau 22)⁴¹ :

- ♦ un premier niveau de centralité désigne les communes disposant de services locaux, soit une douzaine de services et d'équipements du quotidien, de commerce de proximité et de services aux particuliers. Il représente 20 % des communes et 18 % de la population ;
- ♦ un deuxième niveau de centralité concerne les communes disposant de services intermédiaires, avec une trentaine de services et d'équipements, des services de santé, d'éducation jusqu'au niveau collège et de supermarchés. Il représente 8 % des communes et 23 % de la population ;
- ♦ un troisième niveau de centralité est le fait des communes proposant des services structurants, avec une quarantaine de services et d'équipement supplémentaires, au moins un lycée, des équipements sportifs et culturels et des services de santé plus développés. Il représente 2 % des communes et 23 % de la population ;
- ♦ enfin, un quatrième niveau de centralité concerne les communes disposant de services majeurs, avec la quasi-totalité des services et des équipements. Cela représente 142 communes, soit 0,4 % des communes de France métropolitaine et 18 % de la population.

⁴¹ ANCT (2020). *Les fonctions de centralité d'équipements et de services dans les dynamiques territoriales.*

Tableau 22 : Caractéristiques des niveaux de centralité identifiés par l'ANCT

Catégorie	Part des communes	Part de la population	Part de communes urbaines ⁴²	Exemples de caractéristiques des centres
Non-centres	69,2 %	13 %	2 %	N.A.
Centres locaux	20,1 %	18 %	20 %	-école élémentaire, coiffeur, restaurant, boulangerie ; -73 % disposent d'un médecin généraliste et 62 % d'une pharmacie.
Centres intermédiaires	8,2 %	23 %	48 %	-comme centres locaux et supermarché, magasin de vêtements, boucherie-charcuterie... ; -75 % disposent d'un collège.
Centres structurants	2,1 %	23 %	93 %	-comme centres intermédiaires et services plus ciblés : hôtel, agence de travail temporaire, librairie, magasins de chaussures... ; -laboratoire d'analyse médicale, psychologue, sage-femme, ambulance, cardiologie... ; -83 % disposent d'un lycée général et/ou technologique.
Centres majeurs	0,4 %	18 %	100 %	Offre très diversifiée de services.

Source : ANCT (2020). Les fonctions de centralité d'équipements et de service dans les dynamiques territoriales.

La taille de la commune ne présage pas nécessairement du niveau de services qu'elle offre à la population environnante. Ceux-ci évoluent « *notamment en fonction de sa situation géographique par rapport à de grands pôles urbains. Par exemple, avec 9 600 habitants, Foix (09) est le centre majeur le moins peuplé de France, mais il offre un haut niveau d'équipements, puisque situé loin de toute métropole. En comparaison, avec trois fois plus d'habitants, Vigneux-sur-Seine (91) en banlieue parisienne est un centre intermédiaire.* »

Toutes les intercommunalités disposent au minimum de cinq centres d'équipements. La majorité d'entre elles disposent d'un centre intermédiaire (53 %) ou structurant (30 %) comme centralités la plus dense (cf. graphique 53). Seules 82 intercommunalités (7 %) ne sont pourvues que de centres locaux et de communes non centres.

⁴² Au sens de l'Insee. « Les communes étant de superficies très variables, certaines d'entre elles peuvent apparaître comme peu densément peuplées ou au contraire densément peuplées, alors même que leurs populations sont de taille comparable.

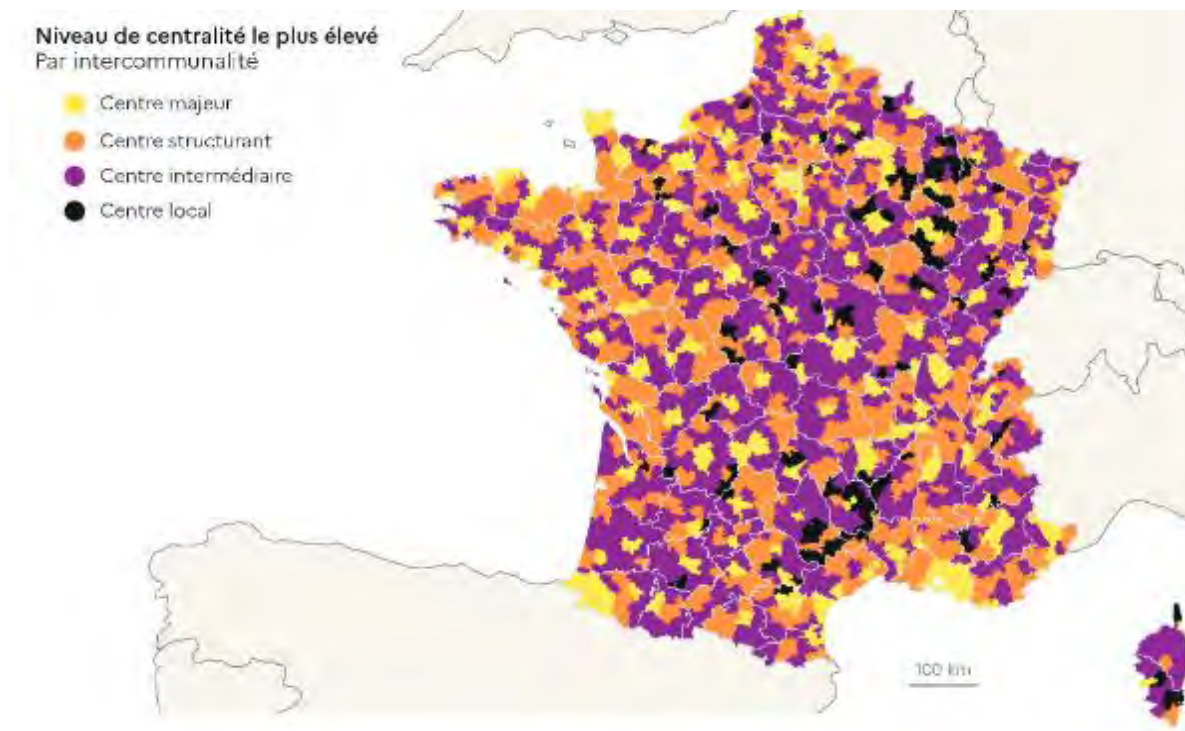
Pour prendre en compte la population communale et sa répartition dans l'espace, la nouvelle grille communale de densité s'appuie sur la distribution de la population à l'intérieur de la commune en découpant le territoire en carreaux de 1 kilomètre de côté. Elle repère ainsi des zones agglomérées. C'est l'importance de ces zones agglomérées au sein des communes qui va permettre de les caractériser (et non la densité communale habituelle). [...]

La grille communale permet ainsi de distinguer quatre catégories de communes :

- les communes densément peuplées ;
- les communes de densité intermédiaire ;
- les communes peu denses ;
- les communes très peu denses.

Les communes densément peuplées et les communes de densité intermédiaire constituent l'espace urbain ; les communes peu denses et les communes très peu denses constituent l'espace rural. »

Graphique 53 : Centre d'équipement le plus dense pour chaque intercommunalité



Source : ANCT (2020). Les fonctions de centralité d'équipements et de service dans les dynamiques territoriales.

Les charges de centralité désignent plus spécifiquement les équipements à la charge de la commune et qui ont vocation à être utilisés par les habitants de communes à proximité.

La Banque postale⁴³ signale que ces charges de centralité concernent avant tout les compétences culturelles (musée, bibliothèque, théâtre...), sports (piscine, salle de sports, stade...) et jeunesse (centres de loisirs...). Elle estime que les communes de 15 000 à 100 000 habitants ont, entre 2015 et 2021 des dépenses d'équipement par habitant de 56 € par an en moyenne pour ces équipements, soit le cinquième de leurs dépenses d'équipement, qui atteignent 270 € par an.

Ces charges sont encore peu du ressort de l'EPCI. Entre 2015 et 2021, les dépenses d'équipement dans la culture, le sport et la jeunesse représentent 15 € par habitant pour les EPCI dont la plus grande commune a une population comprise entre 15 000 et 100 000 habitants, soit 12 % de leurs dépenses d'équipement. Dans ces domaines, les EPCI investissent surtout dans les piscines (les EPCI représentent 76 % des dépenses d'équipement du bloc communal dans les piscines) et les bibliothèques et médiathèques (les EPCI représentent 55 % des dépenses d'équipement du bloc communal dans ces équipements). Dans l'ensemble, en moyenne entre 2015 et 2021, 60 % des dépenses d'équipement dans la culture, le sport et la jeunesse sont portées par les communes, sans que la part des EPCI ne progresse sur la période.

Rappelons aussi que la mutualisation des compétences au niveau de l'EPCI favorise la diversification des offres de service présente sur le territoire (cf. partie 4).

⁴³ La Banque postale (2022). *Zoom sur le patrimoine des villes moyennes et intercommunalités.*

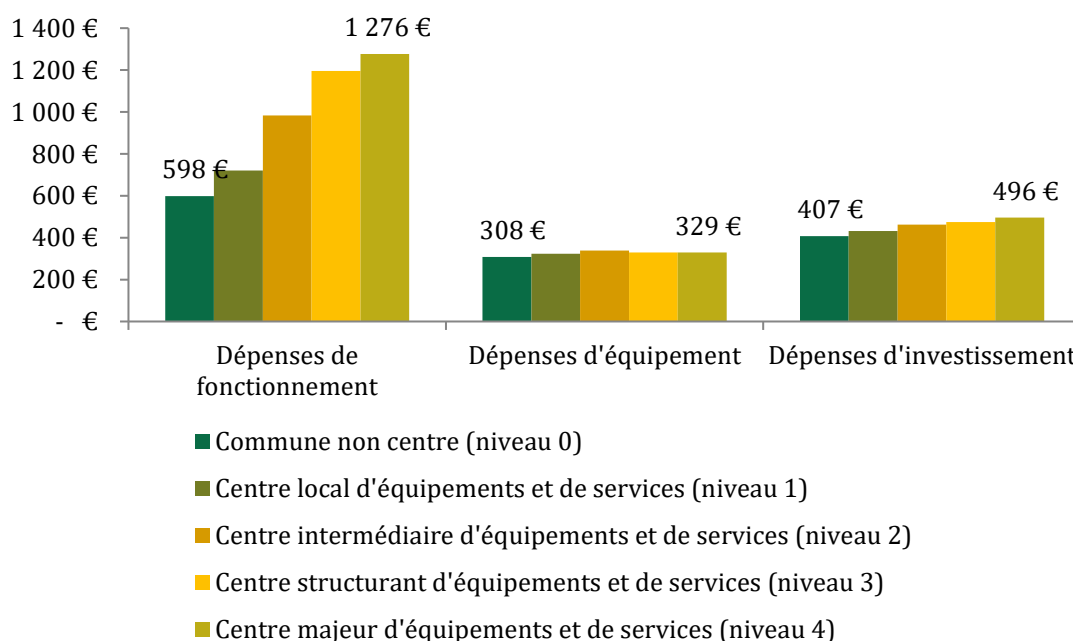
5.1.2.2. Les fonctions de centralité ne sont pas associées à des niveaux de dépenses d'investissement par habitant plus élevées, contrairement aux dépenses de fonctionnement

En utilisant les niveaux de centralité identifiés par l'ANCT, il est constaté que le niveau de centralité n'est pas corrélé au niveau des dépenses d'équipement des communes, et faiblement au niveau des dépenses d'investissement (cf. graphique 54) :

- ◆ le niveau de dépenses d'équipement annuel moyen est de 308 € par habitant pour les communes non centres, de 324 € pour les centres locaux, de 338 € pour les centres intermédiaires, de 330 € pour les centres structurants et de 329 € pour les centres majeurs. Le niveau des dépenses d'équipement des communes centres est donc entre 5 % et 10 % plus élevé que celui des communes non centres suivant le niveau de centralité ;
- ◆ le niveau des dépenses d'investissement par habitant croît avec le degré de centralité. Il est de 407 € pour les communes non centres, de 431 € pour les centres locaux, de 462 € pour les centres structurants et de 496 € pour les centres majeurs. Néanmoins, le niveau de dépenses d'investissement des centres majeurs n'est que 22 % plus élevé que celui des communes non centres, alors que leur niveau de dépenses de fonctionnement est 113 % plus élevé.

À l'inverse, le niveau des dépenses de fonctionnement est de 598 € par habitant pour les communes non centres contre 1 276 € pour les centres majeurs.

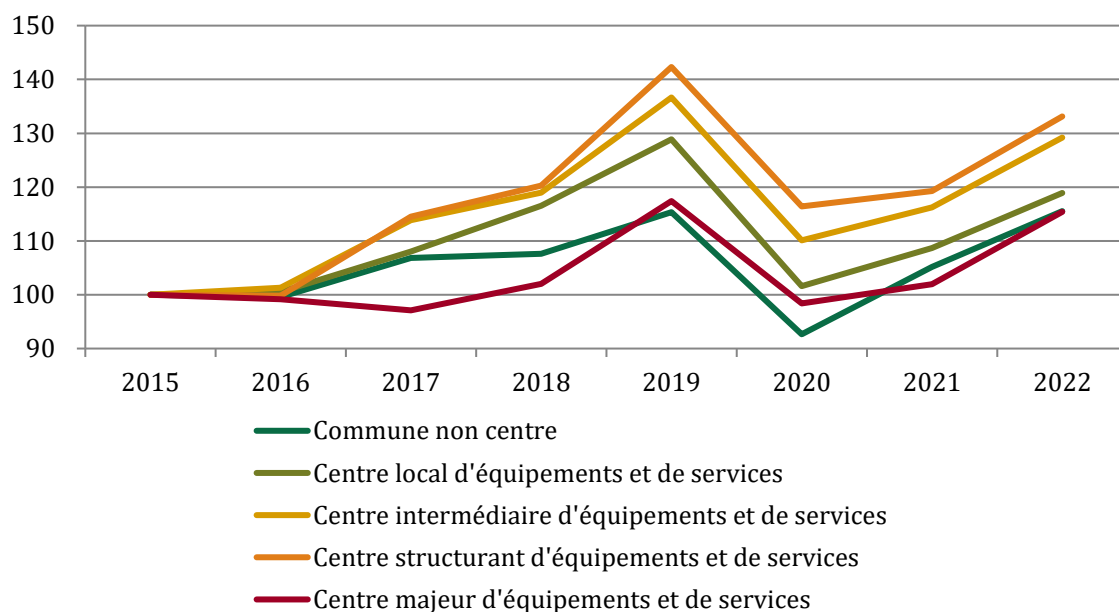
Graphique 54 : Niveaux de dépenses par habitant des communes suivant leur degré de centralité



Source : DGFIP, OFGL, ANCT, calculs : IGF Pôle de Science des données.

Entre 2015 et 2022 les dépenses d'équipement des centres intermédiaires et centres structurants ont crû à un rythme plus élevé (respectivement + 29 % et + 33 %) que les centres majeurs (+ 16 %), les centres locaux (+ 19 %) et les communes non centres (+ 16 %).

Graphique 55 : Évolution des dépenses d'équipement des communes par niveaux de centralité



Source : DGFIP, OFGL, ANCT, calculs : IGF Pôle de Science des données.

La mission a ensuite cherché à déterminer si les écarts de dépenses d'équipement et d'investissement des communes centres étaient dues à leur rôle de centralité, ou à d'autres facteurs (taille de population, par ex.).

Ses conclusions sont les suivantes : toutes choses égales par ailleurs, les dépenses d'équipement et d'investissement par habitant des centres structurants et centres majeurs sont plus faibles que pour les communes non centres et les centres locaux (cf. tableau 23) :

- ♦ *ceteris paribus*, les dépenses d'équipement (réciproquement les dépenses d'investissement) par habitant des centres majeurs d'équipements et de services sont 165 € (réciproquement 179 €) moins élevées que celles des communes non centres ;
- ♦ *ceteris paribus*, les dépenses d'équipement (réciproquement les dépenses d'investissement) par habitant des centres structurants d'équipements et de services sont 38 € (réciproquement 55 €) moins élevées que celles des communes non centres.

Il en résulte que, malgré un niveau d'investissement et d'équipement légèrement supérieur à celui des communes non centres et des centres locaux, les centres majeurs et centres structurants bénéficient de rendements d'échelle.

Tableau 23 : Coefficients de la régression des effets fixes associés aux dépenses d'investissement sur les caractéristiques socio-démographiques des communes

Variables	Dépenses d'équipement / habitant	Dépenses d'investissement / habitant
Constante	61,11 (**)	44,59 ()
Dépenses du GFP/habitant	0,25 (***)	0,16 (***)
P1 (le plus dense)	0,4 (*)	0,36 ()
P2	-0,04 ()	-0,07 ()
P3	-0,24 ()	-0,23 ()
P5	0,14 ()	0,19 ()
P6	0,44 (***)	0,51 (***)
P7 (le moins dense)	1,1 (***)	1,26 (***)
Part de la population ayant entre 0 et 14 ansx100	-10,76 (***)	-11,67 (***)
Part de la population ayant plus de 75 ansx100	-3,51 (***)	-3,3 (***)
Masse salariale du secteur privé employée sur le territoire de la collectivité (en milliers d'€)	8,27 (***)	9,61 (***)
Niveau de vie médian (en milliers d'€)	1,05 ()	2,37 (***)
Rural	46,64 (***)	52,33 (***)
Montagne	258,96 (***)	255,45 (***)
Touristique	190,25 (***)	184,35 (***)
Communauté d'agglomération	-40,86 (***)	-41,63 (***)
Communauté urbaine	-92,21 (***)	-86,13 (***)
Métropole	-91,76 (***)	-84,21 (***)
Centre local d'équipements et de services	13,96 (**)	-3,57 ()
Centre intermédiaire d'équipements et de services	5,2 ()	-14,32 ()
Centre structurant d'équipements et de services	-38,48 (**)	-55,16 (***)
Centre majeur d'équipements et de services	-164,89 (***)	-178,74 (***)

Source : DGFip, OFGL, INSEE, ANCT, calculs : IGF Pôle de Science des données. Note de lecture : () signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.*

5.2. Les écarts d'investissement entre collectivités sont principalement intrarégionaux et dépendent de la géographie et de la démographie

5.2.1. Les écarts d'investissement des collectivités sont faibles d'une région à l'autre

En moyenne, entre 2016 et 2022, les dépenses d'équipement des collectivités territoriales, dans leur ensemble (y compris syndicats) ont représenté 716 € par habitant (cf. tableau 24), répartis comme suit :

- ◆ 315 € par habitant et par an de dépenses d'équipement pour les communes ;
- ◆ 167 € par habitant et par an de dépenses d'équipement pour les GFP ;
- ◆ 92 € par habitant et par an de dépenses d'équipement pour les syndicats ;
- ◆ 99 € par habitant et par an de dépenses d'équipement pour les départements ;
- ◆ 43 € par habitant et par an de dépenses d'équipement pour les régions.

Tableau 24 : Dépenses d'équipement moyennes par habitant et par an entre 2016 et 2022 pour chaque échelon de collectivité territoriale

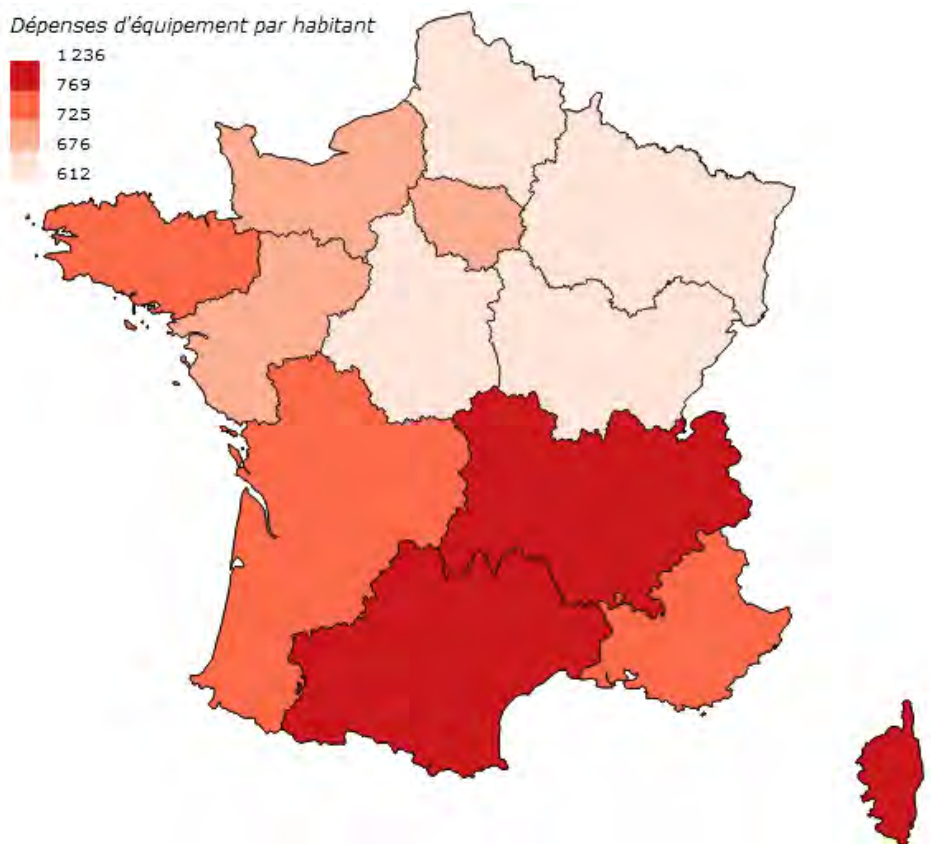
Collectivités territoriales	Dépenses d'équipement moyennes par habitant et par an entre 2016 et 2022
Communes	315 €
GFP	167 €
Syndicats	92 €
Départements	99 €
Régions	43 €
France	716 €

Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Le niveau de dépenses d'équipement annuel moyen entre 2016 et 2022 en euros par habitant consolidées à l'échelon régional pour l'ensemble des collectivités (y compris syndicat) va de 612 € dans les Hauts-de-France à 831 € en Occitanie pour la France continentale et jusqu'à 1 236 € pour la Corse (cf. graphique 56, graphique 57). Hors Corse, l'écart-type de dépenses d'équipement à l'échelon régional pour l'ensemble des collectivités est de 70 €, soit moins de 10 % des dépenses d'équipement des collectivités territoriales par habitant en France, ce qui est faible.

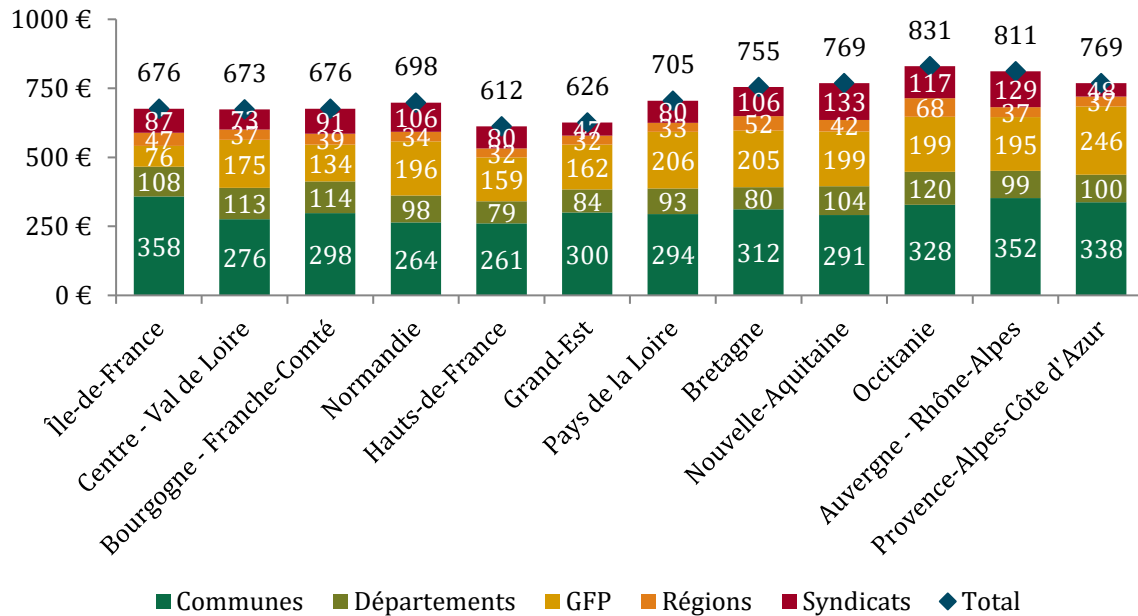
Les écarts géographiques de dépenses d'équipement par habitant sont ainsi pour l'essentiel infrarégionaux.

Graphique 56 : Dépenses d'équipement en euros par habitant consolidées à l'échelon régionale pour l'ensemble des collectivités (y compris syndicats) en moyenne entre 2016 et 2022



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Graphique 57 : Dépenses d'équipement en euros par habitant, consolidées à l'échelon régionale pour chaque catégorie de collectivités (y compris syndicats), en moyenne entre 2016 et 2022 (en €)



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Champ : La métropole de Lyon et la ville de Paris sont incluses, par convention, dans le bloc communal.

5.2.2. Les collectivités de montagne, touristiques et en croissance démographique investissent davantage

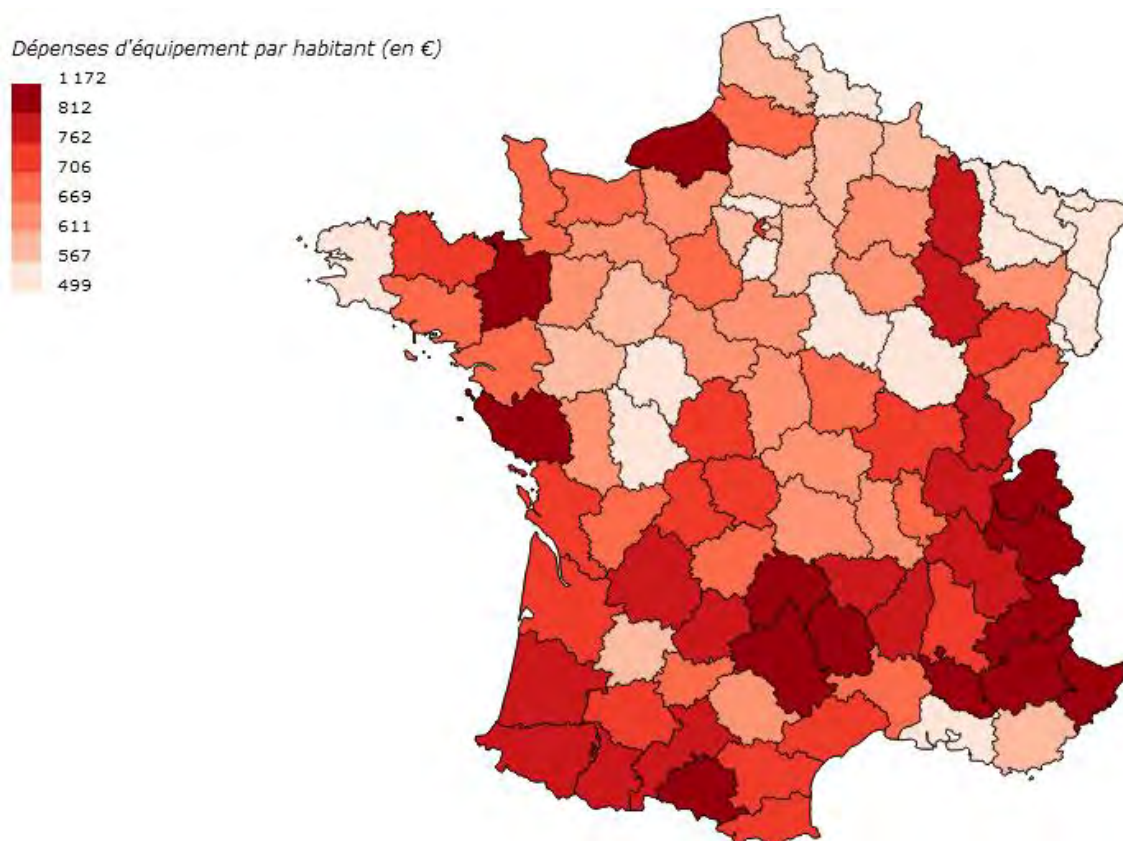
Les dépenses d'équipement moyennes par habitant entre 2016 et 2022 à l'échelle du département (agrégant département et bloc communal, cf. graphique 58)⁴⁴ sont logiquement plus dispersées que celles agrégées au niveau régional. L'écart-type est de 144 € et le rapport interquartile de 1,28.

L'examen des caractéristiques (cf. tableau 25) des treize départements pour lesquels les dépenses d'équipement des collectivités départementales sont les plus élevées (cf. graphique 58) révèle :

- ◆ une nette surreprésentation des départements de montagne (dix parmi les treize) ;
- ◆ une croissance démographique importante pour plusieurs départements (trois font partis des dix départements à la croissance démographique la plus rapide) ;
- ◆ une surreprésentation des départements touristiques (douze parmi les treize ont un nombre de nuitées dans des hôtels touristiques rapportés à la population du département supérieur à la médiane française) ;
- ◆ une surreprésentation des départements peu denses ou, à l'inverse, très denses ;
- ◆ le faible caractère prédictif du niveau de vie médian de la population.

⁴⁴ Hors Corse, dont les compétences départementales et régionales sont exercées par la collectivité de Corse depuis le 1^{er} janvier 2018.

Graphique 58 : Dépenses d'équipement consolidées en euros par habitant à l'échelle du département (département et bloc communal) en moyenne entre 2016 et 2022



Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Tableau 25 : Caractéristiques des départements où les dépenses d'équipement des collectivités territoriales sont les plus élevées

Départements	Caractéristiques
Seine-Maritime	-Niveau de vie médian à la médiane nationale (21 300 € contre 21250 €) ; -Situation financière agrégée à l'échelon départemental dans le dernier tiers en France entre 2016 et 2022 ; -Situation touristique médiane rapportée à la population (2,1 nuitées touristiques pour un habitant du département contre 2,3 en France) ; -Façade côtière.
Ille-et-Vilaine	-Niveau de vie médian élevé (22 460 € contre 22 103 € pour le premier quartile en France) ; -Situation financière agrégée à l'échelon départemental dans le dernier tiers en France entre 2016 et 2022 ; -Dans le premier tiers des départements touristiques rapporté à la population (2,9 nuitées touristiques pour un habitant du département contre 2,8 pour le 66^{ème} centile en France) ; -Dans le premier décile des départements en termes d'évolution de la population (+ 8,4 %, contre + 7,1 % pour le premier décile des départements entre 2014 et 2023) ; -Façade côtière.
Vendée	-Niveau de vie médian au-dessus de la médiane française (21 550 € contre 21 250 €) avec le taux de pauvreté le plus faible des départements métropolitains (9,1 %, contre une médiane à 14,4 %) ; -Situation financière agrégée dans le premier tiers en France entre 2016 et 2022 ;

Annexe I

Départements	Caractéristiques
	- Dans le premier décile des départements en termes d'évolution de la population (+ 7,1 %, soit le même niveau que le premier décile des départements entre 2014 et 2023) ; - Façade côtière.
Cantal, Lozère, Aveyron	- Faibles densités de population (respectivement 25 hab/km², 15 hab/km² et 32 hab/km², contre une densité médiane en France métropolitaine de 86 hab/km² par département) ; - Départements de montagne (Massif central) ; - Dans ou proche du premier tiers des départements touristiques rapporté à la population (respectivement 2,9, 5,8 et 2,6 nuitées touristique par habitant du département) ; - Niveaux de vie médian inférieurs à la médiane française (respectivement 20 690 €, 20 550 € et 20 850 €, contre 20 625 € pour le premier quartile des départements en France et 21 250 € pour la médiane).
Ariège	- Faible densité de population (31 hab/km²) ; - Département de montagne (Pyrénées) ; - Proche du premier tiers des départements touristiques rapporté à la population (2,6 nuitées touristiques par habitant du département) ; - Niveau de vie médian (20 010 €) inférieur au premier quartile français (20 625 €).
Haute-Savoie, Savoie, Hautes-Alpes, Alpes-de-Haute-Provence, Vaucluse, Alpes-Maritimes	- Départements de montagne (Alpes françaises) ; - Départements denses (Haute-Savoie, Vaucluse, Alpes-Maritimes) et peu denses (Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes et Savoie) ; - Trois départements dont le niveau de vie médian dépasse le troisième quartile (Haute-Savoie : 26 540 €, Savoie : 23 210 €, Alpes-Maritimes : 22 300 €), mais deux au niveau du premier quartile (Alpes-de-Haute-Provence : 20 690 €, Vaucluse : 20 140 €) ; - Départements très touristiques ; - Population croissante (sauf les Hautes-Alpes), voire à forte croissance démographique (+ 10,1 % de population entre 2014 et 2023 pour la Haute-Savoie, + 4,9 % pour la Savoie, + 3,2 % pour les Alpes-de-Haute-Provence).

Source : Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne ; OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP) ; Insee, base FiLoSoFi 2019, mise en ligne le 5 juillet 2022 ; Insee, France, portrait social édition 2021 ; Insee, Fréquentation des hébergements collectifs touristiques en 2022, paru le 31 mars 2023.

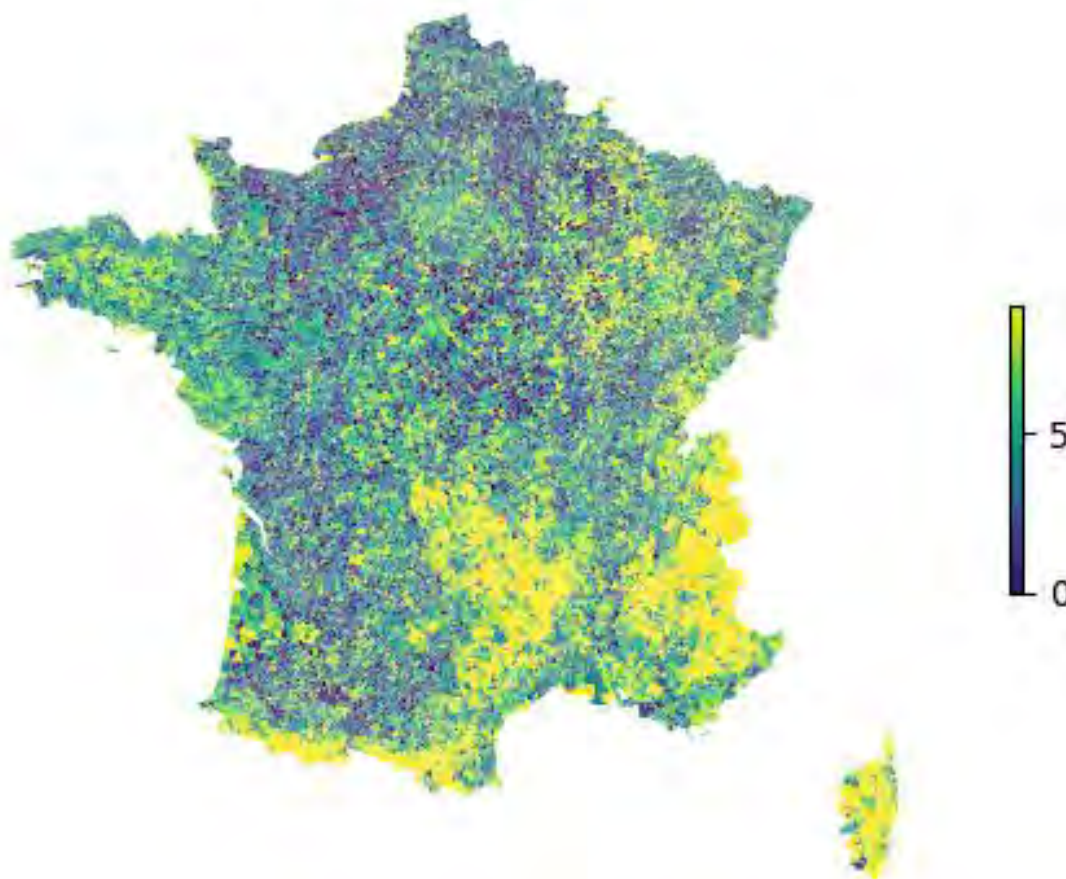
Tableau 26 : Indicateurs de dispersion des niveaux de dépenses d'équipement annuels moyens par habitant entre 2016 et 2022 des collectivités territoriales

Collectivités	Rapport interquartile (Q3/Q1)	Écart-type
Consolidées au niveau régional	1,14	70 €
Consolidées au niveau départemental	1,28	144 €
Bloc communal	1,45	271 €

Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

À la maille plus fine du bloc communal, la représentation cartographique bien en évidence que les collectivités de montagne (Alpes, Pyrénées, Massif central, mais aussi Jura, massif armoricain, Vosges, Corse) sont surreprésentées parmi les premier et deuxième déciles de dépenses d'équipement par habitant (cf. graphique 59).

Graphique 59 : Niveau de dépenses d'équipement par habitant du bloc communal par décile



Source : DGFIP, OFGL, calculs : IGF Pôle de Science des données.

En moyenne, entre 2015 et 2022, les blocs communaux de montagne dépensent en équipement 628 € par habitant, contre 466 € pour les autres, soit 162 € de plus. L'effet fixe des blocs communaux de montagne est 162 € plus élevée que les autres (*cf.* tableau 27). En conséquence, **les caractéristiques permanentes des blocs communaux de montagne expliquent l'intégralité de leurs dépenses d'équipement supplémentaires.**

En revanche, en moyenne entre 2015 et 2022, les blocs communaux touristiques dépensent 565 € par habitant, contre 456 € pour les autres, soit 109 € de plus. Leur effet fixe est de 37 € plus élevé. Ainsi, **seul un tiers du supplément de dépenses d'équipement des blocs communaux touristiques est expliqué par leurs caractéristiques structurelles. Les caractéristiques financières prises en compte dans les variables expliquent les deux tiers restants.**

Enfin, sur la période, les blocs communaux ruraux ont des dépenses d'équipement qui s'élèvent à 455 € par habitant, contre 482 € pour les blocs communaux urbains, soit 27 € de moins. Néanmoins, leur effet fixe est de 31 € plus élevé. Il en résulte qu'alors que les caractéristiques financières des blocs communaux urbains leur permettent un niveau de dépenses d'équipement par habitant plus élevé que les blocs communaux ruraux, alors que les caractéristiques structurelles pèsent davantage sur les blocs communaux ruraux.

Annexe I

Tableau 27 : Comparaison des dépenses d'équipement et investissement par habitant et de leurs effets fixes associés selon les caractéristiques des blocs communaux

Caractéristiques	Valeur		Effet fixe	
	Dépenses d'équipement / hab	Dépenses d'investissement / hab	Dépenses d'équipement / hab	Dépenses d'investissement / hab
Rural	455 €	631 €	26 €	13 €
Urbain	482 €	729 €	-5 €	-3 €
Montagne	628 €	890 €	151 €	179 €
Plaine	466 €	699 €	-11 €	-13 €
Non touristique	456 €	673 €	-7 €	-13 €
Touristique	565 €	872 €	30 €	54 €

Source : OFGL, INSEE, calculs : IGF Pôle de Science des données.

Note de lecture : En moyenne, les dépenses d'équipement par habitant des collectivités de montagne atteignent 628 €. La composante structurelle moyenne (ou l'effet fixe moyen) associée est de 151 € par habitant. La composante structurelle des blocs communaux de montagne est 162 € plus élevée que celle des autres blocs communaux (151 - (-11) = 162). À noter que les effets fixes moyens sur l'ensemble des blocs communaux sont nuls par construction : ces effets fixes sont centrés en zéro, le modèle étant estimé avec une constante.

Les caractéristiques de la population résidente ou de l'activité économique présente sur le territoire qui, en moyenne, sont corrélées à une augmentation des dépenses d'équipement du bloc communal sont les suivantes (cf. tableau 28) :

- ◆ une faible densité de population. **Ainsi, les dépenses d'équipement dépendent de la population du bloc communal, mais aussi de sa surface ;**
- ◆ la masse salariale du secteur privé employée sur le territoire de la collectivité ;
- ◆ le fait d'être composé en majorité de communes de montagne ;
- ◆ le fait d'être composé en majorité de communes touristiques.

Tableau 28 : Coefficients de la régression des effets fixes associés aux dépenses d'investissement sur les caractéristiques socio-démographiques des blocs communaux

	Dépenses d'équipement/hab	Dépenses d'investissement/hab
Constante	909,6 (***)	1132,67 (***)
P1 (le plus dense)	0,66 ()	1,19 ()
P2	-0,72 ()	-0,66 ()
P3	-0,19 ()	0,04 ()
P5	0,48 ()	0,84 ()
P6	3,38 (***)	4,33 (***)
P7 (le moins dense)	2,24 (***)	2,65 (***)
Part de la population ayant entre 0 et 14 ans	-42,82 (***)	-54,43 (***)
Part de la population ayant plus de 75 ans	-37,25 (***)	-45,33 (***)
Masse salariale du secteur privé employée sur le territoire de la collectivité	11,31 (***)	15,05 (***)
Niveau de vie médian	-0,65 ()	-2,98 ()
Rural	-5,08 ()	5,69 ()
Montagne	275,56 (***)	350,62 (***)
Touristique	133,98 (***)	186,91 (***)
Communauté d'agglomération	-22,42 ()	-20,24 ()
Communauté urbaine	-119,3 ()	-136,99 ()
Métropole	-206,6 (***)	-225,55 (***)

Source : OFGL, INSEE, DADS, Filosofi, calculs : IGF Pôle de Science des données. () signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.*

6. Moins de la moitié des écarts de dépenses d'équipement entre collectivités du bloc communal sont expliqués par des caractéristiques structurelles, laissant une large place aux choix de gestion

Les différences de dépenses d'équipement par habitant entre les collectivités de même strate peuvent avoir pour explication :

- ◆ des différences de niveau de ressource : des collectivités plus dotées peuvent investir davantage ;
- ◆ des différences de niveau de besoin : des collectivités faisant face à des besoins ou des contraintes spécifiques peuvent avoir à dépenser davantage.

À titre d'exemple, l'analyse de Duboz *et al.* (2021) montre qu'entre 2006 et 2016 les ressources des départements déterminaient davantage leurs dépenses que leurs besoins⁴⁵. Pour les départements, la part relative des variables de ressources dans la détermination des disparités de dépense est de 55 % pour les dépenses d'investissement et de 46 % pour les dépenses de fonctionnement. En revanche, les dépenses sociales n'expliquent qu'1 % des variations de dépenses d'investissement, contre 25 % des disparités de dépenses de fonctionnement. En conséquence, les disparités de dépenses d'investissement sont principalement expliquées par les variations des recettes des départements que par le profil des dépenses. *« Ce résultat accrédite le fait que les dépenses d'investissement sont avant tout envisagées lorsque les dépenses de fonctionnement, contraintes par l'aide sociale supportée par les départements, sont couvertes. Dès lors, les dépenses d'investissement sont financées en fonction des ressources restantes dont la nature peut varier d'un département à l'autre. »*

Les effets fixes inclus dans le modèle de la mission n'expliquent que 46 % des écarts de composantes des dépenses d'équipement et 48 % pour les dépenses d'investissement des blocs communaux, contre 57 % à 84 % pour les frais de personnel, achats et charges externes et dépenses de fonctionnement dans leur ensemble. Autrement dit, entre 46 % des écarts de dépenses d'équipement et 48 % des écarts de dépenses d'investissement, pondérées par la population, sont expliqués par des caractéristiques structurelles des blocs communaux. Le reste peut être lié :

- ◆ à des choix de gestion ;
- ◆ plus marginalement, à des chocs asymétriques ayant affecté une partie des blocs communaux entre 2016 et 2022 et à des effets non linéaires des variables utilisées.

Au sein du modèle développé par la mission, il est possible de déterminer quelles sont les variables les plus déterminantes pour les différences de dépenses d'équipement à partir des valeurs de Shapley (*cf.* tableau 32, encadré 10) :

- ◆ les variables financières contribuent au niveau de dépenses d'équipement expliquées par le modèle à hauteur de 112 € /habitant ;
- ◆ le niveau de mutualisation consenti au niveau de l'EPCI l'influence à hauteur de 51 € /habitant en moyenne ;
- ◆ l'effet fixe individuel, qui correspond principalement à des variables démographiques et sociales, contribue davantage au niveau de dépenses d'équipement expliquées par le modèle que les autres variables, à hauteur de 154 € ;
- ◆ l'effet fixe temporel, qui correspond aux chocs affectant uniformément les collectivités sur la période, affecte le niveau de dépenses d'équipements à hauteur de 57 €.

⁴⁵ Duboz, Marie-Line ; Le Gallo, Julie ; Houser, Matthieu (2021). « Aux origines des disparités de dépenses des départements français : une analyse empirique (2006-2016) ». *Revue d'économie politique*, 131 (2) : 223-47.

Tableau 29 : Pondération des variables dans l'explication du modèle relatif aux dépenses d'équipement et d'investissement du bloc communal à partir des valeurs de Shapley

Variables	Dépenses d'équipement/habitant	Dépenses d'investissement/habitant
Variables financières	112 €	109 €
Niveau de mutualisation consenti au niveau de l'EPCI	51 €	68 €
Effet fixe individuel (principalement variables démographiques et sociales)	154 €	194 €
Effet fixe temporel (choc affectant uniformément les collectivités)	57 €	48 €

Source : OFGL ; calculs : IGF Pôle de Science des données.

Encadré 10 : Valeurs de Shapley

Les valeurs de Shapley sont un concept hérité de la théorie des jeux permettant de répartir équitablement un gain obtenu par un ensemble de joueurs au cours d'un jeu collaboratif.

Dans la cadre de l'analyse de données, cette notion permet d'estimer la contribution marginale de chaque variable x_i à la prédiction $f(x) = f(x_1, \dots, x_n)$.

Les valeurs de Shapley associées à un prédicteur f peuvent être calculées à partir de coalitions qui désignent une version modifiée de l'observation x dans laquelle certaines valeurs restent inchangées et d'autres sont remplacées par des valeurs tirées aléatoirement dans le jeu de données et correspondant à la même variable.

La contribution de la variable x_i à la prédiction $f(x)$ est obtenue en calculant la moyenne pondérée de ces contribution marginales (les coalitions à fort et faible effectifs ayant un poids plus important) :

$$\varphi_i(f, x) = \sum_{S \subseteq N_i} \frac{|S|! (p - |S| - 1)!}{p!} (f(S \cup \{X_i = x_i\}) - f(S \cup \{X_i = \text{aléatoire}\}))$$

L'importance d'une variable correspond alors à la moyenne sur l'ensemble des observations des valeurs absolues des valeurs de Shapley ainsi estimées :

$$I_i = \frac{1}{|D|} \sum_{x \in D} |\varphi_i(f, x)|$$

Source : IGF, Pôle de Science des données.

7. Un investissement se traduit par des dépenses tout au long de sa durée de vie, pour assurer son fonctionnement et sa réhabilitation

Une dépense d'investissement peut causer à terme deux types de dépenses :

- ♦ des dépenses de fonctionnement afin d'assurer le fonctionnement de l'actif (ex : des charges de personnel et d'énergie pour contribuer au fonctionnement d'une piscine) ;
- ♦ des dépenses d'investissement afin de réhabiliter l'actif, ce qui conduit à une hausse de la valeur patrimoniale de l'actif (ex : la réhabilitation du bassin d'une piscine).

7.1. En 2020, les charges directement associées à la gestion des immobilisations corporelles représentaient 32,5 Md€

7.1.1. Les achats et charges externes associés à la gestion des immobilisations corporelles représentaient 14,4 Md€ en 2020 et 16,4 Md€ en 2022

Les dépenses d'investissement sont générateurs d'achats et de services extérieurs qui contribuent au fonctionnement direct, à l'entretien et à la surveillance de l'actif immobilisé.

Les achats et charges externes directement imputables aux investissements réalisés représentaient 14,4 Md€ en 2020 (cf. tableau 30) et 16,4 Md€ en 2022 (cf. tableau 31).

Afin de réaliser cette estimation, seuls les comptes directement associés à la gestion des immobilisations corporelles ont été inclus (cf. tableau 32).

Tableau 30 : Charges associées en 2020 à la gestion des immobilisations corporelles (en M€)

Catégories d'immobilisations	Charges associées					
	Communes	GFP	Syndicats	Départements	Régions	Total
Bâtiments	5 595	1 407	471	837	431	8 741
<i>Dont patrimoine bâti</i>	3 504	906	366	389	149	5 314
<i>Dont entretien</i>	1 968	462	92	384	261	3 167
<i>Dont gardiennage et surveillance</i>	124	39	13	64	20	260
Terrains	459	153	43	57	6	718
Infrastructures	1 017	566	166	394	10	2 153
Charges mobilières	1 280	779	370	247	95	2 771
<i>Dont transports</i>	422	259	99	109	8	897
Total	8 352	2 905	1 050	1 535	542	14 384

Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP) ; mission.

Annexe I

Tableau 31 : Charges associées en 2022 à la gestion des immobilisations corporelles (en M€)

Catégories d'immobilisations	Charges associées					
	Communes	GFP	Syndicats	Départements	Régions	Total
Bâtiments	6 550	1 655	612	930	262	10 009
<i>Dont patrimoine bâti</i>	4 392	1 152	500	479	168	6 691
<i>Dont entretien</i>	2 006	454	98	387	71	3 016
<i>Dont gardiennage et surveillance</i>	152	48	13	64	23	300
Terrains	513	172	49	61	8	803
Infrastructures	1 095	615	190	418	14	2 332
Charges mobilières	1 519	921	400	330	87	3 257
<i>Dont transports</i>	549	350	133	167	11	1 210
Total	9 677	3 363	1 250	1 739	371	16 400

Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP) ; mission.

Tableau 32 : Comptes directement rattachables à la gestion des immobilisations corporelles

Catégories d'immobilisations	Comptes
Bâtiments	Patrimoine bâti, entretien, gardiennage et surveillance
<i>Dont patrimoine bâti</i>	6061, 60621, 60624, 6125, 6132
<i>Dont entretien</i>	60631, 60632, 614, 61522, 6283
<i>Dont gardiennage et surveillance</i>	6282
Terrains	61521, 61524
Infrastructures	60633, 61523
Charges mobilières	605, 6122, 6136, 61558 et transports
<i>Dont transports</i>	60622, 61551

Source : Mission, instructions comptables et budgétaires M14, M52, M57 et M71.

7.1.2. Les dépenses de personnel directement rattachables à la gestion des immobilisations corporelles représentaient 18,1 Md€ en 2020

Les données issues du *Panorama statistique des métiers territoriaux* de l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale de juin 2021 permettent d'identifier les effectifs moyens de la fonction publique territoriale directement affectés à des missions de gestion, d'entretien et de réhabilitation des immobilisations corporelles entre 2017 et 2019 (cf. tableau 33), en particulier celles en lien avec :

- ◆ les bâtiments, qui regroupent les effectifs consacrés au patrimoine bâti, à l'entretien et au gardiennage ;
- ◆ les espaces verts ;
- ◆ les infrastructures et réseaux ;
- ◆ les transports (identifiés dans l'enquête comme « véhicules »).

Il apparaît que 22,3 % des effectifs de la fonction publique territoriale (FPT) sont directement affectés à la gestion des immobilisations corporelles de bâtiments, espaces verts et transports (ci-après « immobilisations corporelles »). Cela représente 437 240 équivalents temps plein.

Les agents employés à cet effet exercent davantage des missions d'exécution que la moyenne. La part des catégories C y est de 92,2 %, soit une proportion plus importante que dans l'ensemble de la FPT où elle atteint 73,2 %.

Annexe I

Tableau 33 : Effectifs de la fonction publique territoriale directement affectés à la gestion des immobilisations corporelles (bâtiments, espaces verts et transports) entre 2017 et 2019⁴⁶

Métier	Effectifs	Part des effectifs totaux	Part de catégories A	Part de catégories B	Part de catégories C
Ensemble de la fonction publique territoriale	1 965 300	100,0 %	9,1 %	14,3 %	73,2 %
Sous-ensemble directement affecté aux immobilisations corporelles	437 240	22,3 %	1,9 %	4,2 %	92,2 %
Patrimoine bâti	69 620	4,1 %	5,5 %	10,7 %	82,1 %
Assistant de suivi de travaux bâtiment	3 200	0,2 %	1,3 %	19,4 %	78,8 %
Chargé d'opération de construction	2 420	0,1 %	37,5 %	47,0 %	15,1 %
Dessinateur CAO - BIM	3 330	0,2 %	1,1 %	27,6 %	70,8 %
Gestionnaire de flux	250	0,0 %	10,7 %	43,5 %	44,9 %
Chargé de maintenance du patrimoine bâti	6 560	0,3 %	8,4 %	43,8 %	47,6 %
Opérateur de maintenance chauffage, ventilation et climatisation	550	0,0 %	1,1 %	4,5 %	94,2 %
Ouvrier de maintenance des bâtiments	56 900	2,9 %	0,2 %	1,5 %	96,1 %
Responsable de conception et de réalisation de constructions	1 590	0,1 %	61,3 %	28,1 %	10,3 %
Responsable des bâtiments	3 440	0,2 %	37,6 %	28,3 %	33,8 %
Responsable d'exploitation des installations de chauffage, ventilation, climatisation	220	0,0 %	4,0 %	7,5 %	88,0 %
Responsable énergie	470	0,0 %	58,0 %	30,7 %	9,9 %
Spécialiste fluides	690	0,0 %	2,5 %	31,4 %	64,8 %
Espaces verts	61 640	3,1 %	0,9 %	2,9 %	92,7 %
Animalier	450	0,0 %	0,0 %	5,6 %	92,9 %
Chargé de travaux espaces verts	11 570	0,6 %	0,5 %	5,9 %	89,9 %
Concepteur paysagiste	560	0,0 %	19,2 %	27,5 %	45,0 %
Directeur espaces verts et biodiversité	1 310	0,1 %	21,7 %	36,0 %	42,0 %
Grimpeur-élagueur	1 400	0,1 %	0,3 %	0,8 %	73,9 %
Jardinier	45 620	2,3 %	0,1 %	0,5 %	96,6 %
Responsable de parc animalier	50	0,0 %	23,2 %	26,8 %	50,0 %
Responsable de production végétale	690	0,0 %	3,0 %	15,7 %	78,2 %
Entretien	203 870	10,3 %	0,2 %	0,3 %	98,4 %
Agent de services polyvalent en milieu rural	35 130	1,8 %	0,2 %	0,3 %	97,9 %
Chargé de propreté des locaux	166 620	8,5 %	0,2 %	0,2 %	98,6 %

⁴⁶ La somme des parts des catégories A, B et C dans les effectifs diffère de 100 % en raison de l'impossibilité de classer certains emplois. Pour le calcul de la masse salariale directement liée à la gestion des immobilisations corporelles, la mission a réparti proportionnellement les emplois non classables dans les différentes catégories.

Annexe I

Métier	Effectifs	Part des effectifs totaux	Part de catégories A	Part de catégories B	Part de catégories C
Coordonnateur d'entretien des locaux	2 120	0,1 %	1,0 %	11,9 %	86,5 %
Infrastructures	60 770	3,1 %	5,2 %	11,3 %	82,8 %
Agent de port	1 290	0,1 %	0,1 %	4,1 %	87,8 %
Agent d'exploitation et d'entretien de la voirie et des réseaux divers	42 860	2,2 %	0,1 %	2,3 %	97,0 %
Chargé de réalisation de travaux voirie et réseaux divers	3 230	0,2 %	9,5 %	50,8 %	39,6 %
Chargé d'études et de conception en voirie et réseaux divers	2 850	0,1 %	24,1 %	57,6 %	17,8 %
Chargé d'équipe d'entretien et d'exploitation voirie et réseaux divers	5 850	0,3 %	5,1 %	17,6 %	76,9 %
Responsable de port	340	0,2 %	22,6 %	18,0 %	54,3 %
Responsable du patrimoine de voirie et des réseaux divers	4 350	0,2 %	38,3 %	31,0 %	30,2 %
Véhicules	29 040	1,5 %	1,3 %	6,0 %	91,2 %
Carrossier peintre	200	0,0 %	0,0 %	3,6 %	95,9 %
Chauffeur	7 090	0,4 %	0,3 %	1,6 %	97,5 %
Conducteur de transports en commun	1 870	0,1 %	0,1 %	0,4 %	94,8 %
Conducteur de véhicule poids lourd	4 610	0,2 %	1,0 %	1,6 %	97,1 %
Conducteur d'engins	3 790	0,2 %	0,0 %	0,6 %	96,3 %
Opérateur en maintenance des véhicules et matériels roulants	6 890	0,4 %	0,1 %	5,3 %	92,8 %
Responsable d'atelier	3 550	0,2 %	7,0 %	27,0 %	65,2 %
Responsable de flotte de véhicules	1 020	0,1 %	4,6 %	19,0 %	75,2 %
Agent de gardiennage et de surveillance	12 400	0,6 %	0,1 %	0,9 %	94,5 %

Source : Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale (2021). Panorama statistique des métiers territoriaux.

Les salaires nets mensuels des agents de la fonction publique territoriale sont :

- ♦ de 3 245 € pour les catégories A ;
- ♦ de 2 418 € pour les catégories B ;
- ♦ de 1 851 € pour les catégories C.

À partir des salaires nets annuels moyens des agents par catégorie, la mission a estimé le coût total par équivalent temps plein (ETP, cf. tableau 34). En utilisant la structure des emplois détaillée dans le tableau 33, elle a ensuite calculé la masse salariale directement liée à la gestion des immobilisations corporelles.

Tableau 34 : Salaire et coût par ETP suivant la catégorie hiérarchique au sein de la fonction publique territoriale

Montant moyen	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
Salaire net mensuel	3 245 €	2 418 €	1 851 €
Salaire brut mensuel	3 979 €	2 976 €	2 288 €
Coût total mensuel par ETP estimé	5 706 €	4 268 €	3 281 €
Coût total annuel par ETP estimé	68 472 €	51 216 €	39 372 €

Source : Siasp, Insee. Drees, DGCL, DGAFP (2022), « Les rémunérations dans la fonction publique en 2020 ».

En 2020, la masse salariale directement liée à la gestion des immobilisations corporelles était de 18,1 Md€ (cf. tableau 35). Celle-ci se décompose de la façon suivante :

- ♦ la masse salariale consacrée aux bâtiments représente 11,9 Md€, dont 3,4 Md€ au patrimoine bâti (travaux et maintenance), 8,0 Md€ à l'entretien et 0,5 Md€ au gardiennage et à la surveillance ;
- ♦ la masse salariale consacrée aux espaces verts représente 2,5 Md€ ;
- ♦ la masse salariale consacrée aux infrastructures (route et réseaux) représente 2,6 Md€ ;
- ♦ la masse salariale consacrée aux transports et véhicules représente 1,2 Md€.

Tableau 35 : Masse salariale associée en 2020 à la gestion des immobilisations corporelles (en M€)

Catégories d'emplois	Masse salariale associée
Bâtiments	11 896
<i>Dont patrimoine bâti</i>	3 358
<i>Dont entretien</i>	8 047
<i>Dont gardiennage et surveillance</i>	490
Espaces verts	2 464
Infrastructures	2 563
Transports	1 174
Total	18 097

Source : Mission.

Encadré 11 : Méthode pour estimer le coût total par ETP

Les données sur les salaires nets moyen par catégorie hiérarchique sont issues de la publication de 2022 de la Drees⁴⁷, de la DGCL⁴⁸ et de la DGAFP⁴⁹ intitulée « Les rémunérations dans la fonction publique en 2020 ».

À partir des balances comptables des communes, la mission a estimé l'écart moyen entre le salaire net et le coût total à partir des débits nets (DN) des comptes. Elle a ensuite calculé le coût total par ETP de la catégorie c (A, B ou C) de la façon suivante :

$$\text{Coût total par ETP}_c = \frac{\text{DN631} + \text{DN633} + \text{DN64}}{\text{DN641}} * \text{Salaire net}_c$$

Source : Drees, DGCL, DGAFP (2022), « Les rémunérations dans la fonction publique en 2020 » ; balance comptable des communes en 2020 (DGFIP).

⁴⁷ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

⁴⁸ Direction générale des collectivités territoriales.

⁴⁹ Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

7.2. Le niveau des dépenses d'investissement théoriquement nécessaires à la réhabilitation de l'actif progresse, atteignant 43 Md€ en 2019

L'évolution de la consommation de capital fixe (CCF) permet d'évaluer les besoins de réhabilitation de l'actif nécessaires au maintien en état du patrimoine existant. En comptabilité nationale, la consommation de capital fixe équivaut en effet à la dépréciation du capital (cf. encadré 12).

Encadré 12 : Définition de la consommation de capital fixe

La consommation de capital fixe est la « **dépréciation subie par le capital fixe au cours de la période considérée par suite d'usure normale ou d'obsolescence prévisible, y compris une provision pour perte d'actifs fixes à la suite de dommages accidentels assurables.** La consommation de capital fixe doit être calculée pour tous les actifs fixes (à l'exception des animaux), tant corporels qu'incorporels, pour les améliorations majeures apportées à des actifs non produits et pour les coûts du transfert de la propriété d'actifs non produits.

La consommation de capital fixe doit être distinguée des amortissements fiscaux ou de ceux pratiqués en comptabilité d'entreprise. Elle est évaluée sur la base du stock d'actifs fixes et de la durée de vie économique prévue moyenne des différentes catégories de biens concernés. En l'absence d'informations directement accessibles sur le stock d'actifs fixes, on calcule ce dernier en appliquant la méthode dite de l'inventaire permanent et en l'évaluant aux prix d'acquisition de la période courante.

[...] La consommation de capital fixe doit être calculée selon la méthode de l'amortissement linéaire, c'est-à-dire en répartissant la valeur à amortir de manière égale sur toute la durée d'utilisation du bien. »

Source : Insee (2008). Note méthodologique sur « les comptes de patrimoine et de variations de patrimoine – base 2000 ».

Or, depuis les années 1980, la CCF augmente plus rapidement que la FBCF. Elle est passée de 3 Md€ en 1978 à 43 Md€ en 2019 quand la FBCF passait de 7 Md€ à 53 Md€ (cf. graphique 60).

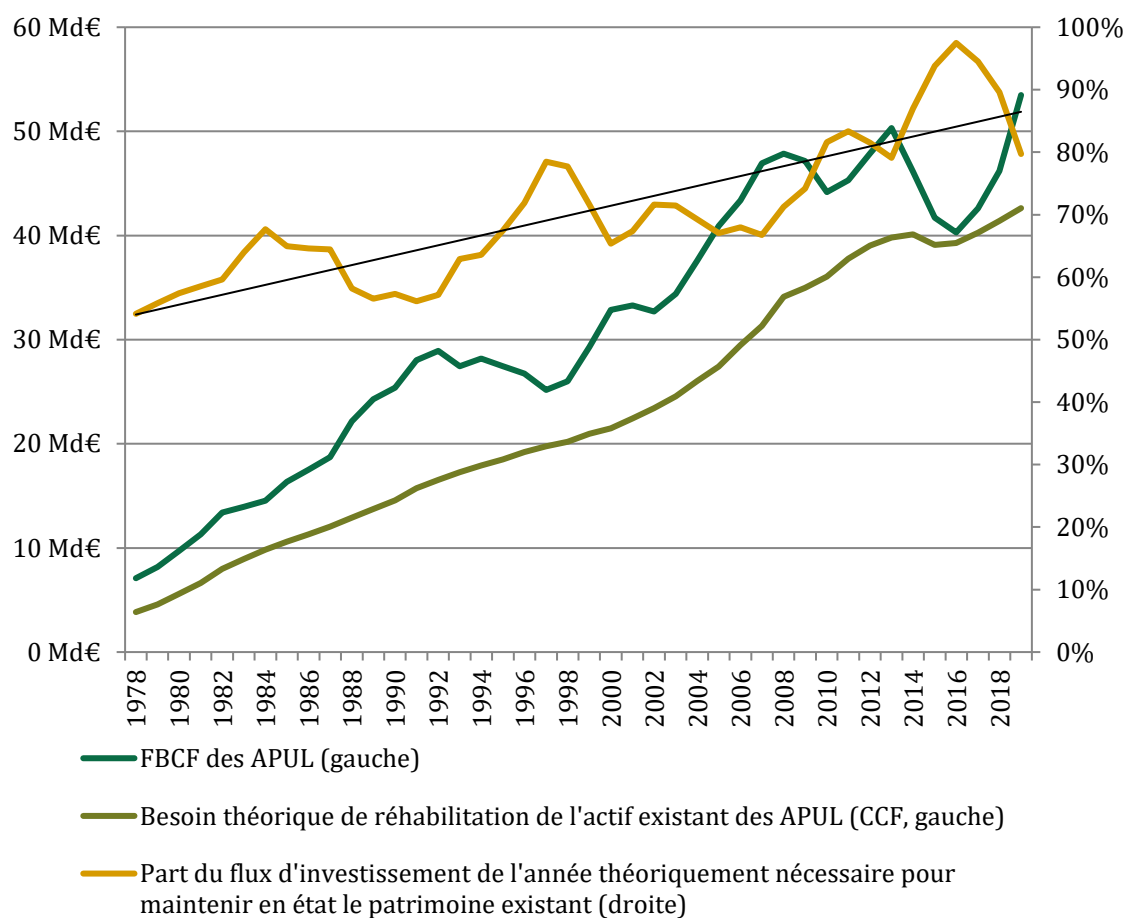
En conséquence, la part des flux d'investissement annuel nécessaire au maintien de la valeur patrimoniale des actifs existants progresse en tendance : elle était de 62 % en moyenne dans les années 1980, de 66 % dans les années 1990, de 70 % dans les années 2000 et de 87 % dans les années 2010.

La forte augmentation de la part des flux d'investissement annuels nécessaire au maintien de la valeur patrimoniale des actifs existants entre la décennie 2000 et la décennie 2010 s'explique par la baisse du dénominateur, c'est-à-dire la baisse de la FBCF, entre les années 2013 et 2016. Les besoins augmentent par la suite, mais à un rythme moins rapide que la FBCF, ce qui explique la diminution de la part du flux d'investissement de l'année nécessaire au maintien en état du patrimoine existant de 97 % en 2016 à 80 % en 2019.

Les besoins théoriques de réhabilitation du patrimoine existant des APUL atteignent 43 Md€ en 2019.

Annexe I

Graphique 60 : Comparaison de l'évolution de la consommation de capital fixe (CCF) et de la formation brute de capital fixe des APUL entre 1978 et 2019



Source : Insee, Les comptes de la Nation en 2022.

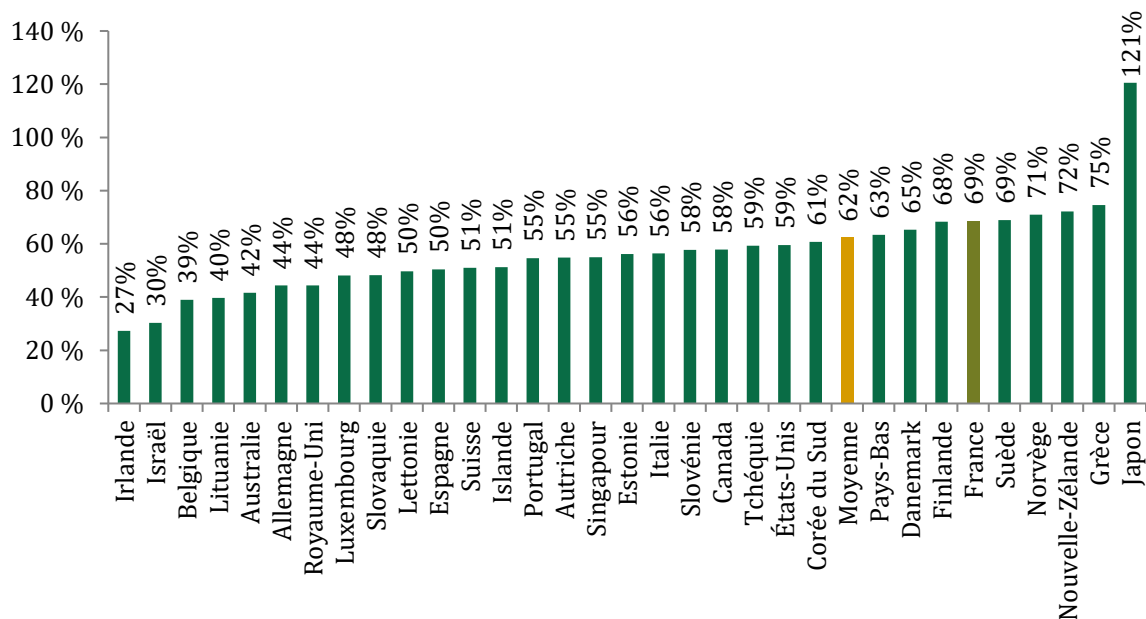
N.B. : L'année 2019 est la dernière année disponible à date de la mission.

8. Les investissements des collectivités territoriales contribuent à un niveau d'équipement public en France supérieur à la moyenne des autres pays avancés

Les effets de la dépense publique sur l'économie ne font pas l'objet d'un consensus dans la littérature. Ceci est illustré par l'analyse du multiplicateur de la dépense publique, qui correspond au surcroît de PIB pour un euro de dépense publique supplémentaire. À partir d'une méta-analyse sur 104 analyses existantes, Gechert (2015)⁵⁰ relève que les multiplicateurs de la dépense publique varient entre -1,75 et 3,90 pour une moyenne de 0,85, avec un écart-type très élevé de 0,77. À titre d'illustration, un investissement dont le multiplicateur est à éviter absolument quand il est inférieur à 0 et crée plus de richesse qu'il n'a coûté quand il dépasse 1.

Le capital public et la qualité perçue des infrastructures sont élevés en France, en comparaison des autres pays avancés. En 2019, le stock de capital public est de 69 % en France contre 62 % en moyenne dans les pays avancés (cf. graphique 61). Les experts interrogés par l'OCDE classent la France en cinquième position pour la qualité de ses infrastructures, cet indicateur devant néanmoins être analysé avec prudence (cf. graphique 62).

Graphique 61 : Stock de capital public en pourcentage du PIB parmi les pays avancés en 2019



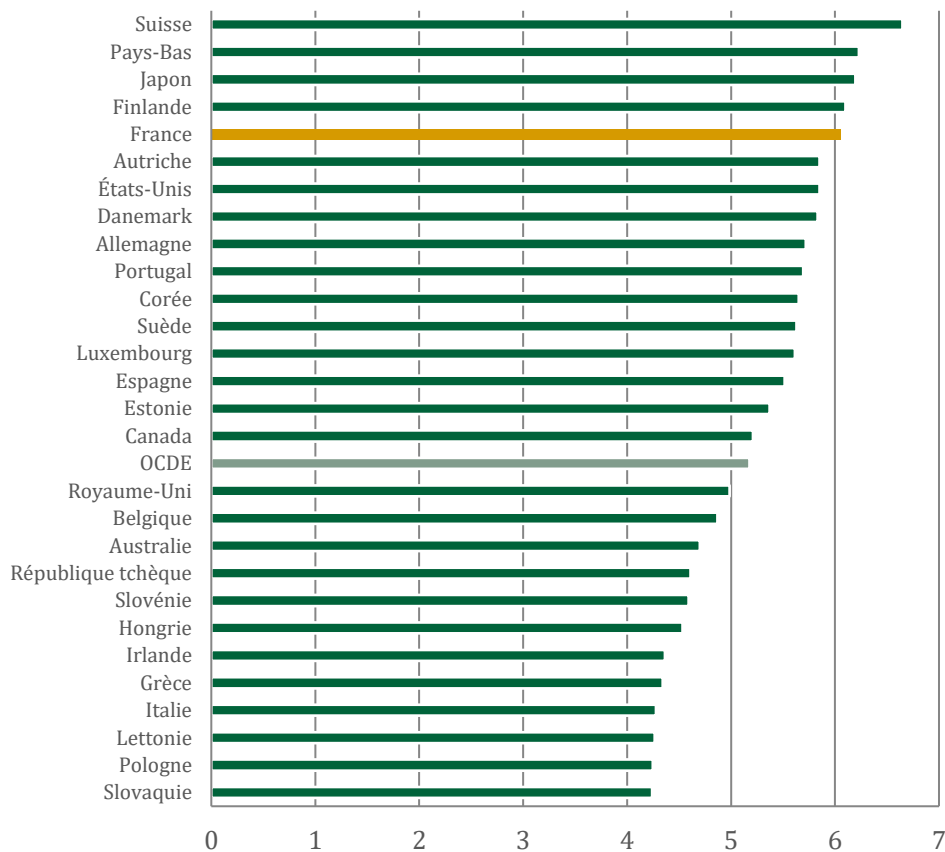
Source : Fonds monétaire international (2021), Investment and Capital Stock Dataset.

N.B. : Moyenne : moyenne pondérée selon le PIB.

⁵⁰ Gechert, Sebastian (2015). "What fiscal policy is most effective? A Meta-Regression Analysis." *Oxford Economic Papers*, 67 (3), 553-80.

Annexe I

Graphique 62 : Qualité des infrastructures parmi les pays de l'OCDE en 2019



Source : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ; Hertie School of Governance (2019). The Governance Report 2016.

N.B. : L'indicateur agrège les avis de 231 experts, originaires de 36 pays, sélectionnés par l'OCDE. Il doit être analysé avec prudence. Moyenne : moyenne non pondérée.

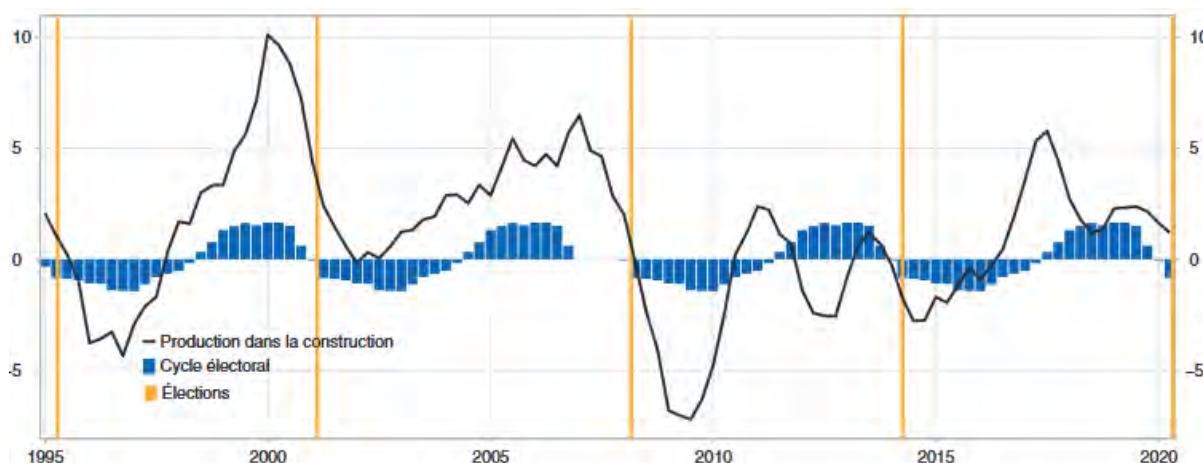
9. Les secteurs d'activité les plus concernés par l'investissement public local sont la construction et les services commerciaux

Les secteurs d'activité les plus concernés par l'investissement public local sont la construction et les services commerciaux.

À titre d'exemple, une baisse de 25 % du volume d'investissement de la ville de Paris sur la durée d'une mandature induirait une diminution de 50 000 des emplois équivalents temps plein et une baisse de 0,6 % du PIB de l'Île-de-France à horizon cinq ans. Les secteurs des services commerciaux et de la construction seraient les plus affectés (- 0,8 % et - 0,5 % respectivement)⁵¹.

Une étude de l'Insee sur le cycle électoral⁵² confirme l'effet significatif de l'investissement public local sur la production et l'emploi dans le secteur de la construction. En moyenne, entre un an et un an et demi avant un scrutin municipal, au plus haut du cycle, le cycle électoral contribue jusqu'à 2 points de pourcentage au glissement annuel de la production dans la construction (cf. graphique 63). Un an et demi après l'élection, le cycle électoral diminue le glissement annuel de la production dans la construction de l'ordre de 1,5 point en moyenne. De même, trois trimestres avant la date du scrutin municipal, l'emploi salarié dans la construction augmenterait de l'ordre de 20 000 emplois de plus sur un an (soit environ 20 points de pourcentage, cf. graphique 64), dont 16 000 dans les travaux spécialisés, 2 000 dans le génie civil et 2 000 dans le bâtiment.

Graphique 63 : Contributions estimées du cycle électoral au glissement de la production dans la construction (glissement annuel en % volumes chaînés)

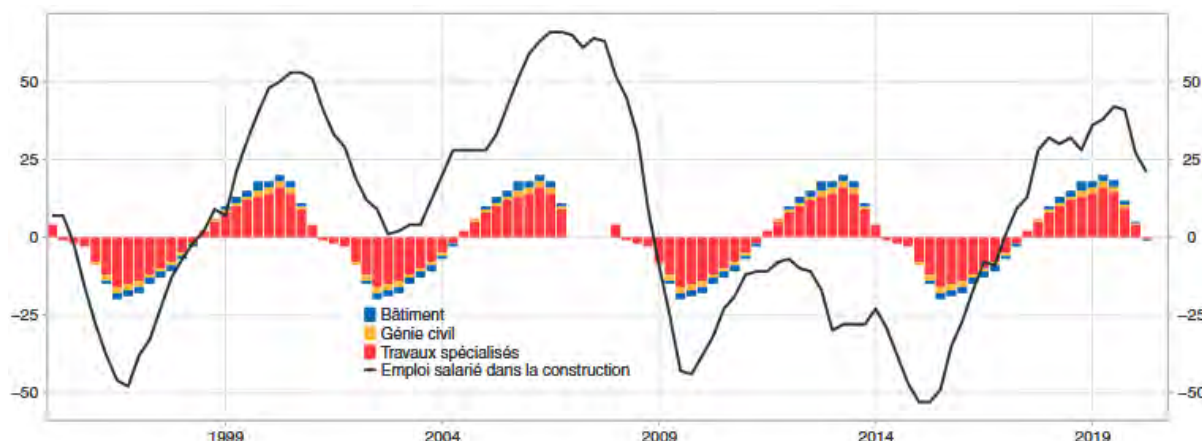


Source : Insee (2019), « Le cycle des élections municipales : Quels effets sur l'investissement public, l'emploi et la production ? »

⁵¹ Estimation réalisée par l'OFCE à partir du modèle néokeynésien *ThreeME* développé en collaboration avec l'Ademe. OFCE (2019). *L'investissement public de la ville de Paris : Un état des lieux*.

⁵² Insee (2019), « Le cycle des élections municipales : Quels effets sur l'investissement public, l'emploi et la production ? »

Graphique 64 : Contributions estimées du cycle électoral au glissement annuel de l'emploi salarié dans les branches de la construction (glissement annuel en % volumes chaînés)



Source : Insee (2019), « Le cycle des élections municipales : Quels effets sur l'investissement public, l'emploi et la production ? »

Il convient de noter que les investissements des collectivités territoriales dans les bâtiments et travaux publics sont affectés par les tensions relatives à la main d'œuvre disponible. En 2023, d'après l'enquête « besoins de main d'œuvre » de Pôle emploi, 74 % des projets de recrutement sont jugés difficiles dans ce secteur, contre 61 % dans l'ensemble des métiers, contre respectivement 63 % et 41 % en 2021.

En prenant en compte les besoins associés à la rénovation énergétique des bâtiments résidentiels et tertiaires et les départs en retraite, France Stratégie estime que 635 000 postes seront à pourvoir d'ici 2030 dans les métiers du bâtiment, soit l'équivalent de 37 % des emplois actuels du secteur⁵³. Les difficultés à réaliser les investissements engagés en raison d'appels d'offre infructueux constituent une contrainte importante ou très importante pour 32 % des départements ayant répondu au questionnaire transmis par la mission (soit 9 sur 29).

⁵³ France Stratégie (2023). « Rénovation énergétique des bâtiments : quels besoins de main-d'œuvre en 2030 ? ».

ANNEXE II

État des lieux des équipements publics locaux

SYNTHÈSE

Évalué à 1 948 Md€ en 2022, le patrimoine non financier des administrations publiques locales (APUL) se compose à 91 % de terrains bâtis, d'ouvrages de génie civil et de bâtiments. La mission a cherché à caractériser et quantifier les équipements publics au sein de ces catégories, et selon la collectivité territoriale propriétaire. Les collectivités locales mettent à disposition des citoyens une grande diversité d'équipements publics, qu'il s'agisse d'infrastructures et réseaux, d'aménagements et installations ou de bâtiments. La répartition territoriale de ces équipements est hétérogène, les zones les moins denses étant souvent mieux équipées en nombre d'équipements par habitant (ainsi, hormis la Haute-Garonne, les départements comportant des villes de plus de 200 000 habitants ont tous une surface de bassins aquatiques pour 1 000 habitants inférieure à 20 m², alors que la surface moyenne pour 1 000 habitants en France métropolitaine est de 25 m²).

Le bloc communal porte la majorité de l'investissement local dans sa diversité. L'étude non exhaustive conduite par la mission montre la diversité des pratiques d'investissement au sein du bloc communal, selon la taille de la collectivité mais également sa situation géographique. Les plus petites communes sont celles dont l'investissement est le plus contraint : nécessité de maintenir des écoles, entretien de la voirie communale et des réseaux d'eau, sans qu'elles aient toujours les moyens techniques et humains suffisants pour moderniser leur patrimoine.

La mutualisation des investissements au sein de l'intercommunalité n'est pas la règle, en particulier quand aucun texte n'impose de transfert de compétences (par exemple, piscines, bibliothèques). Les communes continuent ainsi à porter des équipements dont le fonctionnement est coûteux, qu'elles n'ont pas toujours les moyens techniques et financiers de mettre aux normes ou de moderniser (réseaux d'eau et d'assainissement, voirie, piscines). Dans ce contexte, la permanence de l'investissement communal peut se traduire par une baisse de qualité des équipements, et un coût plus élevé de leur transfert aux intercommunalités. Lors des entretiens conduits par la mission, de nombreux acteurs ont témoigné des coûts du transfert des réseaux d'eau et d'assainissement aux EPCI, le transfert s'accompagnant de coûts d'investissements importants de mise aux normes.

Le patrimoine des collectivités territoriales est dans l'ensemble en bon état, mais les réseaux d'eau et d'assainissement ainsi que les bâtiments nécessiteront des investissements massifs dans les prochaines années. En effet :

- ◆ les taux de perte des réseaux d'eau, en particulier ceux gérés par les petites communes, sont supérieurs au taux de 15 % fixé par le décret « fuites » de 2012 : le taux de perte des réseaux de distribution évalué pour l'année 2021 est de 18,5 %, et de 23 % pour les services de moins de 10 000 habitants ;
- ◆ le parc immobilier des collectivités représente plus de 70 % du parc public, soit des émissions de gaz à effet de serre estimée à 7 Mt équivalent CO₂, et est responsable de 78 % des consommations énergétiques des communes. La rénovation énergétique des bâtiments constitue donc un enjeu à la fois économique et environnemental obligé pour les collectivités.

SOMMAIRE

1. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SONT LE PREMIER POURVOYEUR D'ÉQUIPEMENTS PUBLICS AU NIVEAU NATIONAL	2
1.1. Évalué à 1 948 Md€ en 2022, le patrimoine non financier des administrations publiques locales (APUL) est principalement composé de terrains, d'ouvrages de génie civil et de bâtiments	2
1.2. Les collectivités territoriales possèdent deux tiers du parc public de bâtiments.....	3
1.3. La mission a cherché à établir un panorama des équipements publics gérés par les collectivités territoriales	4
2. LE BLOC COMMUNAL EST LE PRINCIPAL ACTEUR DE L'INVESTISSEMENT LOCAL, PAR LES MONTANTS MIS EN ŒUVRE ET LA DIVERSITÉ DES ÉQUIPEMENTS FINANCÉS	7
2.1. Le parc de logements détenus par les communes est mal connu	7
2.2. Le nombre d'écoles baisse moins vite que le nombre d'élèves scolarisés.....	7
2.3. La voirie communale est dans l'ensemble en bon état, mais les ouvrages d'art sont dégradés.....	10
2.4. Le bloc communal finance 33 % des transports en commun urbains	11
2.5. Moins de 70 % des réseaux d'eau et assainissement sont gérés par un EPCI, et 18 % des services ont des taux de perte supérieurs à 15 %	12
2.6. La compétence déchets est mutualisée pour 95 % de la population, mais les taux de recyclage restent inférieurs à la moyenne européenne	15
2.7. Le bloc communal finance et gère 60 % des résidence autonomie seniors et 43 % des établissements d'accueil du jeune enfant	19
2.8. Les équipements sportifs sont peu mutualisés au sein du bloc communal.....	20
2.9. Les équipements culturels sont peu mutualisés au sein du bloc communal, et les dépenses d'investissement se rééquilibrent en faveur de l'entretien du patrimoine, des musées et de l'action culturelle.....	23
3. LES DÉPARTEMENTS DISPOSENT D'UNE VOIRIE EN BON ÉTAT, ET DOIVENT ADAPTER LEUR PARC DE COLLÈGES AUX ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES ...	26
3.1. La voirie départementale est en bon état mais les ouvrages d'art souffrent de sous-investissement et nécessitent un suivi plus régulier	26
3.2. Les départements ruraux gèrent en moyenne plus de collèges, qui sont moins fréquentés que ceux des départements urbains	28
4. LES PRINCIPAUX ÉQUIPEMENTS PUBLICS GÉRÉS PAR LES RÉGIONS SONT LES LYCÉES ET UNE PARTIE DU MATÉRIEL ROULANT FERROVIAIRE.....	31
4.1. Le matériel roulant ferroviaire est en bon état mais les régions devront remplacer d'ici à 2040 les 800 trains diesel encore en circulation	31
4.2. Le maillage territorial des lycées et leur taille moyenne varie selon la région d'implantation et la filière d'enseignement	31

Annexe II

Les équipements publics locaux sont l'ensemble des installations et aménagements, des infrastructures et réseaux, ainsi que des bâtiments gérés par les collectivités territoriales permettant d'assurer à la population résidente les services dont elle a besoin (écoles, collèges, terrains de sports, routes, etc.). La mission a cherché à évaluer ces équipements au niveau le plus agrégé du patrimoine non financier et par un panorama des équipements publics des administrations publiques locales au niveau national (1), puis par niveau de collectivités territoriales :

- ♦ bloc communal pris comme les communes et leurs groupements (2) ;
- ♦ départements (3) ;
- ♦ régions (4).

1. Les collectivités territoriales sont le premier pourvoyeur d'équipements publics au niveau national

1.1. Évalué à 1 948 Md€ en 2022, le patrimoine non financier des administrations publiques locales (APUL) est principalement composé de terrains, d'ouvrages de génie civil et de bâtiments

En 2022, le patrimoine non financier des APUL, dont le champ est plus large que les seules collectivités territoriales¹, représente 1 948 Md€ selon les comptes de patrimoine publiés par l'INSEE. Les trois principaux actifs non financiers des APUL sont (cf. graphique 1) :

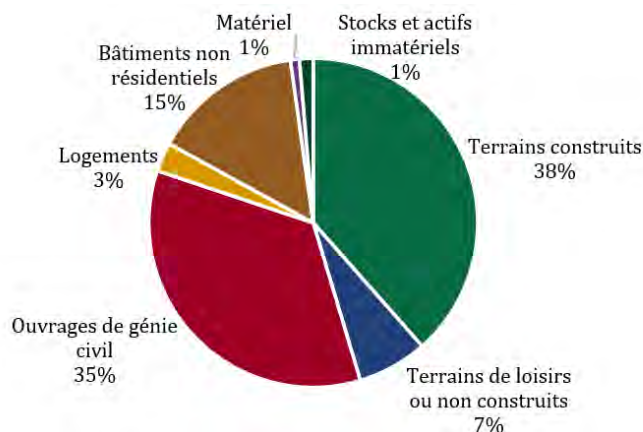
- ◆ les terrains, pour 883 Md€, soit 45 % de l'actif non financier, dont :
 - terrains construits pour 38 % du patrimoine non financier ;
 - terrains de loisirs ou non construits pour 7 % ;
- ◆ les ouvrages de génie civil, pour 677 Md€ soit 35 % de l'actif non financier ;
- ◆ les bâtiments non résidentiels, pour 288 Md€, soit 15 % de l'actif non financier ;

Les logements² représentent 3 % de ce patrimoine mais rapportés au patrimoine bâti, cette part s'élève à 16 %. Les autres postes représentent moins de 2 %, il s'agit du matériel (matériel de transport en particulier pour 8,1 Md€), des stocks et des droits de propriété.

La valeur des terrains bâtis s'apprécie au cours du temps, l'INSEE leur appliquant le surplus de valeur lié à l'indice des prix immobiliers, alors que la valeur des bâtiments est dépréciée annuellement et n'est appréciée qu'en cas de réhabilitation.

Le patrimoine non financier des APUL représente 70 % du patrimoine non financier des administrations publiques, qui s'élève à 2 716 Md€ en 2022.

Graphique 1 : Le patrimoine non financier des APUL en 2022



Source : INSEE, comptes de patrimoine des APUL, 2023.

¹ Les APUL comprennent, outre les collectivités territoriales les organismes divers d'administration locale (ODAL), qui correspondent aux établissements publics locaux (centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours,...), aux établissements publics locaux d'enseignement (collèges, lycées d'enseignement général et professionnel), aux associations récréatives et culturelles financées majoritairement par les collectivités territoriales et aux chambres consulaires (commerce et industrie, agriculture et métiers).

² Hors immeubles d'habitation à loyer modéré (HLM) détenus par les bailleurs sociaux, qui ne sont pas dans le champ des APUL.

1.2. Les collectivités territoriales possèdent deux tiers du parc public de bâtiments

S'agissant des bâtiments détenus par les collectivités territoriales, troisième poste d'immobilisations comptables des collectivités territoriales, leur surface totale est estimée entre 240 et 280 millions de m², dont 62 % est détenu par le bloc communal, 21 % par les départements et 18 % par les régions (cf. tableau 1). Les bâtiments d'enseignement constituent 53 % des surfaces des bâtiments des collectivités territoriales (et 78 % des bâtiments des départements, 95 % des bâtiments des régions), les bâtiments administratifs représentent eux 23 % des surfaces toutes collectivités confondues (cf. tableau 2). En comparaison, le patrimoine immobilier de l'État est estimé à 94 millions de m² par la direction de l'immobilier de l'État : le parc local représenterait donc les trois quarts du parc public.

Tableau 1 : Surface des bâtiments détenus par les collectivités territoriales

Collectivité/Type de bâtiment	Surface (en millions de m ²)	Part du parc total des collectivités territoriales
Bloc communal	150	62 %
<i>Dont écoles</i>	50	33 %
<i>Dont bâtiments administratifs</i>	50	33 %
<i>Dont équipements sportifs</i>	35	23 %
<i>Dont maisons de retraites</i>	9	6 %
<i>Dont autres</i>	6	4 %
Départements	50	21 %
<i>Dont collèges</i>	39	78 %
<i>Dont bâtiments administratifs</i>	6	12 %
<i>Dont médico-social</i>	3	6 %
<i>Dont autres</i>	2	4 %
Régions	43	18 %
<i>Dont lycées</i>	41	95 %
<i>Dont bâtiments administratifs</i>	1	2 %
<i>Dont autres</i>	1	2 %
Total	243	100 %

Source : L'action de la Caisse des Dépôts au service de la rénovation énergétique du patrimoine des collectivités, Le Grand Plan d'Investissement, 11 avril 2018.

Tableau 2 : Surface par usage des bâtiments détenus par les collectivités territoriales

Usage	Surface (en millions de m ²)	Part du total
Enseignement	130	53 %
Administration	57	23 %
Équipements sportifs et culturels	35	14 %
Médico-social	12	5 %
Autres	9	4 %
Total	243	100 %

Source : L'action de la Caisse des Dépôts au service de la rénovation énergétique du patrimoine des collectivités, Le Grand Plan d'Investissement, 11 avril 2018.

Annexe II

Le patrimoine bâti est la principale source de consommation d'énergie du bloc communal, avec 78 % des consommations énergétiques, soit 366 kWh par habitant et 32 € par habitant en 2017³. Les bâtiments scolaires sont les premiers consommateurs d'énergie dans les communes, devant les bâtiments sportifs et les bâtiments administratifs. Les piscines sont quant à elles les principales sources de consommation d'énergie des EPCI (cf. tableau 12).

Tableau 3 : Répartition de la dépense et de la consommation des bâtiments communaux par usage (en % du total)

Usage	Communes		EPCI	
	Consommation	Dépense	Consommation	Dépense
Écoles	31	29	7	6
Piscines	7	5	39	34
Autres équipements sportifs	17	17	14	13
Administrations	15	16	13	15
Établissement socioculturel	12	12	12	15
Autres	19	21	15	17
Total	100	100	100	100

Source : Ademe, 2019, Dépenses énergétiques des collectivités locales.

Le CITEPA⁴ estime à 25,3 Mt équivalent CO₂ les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments du secteur tertiaire privé et public. Les collectivités représentant trois quarts du parc public, qui représente lui-même 40 % du parc total⁵, **les émissions des bâtiments des collectivités territoriales peuvent être évaluées autour de 7 Mt équivalent CO₂.**

1.3. La mission a cherché à établir un panorama des équipements publics gérés par les collectivités territoriales

La description exhaustive du patrimoine des collectivités est rendue difficile par l'absence de données agrégées au niveau national, et par la grande variété des investissements réalisés. La mission a choisi de dresser un panorama non exhaustif reprenant les principales compétences des collectivités territoriales. Ce panorama a été construit notamment en actualisant le travail mené par La Banque Postale en 2015⁶ et cité par le rapport de l'IGF de 2016 sur le patrimoine des collectivités territoriales⁷ (cf. figure 1). Il confirme la grande diversité du patrimoine des collectivités, en particulier pour le bloc communal. Cet investissement est majoritairement constitué de bâtiments (historiques, administratifs, d'enseignement ou de sport et loisirs) et de réseaux et voirie (routes, réseaux d'eau).

³ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), *Dépenses énergétiques des collectivités locales, état des lieux en 2017*, juin 2019.

⁴ Citepa, *Rapport Secten édition 2022*.

⁵ Évalué à 800 millions de m² par l'étude d'impact du décret relatif aux obligations d'actions de réduction des consommations d'énergie dans les bâtiments à usage tertiaire réalisée par la DHUP en 2019.

⁶ La Banque Postale, *Accès Territoires n° 2 - Le patrimoine des collectivités locales*, 2015.

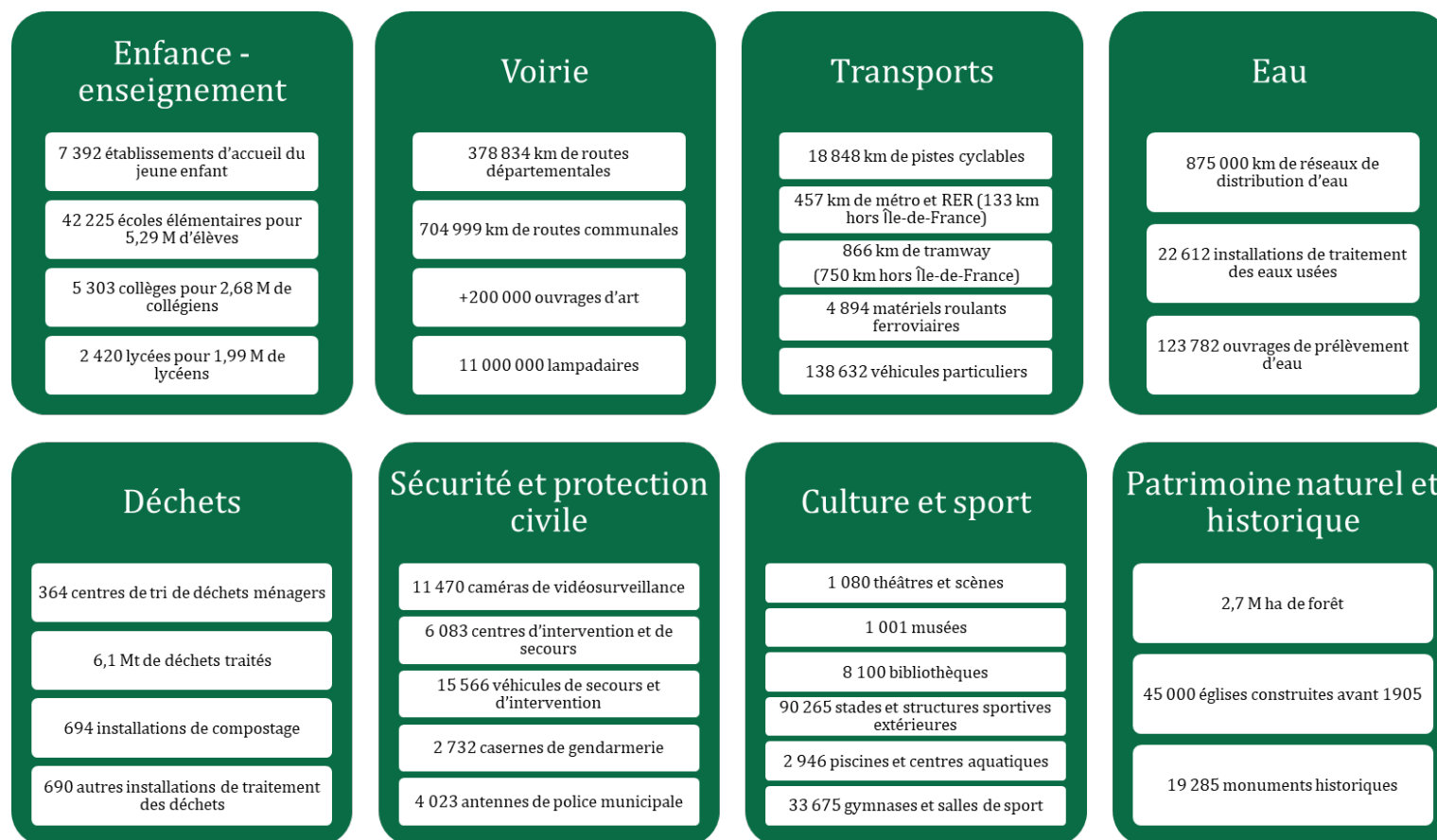
⁷ IGF, *Le patrimoine des collectivités territoriales*, 2016.

Annexe II

Ce panorama ne donne qu'une vision partielle des investissements des collectivités. La mission a pu constater cette diversité lors de ses déplacements, le bloc communal (communes et EPCI) tirant en particulier parti de sa clause de compétence générale pour intervenir dans de nombreux champs : financement de bâtiments universitaires, de coques commerciales, de panneaux photovoltaïques. De plus, les collectivités investissent également aux côtés d'autres acteurs, publics comme privés, pour le déploiement d'infrastructures et de services à la population : par exemple la contribution des régions à SNCF Réseau, ou le financement des réseaux de très haut débit. La description fine de ces flux financiers étant difficile dans les délais impartis, la mission a choisi de concentrer son analyse sur les dépenses d'équipement des collectivités.

Annexe II

Figure 1 : Panorama non exhaustif du patrimoine des collectivités territoriales



Source : Observatoire national de la petite enfance 2021 ; repères et références statistiques (RERS), Ministère de l'éducation nationale, 2022 ; État de l'école 2022 ; base FINESS, septembre 2023 ; observatoire national de la route, rapport 2022 ; chiffres clés transport 2022 ; Carbone 4, Le rôle des infrastructures dans la transition bas-carbone et l'adaptation au changement climatique de la France, 2022 ; SDES, RSVERO ; Ademe, Le traitement des déchets ménagers et assimilés en 2020 ; statistiques des services d'incendie et de secours (édition 2019), ministère de l'intérieur ; INSEE, policiers municipaux ; base des lieux et équipements culturels 2022, ministère de la Culture ; Liste des musées de France 2022, ministère de la Culture ; ministère de la culture, Données des bibliothèques des collectivités territoriales au 31 décembre 2022 ; recensement équipement sportifs du ministère des sports, 2021 ; office national des forêts ; base Mérimée, ministère de la Culture, 2019.

Lecture : Les données sur l'enseignement couvrent également les départements d'outre-mer.

2. Le bloc communal est le principal acteur de l'investissement local, par les montants mis en œuvre et la diversité des équipements financés

Premier patrimoine public, le patrimoine du bloc communal se caractérise par sa grande diversité, regroupant notamment la voirie communale, des bâtiments et équipements de loisirs, des réseaux d'eau et d'assainissement, des équipements de gestion des déchets.

2.1. Le parc de logements détenus par les communes est mal connu

Si les logements représentent 16 % du patrimoine bâti des collectivités territoriales, il n'est pas possible de dénombrer avec précision les logements détenus par le bloc communal. La lecture de relevés d'observations définitives de chambres régionales des comptes sur la gestion des communes permet d'identifier différentes destinations pour les logements à usage d'habitation qu'elles détiennent :

- ♦ parc locatif géré par la commune, souvent à destination de personnes âgées ou en difficulté⁸ ;
- ♦ logement de professeurs des écoles ou personnel municipal⁹ ;
- ♦ hébergement d'urgence.

La lecture de ces rapports montre que ces logements font l'objet d'un sous-investissement, ou que la commune vise à se défaire progressivement de ce patrimoine (la ville de Montreuil (Seine-Saint-Denis) est ainsi passée de 150 logements locatifs en 2013 à 33 en 2019).

2.2. Le nombre d'écoles baisse moins vite que le nombre d'élèves scolarisés

À la rentrée 2022, l'éducation nationale dénombrait 42 225 écoles publiques scolarisant 5,29 millions d'élèves. Sur les 21 145 communes ayant au moins une école sur leur territoire, 11 106 sont des communes de moins de 1 000 habitants, et 17 797 ont moins de 3 500 habitants. Les écoles de ces communes sont en moyenne moins fréquentées que celles des communes les plus peuplées, avec en moyenne 50 élèves par école dans les communes de moins de 1 000 habitants, et 124 élèves dans celles entre 1 000 et 3 500 habitants. Au-delà de 3 500 habitants, ces moyennes sont comparables, entre 179 et 184 élèves par école selon la strate (cf. tableau 3). Une grande hétérogénéité du nombre moyen d'élèves par école est visible au sein de ces strates, à l'exception de la strate des communes de plus de 200 000 habitants : les communes entre 10 000 et 40 000 habitants ont moins entre 67 et 315 élèves par école, celles de 3 500 à 10 000 habitants ont entre 40 et 355 élèves par école (cf. graphique 1).

Tableau 4 : Nombre d'écoles et d'élèves par commune en 2022

Strate de population (nombre d'habitants)	Nombre de communes ayant au moins une école	Nombre d'écoles	Nombre d'écoles par commune	Nombre moyen d'élèves par école
Moins de 1 000	11 106	11 394	1,0	50
1 000 à 3 500	6 691	9 091	1,4	124
3 500 à 10 000	2 170	6 356	2,9	179
10 000 à 40 000	800	7 549	9,4	176
40 000 à 200 000	171	5 645	33,0	181

⁸ CRC Île-de-France, Rapport d'observations définitives (ROD) Montreuil-sous-Bois, 2023.

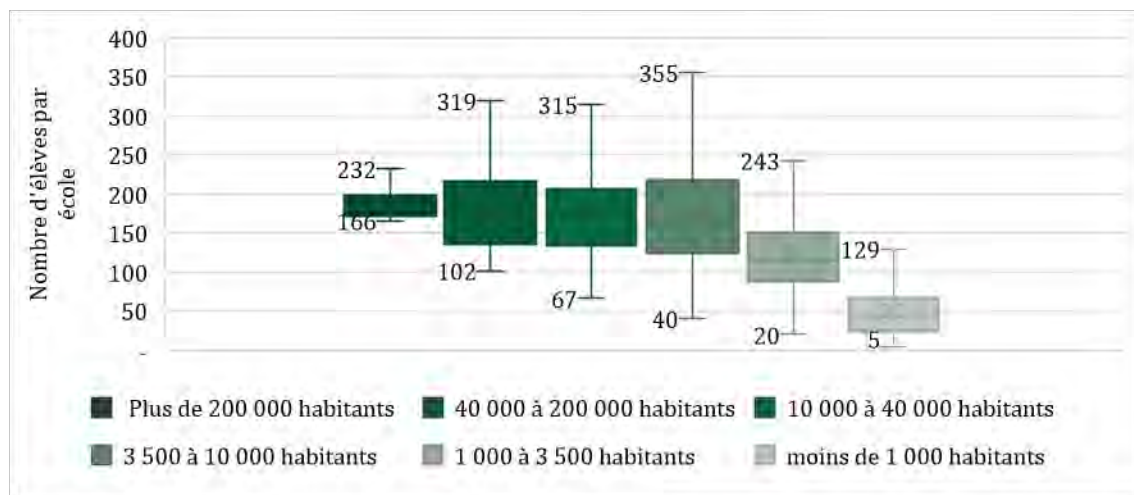
⁹ CRC Normandie, ROD Commune de Vernon, 2023

Annexe II

Strate de population (nombre d'habitants)	Nombre de communes ayant au moins une école	Nombre d'écoles	Nombre d'écoles par commune	Nombre moyen d'élèves par école
Plus de 200 000	11	2 190	199,1	184
Ensemble	20 949	42 225	2,0	93

Source : MENJS, 2022 ; INSEE, 2020 ; mission.

Graphique 2 : Nombre d'élèves par école selon la strate de population en 2022



Source : MENJS, 2022 ; INSEE, 2020 ; mission. Lecture : 80 % des communes entre 3 500 et 10 000 habitants ont entre 40 et 355 élèves par école. 50 % des communes de cette strate ont entre 88 et 150 élèves par école. Les communes de cette strate ont au moins 40 élèves par école.

La baisse des naissances et donc du nombre d'élèves se reflète partiellement dans celle du nombre d'écoles. Alors que 5,49 millions d'élèves étaient scolarisés en école primaire dans le secteur public en 2019, ils n'étaient plus que 5,29 millions en 2022, soit une baisse de 3,7 %. La baisse du nombre d'écoles est quant à elle limitée à 2,0 % sur la période, conduisant 177 communes, toutes de moins de 3 500 habitants, à ne plus avoir d'école sur leur territoire. Si la baisse du nombre d'élèves dans le secteur privé est du même ordre (-3,5 %), elle a entraîné une baisse moindre du nombre d'écoles (1,0 % sur la période) (cf. tableau 4).

Tableau 5 : Évolution du nombre d'élèves et d'écoles depuis 2019

Secteur		2019	2020	2021	2022	Évolution
Public	Nombre d'élèves	5 493 760	5 423 202	5 342 249	5 289 864	-3,7 %
	Nombre d'écoles	43 105	42 911	42 558	42 225	-2,0 %
Privé	Nombre d'élèves	868 034	853 625	846 882	837 706	-3,5 %
	Nombre d'écoles	4 636	4 626	4 612	4 591	-1,0 %
Total	Nombre d'élèves	6 361 794	6 276 827	6 189 131	6 127 570	-3,7 %
	Nombre d'écoles	47 741	47 537	47 170	46 816	-1,9 %

Source : MENJS, 2022.

Tableau 6 : Évolution du nombre d'élèves par école depuis 2019

Strate de population	2019	2020	2021	2022
Moins de 1 000	51	51	50	50
1 000 à 3 500	126	125	125	124
3 500 à 10 000	180	179	179	179
10 000 à 40 000	178	177	176	176
40 000 à 200 000	188	186	183	181
Plus de 200 000	192	190	186	184
Ensemble	93	93	93	93

Source : MENJS, 2022.

L'enjeu de couverture territoriale n'explique qu'en partie ces rigidités. Alors que les communes de plus de 40 000 habitants sont celles qui connaissent la plus forte baisse du nombre d'élèves (-5,5 % pour les communes de plus de 200 000 habitants, -4,4 % pour celles entre 40 000 et 200 000 habitants), ce sont aussi celles qui connaissent la baisse la plus faible du nombre d'écoles (respectivement -0,5 % et -1,1 %). Sur la période, la baisse démographique s'est d'abord traduite dans ces communes par une baisse du nombre d'élèves par école, et non par une baisse proportionnelle de l'investissement.

La baisse de la natalité, différenciée selon les territoires, n'a pas empêché jusqu'à présent les communes de construire de nouvelles écoles. L'OFGL mesure ainsi qu'en moyenne 73 nouvelles écoles sont construites chaque année depuis 2013, avec une inflexion à la baisse depuis 2020 (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Ouvertures d'établissements scolaires depuis 2013

Année	Nouvelles écoles	Nouveaux collèges	Nouveaux lycées	Total
2013	78	10	6	94
2014	56	14	8	78
2015	79	14	8	101
2016	66	11	8	85
2017	83	11	7	101
2018	83	10	7	100
2019	111	7	7	125
2020	58	8	6	72
2021	63	15	4	82
2022	55	16	5	76

Source : OFGL, données MENJS.

La place des EPCI reste minoritaire dans le financement des équipements scolaires, à 5,7 % en 2022. Elle est toutefois en hausse depuis 2013, où elle n'était que de 2,3 %. Cette hausse est le fait d'un faible nombre d'EPCI : moins de 150 EPCI portent des investissements scolaires, parmi lesquels dix EPCI représentent environ 60 % de l'ensemble¹⁰.

¹⁰ Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL), Une convergence des efforts locaux d'investissements scolaires en 2022, octobre 2023.

2.3. La voirie communale est dans l'ensemble en bon état, mais les ouvrages d'art sont dégradés

La voirie communale se compose de plus de 704 200 km de routes, et d'un nombre non déterminé d'ouvrages d'art (cf. ci-dessous). Obligatoire pour les communautés urbaines et les métropoles depuis la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM), la compétence « voirie » s'exerce à titre optionnel ou facultatif dans les communautés de communes et d'agglomération. Les résultats de l'enquête menée par Intercommunalités de France en 2017 montrent que dans les faits cette compétence est souvent transférée au niveau intercommunal : 65 % des communautés de communes et 62 % des communautés d'agglomération se sont vu transférer cette compétence. Elles gèrent toutefois une part variable de la voirie : alors que 42 % des communautés de communes et d'agglomération répondantes exercent leur compétence sur plus de 75 % des voies du territoire, 24 % exercent leur compétence sur moins de 10 % des voies du bloc local.

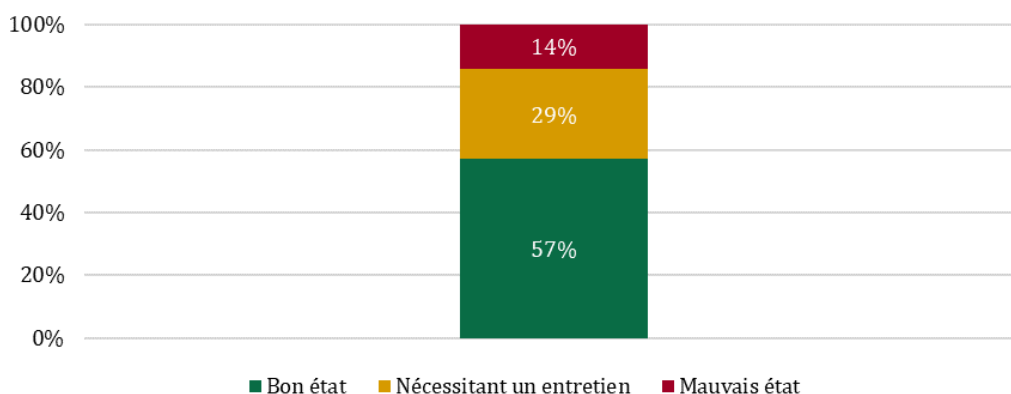
Dans son rapport de 2017 sur les dépenses de voirie des collectivités territoriales, l'IGF faisait le constat de l'hétérogénéité du suivi de l'état de la voirie au niveau communal, seules les métropoles accompagnant systématiquement la prise en charge de la compétence voirie par un état des lieux. Selon l'Institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité (IDRRIM)¹¹, la totalité des métropoles ont déclaré utiliser un indicateur de qualité consolidé pour évaluer l'état de leur réseau. Le rapport de l'IGF fait également le constat d'un renoncement de certaines villes de petite et moyenne taille en difficulté à suivre et entretenir leur voirie, en raison de moyens financiers insuffisants. Par ailleurs, la connaissance de l'état des ouvrages d'art apparaissait insuffisante, du fait de la complexité du diagnostic et du flou juridique qui a entouré la gestion des « routes portées » avant l'adoption de la loi n° 2014-774 du 7 juillet 2014, dite loi Didier. La suppression de l'assistance technique de l'État pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (Atesat), qui ne s'est pas traduite par un transfert de personnels des services de l'État aux collectivités territoriales¹², a pu de plus entraîner des pertes de compétences et un moindre suivi de ces équipements.

Les travaux de l'IDRRIM dans le cadre de l'observatoire national de la route, observatoire publié annuellement depuis 2017, se limitent au réseau routier national, départemental, et des métropoles (ces dernières représentant 15 000 Km de routes sur les plus de 700 000 km de routes communales), et n'offrent qu'une vision partielle de l'état du réseau routier détenu par les communes. L'édition 2022 fait tout de même état des résultats d'une enquête menée auprès de 42 communes, qui montrent un état comparable à celui de la voirie départementale (cf. 3.1).

¹¹ IDRRIM, Observatoire National de la Route, rapport 2022.

¹² CGEDD, Mission d'évaluation des réformes de l'assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) et de l'application du droit des sols (ADS), novembre 2016.

Graphique 3 : État de la voirie communale en 2021



Source : IDRRIM, rapport de l'observatoire national des routes (ONR) 2022. *Échantillon* : 974 km au sein de 42 communes.

Dans un rapport de 2019¹³, établi à la suite de l'effondrement du pont Morandi de Gênes, le Sénat constatait l'absence de connaissance et de suivi de l'état des ouvrages d'art détenus par les communes. Sur plus de 200 000 ponts gérés par les collectivités territoriales, le Sénat estimait à 20 % la proportion des ponts du bloc communal en mauvais état, et reliait la hausse de cette proportion à un défaut d'entretien et d'investissement depuis la suppression de l'ATESAT en 2014.

En réponse aux conclusions du Sénat, l'État a lancé dans le cadre du plan de relance le « programme national ponts », piloté par le CEREMA. Sur les 28 000 communes éligibles, qui sont celles répondant aux critères d'éligibilité à l'ATESAT, à un recensement et une évaluation de l'état de leurs ponts, 11 500 communes ont candidaté, aboutissant à la création de plus de 42 000 carnets de santé. Une deuxième session du programme, lancée en avril 2023, devrait bénéficier à 3 269 communes volontaires¹⁴.

Les résultats de ce programme, analysés par l'IDRRIM¹⁵ montrent que le patrimoine des ouvrages d'art détenu par ces petites communes est dégradé :

- ♦ s'agissant des ponts : 9 % des ponts présentent des défauts majeurs de structure et près de 20 % présentent des défauts de structure significatifs ;
- ♦ les murs de soutènement sont en meilleur état, avec 17 % des murs présentant des défauts significatifs ou majeurs.

2.4. Le bloc communal finance 33 % des transports en commun urbains

Les communes et leurs groupements se sont vu confier par la loi d'orientation pour les transports intérieurs (LOTI) de 1982 la politique de transport urbain ainsi que sa politique tarifaire. La loi NOTRe de 2015 a élargi le champ de leur compétence en leur donnant la possibilité d'organiser des services urbains et des services non urbains de transport à l'intérieur de leur ressort territorial. La France compte en 2023 374 autorités organisatrices de la mobilité (AOM), qui peuvent être des collectivités territoriales ou des établissements publics (par exemple Île-de-France mobilités). Ces AOM assurent l'exploitation des transports urbains en gestion directe ou le plus souvent la délèguent à des concessionnaires.

¹³ Sénat, *Sécurité des ponts : éviter un drame*, rapport d'information n° 609 (2018-2019), déposé le 26 juin 2019.

¹⁴ *Source* : CEREMA.

¹⁵ IDRRIM, rapport ONR 2022.

Les transports en commun urbains hors Île-de-France étaient financés en 2018¹⁶ par :

- ◆ les employeurs publics et privés assujettis au versement mobilité pour 4 080 M€, soit 48,2 % des recettes ;
- ◆ les collectivités locales (principalement des EPCI) à hauteur de 2 817 M€ soit 33,3 % des recettes ;
- ◆ les usagers à hauteur de 1 448 M€, soit 17,1 % des recettes ;
- ◆ l'État à hauteur de 122 M€, soit 1,4 % des financements ;
- ◆ l'emprunt, à hauteur de 1 138 €.

Les collectivités ne portent ainsi pas directement le financement des transports en commun, mais leur rôle d'AOM les conduit à verser aux opérateurs des réseaux de transport des subventions. Ces subventions pourront être amenées à évoluer dans les prochaines années, quoique selon l'*Institute for climate economics* (I4CE), les investissements actuels dans les infrastructures de transports en commun urbains sont proches des cibles d'investissements pour atteindre la neutralité carbone¹⁷.

2.5. Moins de 70 % des réseaux d'eau et assainissement sont gérés par un EPCI, et 18 % des services ont des taux de perte supérieurs à 15 %

Le bloc communal est responsable de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement des eaux usées. À ce titre, il est en charge des services publics correspondants : le service d'eau potable, le service d'assainissement collectif et le service d'assainissement non collectif. En 2021, 13 855 collectivités sont en charge de 25 651 services d'eau potable et d'assainissement. Cette dispersion est une exception au niveau européen, la plupart des autres pays européens ne comprenant qu'une centaine d'autorités organisatrices en moyenne.

La loi NOTRe prévoit le transfert obligatoire de cette compétence vers les EPCI à fiscalité propre, transfert repoussé pour les communautés de communes au 1^{er} janvier 2026 au plus tard par la loi du 3 août 2018¹⁸. Cette mutualisation doit permettre de renforcer les moyens techniques et financiers de gestion des réseaux d'eau et d'assainissement, confrontés à des besoins d'investissement pour améliorer leur rendement et la qualité de l'eau distribuée. Le taux de gestion intercommunale est en hausse à 69,6 % pour l'année 2021, contre 50,3 % en 2013. La part de la population desservie par un service géré par un EPCI à fiscalité propre n'est toutefois que de 46,4 % pour l'eau potable, et 59,3 % pour l'assainissement collectif (cf. tableau 6). Les EPCI concernés sont majoritairement des métropoles (16,9 % de la population totale) et des communautés d'agglomération (19,8 %).

La persistance de 5 833 services d'eau potable et 8 311 services d'assainissement collectifs (cf. tableau 6) gérés par des communes se traduit par des qualités de service détériorées, et par l'accumulation d'une dette grise¹⁹ qui rend plus difficile la reprise de la compétence par les intercommunalités. Celles-ci seront en effet contraintes de mettre en œuvre les investissements de mise aux normes non réalisés.

¹⁶ CGEDD, DGITM, *Rapport sur le modèle économique des transports collectifs*, Patrick Duron, 2021.

¹⁷ I4CE, *Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone*, octobre 2022.

¹⁸ Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

¹⁹ La dette grise correspond au manque d'investissement dans l'entretien des infrastructures qui risque d'entraîner à l'avenir un surcoût financier important pour leur remise en état.

Annexe II

Tableau 8 : Répartition des types de collectivités organisatrices des services d'eau et d'assainissement

Type de collectivité	Eau potable			Assainissement collectif			Assainissement non collectif		
	Nombre de services	Nombre de communes adhérentes	Part de la population desservie	Nombre de services	Nombre de communes adhérentes	Part de la population desservie	Nombre de services	Nombre de communes adhérentes	Part de la population desservie
Commune	5 833	5 922	11,0 %	8 311	8 368	14,5 %	902	900	2,9 %
Département	7	6	0,0 %	4	123	2,5 %	-	-	-
EPCI à fiscalité propre	2 216	9 449	46,4 %	3 099	12 924	59,3 %	1 238	22 953	78,6 %
<i>Communauté de communes</i>	788	3 630	5,7 %	1 382	6 127	11,2 %	715	15 893	23,5 %
<i>Communauté d'agglomération</i>	1 142	4 500	19,8 %	1 479	5 455	26,1 %	351	5 681	28,4 %
<i>Communauté urbaine</i>	128	544	4,1 %	143	639	6,6 %	147	606	6,1 %
<i>Métropole</i>	158	775	16,9 %	95	703	15,5 %	25	773	20,7 %
Syndicats	2 627	26 561	42,6 %	1 153	7 518	23,7 %	355	9 667	18,5 %
<i>SIVOM</i>	252	2 181	2,2 %	235	1 188	1,5 %	102	1 326	1,5 %
<i>SIVU</i>	1 441	11 178	12,4 %	426	1 684	3,8 %	102	1 113	2,9 %
<i>Syndicat de départements</i>	36	755	1,1 %	47	368	0,7 %	9	660	0,9 %
<i>Syndicat mixte</i>	875	12 395	24,9 %	431	4 142	15,1 %	141	6 566	13,1 %
<i>Établissement public territorial</i>	23	52	2,0 %	14	136	2,6 %	1	2	0,0 %
Inconnu	2	11	0,0 %	-	-	-	-	-	-
Total	10 685	41 949	100,0 %	12 567	28 933	100,0 %	2495	33 520	100,0 %

Source : Système d'information des services publics d'eau et d'assainissement, rapport 2021 ; données 2020 pour l'assainissement collectif.

Les gestionnaires de réseau d'eau sont soumis à des obligations légales et réglementaires de maintenance de leur réseau²⁰. En particulier, le décret « fuites », publié en 2012 et issu du Grenelle de l'environnement, impose à tous les services d'eau le respect d'un rendement minimal de 85 %. En-deçà de ce niveau, et selon la situation de la collectivité, un plan d'action peut être exigé, et les redevances d'eau majorées. Or **le rendement moyen des réseaux de distribution évalué pour l'année 2021 est de 81,5 % (80,1 % en 2020)**.

Le panorama des services publics de l'eau et de l'assainissement en 2021 établi par l'Office français de la biodiversité (OFB)²¹ dresse un bilan contrasté du réseau d'eau potable français :

- ◆ **au moins 18 % des services, représentant 7 % de la population couverte, ne sont pas conformes à la réglementation**, cette proportion n'a baissé que de deux points de pourcentage depuis 2012. Le rapport SISPEA met en avant les disparités territoriales et liées à la taille du service en matière de rendement : 45 départements ont un rendement supérieur à la moyenne nationale (entre 80 et 90 %) (cf. figure 2) ; les plus petits services sont ceux qui ont les rendements les plus faibles : les services desservant moins de 10 000 habitants, ont un rendement moyen inférieur à 77 % ;
- ◆ **la proportion de services ayant une mauvaise connaissance de leur réseau est comparable, avec 20 % des services représentant 10 % du linéaire de réseau et 10 % de la population**, dont « *le profil type est celui de la petite collectivité rurale* » ;
- ◆ **le taux de renouvellement annuel moyen est de 0,65 % (soit 5 850 km renouvelés annuellement en moyenne durant les cinq dernières années sur près de 900 000 km de réseaux)**. Bien que plus de 60 % du réseau ait été réalisé après 1970, ce faible taux de renouvellement pourrait entraîner des retards dans l'entretien de ce réseau et donc créer une « dette grise », en l'absence de provision d'amortissement des investissements dans le réseau. Les petits services sont ceux dont le taux de renouvellement est le plus élevé : 1,03 % pour les services desservant moins de 1 000 habitants ;
- ◆ **la qualité de l'eau distribuée est dans l'ensemble bonne** au regard des indicateurs de conformité microbiologique et physico-chimiques, mais les très petits services (moins de 1 000 habitants) ont des indicateurs moins bons, et environ 15 % d'entre eux présentent des indicateurs de conformité inférieurs à 90 % (contre 98 à 100 % pour les services de plus grande taille).

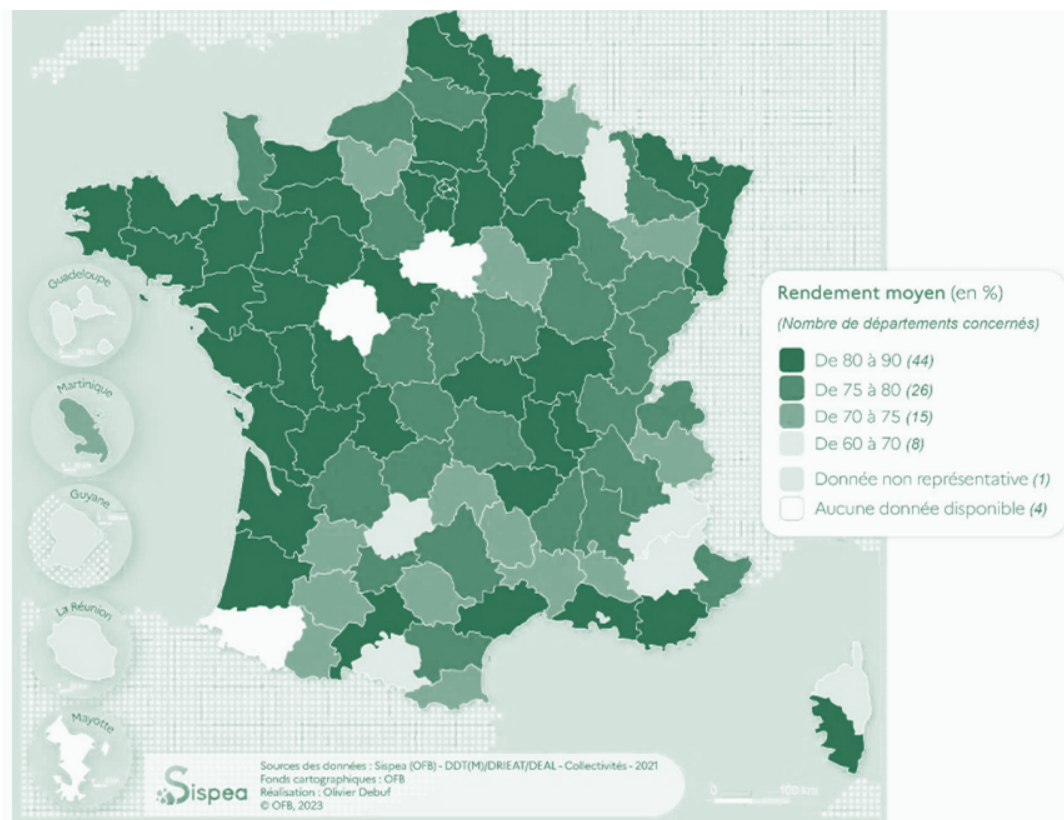
Dans une étude de 2022, l'Union des industries et entreprises de l'eau (UIE)²² évaluait que 76 % du réseau avait été posé avant 1990, dont 27 % entre 1970 et 1980 et 9 % dans la décennie suivante. Les réseaux ayant une durée de vie évaluée à 50 à 80 ans, cela signifierait un besoin de renouvellement de 27 % du réseau d'ici à 2050, et 9 % du réseau d'ici à 2060 (en plus du renouvellement régulier des 40 % du réseau qui ont été installés avant 1970). Cela représenterait selon l'UIE un investissement annuel de renouvellement de 2,7 Md€ pour les réseaux. Cette étude mérite toutefois d'être nuancée au regard de sa méthodologie qui agrège des éléments concernant des réseaux très différents, tant au regard de leur situation géographique que technique (voir annexe IV pour le détail de cette analyse),

²⁰ Notamment, l'article 59 de la loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets les oblige à élaborer un schéma d'alimentation en eau potable, qui comprend un diagnostic des ouvrages et un programme d'actions chiffrées et hiérarchisées visant à améliorer l'état et le fonctionnement de ces ouvrages et équipements.

²¹ Office français de la biodiversité, *Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, Panorama des services et de leur performance en 2021*.

²² UIE, *Patrimoine eau potable, assainissement collectif, eaux pluviales en France*, octobre 2022.

Figure 2 : Rendement moyen du réseau de distribution d'eau potable en 2021



Source : SISPEA 2021.

2.6. La compétence déchets est mutualisée pour 95 % de la population, mais les taux de recyclage restent inférieurs à la moyenne européenne

L'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales confie aux EPCI à fiscalité propre les compétences de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés²³. Les déchets des activités économiques ne relèvent pas du service public de gestion des déchets, à l'exception des déchets dits « assimilés » pour lesquels les professionnels peuvent bénéficier du service public selon le choix de la collectivité.

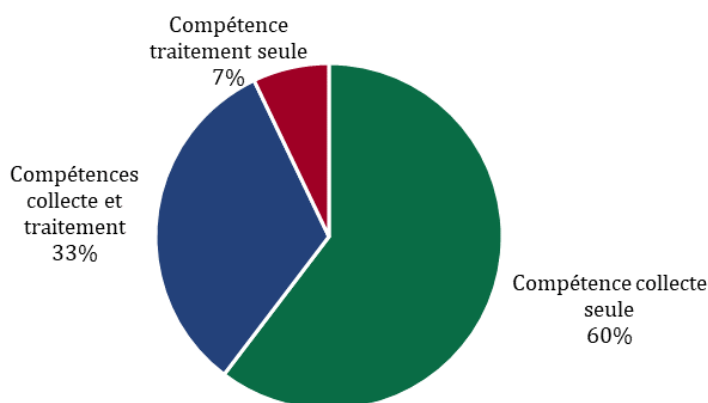
La gestion des déchets se compose de la phase de collecte, qui représente 60 % de la dépense totale du service public, et du traitement, 40 % de la dépense. Les investissements sont concentrés principalement sur la phase de traitement, les investissements pour la collecte se limitant aux camions et éventuels bacs de collecte.

²³ Les déchets ménagers comprennent les ordures ménagères, les déchets volumineux ou encombrants, les déchets ménagers spéciaux, les déchets « verts » des ménages et les déblais et gravats d'origine familiale. Les déchets assimilés comprennent notamment les déchets des artisans et commerçants susceptibles d'être collectés et traités sans sujétions techniques particulières (20 % du tonnage des déchets ménagers).

Annexe II

En 2021, 1 199 structures intercommunales (EPCI ou syndicats) et 67 communes²⁴ exerçaient la compétence de collecte et/ou de traitement des déchets, en baisse de 46 % par rapport à 2007²⁵, conséquence de la rationalisation de la carte intercommunale et du transfert obligatoire de cette compétence depuis le 1^{er} janvier 2017. La compétence « collecte » est exercée par 93 % des structures, seule ou avec la compétence « traitement » et 7 % des structures exercent la compétence « traitement » seule (cf. graphique 3). En 2023, 95 % de la population française vit dans une commune ayant transféré tout ou partie de sa compétence « déchets » (traitement et éventuellement collecte) à une structure intercommunale et 86 % de la population appartient à un EPCI ayant une compétence « collecte » (ordures ménagères résiduelles et collecte sélective)²⁶.

Graphique 4 : Répartition des collectivités selon les compétences déchets exercées en 2021



Source : Ademe, SINOE, 2023.

Le parc cumulé d'installations de traitement des ordures ménagères est passé de 1 683 en 2018 à 1 748 installations entre 2018 et 2020. Sur cette même période, la quantité de déchets entrant est passée de 62,6 millions de tonnes à 60,7 millions de tonnes²⁷. En tonnage de déchets ménagers, les principales installations sont :

- ◆ les installations de stockage de déchets non dangereux (31,6 % des déchets entrants) ;
- ◆ les installations d'incinération (26,5 % des déchets entrants) ;
- ◆ les centres de tri (18,4 %) ;
- ◆ les plateformes de compostage (14,9 %).

Tableau 9 : Installations de traitement de déchets ménagers en 2020

Type d'installation	Nombre	Tonnage de déchets	Part du total des déchets ménagers ¹ (%)
Centre de tri de déchets ménagers et assimilés	364	10 091	18,4
Centre de tri de déchets non dangereux des activités économiques	265	5 807	-
Compostage	694	8 203	14,9
Méthanisation	9	171	0,3

²⁴ Paris, communes situées sur des îles ou en Polynésie française.

²⁵ Ademe, *La collecte des déchets par le service public en France - Résultats 2021*, juillet 2023.

²⁶ Source : page « Les déchets » sur le site collectivites-locales.gouv.fr

²⁷ Ademe, *Le traitement des déchets ménagers et assimilés en 2020*, mai 2022.

Annexe II

Type d'installation	Nombre	Tonnage de déchets	Part du total des déchets ménagers ¹ (%)
Incinération avec valorisation énergétique	117	14 519	26,4
Incinération sans valorisation énergétique	2	53	0,1
Installations de stockage des déchets non dangereux	187	17 383	31,6
Traitement mécano-biologique	45	2 127	3,9
Installation de maturation de mâchefers	65	2 396	4,4
Total	1 748	60 750	-

Source : Ademe, enquête ITOM 2020. Lecture : 1. hors déchets des activités économiques.

Les modes de gestion de ces installations sont divers : si la gestion privée domine pour les centres de tri et les installations de stockage, les installations d'incinération appartiennent aux collectivités qui en délèguent la gestion : 50 % en gestion déléguée et 40 % via des marchés de prestation de service (cf. tableau 8).

Tableau 10 : Mode de gestion des principales installations de traitement des déchets ménagers

Installation		Privé	Régie	Gestion déléguée	Prestation de service	Inconnu
Centres de tri DMA	Part du parc	63	13	7	14	3
	Part du tonnage	75	6	n.d.	n.d.	n.d.
Installation de stockage de déchets non dangereux	Part du parc	55	26	6	13	0
	Part du tonnage	79	9	6	5	0
Incinération	Part du parc	3	8	50	40	0
	Part du tonnage	2	7	55	36	0

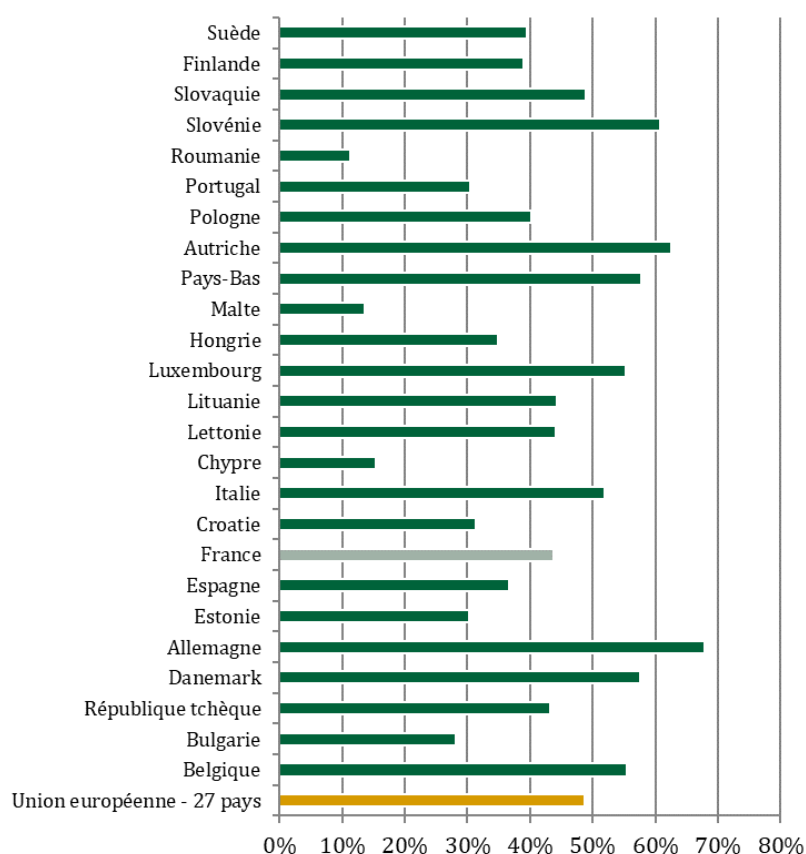
Source : Ademe, enquête ITOM 2020 ;

Le parc des installations de traitement des déchets est vieillissant : les usines d'incinération avaient un âge moyen de 28 ans en 2018²⁸. De plus, les performances de recyclage en France (44 %) sont inférieures à la moyenne européenne (49 %) (cf. graphique 4), et progressent moins vite que celle-ci (cf. graphique 5).

²⁸ Ademe, enquête Itom 2018.

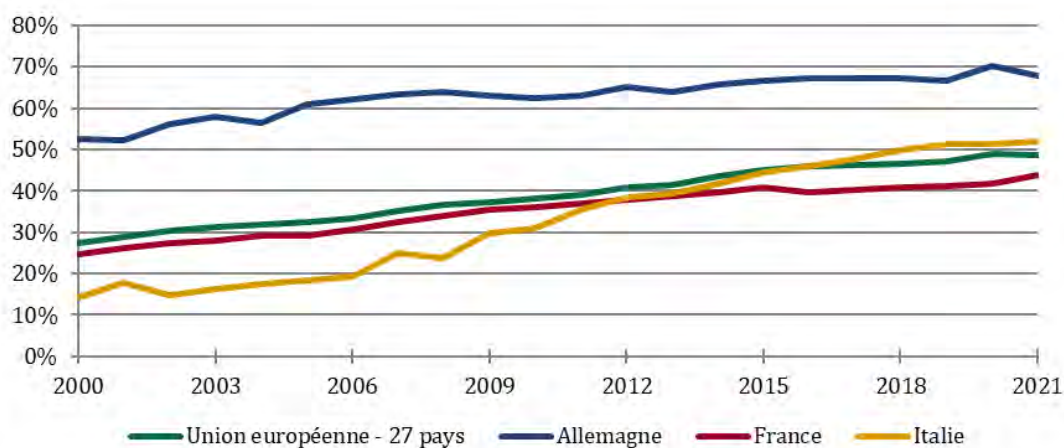
Annexe II

Graphique 5 : Taux de recyclage des déchets ménagers dans l'Union européenne en 2021



Source : Eurostat, 2023.

Graphique 6 : Évolution du taux de recyclage des déchets ménagers depuis 2000



Source : Eurostat, 2023.

La Cour des comptes constate que les collectivités ont mis en œuvre des stratégies d'investissement hétérogènes pour la prise en compte des évolutions induites par les politiques de prévention des déchets²⁹ :

²⁹ Cour des comptes, *Prévention, collecte et traitement des déchets ménagers : une ambition à concrétiser*, septembre 2022.

Annexe II

- ◆ certains acteurs ont fait le choix d'un sous-dimensionnement de leur équipement par rapport à la quantité de déchets traités, en cohérence avec la priorité donnée à la diminution volontaire des apports ;
- ◆ d'autres, confrontés à un surdimensionnement du fait de la baisse des volumes d'OMR, sont contraints de rechercher des volumes de déchets extérieurs au territoire ou issus du secteur privé pour assurer l'équilibre financier des installations et éviter les augmentations du coût du traitement.

S'agissant de l'incinération, l'enquête ITOM de 2020 montre que les tonnages entrants sont proches des capacités réglementaires des installations (de 84 à 97 % de taux de remplissage) et que sur l'ensemble du parc français, les déchets entrants occupent 93 % de ces capacités réglementaires autorisées.

2.7. Le bloc communal finance et gère 60 % des résidences autonomie seniors et 43 % des établissements d'accueil du jeune enfant

Les communes et intercommunalités peuvent créer et gérer des établissements concourant à l'action sociale de la collectivité, qui peuvent être regroupés en cinq catégories :

- ◆ les établissements pour personnes âgées : maison de retraite et établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), foyer-restaurant, centre d'accueil de jour, etc. ;
- ◆ les établissements pour personnes handicapées : institut médico-éducatif (IME), foyer d'accueil médicalisé (FAM), établissement et service d'aide par le travail (Esat), etc. ;
- ◆ les établissements et services pour personnes en difficulté sociale : centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), centre d'accueil de demandeurs d'asile (Cada), foyer de jeunes travailleurs, épicerie sociale ou solidaire, etc. ;
- ◆ les établissements et services destinés à la petite enfance ou à la jeunesse : halte-garderie, jardin d'enfants, accueil de loisirs sans hébergement (ALSH), service d'accueil périscolaire, relais assistants maternels (RAM), service de soutien scolaire, etc. ;
- ◆ les établissements pour l'accès aux soins et la prévention sanitaire : dispensaire, centre de santé, centre de dépistage anonyme et gratuit, centre médico-social, etc.

En septembre 2023, les résidences autonomie pour les seniors étaient au nombre de 2 329, gérées à 60 % par le bloc communal, qui gérait également 11 % des 1 690 Ehpad (cf. tableau 11).

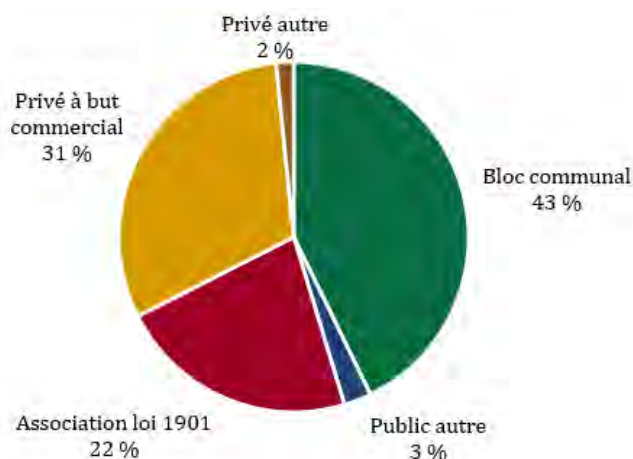
Tableau 11 : Propriété des établissements d'accueil des personnes âgées dépendantes en 2022 (en % du total)

Type d'établissement	Bloc communal	Autre collectivité territoriale	Autre statut public ou privé
Centre de jour pour personnes âgées	11,7	0,3	87,9
Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes	11,0	0,1	88,9
Établissement expérimental pour personnes âgées	5,0	70,0	25,0
Résidences autonomie	60,1	0,5	39,4
Total	22,0	0,5	77,5

Source : source : base FINESS, septembre 2023, mission.

Le bloc communal est également la principale collectivité territoriale gestionnaire d'établissements d'accueil de jeunes enfants : en 2020, 43 % des 17 190 établissements sont gérés par le bloc communal (communes, CCAS, EPCI) (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Répartition des établissements et services d'accueil de jeunes enfants selon l'organisme gestionnaire en 2020



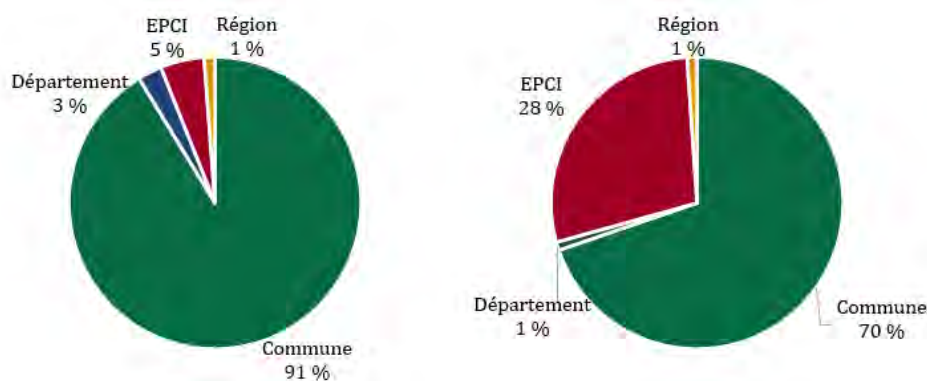
Source : DREES, Enquête Aide sociale 2020. Lecture : public autre : département et autre organisme public, privé autre : caisse d'allocation familiale, mutuelle, comité d'entreprise, etc.

2.8. Les équipements sportifs sont peu mutualisés au sein du bloc communal

Plus de 111 000 installations sportives recensées par le ministère des sports sont détenues par des collectivités territoriales, dont 91 % par les communes (94 % pour le bloc communal). Les communes gèrent à 85 % leurs installations sportives en interne, ou en la confiant à l'EPCI (3 %), et 10 % des installations communales sont gérées par des acteurs privés³⁰ (cf. graphique 7).

La détention par le bloc communal s'élève à 98 % pour les 2 946 piscines (cf. graphique 6). Le bloc communal gère principalement en interne ses piscines (87 % de gestion interne, 11 % de gestion par un acteur privé, cf. graphique 8).

Graphique 8 : Propriété des installations sportives (gauche) et des piscines (droite) des collectivités territoriales en 2020

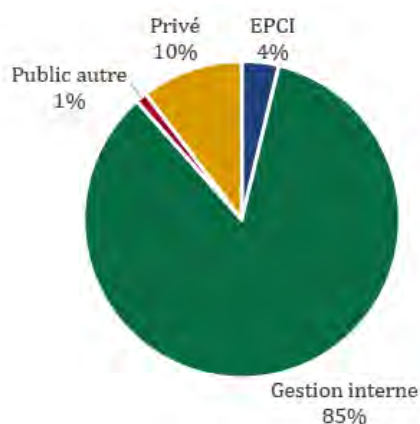


Source : Recensement des équipements sportifs, espaces et sites de pratiques, ministère des sports, 2020.

³⁰ Sont considérés comme des acteurs privés : les associations, les établissements privés commerciaux et non commerciaux.

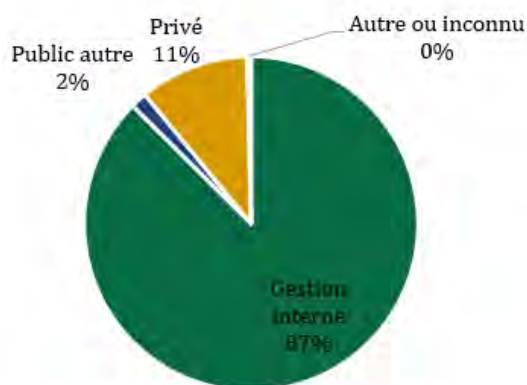
Annexe II

Graphique 9 : Mode de gestion des installations sportives des communes en 2020



Source : Recensement des équipements sportifs, espaces et sites de pratiques, ministère des sports, 2020, mission.

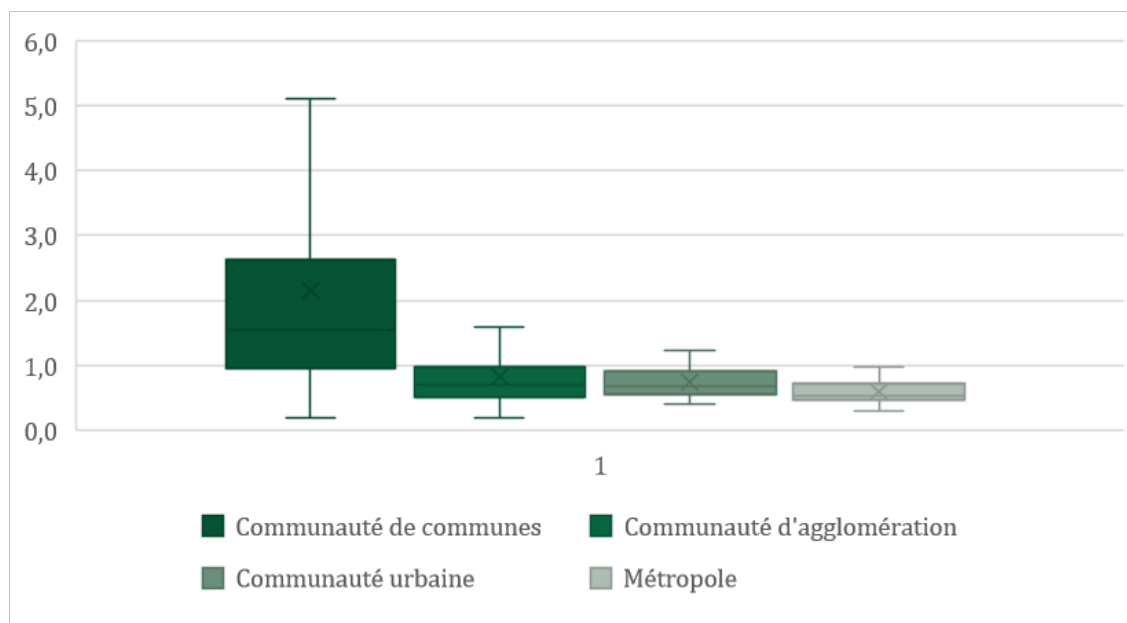
Graphique 10 : Mode de gestion des piscines du bloc communal en 2020



Source : Recensement des équipements sportifs, espaces et sites de pratiques, ministère des sports, 2020, mission.

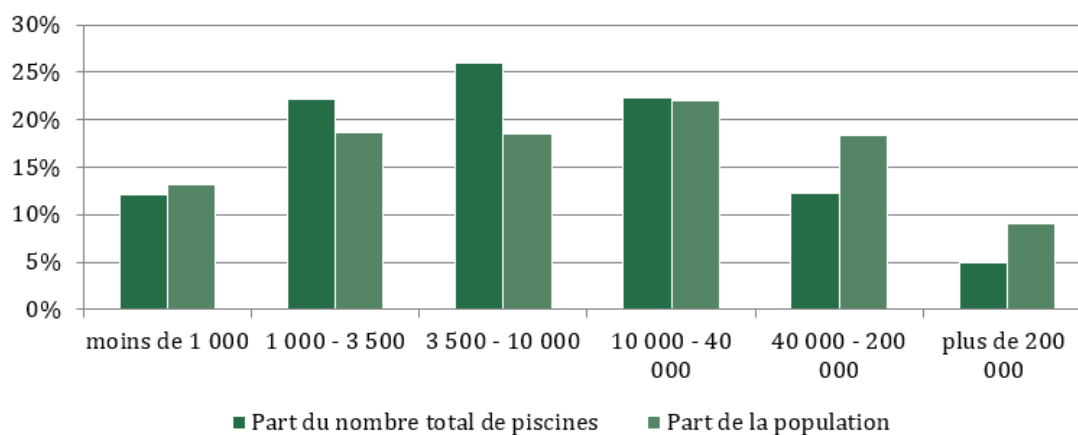
La place prépondérante des communes dans les investissements sportifs, et en particulier les piscines, conduit à une répartition hétérogène des équipements selon le type d'EPCI : les territoires des communautés de communes, qui mutualisent moins de compétences et d'équipements, sont mieux dotées en nombre de piscines par habitant que les territoires de toutes les autres formes de coopération intercommunale (cf. graphique 11). De plus, alors que les villes de plus de 40 000 habitants concentrent plus de 27 % de la population métropolitaine, elles disposent de 17 % des piscines (cf. graphique 12). Ces écarts peuvent s'expliquer, en partie, par le besoin de mailler en équipements les territoires peu denses, y compris si ces équipements sont sous-utilisés.

Graphique 11 : Nombre de piscines pour 20 000 habitants selon le type d'EPCI



Source : Recensement des équipements sportifs du ministère des Sports, 2022 ; Recensement 2020 INSEE ; mission.

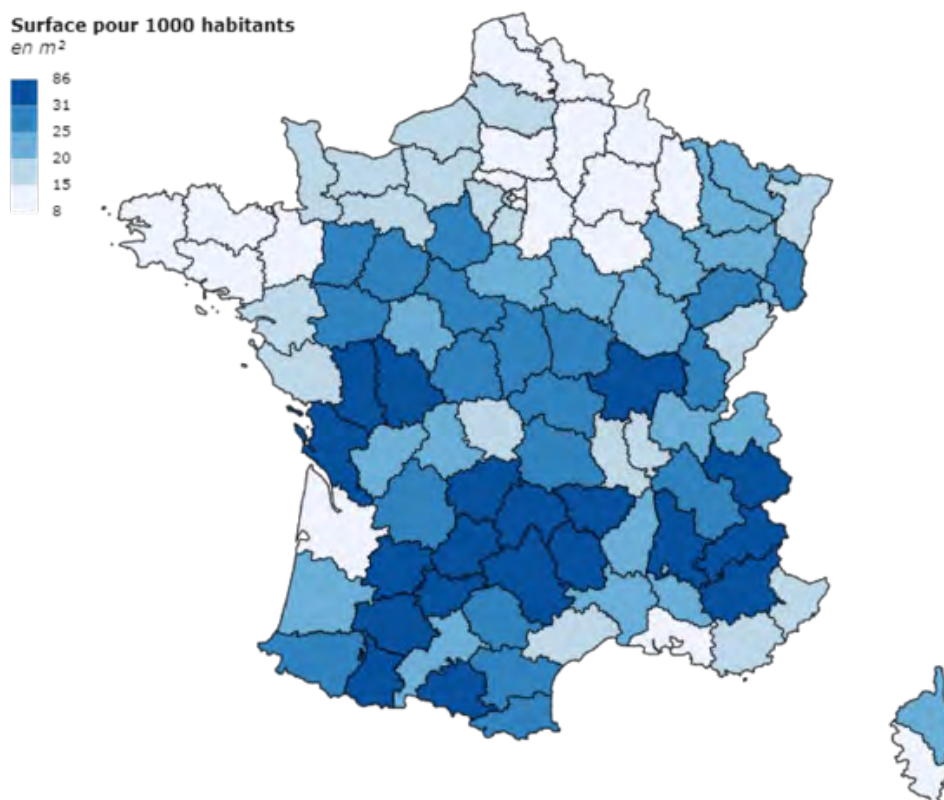
Graphique 12 : Répartition du nombre de piscines par strate de population de la commune



Source : Recensement des équipements sportifs du ministère des Sports, 2022 ; Recensement 2020 INSEE ; mission.

La répartition des équipements en bassins aquatiques sur le territoire montre de forts déséquilibres territoriaux. Rapportée à la population départementale, la surface de bassins des installations publiques varie autour d'une ligne Nantes-Strasbourg : au sud de cette délimitation, les départements disposent en moyenne de surfaces de bassins pour 1 000 habitants supérieures à 25 m², au nord de cette ligne les surfaces sont dans l'ensemble inférieures à 25 m² par habitant. Par ailleurs, la répartition territoriale montre que les territoires urbains sont moins bien dotés que les territoires ruraux : hormis la Haute-Garonne, les départements des villes de plus de 200 000 habitants ont tous une surface pour 1 000 habitants inférieure à 20 m² (cf. figure 3).

Figure 3 : Surface de bassins aquatiques pour 1 000 habitants en 2020



Source : Recensement des équipements sportifs du ministère des Sports, 2022 ; Recensement 2020 INSEE ; mission.

2.9. Les équipements culturels sont peu mutualisés au sein du bloc communal, et les dépenses d'investissement se rééquilibrent en faveur de l'entretien du patrimoine, des musées et de l'action culturelle

Depuis la loi du 12 juillet 1999, ou loi Chevènement, les EPCI peuvent intervenir en matière culturelle sur le fondement de compétences expressément mentionnées. La loi NOTRe a précisé la répartition des compétences entre les types d'EPCI :

- ◆ les communautés de communes et les communautés d'agglomération ne possèdent pas de compétence en matière culturelle de plein droit, cette compétence est exclusivement attribuée aux communes à défaut de transfert³¹ ;
- ◆ les communautés urbaines et les métropoles exercent des compétences obligatoires en matière d'équipements et établissements culturels d'intérêt communautaire³².

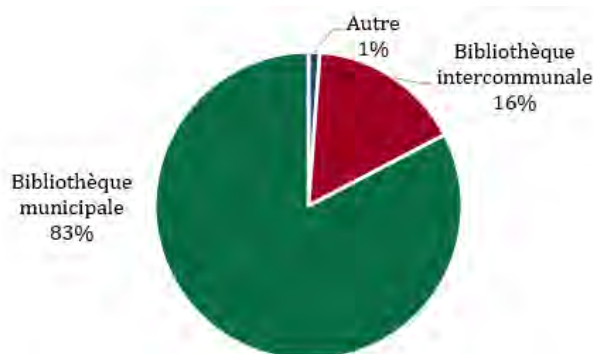
La base de données des bibliothèques publiques tenue par le ministère de la Culture permet de constater que la coopération intercommunale reste minoritaire dans la gestion des bibliothèques : seules 16 % des bibliothèques recensées sont des bibliothèques intercommunales (cf. graphique 11). La mutualisation est plus forte dans les communautés de communes et d'agglomération que dans les communautés urbaines et métropoles : alors que dans les premières respectivement 17 % et 18 % des bibliothèques sont intercommunales, dans les secondes cette proportion est de 4 % et 9 % (cf. graphique 12).

³¹ Articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du CGCT.

³² articles L. 5215-20 et L. 5217-2 du CGCT

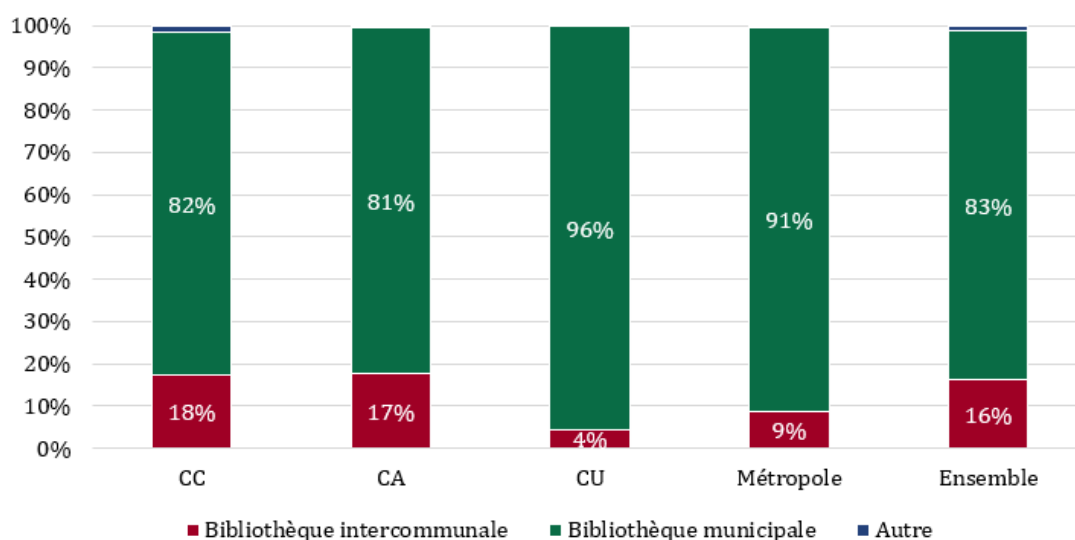
Annexe II

Graphique 13 : Statut des bibliothèques publiques en 2022



Source : Ministère de la culture, Données des bibliothèques des collectivités territoriales au 31 décembre 2022.

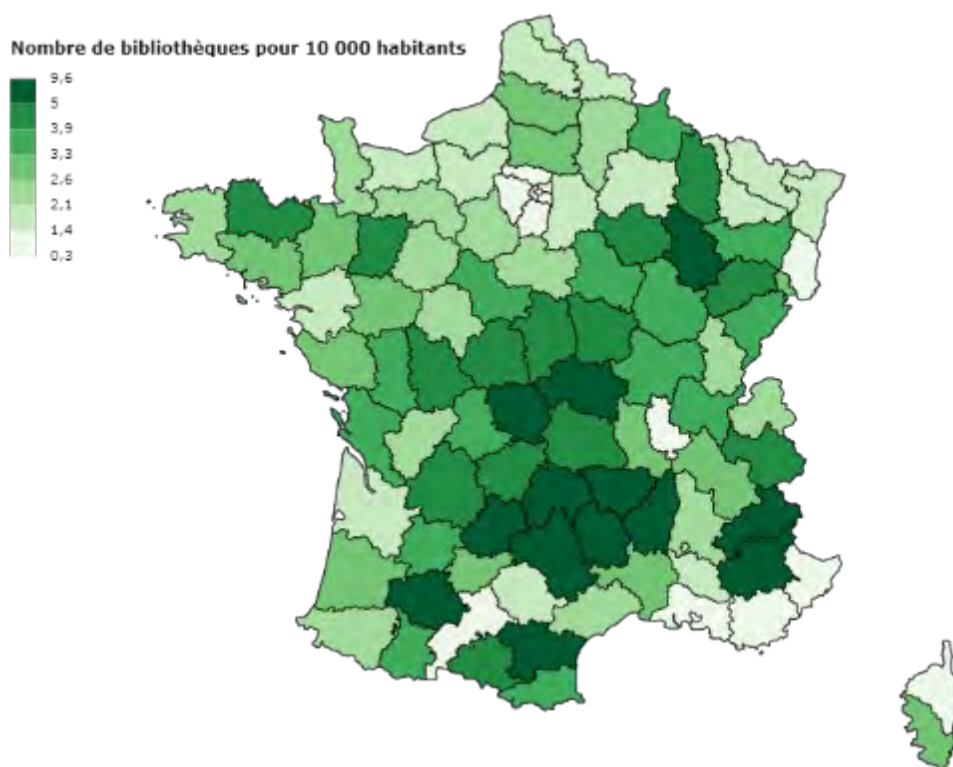
Graphique 14 : Statut des bibliothèques publiques par type d'EPCI en 2022



Source : Ministère de la culture, Données des bibliothèques des collectivités territoriales au 31 décembre 2022, mission.

La répartition des bibliothèques publiques sur le territoire montre d'importants déséquilibres territoriaux, avec treize départements (départements ruraux) dotés de plus de cinq bibliothèques pour 10 000 habitants, et quatorze départements (généralement urbains, mais comprenant aussi la Haute-Corse) dotés de moins de 1,4 bibliothèque pour 10 000 habitants (cf. figure 4).

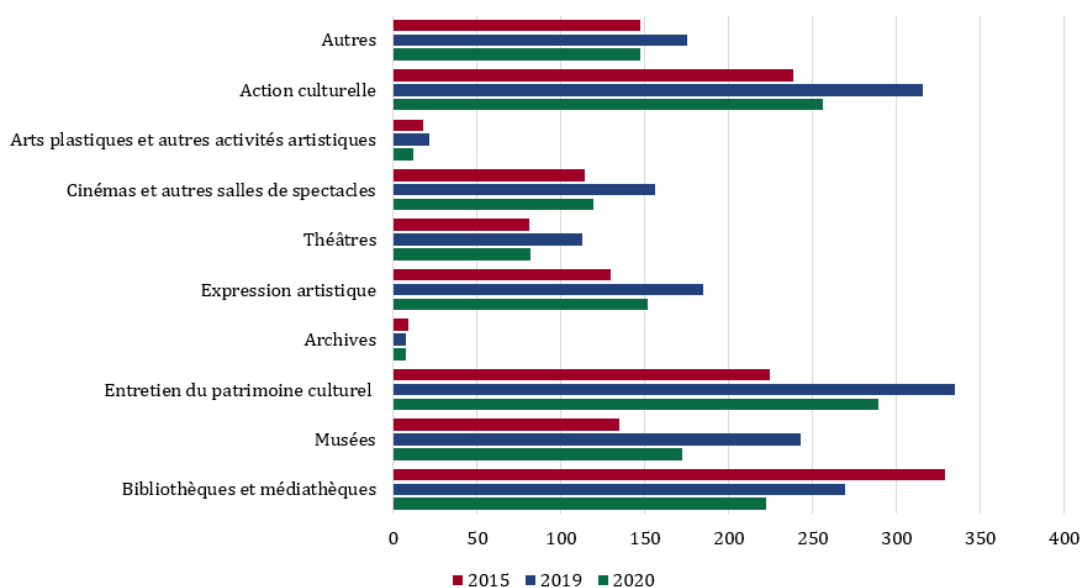
Figure 4 : Répartition des bibliothèques publiques sur le territoire métropolitain en 2022



Source : Ministère de la culture, Données des bibliothèques des collectivités territoriales au 31 décembre 2022, mission.

La répartition de l'investissement du bloc communal évolue depuis 2015, au profit d'un rééquilibrage en faveur de l'entretien du patrimoine et des musées et de l'action culturelle. Les investissements dans les bibliothèques et médiathèques ont baissé de 32 % entre 2015 et 2020, ceux dans les musées ont augmenté de 28 %, tout comme pour le patrimoine culturel (cf. graphique 13).

Graphique 15 : Dépenses culturelles d'investissement du bloc communal en 2020 (en M€)



Source : Direction générale des finances publiques, comptes de gestion des collectivités locales ; DEPS, ministère de la Culture, 2023.

3. Les départements disposent d'une voirie en bon état, et doivent adapter leur parc de collèges aux évolutions démographiques

3.1. La voirie départementale est en bon état mais les ouvrages d'art souffrent de sous-investissement et nécessitent un suivi plus régulier

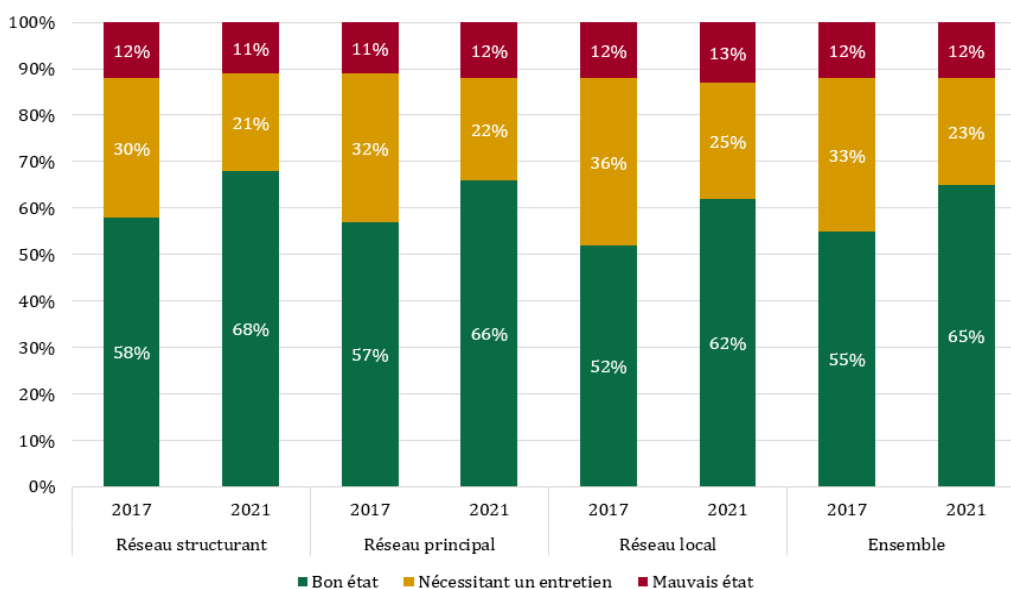
L'état des routes départementales est recensé annuellement dans le cadre de l'observatoire national de la route de l'IDRRIM³³. Selon les résultats de cette enquête, entre 70 % et 80 % du réseau fait l'objet d'un suivi, automatisé ou visuel, par les départements, avec une périodicité moyenne comprise entre deux et quatre ans. Le réseau est classé selon trois catégories (cf. tableau 10), dont l'état est évalué par les gestionnaires interrogés dans le cadre de l'enquête. Cette évaluation montre que si le réseau local est moins bien entretenu (62 % du linéaire en bon état en 2021) que le réseau structurant (68 % du linéaire en bon état), l'état général du réseau s'améliore depuis 2017, la part de linéaire nécessitant un entretien baissant dans toutes les catégories au profit des routes en bon état (cf. graphique 14).

Tableau 12 : Répartition du linéaire routier départemental par catégorie

Catégorie	Réseau structurant	Réseau principal	Réseau local	Total
Répartition	17,6 %	23,0 %	59,4 %	100 %
Linéaire total (km)	52 727	75 830	199 272	327 829
Linéaire moyen par département (km)	667	960	2 522	4 149

Source : IDRRIM, rapport ONR 2022.

Graphique 16 : Proportion du linéaire selon l'état déclaré pour l'année 2021



Source : IDRRIM, rapports ONR 2022 et 2018. Lecture : Données sur l'ensemble du réseau pour 38 départements (représentant 146 175 km) et détaillées selon les trois catégories de réseau pour 28 départements (représentant au total 116 346 km).

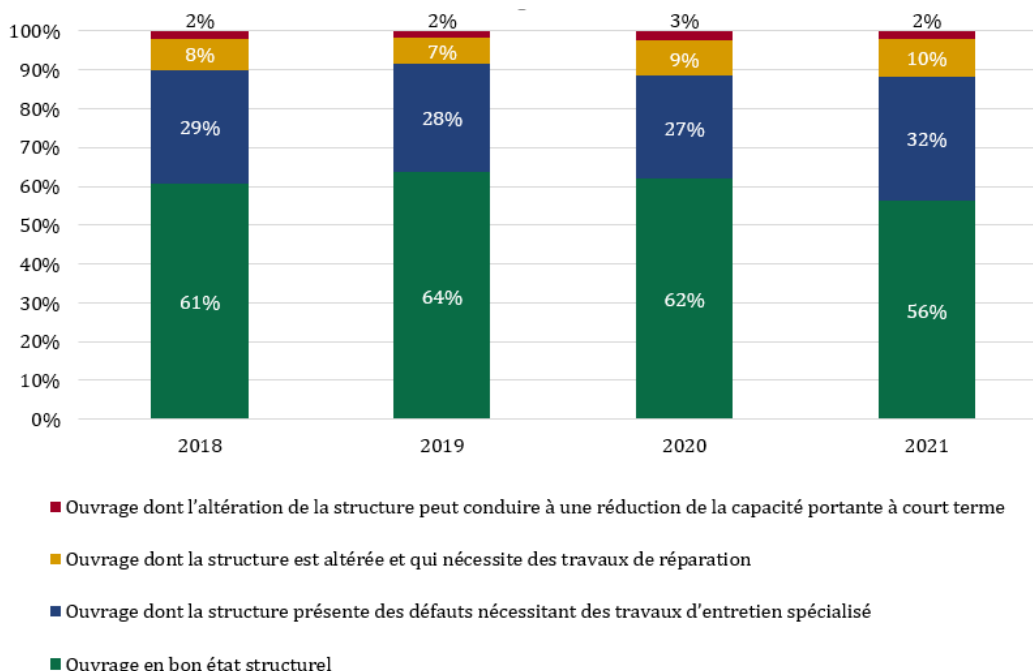
S'agissant des ouvrages d'art, l'ensemble des départements indique disposer d'une méthode de gestion de leur patrimoine d'ouvrages d'art, et 97 % utilisent une méthode d'évaluation de leur patrimoine d'ouvrages d'art. On observe une légère dégradation de l'état général des ponts des départements :

³³ IDRRIM, Observatoire National de la Route, rapport 2022.

Annexe II

- ◆ la part de ponts en mauvais ou très mauvais état est passée de 10 % en 2018 à 12 % en 2021 ;
- ◆ la part des ponts nécessitant des travaux d'entretien spécialisé est passé de 29 % à 32 % ;
- ◆ la part des ponts en bon état est passée de 61 % à 56 %.

Graphique 17 : État des ponts des départements



Source : IDRRIM, rapport ONR 2022. Note : l'évaluation concerne 25 départements pour 29 104 ponts en 2018, 24 846 ponts en 2019 et 27 694 en 2020 et 23 710 en 2021.

Dans son rapport de 2019³⁴, le Sénat expliquait la dégradation des ponts des départements par trois facteurs :

- ◆ un sous-investissement chronique dans leur entretien : « après une croissance régulière entre 2006 et 2013, la période récente est marquée par une chute des dépenses de voirie des collectivités territoriales de 30 % entre 2013 et 2017, pour atteindre 11,7 milliards d'euros. »
- ◆ un manque de compétences techniques : « les départements sont également confrontés à une perte de compétences techniques et à la difficulté de recruter des ingénieurs spécialisés dans les ouvrages d'art. 21 % des départements interrogés par l'Assemblée des départements de France évoquent des difficultés liées au manque de personnel ».
- ◆ une politique de gestion perfectible : « les gestionnaires de voirie peuvent être confrontés à des pertes d'archives, qui compliquent les opérations de surveillance et d'entretien et nécessitent de procéder à des investigations coûteuses pour reconstituer les éléments d'information technique ».

³⁴ Sénat, *Sécurité des ponts : éviter un drame*, rapport d'information n° 609 (2018-2019), déposé le 26 juin 2019.

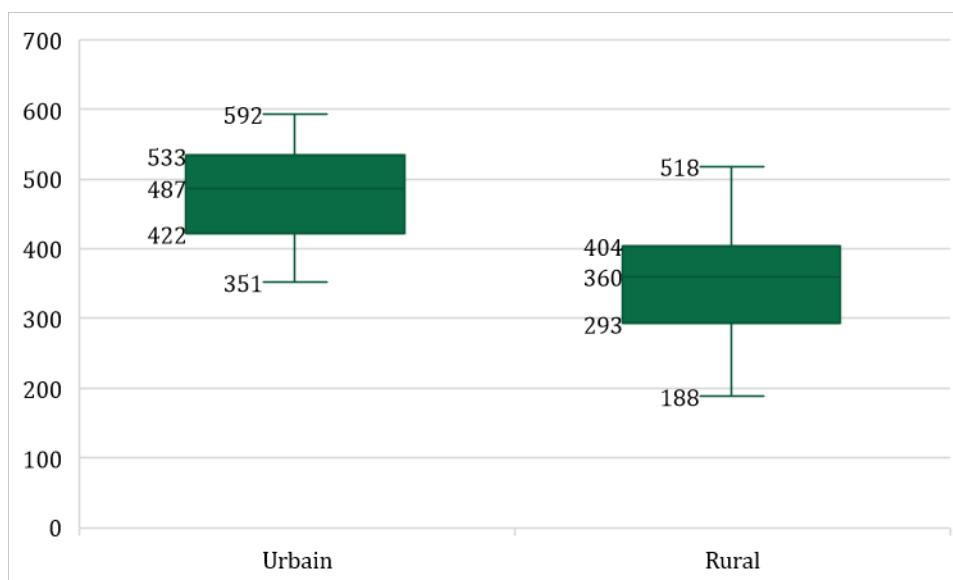
3.2. Les départements ruraux gèrent en moyenne plus de collèges, qui sont moins fréquentés que ceux des départements urbains

Les départements sont responsables de la gestion des bâtiments des collèges depuis le 1^{er} janvier 1986 et l'entrée en vigueur de la loi du 25 janvier 1985, modifiant la loi du 22 juillet 1983. Le département finance l'investissement et le fonctionnement (hors personnels éducatifs) des collèges publics, y compris pour des infrastructures numériques et des équipements informatiques.

Le nombre de collégiens par collège varie selon le type de département considéré :

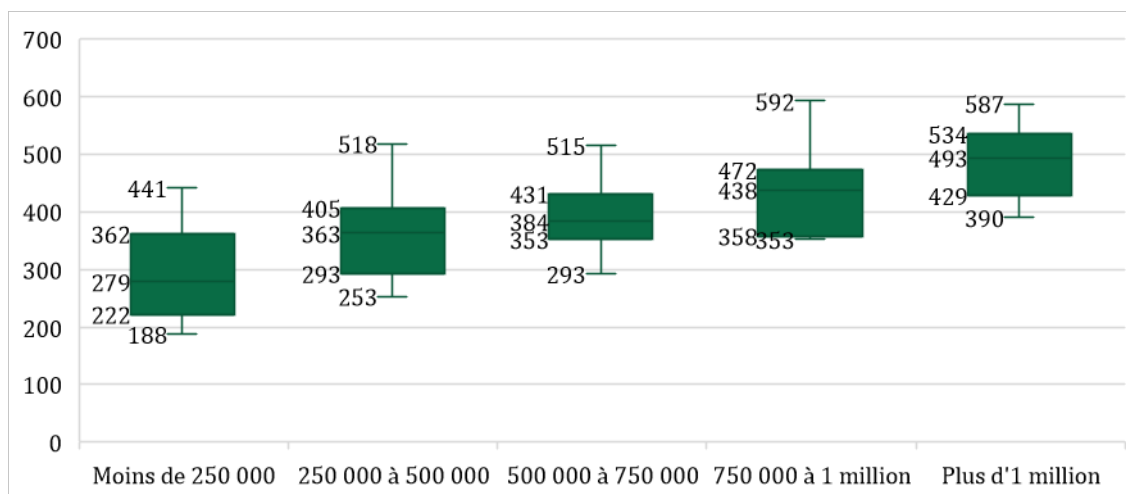
- ♦ les collèges ont en moyenne 360 collégiens dans les départements ruraux, contre 487 collégiens dans les départements urbains, mais la dispersion est plus forte dans les départements ruraux (de 188 à 518) que dans les départements urbains (351 à 592) (cf. graphique 18) ;
- ♦ le nombre moyen de collégiens par collège croît selon la strate de population du département : de 279 élèves en moyenne dans les départements de moins de 250 000 habitants, cette moyenne passe à 493 élèves par collège dans les départements de plus d'un million d'habitants (cf. graphique 19).

Graphique 18 : Nombre de collégiens par collège selon le type de département en 2021



Source : MENJS, INSEE, mission.

Graphique 19 : Nombre de collégiens par collège selon la strate de population du département en 2021



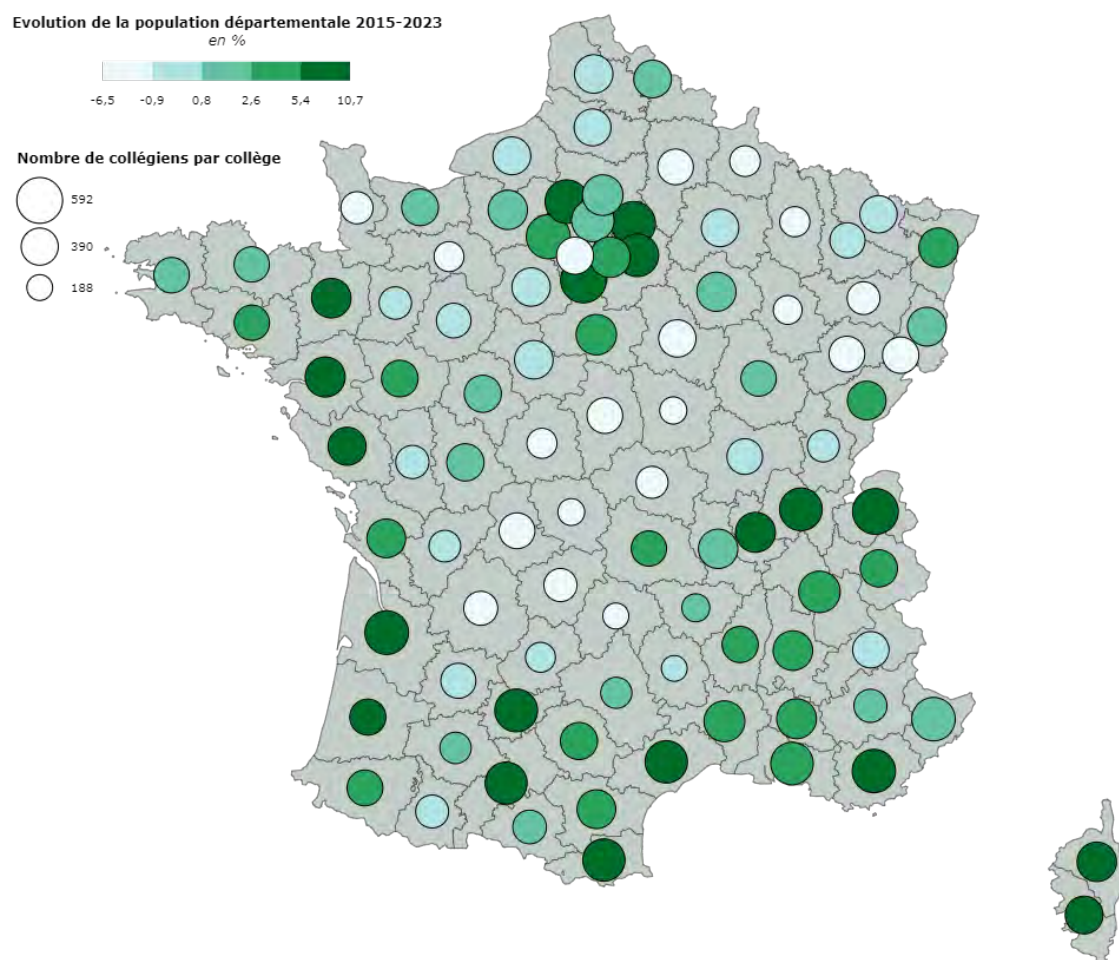
Source : MENJS, INSEE, mission. Lecture : les départements de plus d'un million d'habitants ont en moyenne entre 390 et 587 collégiens par collège, et 50 % des départements de cette strate ont en moyenne entre 429 et 534 collégiens par collège.

Les évolutions démographiques conditionnent en partie les investissements des départements. La Cour des comptes note ainsi que « depuis 1986, le département de Seine-Saint-Denis a dû construire 25 nouveaux collèges et en reconstruire 40 quand celui de la Mayenne n'en a édifié aucun »³⁵. Toutefois, l'analyse combinée des évolutions démographique et du nombre de collégiens par collège montre que les départements dans lesquelles la population augmente le plus, sont aussi ceux qui ont le plus de collégiens par collège (cf. figure 5). De plus, l'analyse des dépenses d'équipements par collégien atténue également cette idée : la Haute-Marne a des dépenses d'équipement moyennes annuelles sur la période 2015-2021 parmi les plus élevées (voir annexe I, partie 5.2.3.2), mais en moyenne 235 collégiens par collège et le département a connu une baisse de population de près de 6 % sur la période.

³⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2023, La décentralisation 40 ans après*, mars 2023.

Annexe II

Figure 5 : Nombre moyen de collégiens par collège en 2021 et évolution de la population depuis 2015



Source : MENJS, INSEE, mission.

4. Les principaux équipements publics gérés par les régions sont les lycées et une partie du matériel roulant ferroviaire

4.1. Le matériel roulant ferroviaire est en bon état mais les régions devront remplacer d'ici à 2040 les 800 trains diesel encore en circulation

Selon les modes de gestion choisis, le financement par les régions des transports régionaux peut être porté par le patrimoine régional ou par le groupe SNCF. La mission n'a pas examiné les équipements gérés par la SNCF.

S'agissant du parc de matériel roulant, I4CE fait le constat que les régions ont poursuivi ces dernières années le renouvellement du matériel roulant ces dernières années (3,3 Md€ investis entre 2012 et 2017) permettant un rajeunissement et une modernisation du parc. Le parc est donc en bon état, avec toutefois la nécessité de changer dans les prochaines années les locomotives diesel pour une technologie décarbonée.

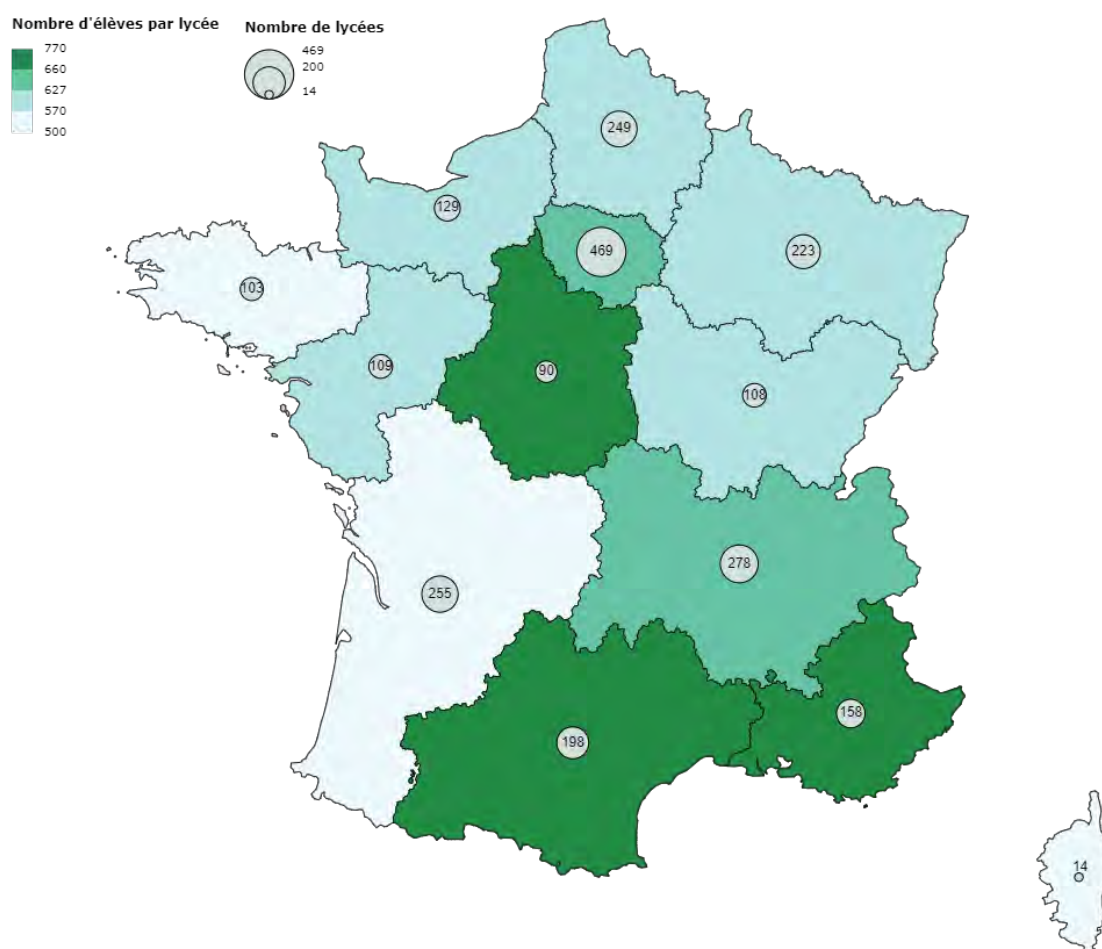
Le rapport réalisé en 2018 par le député Benoît Simian sur le verdissement des matériels roulants du transport ferroviaire en France identifie deux technologies de remplacement : les batteries à court terme puis, à plus long terme, les trains à hydrogène. **Le contrat stratégique de la filière ferroviaire signé en avril 2019 estime à 800 le nombre de trains diesel en exploitation, dont le renouvellement est prévu d'ici à 2040.** Dans son rapport de novembre 2022 sur la sécurité du développement de la filière hydrogène, l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) précise que « *quatre régions (Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche Comté et Grand Est) ont obtenu le soutien de l'Ademe, pour un montant total d'aide de 47,1 M€, pour acheter et faire circuler sur certaines de leurs petites lignes quatorze rames à hydrogène développées par Alstom. Les prototypes sont en cours de développement ; les premiers essais auront lieu en 2024, la livraison des quatorze rames et la mise en service sont prévues en 2026* ». L'IGEDD mentionne également que la majorité des locomotives diesel devraient être remplacées par des nouvelles motorisations à horizon 2040.

4.2. Le maillage territorial des lycées et leur taille moyenne varie selon la région d'implantation et la filière d'enseignement

À la rentrée 2021, les régions géraient 2 383 lycées, qui scolarisaient 1,49 M d'élèves dans les filières générales, technologiques et professionnelles. Toutes filières confondues, chaque lycée accueille en moyenne 627 élèves, cette moyenne est de 890 pour les lycées d'enseignement général et technologiques (LEGT) et 390 pour les lycées professionnels.

La Cour faisait le constat en 2015³⁶ que le maillage territorial résultait de volontés politiques régionales, le lycée étant vu comme un outil d'aménagement du territoire, en luttant contre les « *déséquilibres sociaux et territoriaux en matière d'accès à la formation et à la qualification* ». La couverture territoriale est en effet variable selon les territoires : alors que les régions Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et Grand-Est ont un nombre de lycéens comparables entre 131 000 pour l'Occitanie et le Grand-Est et 138 000 pour Nouvelle-Aquitaine, l'étendue des territoires conduit la Nouvelle-Aquitaine à avoir 30 % de lycées en plus que l'Occitanie, et 10 % de plus que la région Grand-Est, et donc des établissements de taille inférieure de respectivement 30 % et 10 % (cf. figure 6). Parmi les régions avec les établissements les plus grands, figurent des régions dont le dynamisme géographique devrait exercer une pression à la hausse dans les prochaines années sur les équipements : la population d'Occitanie et d'Auvergne-Rhône-Alpes ont progressé de respectivement 6,2 % et 5,0 % entre 2015 et 2023, alors que leurs établissements ont déjà des tailles supérieures à la moyenne (respectivement 662 élèves et 640 élèves par lycée) (cf. tableau 13).

Figure 6 : Nombre d'élèves par lycée en 2021



Source : MENJS, mission.

³⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique, Le coût du lycée*, septembre 2015.

Annexe II

Tableau 13 : Nombre d'élèves par lycée en 2021

Région	Nombre de lycées	Nombre d'élèves	Nombre d'élèves par lycée	Évolution de population 2015-2023 (%)
Auvergne-Rhône-Alpes	278	178 011	640	5,0
Bourgogne-Franche-Comté	108	61 656	571	-0,5
Bretagne	103	586 49	569	4,2
Centre-Val de Loire	90	63 583	706	0,4
Corse	14	72 44	517	8,7
Grand Est	223	131 066	588	0,2
Hauts-de-France	249	151 374	608	0,4
Île-de-France	469	309 073	659	3,1
Normandie	129	74 576	578	0,1
Nouvelle-Aquitaine	255	138 481	543	3,9
Occitanie	198	131 063	662	6,2
Pays de la Loire	109	67 879	623	5,5
Provence-Alpes-Côte d'Azur	158	120 477	763	3,3
Total	2 383	1 493 132	627	3,0

Source : MENJS, INSEE, mission.

Si les établissements de la filière générale et technologique sont en moyenne plus grands (cf. ci-dessus), cette moyenne masque des disparités. Il y a 96 établissements de moins de 100 élèves qui scolarisent 0,3 % des élèves de cette filière, et 422 établissements de moins de 500 élèves, qui scolarisent 9,4 % des élèves de cette filière. Ainsi, 11 % des lycées des régions Île-de-France et Normandie ont moins de 100 élèves, et respectivement 28 % et 32 % de leurs lycées ont moins de 500 élèves (cf. tableau 14).

Tableau 14 : Part des établissements et des lycéens de filière générale et technologique scolarisés dans des établissements de moins de 100 ou de 500 élèves (en %)

Région	Moins de 100 élèves		Moins de 500 élèves	
	Part du nombre de lycées	Part du nombre de lycéens	Part du nombre de lycées	Part du nombre de lycéens
Auvergne-Rhône-Alpes	3,3	0,2	23,3	8,6
Bourgogne-Franche-Comté	5,5	0,4	30,1	13,9
Bretagne	1,6	0,0	31,3	14,8
Centre-Val de Loire	5,7	0,4	20,8	5,4
Corse	10,0	0,3	50,0	20,9
Grand Est	4,8	0,4	32,4	13,2
Hauts-de-France	5,8	0,3	23,4	8,3
Île-de-France	11,4	0,6	28,1	7,7
Normandie	11,1	0,9	32,2	10,0
Nouvelle-Aquitaine	3,6	0,2	29,3	11,6
Occitanie	4,4	0,2	32,1	11,5
Pays de la Loire	2,8	0,1	21,1	8,4
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2,9	0,1	14,3	3,8
Total général	6,2	0,3	27,1	9,4

Source : MENJS, mission.

Annexe II

Dans son rapport public thématique de 2015, la Cour des comptes rappelle que les régions ont réalisé des investissements importants dans la décennie 1990-2000 pour réhabiliter ou construire de nouveaux lycées : pendant cette période, le nombre d'établissement a crû de 17 % tandis que les effectifs baissaient de 7 %. Ce rattrapage succédait à une décennie de sous-investissement : entre 1980 et 1990, le nombre d'élèves scolarisés en LEGT a progressé de 50 % tandis que le nombre d'établissements n'avait progressé que de 14 %.

La Cour des comptes constatait également la corrélation, pour les lycées généraux et technologiques, entre taille de l'établissement et taux d'encadrement (et donc dépense d'éducation), comptabilisé en heures d'enseignant par élève : les plus petits établissements (moins de 300 élèves) connaissaient un taux d'encadrement jusqu'à deux fois plus élevé que les établissements de taille supérieure (de 700 à 1 200 élèves).

ANNEXE III

Critères de qualité de l'investissement des collectivités territoriales

SYNTHÈSE

Conçus pour répondre aux besoins de leur population, les équipements des collectivités territoriales n'en sont pas moins tenus à un impératif de qualité, financière et technique qui permet d'assurer leur pérennité. L'organisation territoriale française, fondée sur la décentralisation, permet aux collectivités territoriales de connaître les besoins de leur territoire mais souffre d'une insuffisante articulation des réponses apportées à ces besoins entre les niveaux de collectivités. Alors que des stratégies régionales doivent guider l'aménagement du territoire, celles-ci n'ont pas une prise suffisante sur les équipements portés par les collectivités territoriales. Dans la perspective de la transition environnementale, la planification écologique nécessitera des documents stratégiques opérationnels, permettant de faire correspondre les besoins et les moyens de financement.

Au sein d'une stratégie territoriale définie, la qualité d'un équipement repose sur une bonne appréciation des besoins qu'il doit satisfaire, ce qui passe à la fois par l'association du public, qui se développe à travers les budgets participatifs utilisés par plus de 400 communes regroupant 18 % de la population française en 2022, mais également par une bonne connaissance du patrimoine existant. Cette gestion patrimoniale est parfois faible, notamment en l'absence de démarche d'inventaire formalisée dans toutes les collectivités.

L'évaluation ex ante est vue comme garante d'une certaine efficacité de la dépense publique, et permettant d'apprécier la valeur socio-économique de l'investissement, au-delà de son seul coût financier. Elle n'est pas obligatoire pour les collectivités, mais gagnerait à le devenir pour les projets les plus importants. Pour des projets de moindre importance, l'évaluation reste nécessaire, notamment au cours de l'utilisation de l'équipement afin d'adapter les usages mais selon des modalités plus souples.

L'efficacité de la dépense publique repose également sur une bonne appréciation des coûts de fonctionnements induits par l'investissement, afin de ne pas fragiliser la situation financière de la collectivité. Plusieurs collectivités intègrent ces coûts dans leur programmation pluriannuelle des investissements, ce qui paraît une bonne pratique à diffuser. Au-delà des coûts de fonctionnement, **le changement climatique implique également de penser les projets d'investissement au prisme du climat futur,** afin d'éviter les surcoûts liés à une adaptation tardive.

La qualité de l'ingénierie territoriale est primordiale pour répondre à ces exigences. Les collectivités territoriales les plus petites sont aujourd'hui insuffisamment outillées pour y faire face. **L'offre d'ingénierie développée par l'État, via l'ANCT, l'Ademe et le Cerema en particulier, peut toutefois permettre d'y répondre, moyennant d'une part un rôle confié au préfet de département pour coordonner cette offre sur le territoire, et d'autre part une adaptation de cette offre aux collectivités en fonction de leur ingénierie propre.**

SOMMAIRE

1. UN PROJET INSCRIT DANS UNE STRATÉGIE TERRITORIALE COHÉRENTE ET MIS EN ŒUVRE À UN ÉCHELON PERTINENT	1
1.1. L'échelon local est pertinent pour mettre en œuvre des investissements répondant aux besoins des citoyens et adaptés au territoire.....	1
1.1.1. <i>La décentralisation permet d'adapter les décisions publiques aux enjeux locaux.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Obligatoire dans les cas définis par la loi, l'association du public n'est pas décisive dans les projets d'investissement.....</i>	<i>2</i>
1.2. La coordination des collectivités locales entre elles et avec l'État doit être renforcée pour augmenter l'efficacité des investissements locaux	6
1.2.1. <i>Malgré la fin de la clause de compétence générale des départements et régions, l'exercice et le financement des compétences restent largement partagés entre les différents niveaux de collectivités.....</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>La coopération intercommunale peut être renforcée au bénéfice de la qualité des investissements.....</i>	<i>16</i>
1.3. Des stratégies opérationnelles, confrontant besoins et moyens, sont nécessaires pour territorialiser la planification écologique	17
1.3.1. <i>La complexité de la hiérarchie des normes en matière de planification territoriale ne garantit pas la cohérence des investissements locaux.....</i>	<i>17</i>
1.3.2. <i>La transition environnementale et la planification écologique nécessitent une déclinaison territoriale effective</i>	<i>20</i>
2. UN PROJET RÉPONDANT À DES BESOINS DÉFINIS EN AMONT, FAISANT L'OBJET D'UNE ÉVALUATION ET APPUYÉ PAR UNE INGÉNIERIE ADAPTÉE.....	22
2.1. L'évaluation des besoins et la programmation des investissements ne sont pas systématiques dans les collectivités territoriales.....	22
2.1.1. <i>Les démarches d'inventaire et de gestion dynamique du patrimoine ne sont pas généralisées, en particulier au sein du bloc communal.....</i>	<i>22</i>
2.1.2. <i>La programmation pluriannuelle des investissements n'est pas toujours formalisée dans les communes et dans une partie des départements</i>	<i>24</i>
2.2. L'évaluation ex ante des grands investissements locaux gagnerait à être renforcée, et complétée d'une évaluation <i>in itinere</i> pour les projets de moindre dimension.....	25
2.2.1. <i>L'évaluation socio-économique ex ante est obligatoire pour les grands investissements de l'État, et son extension aux collectivités locales pose question.....</i>	<i>25</i>
2.2.2. <i>Des modes d'évaluation spécifiques ont été développés dans le secteur des transports.....</i>	<i>26</i>
2.2.3. <i>Les collectivités locales sont les principales commanditaires des évaluations ex ante réalisées par des acteurs publics, mais cette pratique reste limitée en valeur absolue et peu formalisée.....</i>	<i>27</i>
2.2.4. <i>Malgré ses difficultés pratiques, l'évaluation ex ante est nécessaire pour les grands investissements publics, et doit s'accompagner d'une meilleure évaluation in itinere de l'ensemble des projets.....</i>	<i>29</i>

2.3. Les capacités d'ingénierie des collectivités locales doivent être renforcées, en particulier en matière de transition environnementale	30
2.3.1. <i>L'ingénierie publique locale s'est structurée autour des agences techniques départementales, qui ne couvrent toutefois pas l'ensemble des territoires et des besoins</i>	30
2.3.2. <i>Le soutien offert par l'ANCT gagnerait à être recentré sur les enjeux de cohésion et appuyé de façon plus claire sur les services déconcentrés de l'État</i>	35
2.3.3. <i>L'offre d'ingénierie des agences et opérateurs de l'État sur la transition environnementale est foisonnante</i>	39
2.3.4. <i>La territorialisation de la planification écologique nécessite de mieux structurer l'offre d'ingénierie au niveau départemental</i>	40
3. UN PROJET SUIVI ET GÉRÉ DE FAÇON EFFICIENTE	41
3.1. La conception du projet doit lui permettre de durer sans peser sur les finances de la collectivité	41
3.1.1. <i>L'anticipation des coûts de fonctionnement du projet est une obligation pour les projets les plus importants, et une nécessité économique et financière pour les collectivités.....</i>	41
3.1.2. <i>La prise en compte du climat futur dans les projets d'investissement est essentielle pour limiter les risques de maladaptation ou d'« actifs échoués »</i>	42
3.2. La commande publique offre des cadres diversifiés pour le portage des investissements des collectivités, en particulier pour les collectivités de grande taille	43
3.3. Une revue des normes existantes est nécessaire pour les clarifier, et procéder, en particulier pour les normes environnementales, à leur validation scientifique au regard des connaissances actuelles.....	44

L'OCDE a adopté en 2014 une recommandation sur la qualité de l'investissement public local, qui repose sur trois axes¹ :

- ◆ coordonner davantage l'investissement public local entre toutes les strates de collectivités locales ;
- ◆ renforcer les capacités des collectivités en matière de sélection et d'évaluation des investissements tout en y associant le public ;
- ◆ veiller à avoir un cadre stable pour l'investissement public local (normes, cadre budgétaire, commande publique, marchés publics, etc.).

En s'appuyant sur ce cadre conceptuel, et comme demandé par la lettre de mission, la mission s'est attachée à détailler les conditions permettant d'assurer la qualité des investissements locaux : le projet doit être inscrit dans une stratégie territoriale cohérente et mis en œuvre à un échelon pertinent (I), adapté aux besoins et disposant d'une ingénierie adéquate (II), mis en œuvre et géré de façon efficiente (III).

1. Un projet inscrit dans une stratégie territoriale cohérente et mis en œuvre à un échelon pertinent

1.1. L'échelon local est pertinent pour mettre en œuvre des investissements répondant aux besoins des citoyens et adaptés au territoire

1.1.1. La décentralisation permet d'adapter les décisions publiques aux enjeux locaux

La Constitution pose les grands principes de la décentralisation, et notamment le fait que « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* »². La décentralisation, délégation progressive de compétences du niveau national vers le niveau local, repose sur le constat d'une plus grande pertinence de l'action locale par rapport à une action centralisée. De la loi du 5 avril 1884, qui reconnaît la prévalence de la commune dans la gestion des affaires locales (« *Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune.* ») à la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi 3DS), les collectivités locales se sont progressivement vu transférer des compétences plus nombreuses, afin d'agir au plus près des besoins des citoyens.

Cette idée est appuyée par les enquêtes d'opinion successives au sujet des élus locaux, qui montrent que ceux-ci ont la confiance des Français : le maire est le représentant politique auquel les Français font le plus confiance (en 2021, 74 % des Français faisaient tout à fait confiance ou plutôt confiance à leur maire³). Les deux critères les plus importants à l'appui de cette confiance sont d'une part l'honnêteté (38 % des sondés mettent cette qualité au premier rang), d'autre part le fait que le maire « tienne ses promesses » (22 % mettent cette qualité au premier rang). La décentralisation fait ainsi l'objet d'une forte adhésion : 75 % des sondés estiment que « *les décisions politiques devraient être prises au nom de l'efficacité, en les adaptant à la situation de chaque territoire* ». La décentralisation est vue comme permettant de « *s'adapter à la spécificité du territoire* » (35 % des sondés), « *d'avoir des décisionnaires plus proches des citoyens* » (33 %) et « *que des décisions soient prises plus rapidement* » (33 %).

¹ Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement, OCDE, mars 2014.

² Article 72-1 de la Constitution.

³ CEVIPOF AMF, Enquête d'opinion sur les Maires de France, juillet 2021.

1.1.2. Obligatoire dans les cas définis par la loi, l'association du public n'est pas décisive dans les projets d'investissement

L'information du public, ou son association à la prise de décision, sont des principes reconnus dans le domaine de l'investissement public, en particulier en matière d'environnement depuis la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. Inscrit à l'article 7 de la Charte de l'environnement, le principe de participation du public a trouvé une application législative par la création en 2010, de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, qui dispose, dans sa version en vigueur, que « *la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement est mise en œuvre en vue :*

- 1° D'améliorer la qualité de la décision publique et de contribuer à sa légitimité démocratique ;
- 2° D'assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures ;
- 3° De sensibiliser et d'éduquer le public à la protection de l'environnement ;
- 4° D'améliorer et de diversifier l'information environnementale. ».

La participation du public, si elle est une obligation pour le porteur de projet, donne également des droits au public, notamment en matière d'accès aux informations et sur la mise en œuvre et le déroulement des procédures de participation. Cette participation peut être prévue à différents stades des projets, comme le précisent les articles L. 121-1-A et L. 123-1-A du code de l'environnement qui distinguent :

- ◆ la participation préalable au dépôt de la demande d'autorisation, ou en phase d'élaboration du projet ou programme, qui prend principalement la forme d'un débat public ou d'une concertation préalable ;
- ◆ la participation après le dépôt de la demande d'autorisation, qui peut prendre la forme d'une enquête publique, d'une participation du public par voie électronique ou encore d'une consultation ou d'un référendum local⁴.

La consultation du public est ainsi prévue par la loi pour l'élaboration des documents territoriaux (SRADDET, PLU, etc.).

En-dehors de ces modalités obligatoires, l'association du public prend des formes diverses. La concertation figure ainsi dans la majorité des programmes électoraux des municipales de 2020 selon Martial Foucault, chercheur au Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), qui décrit toutefois une « *double illusion* » : d'une part la concertation doit se construire et non se décréter, d'autre part, la concertation pourrait dénaturer la fonction de maire si elle venait à s'ajouter systématiquement au scrutin électoral⁵.

Le développement des budgets participatifs, principalement consacrés aux investissements, est une autre forme d'association du public. Défini comme « *un procédé de démocratie participative par lequel les habitants d'une commune peuvent décider de l'affectation d'une partie du budget de leur collectivité* »⁶, le budget participatif se traduit par l'allocation d'une enveloppe budgétaire destinée à financer des projets d'investissement qui sont proposés et votés par les habitants.

⁴ Articles LO. 1112-1 et suivants et R. 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

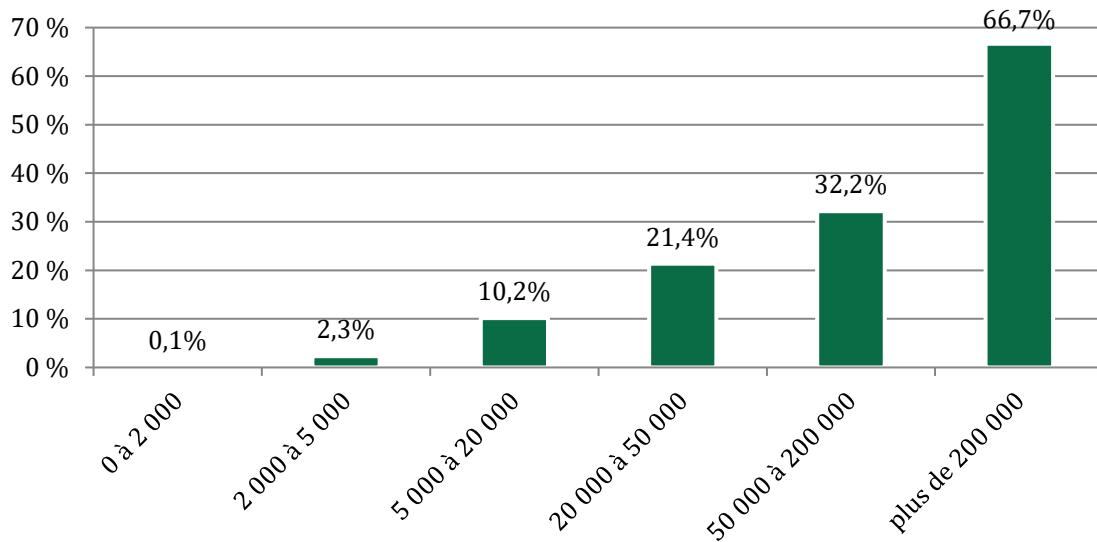
⁵ Audition au Sénat du 2 mars 2023.

⁶ Sénat, « *Rapport relatif à la démocratie locale* » rapport d'information n° 520, février 2022.

Annexe III

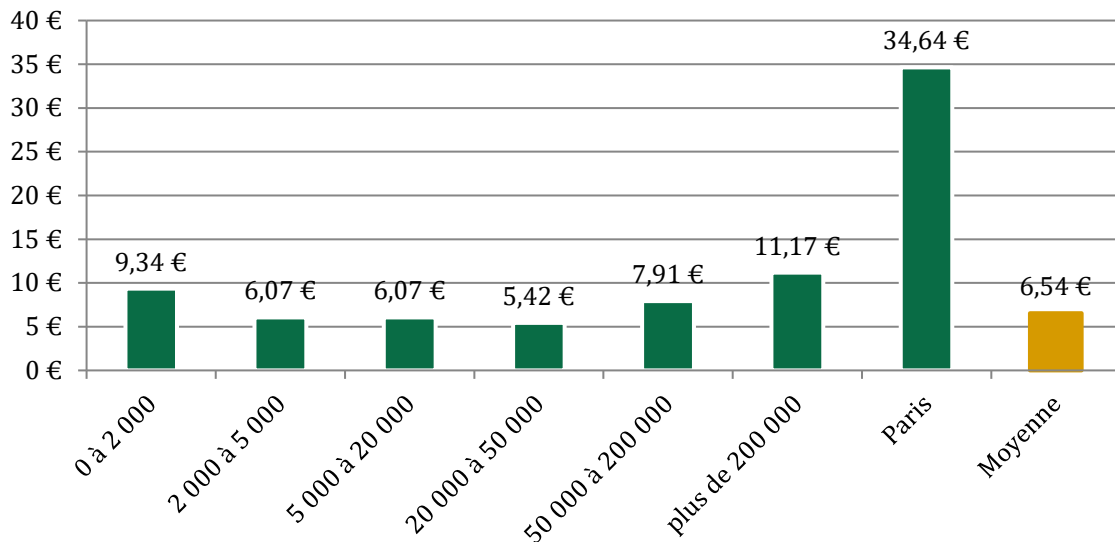
Selon une enquête réalisée depuis 2016 auprès des collectivités territoriales⁷, de vingt budgets participatifs en 2016, la France est passée en 2022 à plus de 400 communes engagées regroupant 12 millions d'habitants soit 18 % de la population française. Ce développement est principalement le fait des grandes villes (deux tiers des villes de plus de 200 000 habitants en sont dotées, un tiers des villes de 50 000 à 200 000 habitants, 20 % des villes de 20 000 à 50 000 habitants) (cf. graphique 1), qui sont celles qui allouent les budgets les plus importants à la démarche (cf. graphique 2).

Graphique 1 : Part des villes engagées dans un budget participatif par catégorie en 2022



Source : Lesbudgetsparticipatifs.fr, enquête 2022.

Graphique 2 : Montant moyen alloué par habitant aux budgets participatifs par catégorie de commune en 2022



Source : Lesbudgetsparticipatifs.fr, enquête 2022.

⁷ Lesbudgetsparticipatifs.fr, dont les résultats sont détaillés par la fondation Jean Jaurès. Voir notamment pour l'année 2022 : *Le budget participatif, une opportunité pour développer notre culture de la participation citoyenne*, Antoine Bézard, octobre 2022.

La démarche reste limitée dans son ampleur : en 2022, l'enveloppe de 82 M€ allouée au budget participatif de la ville de Paris, représente 9 % des investissements de la ville (894 M€), en moyenne les villes y consacrent autour de 5 % de leur budget d'investissement. La participation citoyenne évaluée par les villes est faible (10 % à Paris, 5 % en moyenne⁸).

La nature des projets retenus dans ce cadre reflète la petite échelle de ces démarches, renforcée par les montants alloués et le critère de non augmentation des dépenses de fonctionnement, imposé par les exécutifs locaux. Ainsi les projets les plus souvent retenus sont les plantations d'arbres et vergers, les aires de jeux pour enfants et les équipements pour la pratique du vélo. L'enquête note que 40 % des projets arrivés en tête des votes aux budgets participatifs sont en lien avec l'environnement.

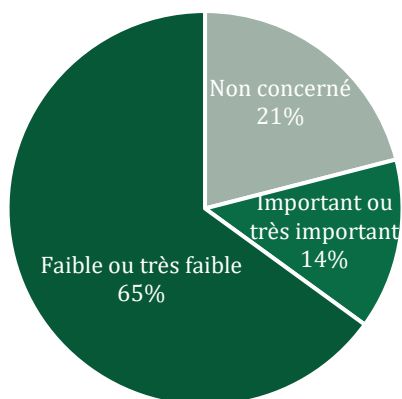
L'impact de telles démarches sur l'adéquation des investissements aux besoins des citoyens n'est pas mesurable. Celles-ci paraissent ainsi surtout des outils au service de la démocratie locale et participative, avant d'être des outils de qualité des investissements.

A contrario, l'opposition de la population locale ne semble pas identifiée comme un frein fréquent aux investissements locaux, malgré l'importante médiatisation autour de certains projets. Si les recours contentieux à l'égard des opérations d'urbanisme font l'objet de travaux récurrents, qui se sont notamment traduits par des évolutions législatives dans le cadre de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « loi ELAN »), l'impact de ces nouvelles dispositions sur les délais de réalisation des opérations d'aménagement urbain, et sur la production de logements, n'a pas été mesuré. De même, les récents rapports parlementaires sur l'investissement local ne mentionnent pas les oppositions locales comme un frein à l'investissement⁹. Enfin, le sondage réalisé par la mission auprès des départements de France (cf. encadré 1) montre que l'opposition de la population n'est pas identifiée comme un frein pour 87 % des répondants (cf. graphique 3).

⁸ *Budgets participatifs : donner du sens à la participation des citoyens*, Antoine Bézard, Fondation Jean Jaurès, février 2020.

⁹ Voir notamment : *Mission « flash » sur l'investissement des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, mars 2019.

Graphique 3 : Part des départements identifiant l'opposition de la population comme un frein pour les investissements locaux



Source : Questionnaire de la mission. Réponse à la question : quels freins ou blocages rencontrez-vous pour investir ? 10 réponses possibles : ma connaissance de mon patrimoine est insuffisante ; ; mes compétences techniques en interne sont insuffisantes (pas assez nombreuses ou inadaptées) ; j'ai des difficultés à déterminer les meilleurs investissements à réaliser pour faire face au changement climatique ; je ne trouve pas les entreprises compétentes / elles ne sont pas disponibles ; ma capacité financière est insuffisante ; l'assemblée délibérante de la collectivité est divisée ; une partie de la population s'oppose aux investissements ; les autorisations administratives mettent du temps à être obtenues ; les normes techniques sont trop élevées ; autres (préciser).

Encadré 1 : Questionnaire de la mission à destination des départements

La mission a envoyé aux directeurs généraux des services des 95 départements métropolitains un questionnaire, commun avec la mission portant sur la masse salariale et les achats et charges externes des collectivités territoriales. Administré du 2 août au 15 septembre 2023, par le biais d'un formulaire en ligne, le questionnaire a fait l'objet de réponses de la part de 29 départements, représentant 33 % de la population de France métropolitaine.

La représentativité des répondants peut être considérée comme bonne : les répondants représentent 31 % du total des départements, 35 % des dépenses d'équipements réalisées et 32 % des dépenses totales des départements métropolitains. Le taux d'épargne brut moyen des répondants est de 17 %, à comparer au taux d'épargne moyen de 16 % pour l'ensemble des départements.

Le questionnaire était composé de 39 questions réparties en quatre parties :

- situation financière générale et perspectives ;
- investissement et patrimoine ;
- achats et charges externes ;
- dépenses de personnel.

Source : Mission.

1.2. La coordination des collectivités locales entre elles et avec l'État doit être renforcée pour augmenter l'efficacité des investissements locaux

1.2.1. Malgré la fin de la clause de compétence générale des départements et régions, l'exercice et le financement des compétences restent largement partagés entre les différents niveaux de collectivités

Garantie par l'article 72 de la Constitution, la libre administration des collectivités territoriales s'exerce « dans les conditions prévues par la loi », loi qui détermine notamment le partage des compétences entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales. Depuis la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 (loi NOTRe), seules les communes bénéficient d'une clause générale de compétence, les compétences des départements et régions étant désormais expressément prévues par la loi :

- ◆ les régions se voient confier des compétences nouvelles en matière de transport public non urbains et interurbains, de développement économique et d'aménagement du territoire ;
- ◆ les départements voient leurs compétences recentrées sur la solidarité sociale et territoriale, solidarité qui « a vocation à s'exprimer à travers leur capacité à financer des opérations ne relevant pas strictement de leurs compétences d'attribution »¹⁰ ;
- ◆ les communes conservent la capacité d'intervenir sur tous les sujets d'intérêt local, en dehors des compétences attribuées à un autre niveau de collectivité à titre exclusif. Les compétences communales sont selon les cas transférées de droit ou à titre optionnel ou facultatif aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qu'elles constituent.

Trois types d'exercice partagé des compétences se sont dessinés avec l'entrée en vigueur de la loi NOTRe :

- ◆ les compétences partagées entre les différents échelons territoriaux. Concernant les compétences en matière d'investissement, il s'agit notamment de la culture, du sport, du tourisme¹¹, mais également de l'aménagement numérique¹², du domaine de l'eau et des milieux aquatiques et marins¹³ hors gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), confiée aux communes et à leurs groupements à titre exclusif ;
- ◆ les compétences à chef de file, prévues par l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT) (cf. tableau 1), dont la coordination est encadrée par les conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence. Cette notion de chef de file s'accompagne de l'instauration pour les investissements d'une règle de participation minimale du maître d'ouvrage de 30 % de la valeur du projet (cf. annexe V) ;
- ◆ les délégations de compétence, prévues à l'article L. 1111-8 du CGCT, qui peuvent s'effectuer entre collectivités ou de l'État vers les collectivités territoriales.

¹⁰ Instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015 relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences territoriales.

¹¹ Article 104 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 (loi NOTRe).

¹² Article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

¹³ Article L. 211-7 du code de l'environnement.

Tableau 1 : Répartition des compétences entre les collectivités chefs de file

Région	Département	Communes et leurs groupements
▪ Aménagement et développement durable du territoire ▪ Protection de la biodiversité ▪ Climat, qualité de l'air et énergie ▪ Politique de la jeunesse ▪ Mobilités, notamment l'intermodalité, la complémentarité entre les modes de transports et l'aménagement des gares ▪ Soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche	▪ Action sociale, développement social et contribution à la résorption de la précarité énergétique ▪ Autonomie des personnes ▪ Solidarité des territoires	▪ Mobilité durable ▪ Organisation des services publics de proximité ▪ Aménagement de l'espace ▪ Développement local

Source : Article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.

La loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale du 21 février 2022 (loi 3DS) vise à fluidifier l'action des collectivités territoriales, dans le respect des évolutions intervenues précédemment. Elle a en particulier institué des exceptions et aménagements à la répartition des compétences dans le domaine de la transition écologique :

- ♦ eau et assainissement : la loi a ouvert la possibilité aux communes de prendre en charge dans leur budget propre les dépenses des services publics de distribution d'eau et d'assainissement des eaux usées, lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;
- ♦ voirie :
 - la loi ouvre la possibilité :
 - pour les départements et la métropole de Lyon, de solliciter le transfert de propriété de certaines des autoroutes, routes ou des portions de voies non concédées relevant du réseau routier national¹⁴ ;
 - à titre expérimental et pour une durée de huit ans, de mettre à disposition des régions volontaires des routes, autoroutes et des portions de voies non concédées relevant du domaine public routier national situées sur leur territoire¹⁵ ;
 - la loi conditionne l'exercice de cette compétence à la reconnaissance au sein des communautés urbaines ou métropoles d'un intérêt communautaire ;
 - la loi facilite les transferts de maîtrise d'ouvrage en :
 - ouvrant la possibilité de transférer à titre temporaire la maîtrise d'ouvrage de certaines opérations d'aménagement du réseau routier national de l'État vers les régions demandeuses ;

¹⁴ Par décision ministérielle du 4 janvier 2023 prise en application de la loi 3DS, 16 départements et 3 métropoles se verront transférer en 2024 un linéaire cumulé de 1 360 km.

¹⁵ Par décision ministérielle du 4 janvier 2023 prise en application de la loi 3DS, les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Grand-Est et Occitanie pourront se voir confier, à titre expérimental, la responsabilité de la gestion de près de 1640 km d'autoroutes et routes nationales, dans des conditions prévues par convention avec l'État.

Annexe III

- permettant à une collectivité territoriale ou un EPCI de confier par convention la maîtrise d'ouvrage d'une opération d'aménagement de son réseau routier à une autre collectivité territoriale ou un autre EPCI ;
- la loi donne la possibilité aux EPCI de déléguer la gestion de tout ou partie des équipements et services nécessaires à l'entretien de la voirie aux communes par convention.
- ♦ protection de la biodiversité : les régions se voient confier la gestion des sites Natura 2000 terrestres.

La mission a identifié les compétences nécessitant des investissements de la part des collectivités territoriales au sein du tableau des compétences des collectivités territoriales établi par la direction générale des collectivités locales (DGCL), complété s'agissant des évolutions issues de la loi 3DS (cf. tableau 2).

Les compétences en matière de voirie et de transports sont distinctement réparties entre les niveaux de collectivité, permettant d'identifier un financeur exclusif ou principal pour chaque type d'infrastructure. De même, les bâtiments scolaires relèvent de financeurs distincts, alors que le financement des bâtiments universitaires est partagé.

La place du bloc communal, compris comme l'ensemble des communes et de leurs groupements, comme premier investisseur local (avec 66 % des dépenses d'équipements des collectivités territoriales en 2022) se reflète dans le nombre de compétences pour lesquelles il détient une compétence exclusive ou est identifié comme chef de file :

- ♦ gestion de l'eau et assainissement ;
- ♦ gestion des déchets ;
- ♦ organisation des transports publics municipaux ;
- ♦ police municipale ;
- ♦ équipements sportifs de proximité ;
- ♦ tourisme ;
- ♦ gestion des forêts communales.

Les compétences impliquant des dépenses d'équipement pour les départements ou les régions sont quant à elles moins nombreuses :

- ♦ bâtiments d'enseignement secondaire (collèges pour les départements, lycées pour les régions) ;
- ♦ transports : principalement voirie départementale et matériel ferroviaire régional ;
- ♦ services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) pour les départements ;
- ♦ action sociale et santé : l'ensemble des collectivités territoriales peut réaliser des investissements pour financer des établissements sanitaires et sociaux (centres hospitaliers, hébergement de personnes âgées par exemple).

Annexe III

Tableau 2 : Compétences des collectivités territoriales pouvant impliquer des dépenses d'investissement

Région	Département	Bloc communal
Sécurité		
-	Moyens des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), cofinancés par le bloc communal	Police municipale
Action sociale et santé		
Contribution au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires pouvant intervenir dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville	Élaboration et mise en œuvre des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale	Centres communaux / intercommunaux d'action sociale (CCAS / CIAS)
Attribution d'aides pour l'installation ou le maintien des professionnels de santé dans les zones déficitaires en offres de soins	Action sociale en faveur des enfants et jeunes en difficulté ; des personnes âgées ; des personnes handicapées	Aide sociale
Possibilité de construire ou subventionner la réalisation d'équipements sanitaires pour assurer le maintien des services en zones de montagne	Prévention de l'exclusion sociale, lutte contre la pauvreté, la précarité et la marginalisation	Établissement ou service public à caractère social ou médico-social (centres d'accueil des enfants de moins de six ans, foyers destinés aux personnes âgées ...)
	Insertion et promotion sociale des jeunes en difficulté et des familles exclues	Réalisation d'infrastructures et équipements publics sanitaires (surtout en zone de montagne) dans un but de maintien des services
	Protection médico-sociale de la famille et de l'enfance	Salubrité de l'habitat
	Aides pour l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones déficitaires en offres de soins	Accueil des gens du voyage
	Possibilité de construire ou de subventionner la réalisation d'infrastructures et équipements publics sanitaires (surtout en zone de montagne) dans un but de maintien des services	Protection générale de la santé publique et de l'environnement
	Possibilité de gérer des laboratoires départementaux d'analyses	

Annexe III

Région	Département	Bloc communal
Formation professionnelle, insertion et emploi		
Concours au service public de l'emploi (possibilité de participation aux maisons de l'emploi ; contribution au financement des structures d'accompagnement et d'insertion professionnelle des jeunes (missions locales)) Définition et mise en œuvre de la politique d'apprentissage et de formation professionnelle Formation professionnelle des publics spécifiques Service public régional de la formation professionnelle Financement des centres de formation d'apprentis (CFA) « <i>lorsque des besoins d'aménagement du territoire et de développement économique qu'elle identifie le justifie [...] par convention avec les opérateurs de compétences</i> » (article L. 6211-3 du code du travail) Service public régional de l'orientation tout au long de la vie professionnelle (SPRO)	Concours au service public de l'emploi (possibilité de participation aux maisons de l'emploi ; contribution au financement des structures d'accompagnement et d'insertion professionnelle des jeunes (missions locales))	Concours au service public de l'emploi (possibilité de participation aux maisons de l'emploi ; contribution au financement des structures d'accompagnement et d'insertion professionnelle des jeunes (missions locales))
Enfance et enseignement		
Construction et fonctionnement des lycées, des établissements d'éducation spéciale, des écoles de formation maritime et aquacole ainsi que des établissements d'enseignement agricole Accueil, restauration, hébergement et entretien technique des bâtiments des lycées Maîtrise d'ouvrage déléguée des bâtiments universitaires	Construction et fonctionnement des collèges. Accueil, restauration, hébergement et entretien technique des bâtiments des collèges Possibilité de contribuer au financement des sites et établissements d'enseignement supérieur et établissements de recherche implantés sur leur territoire ainsi qu'aux œuvres universitaires et scolaires	Logement des étudiants Écoles maternelles et élémentaires Restauration scolaire des écoles primaires Organisation d'activités périscolaires Structures d'accueil de la petite enfance (crèches, haltes garderies, jardins d'éveil, etc.) Relais d'assistants maternels

Annexe III

Région	Département	Bloc communal
Possibilité de contribuer au financement des sites et établissements d'enseignement supérieur et établissements de recherches implantées sur leur territoire ainsi qu'aux œuvres universitaires et scolaires		Possibilité pour les communes et leurs groupements de contribuer au financement des sites et établissements d'enseignement supérieur et établissements de recherche implantés sur leur territoire ainsi qu'aux œuvres universitaires et scolaires
Loisirs (sport, culture, tourisme)		
Construction et entretien d'équipements sportifs dans les lycées Investissement dans les centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS)	Construction et entretien d'équipements sportifs dans les collèges	Équipements sportifs de proximité (piscine, gymnase, etc.)
1 % culturel : insertion des œuvres d'art dans certaines constructions (1 % du coût de l'investissement) Fonds régional d'art contemporain Organisation et financement des musées régionaux Gestion et conduite de l'inventaire général du patrimoine culturel Gestion, par convention, des crédits affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers protégés n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements Bibliothèques régionales Conservation et mise en valeur des archives régionales Fouilles d'archéologie préventive	1 % culturel Organisation et financement des musées départementaux Possibilité de délégation par les régions de l'exercice des compétences d'inventaire général du patrimoine culturel Gestion, par convention, des crédits affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers protégés n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements Bibliothèques de prêt départementales Conservation et mise en valeur des archives départementales Fouilles d'archéologie préventive	1 % culturel Musées municipaux Bibliothèques de prêt municipal Archives municipales Fouilles d'archéologie préventive
Définition des objectifs à moyen terme du développement touristique régional	Comité départemental du tourisme et mise en œuvre de la politique du tourisme du département	Création d'offices de tourisme Camping

Annexe III

Région	Département	Bloc communal
Aménagement du territoire, politique de la ville		
Participation au financement et au capital des sociétés d'investissement régionales qui ont pour objet la restructuration, l'aménagement et le développement de sites urbains en difficulté Coordination des investissements publics locaux	Délimitation du périmètre d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains et exercice du droit de préemption dans le périmètre (directement ou via SAFER) Programme d'aide à l'aménagement rural	Aménagement territorial
Eau, déchets, réseaux et énergie		
Plan régional de prévention et de gestion des déchets	-	Collecte et traitement des ordures ménagères et des déchets
Étude, exécution et exploitation de tous travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence (à l'exception de la compétence GEMAPI)	Possibilité de participer au financement des projets d'alimentation en eau potable et d'assainissement dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande Mise à disposition des communes ou des EPCI d'une assistance technique dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat Étude, exécution et exploitation de tous travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence (à l'exception de la compétence GEMAPI)	Distribution publique de l'eau potable Assainissement collectif Gestion des eaux pluviales GEMAPI
Établissement et exploitation des infrastructures et des réseaux de télécommunication Fourniture de services de télécommunication en cas de carence d'initiatives privées Chef de file pour l'exercice des compétences en matière de climat, qualité de l'air et énergie Aménagement, exploitation d'installations de production d'énergie de source renouvelable	Autorités organisatrices de distribution d'électricité et de gaz si le département exerce cette compétence à la date de publication de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 Aménagement, exploitation d'installations de production d'énergie de source renouvelable	Établissement et exploitation des infrastructures et des réseaux de télécommunication Fourniture de services de télécommunication en cas de carence d'initiatives privées Autorités organisatrices de distribution d'électricité et de gaz Aménagement, exploitation d'installations de production d'énergie de source renouvelable

Annexe III

Région	Département	Bloc communal
Mise en place d'actions tendant à maîtriser la demande d'énergie		Possibilité de prise en charge par les EPCI, la métropole de Lyon et les syndicats chargés de la distribution d'électricité des travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments de leurs membres. Création d'infrastructures de charges nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides
Aménagement de réseaux de chaleur alimentés par des installations utilisant le pouvoir calorifique des résidus et déchets collectés	Aménagement de réseaux de chaleur alimentés par des installations utilisant le pouvoir calorifique des résidus et déchets collectés	Aménagement de réseaux de chaleur alimentés par des installations utilisant le pouvoir calorifique des résidus et déchets collectés
Voirie, mobilité et transports, y compris aériens et maritimes		
Voirie régionale dans le cadre de l'expérimentation ouverte par la loi 3DS Possibilité de financer les voies et axes identifiés comme des itinéraires d'intérêt régional dans le SRADDET	Voirie départementale	Voies communales Eclairage public
Financement, organisation et fonctionnement des transports scolaires hors des périmètres de transports urbains Organisation des transports ferroviaires régionaux Transport ferré ou guidé non urbain d'intérêt local Transfert sur demande par l'État ou ses établissements publics des lignes capillaires fret à une région qui en fait la demande Organisation des transports routiers non urbains de personnes Construction, aménagement et exploitation de gares publiques routières de voyageurs	Organisation du transport spécial à l'attention des élèves handicapés	Autorité organisatrice de la mobilité : organisation des transports publics et des services de covoiturage, autopartage, service public de location de bicyclettes, transport de marchandises et logistique urbaine
Création des canaux et ports fluviaux situés sur les voies navigables transférées à la région.	Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau transférés aux départements	Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau transférés aux communes

Annexe III

Région	Département	Bloc communal
Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau transférés aux régions Aides au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche côtière et aux entreprises de culture marine Création, aménagement, exploitation de ports maritimes de commerce Expérimentation du transfert de l'aménagement, de l'entretien et de l'exploitation des ports d'intérêt national et des ports de commerce et de pêche. Organisation de la desserte des îles sauf si l'île appartient à une commune continentale.	Création, aménagement et exploitation des ports maritimes, de commerce et de pêche non transférés Création, aménagement et exploitation des ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance Créer, aménager et exploiter les ports intérieurs transférés Aides aux travaux d'aménagement concernant les cultures marines	Ports de plaisance : création, aménagement, exploitation Ports maritimes de commerce et de pêche : aménagement et exploitation Ports intérieurs : création, aménagement, exploitation Desserte des îles côtières appartenant à la commune
Propriété, aménagement, entretien et exploitation des aérodromes civils d'intérêt régional ou local Organisation de services interrégionaux de transport aérien intérieurs au territoire français et soumis à obligations de service public, par délégation de l'État Organisation de services infrarégionaux de transport aérien intérieurs au territoire français et soumis à obligations de service public	Propriété, aménagement, entretien et exploitation des aérodromes civils d'intérêt régional ou local Organisation de services interrégionaux de transport aérien intérieurs au territoire français et soumis à obligations de service public, par délégation de l'État Organisation de services infrarégionaux de transport aérien intérieurs au territoire français et soumis à obligations de service public, par délégation de la région	Propriété, aménagement, entretien et exploitation des aérodromes civils d'intérêt régional ou local Organisation de services interrégionaux de transport aérien intérieurs au territoire français et soumis à obligations de service public, par délégation de l'État ou de la région
Action économique		
Définition, sur son territoire, des orientations en matière de développement économique Aides aux entreprises	Aides aux entreprises (secteur agricole, cinéma, immobilier d'entreprise) Maintien de services marchands en secteur rural (en complément du bloc communal), aide à l'équipement rural	Participation au capital de sociétés commerciales Aides au maintien des services en milieu rural
Logement et habitat		
Participation au financement du logement	Financement du logement Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) Autorité de rattachement des offices publics de l'habitat	Financement du logement Offices publics de l'habitat Opération programmée d'amélioration de l'habitat

Annexe III

Région	Département	Bloc communal
Environnement		
Chef de file « protection de la biodiversité » Réserves naturelles régionales et réserves naturelles de la collectivité territoriale de Corse.	Inventaire local du patrimoine naturel	Forêts communales Inventaire local du patrimoine naturel

Source : Tableau des compétences établi par la DGCL (novembre 2019), loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale du 21 février 2022, mission.

1.2.2. La coopération intercommunale peut être renforcée au bénéfice de la qualité des investissements

Alors que la coopération intercommunale était envisagée dès ses origines comme une source d'économies d'échelle et de réduction des dépenses communales¹⁶, les études successives n'ont pas permis de montrer de tels effets. En revanche, un consensus se dégage sur l'efficacité de la mutualisation en matière de qualité de service, et en particulier en soutien aux plus petites communes.

Les analyses statistiques et qualitatives menées par la mission conjointe de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale de l'administration (IGA) sur la mutualisation au sein du bloc communal¹⁷, tendent à montrer que la mutualisation est une source d'efficacité des investissements, et non de réduction des dépenses. L'EPCI est avant tout une structure d'investissement complémentaire et les EPCI ont été le support d'une amélioration de la qualité de service sans réduction parallèle du champ d'action des communes.

Les analyses de la mission confirment ces constats : la mutualisation des dépenses d'équipement au niveau de l'EPCI n'a pas progressé depuis 2020 et est limitée à 38 % en 2022. (cf. annexe I).

L'examen de l'exercice par le bloc communal de certaines de ces compétences confirme ces analyses statistiques :

- ◆ le cas de l'eau et de l'assainissement, dont l'absence de transfert est corrélée avec une moindre qualité de service (taux de fuite plus important, mauvaise qualité des eaux distribuées, cf. annexe IV) ;
- ◆ la mutualisation de compétences nécessitant des moyens techniques importants permet de réaliser des investissements non soutenables pour des communes seules, en particulier des petites communes. C'est en particulier le cas des syndicats d'énergie, ou de la compétence scolaire, en particulier dans le contexte de la rénovation énergétique des bâtiments¹⁸, rendue nécessaire par le décret tertiaire. La communauté de communes du Doubs Baumoises rencontrée par la mission a ainsi pu engager la rénovation énergétique de dix bâtiments scolaires, qui n'aurait pas pu être rénovés sans un transfert de la compétence depuis les communes.

¹⁶ La loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines vise ainsi à « *faire ensemble mieux et à moindre coût pour le contribuable, ce que chaque commune seule ne peut faire ou ferait moins bien et à un coût plus élevé* ».

¹⁷ *Les mutualisations au sein du bloc communal*, rapport IGF-IGA, décembre 2014.

¹⁸ Un rapport du secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) et de Ernst&Young, datant de 2013, cité par la mission IGF-IGA sur les mutualisations du bloc communal précitée, conclut notamment que la mutualisation de cette compétence permet une amélioration de la qualité de service et qu'elle bénéficie d'abord aux petites communes à faibles moyens, sans toutefois entraîner d'économies réelles.

La Cour des comptes¹⁹ souligne que les EPCI n'exercent pas pleinement leurs compétences en matière d'investissement, soit parce que la mutualisation n'y est pas effective (délégation de compétences aux communes ou territorialisation qui privent la mutualisation de ses effets), soit parce que les EPCI ne se dotent pas de plans pluriannuels d'investissements (PPI) ou que ceux-ci sont incomplets et non articulés avec ceux des communes membres. Elle appelle donc à généraliser cette programmation, et à l'articuler avec le projet de territoire incluant les enjeux des communes membres. De plus, la subordination de certains de ces transferts de compétences à la définition d'un intérêt communautaire limite dans les faits ces transferts. En effet, la Cour souligne que *« les chambres régionales des comptes (CRC) constatent régulièrement que les critères retenus à cet effet sont insuffisants et maintiennent sous une gestion communale des installations ayant un rayonnement au-delà de leur territoire »²⁰*.

1.3. Des stratégies opérationnelles, confrontant besoins et moyens, sont nécessaires pour territorialiser la planification écologique

1.3.1. La complexité de la hiérarchie des normes en matière de planification territoriale ne garantit pas la cohérence des investissements locaux

L'OCDE recommande de concevoir des stratégies d'investissement :

- ◆ fondées sur l'évaluation des spécificités régionales (ou locales), des avantages comparatifs, du potentiel de croissance, d'innovation et de création d'emplois, des considérations en matière d'équité et de viabilité environnementale ;
- ◆ axées sur les résultats (des objectifs d'action étant clairement définis en amont) ;
- ◆ réalistes et éclairées (c'est-à-dire fondées sur des preuves de la capacité de la région ou de la localité à faire un usage fructueux des investissements) ;
- ◆ anticipatives (les investissements étant à même de positionner les régions et les territoires en termes de compétitivité et de développement durable dans le contexte des tendances mondiales).

¹⁹ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2022 – fascicule 2*.

²⁰ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021 - fascicule 2*.

En renforçant les compétences en matière d'aménagement et d'environnement des régions, la loi NOTRe de 2015 leur a également confié l'élaboration des schémas d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)²¹, dont le caractère intégrateur²² et prescriptif²³ innove par rapport aux schémas régionaux précédents. Elaboré de façon concertée au niveau régional, en impliquant l'ensemble des parties prenantes (État local, collectivités, chambres consulaires), le SRADDET est validé par le préfet de région à l'issue de procédures d'évaluation environnementale et d'enquête publique. Le SRADDET consacre le rôle de « chef de file » de la région en matière d'aménagement du territoire, et organise la cohérence de l'action territoriale avec le bloc communal. Il permet l'articulation avec les autres documents sectoriels de planification prévus au niveau national, suprarégional (bassin versant, massif) et intercommunal (cf. figure 1). Les régions se sont approprié ce document : l'ensemble des régions était doté d'un SRADDET ou en cours d'adoption en avril 2021²⁴.

Toutefois, la Cour des comptes a eu l'occasion de souligner que les SRADDET pouvaient être insuffisamment précis sur la « déclinaison temporelle et géographique détaillée des actions à mener pour atteindre les objectifs du plan », s'agissant de la politique de gestion des déchets²⁵, et des investissements à mener. Bien que la loi prévoie que les plans mentionnent toutes « les installations qu'il apparaît nécessaire de créer, d'adapter ou de fermer afin d'atteindre les objectifs » nationaux²⁶, la Cour note que le recensement est incomplet, les objectifs formulés de façon vague ce qui « prive d'effectivité leur opposabilité aux décisions locales d'investissement », et empêche la région de jouer pleinement son rôle de planificateur.

Le rôle des EPCI dans l'aménagement du territoire se traduit par leur responsabilité dans l'élaboration de plusieurs instruments de planification : schéma de cohérence territoriale (SCoT), plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) lorsqu'ils en ont la compétence, programme local de l'habitat (PLH)²⁷, plan de mobilité (PDM)²⁸ et plan climat-air-énergie territorial (PCAET).

²¹ Article L. 4251-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

²² Il regroupe des schémas séparés jusqu'à présente : le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE), le Schéma régional climat, air, énergie (SRCAE), le Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) et le Schéma régional de l'intermodalité (SRI).

²³ Le SRADDET définit des règles générales pour l'atteinte de ses objectifs, avec lesquelles les schémas locaux (schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que les plans de mobilité, les plans climat-air-énergie territoriaux et les chartes des parcs naturels régionaux) doivent être compatibles.

²⁴ Rapport concernant la contribution des plans climat-air-énergie territoriaux et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires aux politiques de transition écologique et énergétique, IGEDD, mars 2022.

²⁵ Prévention, collecte et traitement des déchets ménagers, Rapport public thématique de la Cour des comptes, septembre 2022.

²⁶ 5° de l'article R. 541-16 du code de l'environnement.

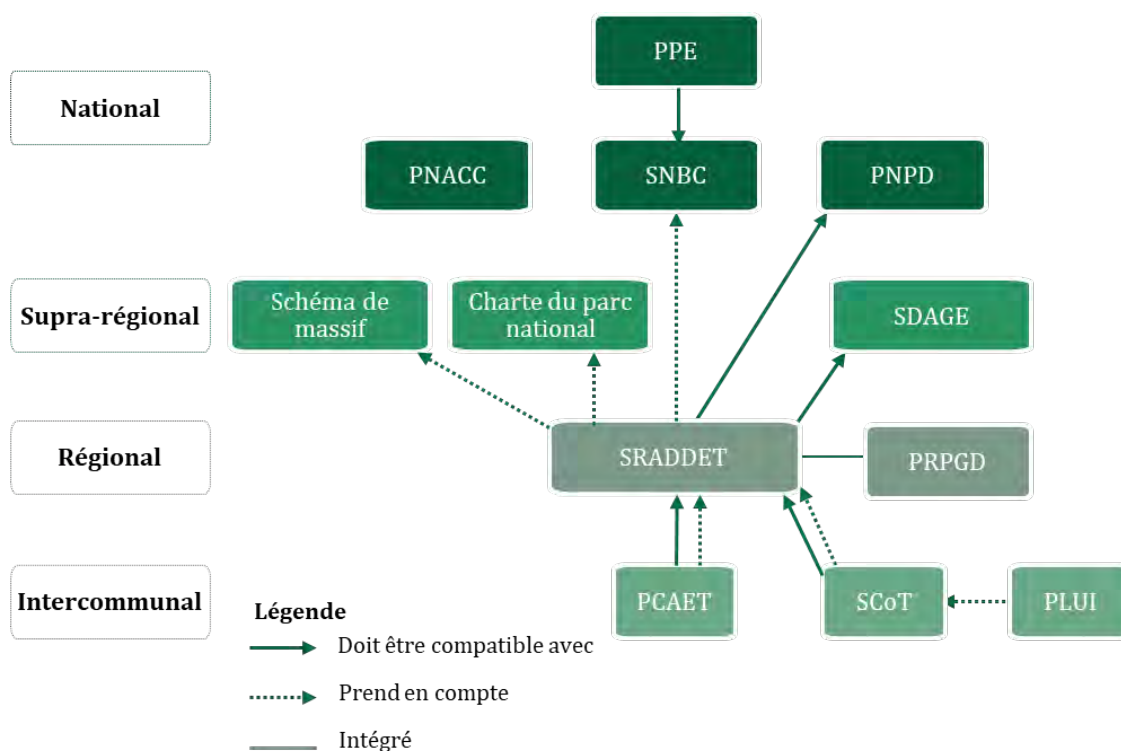
²⁷ Le programme local de l'habitat (PLH) est un document stratégique de programmation de l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques. L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour : les métropoles ; les communautés urbaines ; les communautés d'agglomération ; les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

²⁸ Le plan de mobilité est prévu par l'article L. 1214-3 du code des transports qui le rend obligatoire « dans les ressorts territoriaux des autorités organisatrices de la mobilité inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 221-2 du code de l'environnement ou recoupant celles-ci. »

La tentative de simplification de la hiérarchie des normes des documents d'urbanisme portée par la loi ELAN²⁹ n'a été que partiellement suivie d'effet : la liste des documents opposables aux SCoT et aux documents d'urbanisme locaux s'est allongée³⁰, le double système de compatibilité et de prise en compte de documents de niveau supérieur ou équivalent continue de coexister, seuls les délais de mise en compatibilité des documents ont été assouplis³¹.

Par ailleurs, alors que le SCoT peut valoir PCAET³², l'équivalence semble peu utilisée : alors que 97 % de la population est couverte par un SCoT opposable ou en cours, seuls 52 % des EPCI dit « obligés » avaient adopté leur PCAET en avril 2023, alors que l'obligation réglementaire était fixée au 31 décembre 2016 pour les EPCI regroupant plus de 50 000 habitants, et au 31 décembre 2018 pour ceux regroupant plus de 20 000 habitants³³ (cf. figure 2). Ce décalage dans l'adoption des SRADDET, des SCoT³⁴ et des PCAET montre la longueur des procédures d'adoption de ces documents mais traduit également la difficulté à traduire sur le territoire les orientations des SRADDET.

Figure 1 : Relations entre les documents de planification territoriale et environnementale



Source : Mission.

Lecture : PPE : programmation pluriannuelle de l'énergie ; PNACC : plan national d'adaptation au changement climatique ; SNBC : stratégie nationale bas carbone ; PNPD : plan national de prévention des déchets ; SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ; PRPGD : plan régional de gestion et de prévention des déchets.

²⁹ I de l'art. 46 de la loi ELAN.

³⁰ L'article L. 1311 du code de l'urbanisme est passé de 12 à 18 items.

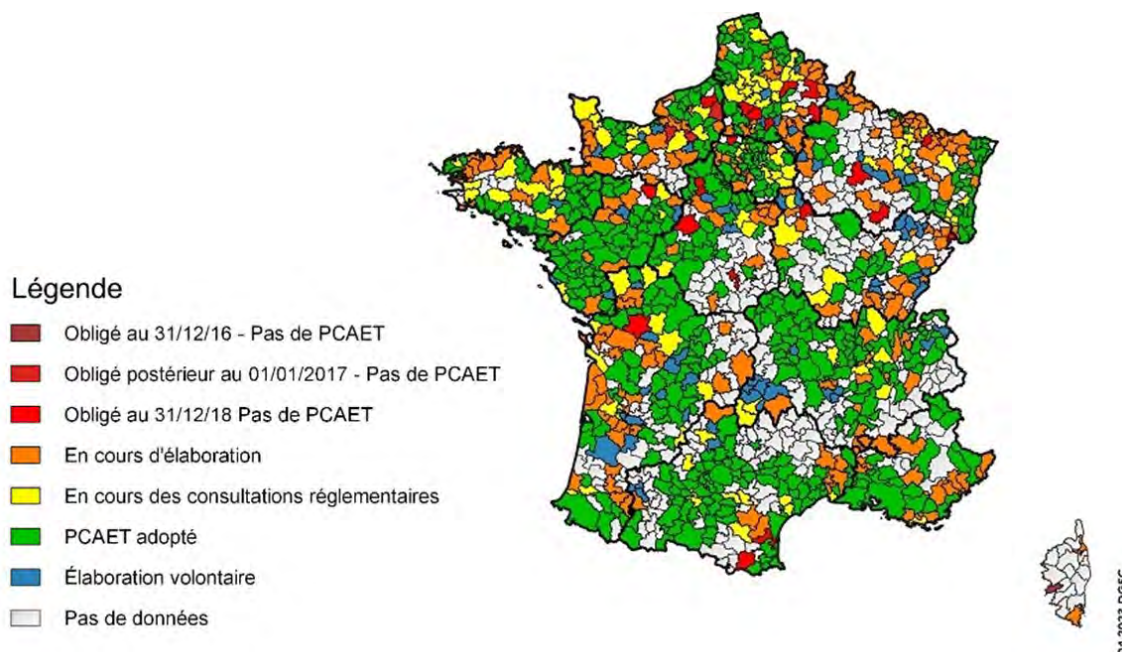
³¹ *La rationalisation de la hiérarchie des normes d'urbanisme est-elle réussie ?*, Élise Carpentier, Droit et Ville 2020/2 (N° 90).

³² Ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020.

³³ Carte de l'avancement des PCAET, Ademe, avril 2023.

³⁴ La durée d'élaboration d'un SCoT varie généralement entre 3 et 5 ans (*source* : page « schéma de cohérence territoriale (SCoT) » sur le site du ministère de l'écologie (ecologie.gouv.fr)).

Figure 2 : Carte des plans climat air énergie territoriaux en avril 2023



Source : Ademe.

Les schémas de planification territoriale dans lesquels doivent s'inscrire les investissements locaux les plus structurants apparaissent ainsi insuffisamment précis et suivis d'effet, notamment dans leur déclinaison au niveau territorial inférieur. La complexité de la hiérarchie des normes, et la nécessité d'une concertation large des parties prenantes rend leur synchronisation « *lente et incertaine* »³⁵ et ne garantit pas la cohérence et la qualité des investissements locaux.

1.3.2. La transition environnementale et la planification écologique nécessitent une déclinaison territoriale effective

Les investissements portés par les collectivités représentent selon les estimations entre 75 % et 90 % des investissements publics nécessaires à la transition climatique et environnementale. Ce chiffre est de 68 % en Allemagne et de 60 % en Italie³⁶.

³⁵ Action climatique du gouvernement, des collectivités territoriales et des entreprises, bilan et propositions, IGF-IGA-IGEDD, décembre 2022.

³⁶ OCDE, Case Study – Key Findings Financing climate objectives in cities and regions to deliver sustainable and inclusive growth, 2019.

Le code de l'environnement dispose à son article L. 222-1 B que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs doivent prendre en compte la stratégie bas-carbone dans leurs documents de planification et de programmation qui ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre³⁷. C'est le cas des SRADDET et PCAET. L'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) estime, dans son bilan de 2022³⁸, que « *les SRADDET reflètent bien les dynamiques positives qui se sont enclenchées dans de nombreuses régions pour s'engager dans la transition bas carbone. Le PCAET apparaît comme une opportunité de mobiliser les acteurs du territoire dont les citoyens ; cependant, l'ambition d'en faire la feuille de route territoriale pour la transition, partagée et portée par les acteurs locaux, n'est pas encore atteinte* ». Insuffisamment précis et partagés, ces documents restent à un niveau stratégique et ne sont pas de nature à orienter les investissements nécessités par la transition environnementale.

Au regard d'une part de la nécessité d'agir d'ici à 2030 pour atteindre les objectifs de la SNBC, et des montants importants d'investissements publics nécessaires, il apparaît indispensable de doter les collectivités d'outils effectifs de planification de leurs investissements, le cas échéant avec le soutien financier de l'État. Au regard des contraintes inhérentes aux SRADDET et PCAET, et de l'absence de volets financiers dans ces documents, il est nécessaire de doter les collectivités territoriales, et en particulier les régions et bloc communal, de documents opérationnels détaillant les actions territorialisées à conduire pour atteindre les objectifs nationaux d'émissions de gaz à effet de serre prévus par la SNBC2. La circulaire de la Première ministre du 29 septembre 2023 relative à la mise en œuvre de la territorialisation de la planification écologique ³⁹ propose en ce sens une déclinaison régionale des objectifs nationaux de réduction des gaz à effet de serre, et leur traduction dans des contrats de réussite de la transition écologique (CRTE) renouvelés au niveau des groupements de communes, qui répond à ces critères (cf. annexe V).

Cette déclinaison territoriale des objectifs nationaux mériterait également d'être étendue aux enjeux d'adaptation. Le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) n° 2 prévoit des mécanismes d'articulation et de suivi des politiques d'adaptation au niveau local (régions et intercommunalités en particulier), mais ces instances apparaissent peu opérantes, en particulier dans la planification des investissements. Aucun des acteurs territoriaux rencontrés par la mission n'ont en effet mentionné ces instances.

La déclinaison territoriale des stratégies d'adaptation ne doit ainsi pas se limiter à des documents d'orientation stratégique, mais bien se refléter dans la conception de chaque nouvel investissement, ce qui « *permet de réduire considérablement les investissements d'adaptation tardifs*. »⁴⁰

³⁷ La mission note toutefois que les collectivités territoriales ne sont pas mentionnées dans la stratégie nationale bas-carbone (SNBC2) en vigueur en dehors du chapitre consacré aux mobilités.

³⁸ *Rapport concernant la contribution des plans climat-air-énergie territoriaux et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires aux politiques de transition écologique et énergétique*, IGEDD, mars 2022.

³⁹ Circulaire n° 6420-SG du 29 septembre 2023 relative à la mise en œuvre de la territorialisation de la planification écologique.

⁴⁰ *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, Jean Pisani, Selma Mahfouz, France Stratégie, mai 2023.

2. Un projet répondant à des besoins définis en amont, faisant l'objet d'une évaluation et appuyé par une ingénierie adaptée

2.1. L'évaluation des besoins et la programmation des investissements ne sont pas systématiques dans les collectivités territoriales

2.1.1. Les démarches d'inventaire et de gestion dynamique du patrimoine ne sont pas généralisées, en particulier au sein du bloc communal

L'évaluation des besoins d'investissement devrait reposer sur une gestion dynamique du patrimoine, et donc sur une connaissance précise de ce patrimoine, sur la capacité à allouer le budget aux opérations prioritaires et à identifier des postes d'économies ou de rationalisation des dépenses. En 2016, l'IGF faisait le constat que cette démarche n'était pas réalisée⁴¹. Reprenant ce constat, particulièrement applicable au patrimoine foncier, « *très largement méconnu et faiblement documenté* », l'Assemblée nationale⁴² formulait la proposition d'« inciter à une meilleure connaissance du patrimoine des collectivités territoriales et à la réalisation d'inventaires ». En 2021, la Cour des comptes partageait encore pour le bloc communal le constat « *du caractère parcellaire des stratégies patrimoniales des collectivités contrôlées, sans que ne soient définis des documents faîtières* »⁴³. Le questionnaire de la mission montre que les départements sont quant à eux mieux dotés : 75 % des répondants ont un inventaire actualisé à échéances régulières, dont 81 % au moins une fois par an (cf. graphique 4).

De nombreuses collectivités se dotent d'outils structurés de gestion du patrimoine, avec des logiciels permettant de suivre l'état du patrimoine, les diagnostics techniques et les besoins d'investissement. Toutefois, la Cour des comptes⁴⁴ constate que l'utilisation par les collectivités territoriales de ces logiciels n'exploite pas toutes leurs fonctionnalités, qu'elle pourrait être renforcée et passe par une meilleure prise en main des outils par les services techniques et par une coordination au sein des collectivités sur leur utilisation. La mission note également que de nombreux outils ont été développés pour accompagner les collectivités dans leur démarche d'inventaire comme le site patrimoine-public.fr, outil proposé par la société Espelia en partenariat avec l'association des maires de France (AMF) pour aider les collectivités à réaliser un schéma directeur immobilier et à mettre en place une gestion dynamique de leur patrimoine.

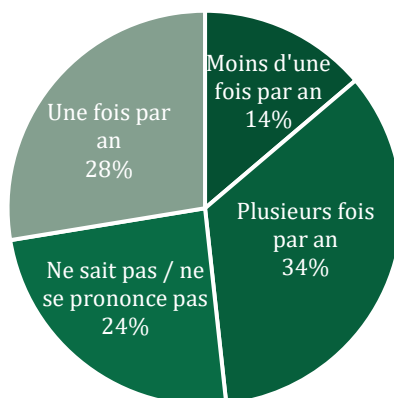
⁴¹ *ibid.*

⁴² Mission « flash » sur l'investissement des collectivités territoriales, Assemblée nationale, 2019.

⁴³ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021, fascicule 2*.

⁴⁴ *ibid.*

Graphique 4 : Fréquence d'actualisation de l'inventaire du patrimoine du département



Source : Questionnaire de la mission. Réponse à la question : à quelle fréquence votre inventaire du patrimoine est-il actualisé ? 27 répondants.

L'absence de stratégie patrimoniale, ou son insuffisance, peut porter préjudice à la qualité de l'investissement, notamment en sous-évaluant les besoins de réhabilitation de l'existant au profit de constructions neuves, qui entraînent par ailleurs de nouvelles dépenses de fonctionnement et de rénovation. En 2022, les travaux de rénovation engagés par les collectivités territoriales, estimés à partir du baromètre de la commande publique d'Intercommunalités de France, représentaient 62 % du montant des travaux totaux, alors que la part nécessaire au maintien en l'état du patrimoine existant peut être évaluée à 80 % des dépenses d'investissement (cf. annexe I).

Une gestion dynamique du patrimoine devrait s'accompagner d'une politique d'optimisation et de cession du patrimoine. L'optimisation vise à adapter l'occupation des bâtiments aux besoins et usages de la collectivité et de sa population. Il peut dès lors s'agir d'adapter le dimensionnement des locaux à leur utilisation réelle, de densifier certains locaux ou de les rendre accessibles à un public plus large (exemple des activités extra-scolaires ou associatives dans les bâtiments scolaires hors temps scolaire). La politique de cession peut se faire dans plusieurs objectifs :

- ♦ l'augmentation des recettes, via les produits des cessions immobilières (17,8 Md€ en cumulé entre 2014 et 2020⁴⁵) ou par l'augmentation des bases fiscales (cession à destination de logements ou d'acteurs économiques) ;
- ♦ la réduction des coûts de fonctionnement induits par les actifs immobiliers vieillissants, en particulier dans le contexte de la rénovation énergétique des bâtiments publics. Ainsi la commune de Meyzieu (69) a pour politique de détruire tout bâtiment municipal vieillissant inoccupé, et a édifié, en 1994, un hôtel de ville rassemblant l'ensemble de ses services, jusqu'alors éparpillés sur le territoire communal⁴⁶.

Par ailleurs, la Cour des comptes notait en 2013 que si les besoins sont dans l'ensemble bien évalués dans les études préalables, les alternatives pour les satisfaire ne sont que rarement examinées, ce qui peut conduire la collectivité à faire un choix non optimal pour son investissement⁴⁷.

⁴⁵ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021*.

⁴⁶ CRC Auvergne-Rhône-Alpes, *Rapport d'observations définitives – Commune de Meyzieu*, mai 2021.

⁴⁷ Cour des comptes, *L'immobilier des collectivités territoriales*, Rapport public annuel 2013.

2.1.2. La programmation pluriannuelle des investissements n'est pas toujours formalisée dans les communes et dans une partie des départements

Le CGCT pose le principe d'une priorisation des travaux et de la programmation pluriannuelle des travaux démarrés chaque année le cas échéant : « *Le budget communal comprend les ressources nécessaires à la couverture des dépenses d'investissement à effectuer au cours de l'exercice pour lequel il a été voté. Le conseil municipal détermine l'ordre de priorité des travaux à effectuer suivant leur caractère d'urgence et de nécessité. La délibération intervenue comporte une évaluation de la dépense globale entraînée par l'exécution de ces travaux, ainsi qu'une répartition de cette dépense par exercice si la durée des travaux doit excéder une année, et l'indication des ressources envisagées pour y faire face* »⁴⁸.

Cette programmation n'est pas formalisée dans une part importante de communes, et prend la forme d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) dans la majorité des départements et régions. Dans une enquête de 2014⁴⁹, la Caisse des dépôts montrait que si seules 55 % des communes et intercommunalités avaient recours aux PPI, la quasi-totalité des départements (81 %) et des régions (100 %) en avaient mis en place. La mission n'est pas en mesure de confirmer ce chiffre pour le bloc communal, mais l'ensemble des départements ayant répondu au questionnaire envoyé aux départements (cf. encadré 1) sont dotés d'un PPI (la lecture de rapports des chambres régionales des comptes (CRC) modère toutefois ce propos : le département de l'Allier⁵⁰ et de l'Indre⁵¹ n'en sont par exemple pas dotés). Ce PPI couvre systématiquement le patrimoine bâti (97 % des PPI), la voirie (97 %) et fréquemment les flottes de véhicules (86 %), et les réseaux (66 %) (cf. graphique 5).

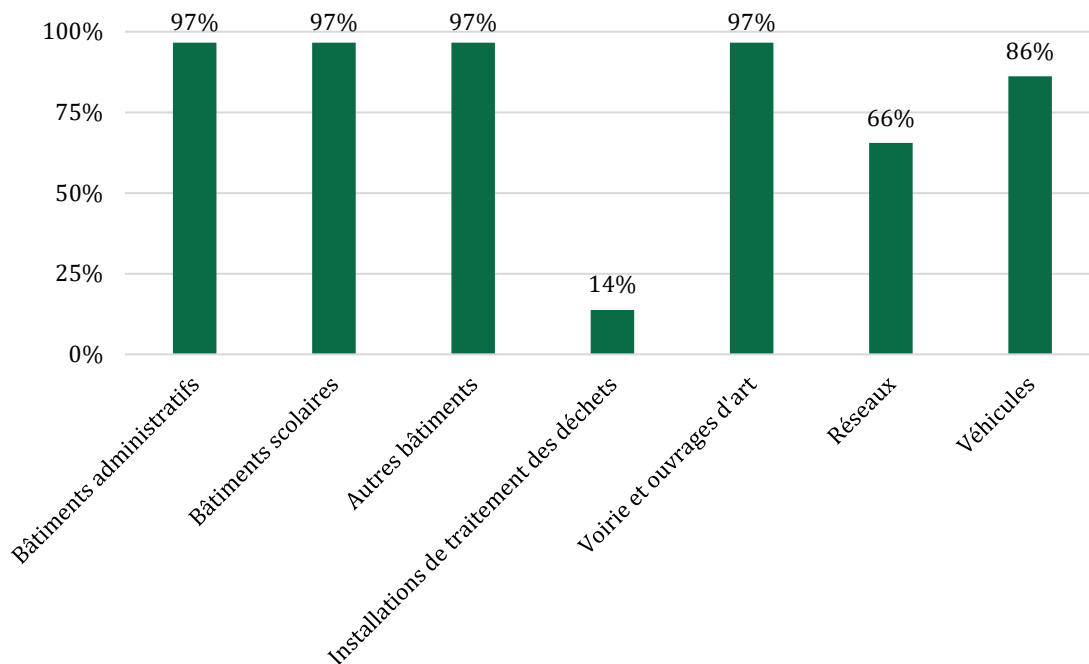
⁴⁸ Article L. 2311-2 du CGCT.

⁴⁹ « *Enquête sur l'investissement des collectivités locales : vers un changement en profondeur ?* », Groupe Caisse des dépôts, Conjoncture, n°49, novembre 2014.

⁵⁰ Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, Rapport d'observations définitives, département de l'Allier, juin 2023.

⁵¹ Chambre régionale des comptes de Centre-Val-de-Loire, Rapport d'observations définitives, département de l'Indre, mars 2021.

Graphique 5 : Thématiques couvertes par les PPI des départements ayant répondu au questionnaire



Source : Questionnaire mission.

S'agissant des communes, la Cour des comptes souligne que « *les pratiques et les modes d'organisation sont hétérogènes mais tendent néanmoins à se structurer autour d'outils de régulation comme les plans pluriannuels d'investissement et d'usages régulièrement encouragés par les juridictions financières, tant relatifs à la phase de décision qu'à la préparation de celle-ci* »⁵²

2.2. L'évaluation ex ante des grands investissements locaux gagnerait à être renforcée, et complétée d'une évaluation *in itinere* pour les projets de moindre dimension

2.2.1. L'évaluation socio-économique ex ante est obligatoire pour les grands investissements de l'État, et son extension aux collectivités locales pose question

L'évaluation socio-économique est une analyse coûts-bénéfices » qui a pour objet d'estimer le bénéfice socio-économique actualisé d'un investissement public, défini comme étant la différence entre les avantages et les coûts de la réalisation de cet investissement, exprimés en euros et « actualisés », sur sa durée de vie et pour l'ensemble de la société. Elle dépasse ainsi la seule analyse financière, en ce qu'elle intègre les externalités, positives comme négatives, d'un projet pour l'ensemble de la société.

⁵² Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021, fascicule 2*.

Cette évaluation a été rendue obligatoire pour les investissements publics par l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de 2012, précisé par le décret n° 2013-1211 d'application de cet article qui confiait au commissariat général à l'investissement (CGI) la responsabilité d'assurer un inventaire des projets dont le financement public dépasse 20 M€ et de coordonner les contre-expertises, exigées pour les projets dont le financement public dépasse 100 M€. Les financements des collectivités territoriales et de l'Union européenne ne sont pas concernés par cette obligation, en dehors des projets pour lesquels la contribution financière de l'État est supérieure à 20 M€. Dans un premier bilan de ces dispositions réalisé en 2016, l'IGF⁵³ faisait le constat que « *le rôle de l'évaluation socio-économique et des contre-expertises dans la prise de décision semble très limité* » et que « *les preuves de la diffusion et de l'appropriation de la démarche d'évaluation socio-économique au sein des ministères et des porteurs de projet demeurent, à l'exception du secteur des transports, rares* ». Considérant la place des investissements locaux dans l'investissement public, et l'intérêt à diffuser la démarche, l'IGF proposait d'envisager une extension de cette obligation aux projets des collectivités territoriales « *sous réserve d'un accompagnement méthodologique préalable* », et en particulier de référentiels méthodologiques simplifiés.

Dans un rapport de septembre 2023⁵⁴, l'IGF concluait que le référentiel en matière d'évaluation socio-économique n'était « *ni stabilisé ni évident* ». Dès lors, la capacité de l'évaluation socio-économique à objectiver les décisions d'investissement n'est pas complète, et doit être renforcée. En effet, le guide méthodologique supervisé par un comité d'experts mis en place par France Stratégie en 2017 est jugé trop théorique et difficilement applicable par les porteurs de projets eux-mêmes. Dans ce contexte, le rapport propose de revoir la procédure et de définir clairement les attendus de cette évaluation. Celle-ci doit notamment être réalisée en parallèle de la conception du projet pour prendre en compte l'ensemble des coûts et bénéfices, sur la base d'un référentiel clair établi par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI).

2.2.2. Des modes d'évaluation spécifiques ont été développés dans le secteur des transports

L'évaluation socio-économique des projets d'infrastructures de transport est obligatoire depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI). Cette loi, et les textes réglementaires qui en découlent⁵⁵, posent trois principes fondamentaux :

- ◆ le critère de l'efficacité économique et sociale fonde les choix publics en matière d'infrastructures, d'équipements et de matériels de transport ;
- ◆ les grands projets d'infrastructures sont définis comme l'ensemble des projets d'infrastructures dont le coût hors taxe dépasse 83 M€, ainsi que les projets de transports guidés ou ferrés ou encore les nouvelles routes de plus de quinze kilomètres ;
- ◆ l'évaluation de cette efficacité se fait au moyen de critères homogènes, qui intègrent les impacts des effets externes des projets de transport.

La démarche d'évaluation se structure en trois volets : l'analyse stratégique, l'analyse des effets et la synthèse. Cette structure vise à aller au-delà du calcul d'indicateurs socio-économiques et de fonder l'analyse sur les besoins du territoire, les objectifs du projet et la comparaison des alternatives.

⁵³ IGF, *Évaluation des procédures d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics*, décembre 2016.

⁵⁴ IGF, *Évaluation des procédures d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics*, septembre 2023.

⁵⁵ Codifiés respectivement aux articles L 1511-2 et suivants et R. 1511-2 et suivants du code des transports.

Cette évaluation socio-économique est complétée d'une évaluation environnementale, qui prend la forme d'une étude d'impact, analysant les effets du projet de transport sur l'environnement (dont certains sont repris dans l'évaluation socio-économique). La cohérence des deux évaluations doit être recherchée. Toutefois, en 2017, l'autorité environnementale⁵⁶, qui examine de concert l'étude d'impact environnemental et l'évaluation socio-économique, estimait que celle-ci présentait fréquemment des incohérences avec l'étude d'impact, et ne permettait pas de prendre en compte des enjeux environnementaux comme la biodiversité, la consommation d'espaces naturels ou de sols agricoles.

Le secteur des transports se caractérise également par la réalisation d'un bilan ex-post de la valeur actualisée nette (VAN) des projets, qui permet, par comparaison avec la VAN estimée ex-ante, de faire progresser les évaluations des projets suivants.

2.2.3. Les collectivités locales sont les principales commanditaires des évaluations ex ante réalisées par des acteurs publics, mais cette pratique reste limitée en valeur absolue et peu formalisée

Le constat de l'insuffisance d'évaluation ex-ante des projets d'investissement est partagé par de nombreux observateurs des investissements des collectivités territoriales. Dans une enquête réalisée en décembre 2014⁵⁷, par la Caisse des dépôts et consignations, portant sur un échantillon de communes et d'EPCI de plus de 10 000 habitants, de départements et de régions, les collectivités interrogées déclarent à 65 % ne pas avoir mis en place d'évaluation des charges d'exploitation de leurs investissements, et à 70 % ne pas réaliser d'évaluation de leur impact économique. De même, les CRC constatent « *presque unanimement l'absence de dispositif d'évaluation ex-ante ou ex-post et de mesure de la performance des investissements réalisés.* »⁵⁸ De plus, le soutien de l'État à ces investissements se fait sans évaluation socio-économique précise : bien que les instructions sur l'attribution des soutiens de l'État à l'investissement local demandent de porter attention à l'évaluation socio-économique des projets locaux, les préfets n'ont dans les faits pas de soutien ou de guide opérationnel pour effectuer ces évaluations⁵⁹.

Une étude menée par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) auprès de 104 collectivités, complétée de 11 monographies, confirme le caractère hétérogène des pratiques d'évaluation⁶⁰. L'étude fait le triple constat :

- ◆ d'une fragilité des fonctions d'évaluation, ex-ante comme ex-post ;
- ◆ d'un cantonnement de l'évaluation à ses aspects techniques, sans appropriation de ses principes ou de ses résultats par les élus ;
- ◆ d'une plasticité des évaluations, menées en accompagnement des projets plutôt qu'en vue de juger la qualité de ces projets.

⁵⁶ Autorité environnementale, Note délibérée du 30 août 2017 – Evaluations socio-économiques des projets de transport.

⁵⁷ Enquête sur l'investissement des collectivités locales : vers un changement en profondeur ? ; Caisse des dépôts et consignations, décembre 2014.

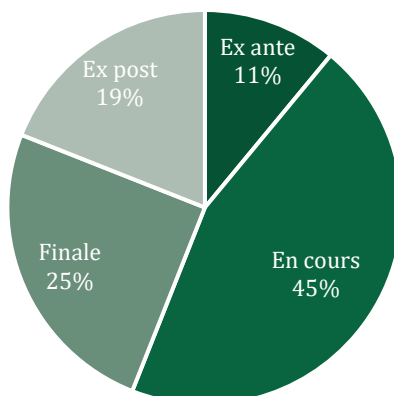
⁵⁸ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021, fascicule 2*.

⁵⁹ Cour des comptes, référé S2021-1036, *Les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local*, mai 2021.

⁶⁰ CNFPT, *Étude sur le rôle et les pratiques d'évaluation de l'action publique territoriale*, asdo études, octobre 2018.

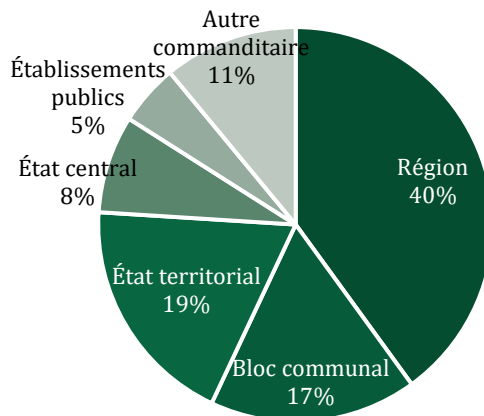
Le baromètre 2021 de l'évaluation publié par la Société française d'évaluation⁶¹ montre quant à lui que la pratique de l'évaluation s'installe dans les collectivités, qui la pratiquent aussi régulièrement que l'État, avec une centaine d'évaluations menées chaque année. Toutefois ces évaluations sont principalement menées en cours de programme (45 % des évaluations), ou une fois celui-ci terminé (44 %), l'évaluation ex-ante ayant une part minimale (11 %) (cf. graphique 6). Les collectivités territoriales réalisent 57 % des évaluations ex-ante, contre 25 % pour l'État⁶² (cf. graphique 7). Ces évaluations restent peu diffusées, ce qui limite leur capacité de peser dans le débat public.

Graphique 6 : Phase de réalisation des évaluations recensées de 2007 à 2020



Source : Baromètre de l'évaluation des politiques publiques 2021, Société Française d'évaluation.

Graphique 7 : Commanditaires des évaluations ex ante



Source : Baromètre de l'évaluation des politiques publiques 2021, Société Française d'évaluation.

⁶¹ Société française d'évaluation, *Baromètre de l'évaluation des politiques publiques 2021*.

⁶² La forte part des régions s'explique par l'importance des évaluations ex ante des fonds européens.

2.2.4. Malgré ses difficultés pratiques, l'évaluation *ex ante* est nécessaire pour les grands investissements publics, et doit s'accompagner d'une meilleure évaluation *in itinere* de l'ensemble des projets

L'évaluation reste une pratique peu répandue en France. Parmi les limites les plus fréquemment évoquées par la littérature, figurent :

- ◆ l'ambivalence de ses méthodes : *« le concept englobe en réalité deux types d'activité qui ne ressortent pas des mêmes logiques : une discussion, à caractère essentiellement scientifique, fondée sur des procédures d'analyse visant à produire une vérité, puisqu'elle vise à statuer sur ce qui est ; une discussion sur l'efficacité, dans la mesure où celle-ci est bien un jugement sur une politique, c'est-à-dire une action orientée vers un but »*⁶³ ;
- ◆ la difficulté à construire un discours partagé entre les acteurs de l'évaluation, représentant l'expertise étatique garante de l'intérêt générale, et la société civile, bénéficiaire de l'action dont il s'agit d'évaluer les effets⁶⁴ ;
- ◆ l'absence de données pour réaliser l'évaluation, lorsque celle-ci n'a pas été anticipée ;
- ◆ l'absence d'utilisation immédiate de l'évaluation pour piloter la performance, alors qu'une *« interrogation constante sur l'organisation et les moyens des services publics [est nécessaire] pour que leur performance puisse être en permanence améliorée. Il s'agit de faire en sorte qu'action publique rime avec efficacité »*⁶⁵ ;
- ◆ la culture politique française qui distingue gestion et politique, et dévalorise le principe de l'évaluation, qui porte en elle le risque des critiques de politiques menées par les élus.

Dans ces conditions la pratique de l'évaluation en cours d'action paraît plus pertinente afin d'être intégrée à l'action publique et de participer à son pilotage. C'est la conclusion d'une recherche-intervention menée sur des actions du contrat local de santé d'une ville de 2018 à 2020⁶⁶. Si cette recherche ne concerne pas un projet d'investissement, l'évaluation tout au long de la durée de vie de l'investissement (par exemple, s'agissant d'un équipement sportif ou de loisir) pourrait présenter les mêmes bénéfices pour la qualité de cet investissement, en permettant de réévaluer le besoin et l'utilisation de l'investissement selon les usages constatés (voir également partie 3.1.1 sur les coûts de fonctionnement induits).

Toutefois, le développement des évaluations en cours trouve ses limites en matière d'investissement, dès lors qu'un projet d'investissement est par définition durable, et entraîne des coûts de fonctionnement voire d'investissement sur toute sa durée de vie. Dès lors, malgré ses limites, l'évaluation *ex-ante* doit continuer à être promue. Au regard des limites de la procédure actuelle d'évaluation socio-économique, des coûts et délais importants qu'elle implique, ainsi que de la faible diffusion de la pratique de l'évaluation *ex-ante* au sein des collectivités, la mission estime que les conditions ne sont pas réunies à ce jour pour son extension aux projets portés par les collectivités territoriales. Il serait toutefois souhaitable que cette réflexion soit menée dans le cadre des travaux de refonte de la procédure d'évaluation préconisées par le rapport de septembre 2023, en associant les représentants des collectivités territoriales. Ces travaux devraient aboutir à la définition de conditions d'extension de cette obligation, en particulier sur des secteurs de politiques publiques et des montants de financement public adaptés aux collectivités territoriales.

⁶³ « Évaluation des politiques publiques : les leçons de l'expérience », Patrice Duran, *Revue Française d'Administration Publique*, 2021/1, n° 177.

⁶⁴ « Éléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France », J.-C. Barbier, *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2, 2020.

⁶⁵ « Les cinq défis de l'évaluation », Didier Migaud, *Revue Française d'Administration Publique*, 2013/4.

⁶⁶ « Évaluation des politiques publiques : vers une pratique intégrée au pilotage de l'action publique », Françoise Goter, Samia Khenniche, *Gestion et management public* 2022/3 (Volume 10 / N° 3).

Proposition n° 1 : Mener, dans le cadre des travaux de refonte de la procédure d'évaluation socio-économique, une réflexion en lien avec les représentants des collectivités territoriales sur la pertinence et les conditions d'une extension de cette procédure aux investissements publics locaux. (*SGPI, DGCL*).

2.3. Les capacités d'ingénierie des collectivités locales doivent être renforcées, en particulier en matière de transition environnementale

L'ingénierie territoriale est définie par l'ancienne délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) comme « *l'ensemble des savoir-faire professionnels dont ont besoin les collectivités publiques et les acteurs locaux pour conduire le développement territorial ou l'aménagement durable des territoires, complété par l'ensemble des concepts, outils et dispositifs mis à la disposition des acteurs du territoire pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation de leurs projets de territoire* ».

Seule l'ingénierie technique sera abordée dans la présente partie, l'ingénierie financière des collectivités territoriales étant l'objet de l'annexe V.

2.3.1. L'ingénierie publique locale s'est structurée autour des agences techniques départementales, qui ne couvrent toutefois pas l'ensemble des territoires et des besoins

2.3.1.1. Des agences techniques départementales sont constituées dans 77 départements

Le retrait de l'État de l'ingénierie locale (cf. encadré 2) n'a pas été compensé de la même façon dans tous les territoires : tous les départements n'ont pas développé d'agences techniques généralistes, les EPCI éprouvent des difficultés à mutualiser des compétences, mais également à recruter les profils nécessaires. Ce constat était effectué par le CGEDD dans sa mission sur la suppression de l'ATESAT en 2017⁶⁷, qui constatait également que les collectivités avaient, dans leur grande majorité, recruté de nouveaux personnels, et non les agents de l'État précédemment en charge du sujet.

Trois types d'organisations internes, ayant recours à l'externalisation dans des proportions variables, ont vu le jour selon les collectivités concernées :

- ◆ la constitution d'un bureau d'études en interne pour les collectivités les plus importantes ;
- ◆ la mutualisation horizontale entre collectivités ou entre syndicats ;
- ◆ la création d'agences départementales fournissant aux collectivités adhérentes une offre d'ingénierie hors du champ concurrentiel⁶⁸.

⁶⁷ CGEDD, *Mission d'évaluation des réformes ATESAT et ADS*, 2017.

⁶⁸ L'article L. 5511-1 du CGCT autorise un département, des communes et des EPCI à créer entre eux un établissement public dénommé « *agence départementale* », chargée d'apporter aux collectivités territoriales et EPCI du département qui le demandent « *une assistance d'ordre technique, juridique ou financier* ».

Encadré 2 : L'assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT)

Les communes ont longtemps bénéficié de services assurés par l'État, pour la gestion courante de la voirie et l'assistance à leurs opérations de voirie et d'aménagement, sous le nom d'aide technique à la gestion communale (ATGC). La loi du 29 septembre 1948 a donné un cadre légal aux prestations effectuées pour le compte des communes dans le cadre de l'ingénierie publique. La loi n° 92-125 du 6 février 1992 prévoyait que « les services déconcentrés de l'État peuvent concourir par leur appui technique aux projets de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération qui en font la demande. » Ce dispositif a été en vigueur jusqu'en 2001, date à laquelle l'assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) a remplacé l'ATGC.

La directive européenne sur les services de 1995 a conduit à qualifier l'ATESAT de service d'intérêt économique général (SIEG), à énumérer de façon limitative les missions remplies et à limiter son bénéfice aux communes entre 2 000 et 10 000 habitants en fonction de leur potentiel fiscal et à leurs groupements de moins de 15 000 habitants et dont le potentiel fiscal est inférieur à un montant fixé par décret.

L'ATESAT a été supprimée par la loi de finances pour 2014.

Source : CGEDD, Mission d'évaluation des réformes ATESAT et ADS, 2017.

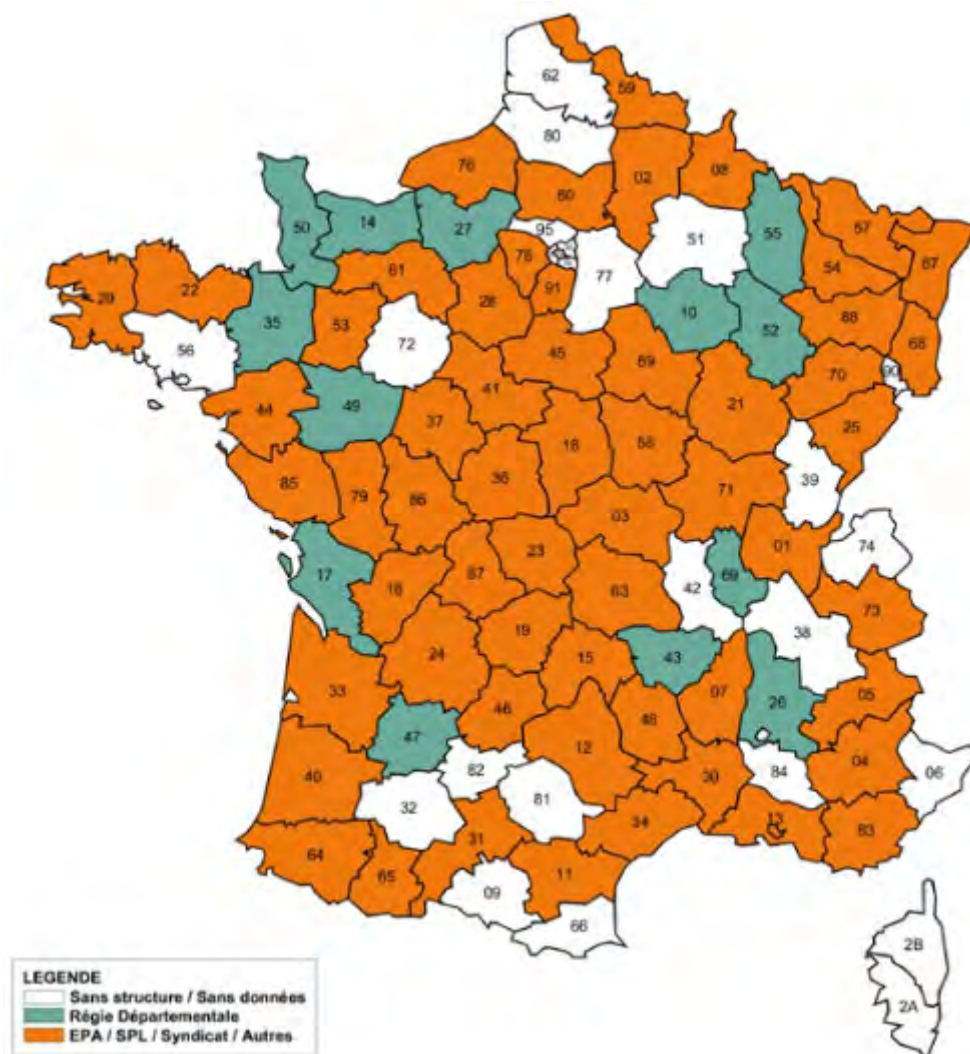
D'après le recensement effectué en 2019 par l'Association nationale des agences techniques départementales (ATD), cité par le Sénat⁶⁹, 70 départements apportent une assistance technique, juridique ou financière dont (cf. figure 3) :

- ◆ 55 départements sous forme d'agence technique départementale ;
- ◆ 15 départements sous forme de régie.

Leurs moyens cumulés s'établissent à environ 70 M€ et 860 agents. Dans les départements où une ATD est constituée, entre 50 % et 100 % des communes sont adhérentes.

⁶⁹ Sénat, *Les collectivités et l'ANCT au défi de l'ingénierie dans les territoires*, 2020.

Figure 3 : Offre d'ingénierie départementale



Source : Association nationale des directrices et directeurs d'agences techniques départementales (ANDATD).

Si, selon le Sénat, le fonctionnement des ATD, et notamment le grand nombre de communes adhérentes, permet de limiter les biais politiques dans le soutien aux projets communaux, les moyens des agences ne sont pas homogènes sur le territoire national et l'efficacité du service rendu dépend, en particulier dans les plus petites structures, des relations entretenues avec la collectivité bénéficiaire.

2.3.1.2. L'organisation interne de l'ingénierie dépend de la taille de la collectivité

Encadré 3 : Maîtrise d'ouvrage publique, assistance à maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre

La maîtrise d'ouvrage publique des projets d'investissement est encadrée par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi MOP. La loi prévoit notamment que le maître d'ouvrage définit les objectifs de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire avant de les confier à un maître d'œuvre privé. Pour ce faire, la maîtrise d'ouvrage repose sur deux missions complémentaires :

- direction d'investissement : mission relevant généralement du pouvoir exécutif de la collectivité maître d'ouvrage, qui décide de l'opportunité et de la faisabilité des opérations, de leur financement, de la passation des commandes et de la réception des travaux ;

Annexe III

- conduite d'opération : mission assurée par les services techniques du maître d'ouvrage ou externalisée, qui suit l'exécution du projet et notamment la passation des marchés publics, la coordination des acteurs du projet, le conseil au maître d'ouvrage pour les choix techniques modifiant la commande initiale, le respect des exigences réglementaires et notamment de sécurité.

Afin de mener une opération, le maître d'ouvrage doit s'entourer des compétences nécessaires à la définition du projet, à sa conception et à l'exécution des travaux, et peut s'appuyer sur des prestataires d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Ce terme regroupe un large panel d'interventions possibles, des études préalables aux relations avec le maître d'œuvre, mais également à la mise en service et exploitation de l'équipement. La conduite d'opération externalisée est un cas particulier d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Le projet est réalisé par un maître d'œuvre, chargé d'apporter une réponse « *architecturale, technique et économique*⁷⁰ » au maître d'ouvrage. Ses relations avec le maître d'ouvrage sont l'objet d'un contrat qui définit sa mission permettant à la fois la conception du projet et le contrôle de sa bonne réalisation.

Source : Cerema, Fiche L'Essentiel - Les acteurs d'une opération de construction, octobre 2022.

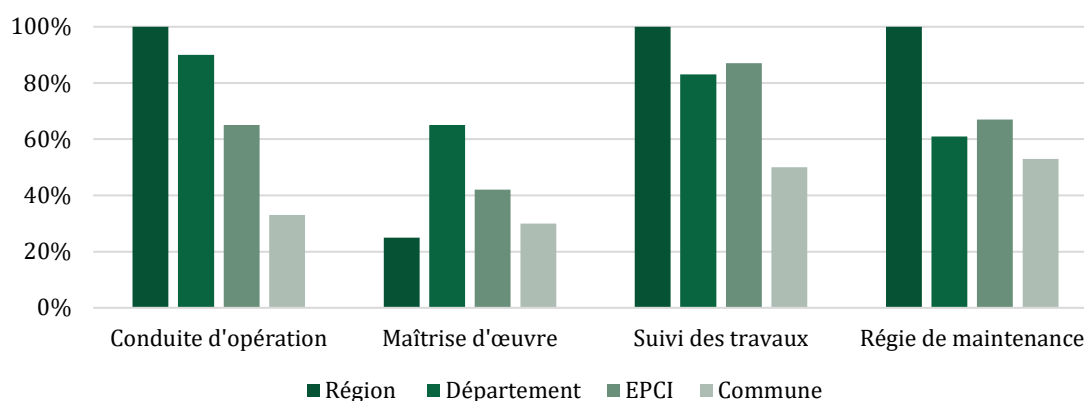
L'organisation de la fonction de maîtrise d'ouvrage et de l'ingénierie associée (cf. encadré 3) est variable selon les collectivités considérées. Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) a conduit une enquête en 2021 sur les pratiques en matière de gestion de patrimoine immobilier des collectivités territoriales⁷¹. Cette enquête dresse les constats suivants sur l'organisation des services en charge de la fonction immobilière :

- ♦ moins de 30 % des collectivités sont dotées d'un service consacré à la gestion du parc immobilier mais les régions et départements en sont plus souvent dotés que la moyenne ;
- ♦ la gestion opérationnelle (suivi des travaux et maintenance des équipements) est assurée par un service bien identifié dans plus de la moitié des cas, quel que soit le niveau de collectivité, la maîtrise d'œuvre interne est quant à elle l'exception pour la plupart des collectivités, en-dehors des départements (deux tiers des départements répondants sont dotés d'un tel service, probablement lié à la compétence voirie) (cf. graphique 8) ;
- ♦ la gestion patrimoniale est suivie par les élus dans 88 % des communes, en particulier lorsqu'elles n'ont pas de service dédié. Dans 63 % des collectivités, la gestion patrimoniale fait de plus l'objet d'un suivi par les directions générales des services (DGS).

⁷⁰ Article 7 de la loi maîtrise d'ouvrage public du 12 juillet 1985.

⁷¹ Cerema, *La gestion du patrimoine immobilier des collectivités territoriales*, juillet 2021. Le questionnaire a fait l'objet de 149 réponses complètes, 216 réponses au total, dont 155 communes, 35 EPCI, 17 départements et 4 régions.

Graphique 8 : Présence de services techniques au sein de la collectivité



Source : Cerema, La gestion du patrimoine immobilier des collectivités territoriales, juillet 2021. 216 réponses. Lecture : 100 % des régions répondantes disposent d'un service chargé de la conduite des opérations.

Les communes et les structures intercommunales regroupaient en 2014 près de 75 % des emplois de la filière technique⁷², qui est toutefois principalement constituée d'agents de mise en œuvre ou entretien, et non de fonctions de pilotage ou conception.

La Cour des comptes fait le constat d'une faible mutualisation des services techniques au sein des EPCI, qui se fait le plus souvent entre la seule ville-centre et l'intercommunalité⁷³. Les EPCI ont toutefois vu croître leurs effectifs en ingénierie : le CGEDD⁷⁴ montre ainsi que « si de 2014 à 2020, les effectifs de catégorie A et B pour la filière technique des organismes communaux ont baissé de près de 7 %, ils ont pour les organismes intercommunaux progressé de près de 34 %. Même en prenant en compte les promotions internes, il y a bien eu ces dernières années une augmentation nette des effectifs de l'ingénierie technique territoriale dans les EPCI. » Toutefois, ces EPCI n'ont souvent pas la taille critique (estimée à 50 000 habitants par le CGEDD) nécessaire à l'organisation en interne d'une ingénierie de bon niveau.

Les plus petites communes et leurs groupements n'ont le plus souvent pas les moyens de développer leur propre ingénierie, ce qui les empêche d'accéder aux mesures de soutien à l'ingénierie proposées par l'État, qui nécessitent un minimum de compétences techniques pour les plus généralistes, ou un service technique dédié pour l'offre du Cerema.

Cette fragilité de l'ingénierie territoriale des petites collectivités se reflète dans leur moindre capacité à engager des projets, à répondre aux appels à projets des financeurs locaux et nationaux et à mener à bien les investissements, même lorsque ceux-ci sont financés. Une préfecture a ainsi partagé avec la mission le constat d'une sous-consommation de la mesure « ingénierie » du fonds vert dans une partie du territoire régional « car les communes les moins dotées en ingénierie sont précisément celles qui ont des difficultés à déposer un dossier sur démarches-simplifiées. » La mission a également fait le constat d'une sous-exécution chronique des dotations d'investissement de l'État, qui peut s'expliquer par le manque de moyens pour assurer l'exécution des projets (cf. annexe V).

⁷² CNFPT, *L'emploi technique dans les collectivités territoriales à fin 2014 : filière, services et métiers*, septembre 2017.

⁷³ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021, fascicule 2*.

⁷⁴ CGEDD, *Le rôle du Cerema en matière d'appui aux collectivités territoriales*, 2021.

Dans le contexte de la transition environnementale, cette fragilité pourrait conduire ces collectivités à sous-investir ou à insuffisamment prendre en compte les enjeux du changement climatique dans leurs décisions d'investissements. Dans une étude de cas de cinq démarches territoriales, I4CE fait ainsi le constat que : « *Les territoires déjà dotés d'une ingénierie avec des ressources humaines et techniques, qu'il s'agisse d'un syndicat mixte de SCOT, d'une maîtrise d'ouvrage dédiée aux projets d'aménagement urbain, d'un Établissement Public territorial de Bassin par exemple, sont mieux armés pour intégrer l'adaptation dans les politiques existantes mais aussi répondre au fil de l'eau à des appels à projet. Les petites collectivités, en revanche, ne disposent ni de moyens pour s'inscrire dans des logiques d'appels à projet ni d'ingénierie technique à proprement parler pour intégrer les enjeux climatiques.* ». ⁷⁵

La question des compétences d'ingénierie, en particulier liées à la transition environnementale et énergétique, n'est toutefois pas perçue comme bloquante ou anticipée par les collectivités territoriales ⁷⁶.

2.3.1.3. Face à ces insuffisances, l'externalisation est généralisée

L'ingénierie représente 11 % de la commande publique des collectivités en 2022⁷⁷. La Cour des comptes fait le constat que l'externalisation est généralisée pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des projets d'envergure. Les entretiens menés par la mission montrent que les collectivités ont une approche pragmatique de l'externalisation et de ses modalités, qui dépend des capacités disponibles en interne et de leurs priorités, ainsi que de la complexité et de la durée des projets. Les collectivités peuvent également avoir une approche mixte selon leurs besoins, en réalisant en régie des travaux courants, et en externalisant les travaux plus spécialisés, également dans un objectif de soutien à l'emploi local.

Le CGEDD estimait en 2021 à 19 000 équivalents temps plein la part des salariés de l'ingénierie privée effectuant des missions d'ingénierie territoriale.

2.3.2. Le soutien offert par l'ANCT gagnerait à être recentré sur les enjeux de cohésion et appuyé de façon plus claire sur les services déconcentrés de l'État

2.3.2.1. L'ANCT offre un soutien en ingénierie généraliste aux collectivités territoriales

Créée par la loi n°2019-753 du 22 juillet 2019, l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) conseille et accompagne les collectivités territoriales et leurs groupements dans leurs projets de développement dans « *les territoires caractérisés par des contraintes géographiques, des difficultés en matière démographique, économique, sociale, environnementale ou d'accès aux services publics* » ⁷⁸. Elle s'appuie pour réaliser ses missions sur cinq partenaires identifiés par la loi : l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'agence nationale de l'habitat (ANAH), l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), la caisse des dépôts et consignations (CDC).

⁷⁵ I4CE, *Défis rencontrés par cinq démarches territoriales qui cherchent à être à la hauteur des enjeux d'adaptation*, novembre 2021.

⁷⁶ HoRHizons, le baromètre des tendances RH de l'emploi public local, septembre 2022.

⁷⁷ Baromètre de la commande publique, premier semestre 2022, Vecteur Plus pour ADCF.

⁷⁸ Article L. 1231-1 du CGCT.

Les programmes de l'ANCT à destination des collectivités territoriales s'appuient sur trois types de leviers :

- ♦ des **programmes nationaux thématiques**, dotés de 21 M€ en 2022, qui visent à créer une dynamique autour d'un enjeu donné (ex : action cœur de ville, petites villes de demain). Les territoires sont identifiés au niveau national et bénéficient d'ingénierie de projet ainsi que de la possibilité de participer à certains programmes et mises en réseau ;
- ♦ des **contrats de cohésion territoriale**, notamment devenus les CRTE ;
- ♦ un **accompagnement sur mesure** au montage de projets en vue d'une demande de subvention auprès d'un opérateur spécialisé comme l'Ademe ou le Cerema. L'ANCT bénéficie de 20 M€ d'autorisations d'engagements à cette fin, qui financent des marchés à bon de commande auprès d'opérateurs de conseil privé, permettant de disposer d'une offre sur mesure, à disposition de toutes les collectivités.

2.3.2.2. Appréciée par les bénéficiaires, l'offre de services de l'ANCT ne permet pas de lever l'ensemble des obstacles à l'investissement des collectivités territoriales

Le Sénat⁷⁹ note que l'agence est bien perçue par les porteurs de projets soutenus, et que 95 % des projets transmis à l'agence trouvent un soutien quelle que soit sa forme. Les entretiens réalisés par la mission montrent que le financement de postes de chefs de projet dans le cadre des programmes nationaux de l'ANCT est très apprécié, et a permis de soutenir les dynamiques locales existantes.

Ce soutien financier trouve toutefois ses limites, en l'absence de prévisibilité du financement sur plusieurs années⁸⁰. En outre, il ne lève pas les difficultés de recrutement dans certains territoires peu attractifs : le Sénat signalait ainsi en 2022⁸¹ que sur les 930 postes de chefs de projet pour le programme Petites villes de demain, seuls 838 étaient pourvus, de même sur les 800 postes de volontaires territoriaux en administration⁸², seuls 200 avaient été recrutés.

Le soutien de l'ANCT reste toutefois tributaire de la capacité des collectivités à concevoir des projets et à les présenter aux canaux de financement. Cette capacité est parfois insuffisante au sein des collectivités, mais également des services déconcentrés de l'État (directions départementales des territoires (et de la mer) en particulier) qui sont dans certains départements trop peu outillés pour effectuer ce suivi. Ce manque de compétences et de moyens techniques peut expliquer en partie la grande disparité géographique constatée dans la répartition des soutiens à l'ingénierie offerts depuis 2020 par l'ANCT (cf. figure 4). Les départements du centre de la France, pourtant au cœur des enjeux fixés dans l'objet statutaire de l'ANCT, bénéficient beaucoup moins des aides de l'agence, avec un rapport de 1 à 8,5 entre les départements les moins aidés (quatre projets dans l'Yonne, en Lozère et en Creuse) et le plus aidé (34 projets dans le département du Nord).

⁷⁹ Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif à l'ANCT*, février 2023.

⁸⁰ Le Sénat note dans le rapport sur le programme 112 réalisé dans le cadre des débats parlementaires sur le projet de loi de finances pour 2023 que les chefs de projet recrutés dans le cadre du programme Petites villes de demain « devraient être financés sur l'ensemble de la durée du programme, pour un financement d'environ 50 % du coût du contrat, soit entre 40 000 et 60 000 euros. Toutefois, la prévisibilité de ce financement n'est pas garantie, dans la mesure où la date de fin du programme en elle-même n'est pas définie. »

⁸¹ *ibid.*

⁸² Dispositif permettant à des jeunes diplômés de niveau bac +2 minimum d'effectuer une mission de 12 à 18 mois au service du développement des projets de territoires ruraux, par le biais de contrats de mission.

La mission a également pu constater que plusieurs projets labellisés Petites villes de demain ou Action cœur de ville n'avaient pas été suivis d'effet faute d'un portage politique suffisant et d'un suivi administratif régulier de la part des communes bénéficiaires. Plus généralement, l'ANCT a identifié les difficultés de certaines collectivités à suivre des projets une fois ceux-ci financés, l'ANCT ne prodiguant que l'ingénierie amont. Pour y répondre, l'agence a engagé pour 2024 une réflexion sur un marché à bon de commande pour le volet opérationnel des investissements, afin de répondre à cette difficulté.

Figure 4 : Projets accompagnés en ingénierie par l'ANCT depuis 2020



Source : ANCT.

2.3.2.3. L'offre de services de l'ANCT manque de lisibilité pour les collectivités territoriales

Dans un rapport de février 2023⁸³, le Sénat estime que tant l'existence de l'agence que son fonctionnement sont « *peu ou mal connus* » des élus locaux. Le fonctionnement de l'agence est mal connu et suscite des critiques. Si le principe d'un préfet délégué territorial de l'agence est posé par les textes, dans les faits les entretiens réalisés par la mission confirment le constat du Sénat d'une agence perçue comme éloignée du terrain, dont les actions sont mal identifiées par les services de l'État comme les collectivités territoriales.

⁸³ Sénat, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif à l'ANCT, février 2023.

Le fonctionnement des marchés à bon de commande est en particulier l'objet de critiques concernant l'insuffisante prise en compte des réalités territoriales par des cabinets de conseil parfois éloignés des territoires étudiés. La mission a également été alertée sur le risque que l'ANCT oriente elle-même les projets en l'absence de capacité suffisante de suivi par les collectivités territoriales. La mission partage de plus le constat fait par le Sénat d'une promesse non tenue de simplification et de meilleur soutien aux projets locaux, les programmes nationaux de l'ANCT ne bénéficiant d'aucun soutien financier propre (cf. annexe V).

La multiplicité des opérateurs de l'État finançant ou réalisant des prestations d'ingénierie sur des champs proches affecte la lisibilité de cette offre pour les collectivités territoriales. La loi créant l'ANCT a prévu que celle-ci conclue « *des conventions pluriannuelles avec : 1° l'agence nationale pour la rénovation urbaine ; 2° l'agence nationale de l'habitat ; 3° l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ; 4° le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement ; 5° la caisse des dépôts et consignations. Ces conventions prévoient les conditions dans lesquelles les personnes mentionnées aux 1° à 5° participent au financement et à la mise en œuvre d'actions dans les territoires où l'agence intervient.* »⁸⁴. Si ces conventions cadres ont bien été signées, elles ont été complétées par des conventions spécifiques qui couvrent 20 % des partenariats, avec pour conséquence une complexité accrue du suivi de ces conventions⁸⁵. L'ANCT vise dès lors à rationaliser ces conventions dans le cadre de leur renouvellement, afin qu'elles contribuent à la réponse opérationnelle aux besoins du territoire, notamment par une articulation revue avec les délégations départementales et régionales.

L'ANCT a réalisé un tableau, transmis à la mission, cartographiant les offres disponibles selon les enjeux et les huit axes d'intervention dans le cadre du soutien à un projet⁸⁶. La mission constate que :

- ◆ sur les enjeux de transition environnementale ou qui y sont liés (mobilité, logement et aménagement) : l'ANCT n'est jamais le seul interlocuteur identifié, hormis pour le financement de chefs de projets dans les collectivités territoriales ;
- ◆ sur les enjeux de cohésion sociale, politique de la ville, développement économique : l'ANCT est le seul opérateur de l'État à intervenir, éventuellement avec des cofinancements de l'Ademe ou du Cerema sur les enjeux croisés avec la transition environnementale, et la Caisse des dépôts et consignation intervient sur le financement des opérations.

⁸⁴ Article L. 1233-3 du CGCT.

⁸⁵ *Source : Entretien avec l'ANCT.*

⁸⁶ Prestation en ingénierie amont et ingénierie territoriale, émergence et stratégie, phase opérationnelle, assistance à maîtrise d'ouvrage et suivi, financement d'ingénierie, financement de chefs de projets, production et diffusion de connaissances et innovation, accompagnement et formation, outils, animation territoriale.

2.3.3. L'offre d'ingénierie des agences et opérateurs de l'État sur la transition environnementale est foisonnante

2.3.3.1. L'Ademe vise à accompagner les collectivités territoriales les moins outillées face à la transition environnementale

Créée en 1990, l'Ademe est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) placé sous la tutelle des ministères de la transition écologique et de la cohésion des territoires, de la transition énergétique et de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'agence agit dans huit domaines définis par la loi⁸⁷, dont la pollution de l'air, les nuisances sonores, les déchets et l'économie circulaire ; les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables ; la lutte contre le réchauffement climatique et l'adaptation au changement climatique.

Pour accomplir ces missions, elle dispose de différents types d'outils, dont les trois suivants concernent plus particulièrement les collectivités territoriales dans leurs projets d'investissements :

- ◆ financement d'investissements favorables à la transition environnementale comme le fonds chaleur ou le fonds économie circulaire ;
- ◆ accompagnement des acteurs, dont les collectivités territoriales, dans la transition environnementale ;
- ◆ partage d'expertise et prospective.

L'accompagnement des collectivités territoriales prend la forme d'actions de formation, de mise en réseau et de mise à disposition d'outils d'évaluation et de planification (par exemple TACCT pour élaborer une politique d'adaptation au changement climatique ; BENEFRICHES pour évaluer les bénéfices socio-économiques de la reconversion de friches pour lutter contre l'artificialisation).

Cet accompagnement passe également par le **cofinancement de chargés de mission sectoriels** en charge de faire monter en compétence les services de la collectivité et d'animer un réseau territorial sur le sujet identifié. L'Ademe finance ainsi 320 conseillers en énergie partagée pour les communes de moins de 10 000 habitants, dans l'objectif d'accompagner les petites communes en matière de réduction des consommations, dépenses et émissions de CO₂ mais aussi de soutenir le développement des énergies renouvelables. Des conventions encadrent ces financements, afin notamment d'éviter les doubles financements avec l'ANCT.

2.3.3.2. Le Cerema offre une ingénierie de second niveau, axée sur la transition environnementale des infrastructures

Le Cerema, établissement public administratif de l'État, a été institué par la loi du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports par le regroupement de onze organismes différents relevant des ministères de l'égalité des territoires, du logement et de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Cet établissement avait pour objectif de prodiguer un appui scientifique et technique aux collectivités territoriales et à l'État pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer les politiques publiques de l'aménagement et du développement durables.

⁸⁷ Article L. 131-3 du code de l'environnement.

Il a connu une réforme en profondeur entre 2019 et 2022, qui a abouti à sa transformation prévue par la loi 3DS en établissement public local et national, permettant aux collectivités territoriales d'adhérer au Cerema et d'y élire des représentants. Le conseil d'administration est ainsi composé de 20 collectivités territoriales disposant de deux voix chacune, pour 750 collectivités adhérentes, dont la quasi-totalité des régions et 80 % des départements⁸⁸.

L'établissement se positionne en ingénierie de second niveau, au sens où il n'intervient qu'en lien avec des collectivités territoriales disposant déjà d'une ingénierie, dans un positionnement d'expert ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage. La réforme de son organisation a conduit à un resserrement de ses secteurs d'activités de 69 à 21, regroupés en six domaines :

- ◆ expertise et ingénierie territoriale ;
- ◆ bâtiment ;
- ◆ mobilités ;
- ◆ infrastructures de transport ;
- ◆ environnement et risques ;
- ◆ mer et littoral.

Dans son rapport de 2021 sur le Cerema, le CGEDD estime nécessaire de poursuivre le mouvement de concentration des domaines d'intervention afin de proposer une offre claire et lisible aux acteurs territoriaux. Il estime également que le positionnement du Cerema en acteur de second niveau est pertinent sur les secteurs d'activités concernés, même si une offre d'ingénierie intégrée pour répondre au « *besoin en assistance pour la définition de stratégies de résilience et d'adaptation à la transition écologique et énergétique* » serait à développer.

2.3.4. La territorialisation de la planification écologique nécessite de mieux structurer l'offre d'ingénierie au niveau départemental

L'examen des missions conduites par les trois principales agences de l'État compétentes en matière de transition environnementale montre une possible redondance, confirmée par les acteurs rencontrés par la mission, et que les conventions multipartites ne suffisent à supprimer. Sans envisager une révision en profondeur des statuts et missions de ces établissements, qui serait chronophage et donc non souhaitable au regard des besoins d'assistance existants des collectivités territoriales en matière d'ingénierie, **la mission préconise qu'au plan local, l'ensemble de l'offre de l'ingénierie des agences soit sous le pilotage du préfet de département**, sur le modèle actuellement en vigueur pour l'ANCT, afin de favoriser leur appropriation par les collectivités territoriales et leur articulation avec l'offre d'ingénierie locale existante.

Compte tenu du manque de ressources des collectivités dans le domaine de la transition écologique, l'offre de services de ces agences pourrait de plus être complétée pour intégrer l'accompagnement dans la réalisation des projets, dans les territoires où cette ingénierie est insuffisamment couverte par l'ingénierie privée ou l'ingénierie publique d'autres collectivités (départements, EPCI).

Proposition n° 2 : Placer le préfet de département au cœur de l'offre territoriale des agences d'ingénierie de l'État (ANCT, Ademe, Cerema), développer l'ingénierie d'accompagnement à la réalisation de projets dans le domaine de la transition écologique. (*Première ministre, DGCL, DGALN*).

⁸⁸ Source : Entretien avec le Cerema.

3. Un projet suivi et géré de façon efficiente

3.1. La conception du projet doit lui permettre de durer sans peser sur les finances de la collectivité

3.1.1. L'anticipation des coûts de fonctionnement du projet est une obligation pour les projets les plus importants, et une nécessité économique et financière pour les collectivités

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) prévoit que **toute opération exceptionnelle doit donner lieu à une étude de son impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement**. Les opérations concernées sont celles dépassant le seuil fixé par le décret du 30 juin 2016⁸⁹, à savoir un seuil fonction de la dimension de la collectivité et de ses recettes de fonctionnement, complété par un seuil plancher de 100 M€ pour lequel l'étude d'impact devient obligatoire quelle que soit la collectivité.

Cette disposition est issue de recommandations de rapports successifs, et notamment du rapport Lambert-Malvy d'avril 2014⁹⁰, qui proposait de « *rendre obligatoire l'information de l'assemblée délibérante sur les coûts de fonctionnement induits par une dépense d'équipement et de provisionner une année pleine de fonctionnement* » afin de mieux anticiper les coûts de fonctionnement et de remplacement des équipements.

L'évaluation des dépenses de fonctionnement induites par les investissements est une nécessité pour assurer la soutenabilité budgétaire de la collectivité. La mission a identifié que **les dépenses de fonctionnement induites par les équipements des collectivités territoriales se sont élevées à 32,5 Md€ en 2020**⁹¹ (cf. annexe I), somme qui a pu croître depuis en raison de l'inflation.

Certaines collectivités territoriales mettent en œuvre d'ores et déjà des bonnes pratiques en la matière, notamment en **incluant les dépenses de fonctionnement induites par les investissements dans leurs PPI**. Dans le domaine de l'eau, plusieurs acteurs ont fait ce choix **d'intégrer les coûts de fonctionnement à leur gestion patrimoniale** : Eau de Paris a ainsi choisi de mettre la maintenance au centre de son activité d'exploitation et de gestion patrimoniale, afin d'allonger les durées de maintien en service, de limiter l'empreinte matérielle du service d'eau ainsi que son empreinte environnementale⁹².

La loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale du 21 février 2022, dite loi « 3DS », a créé une compétence d'évaluation des politiques publiques pour les CRC, qui pourront être saisies par les exécutifs locaux, et a également ouvert la **possibilité aux CRC d'être sollicitées pour rendre un avis sur les conséquences de tout projet d'investissement exceptionnel dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par la collectivité auteur de la saisine**. Selon le bilan qui sera tiré de cette nouvelle compétence, de nouvelles évolutions pourront être envisagées le cas échéant.

⁸⁹ Décret n° 2016-892 du 30 juin 2016 relatif à la définition de seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement prévus par l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

⁹⁰ M. Malvy et A. Lambert, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, avril 2014.

⁹¹ Dont 18,1 Md€ de frais de personnel et 14,4 Md€ d'achats et charges externes.

⁹² Armines, *Gestion patrimoniale des réseaux d'eau et d'assainissement en France*, juin 2019.

3.1.2. La prise en compte du climat futur dans les projets d'investissement est essentielle pour limiter les risques de maladaptation ou d'« actifs échoués »

Le rapport Pisani- Mahfouz⁹³ de 2023 estime nécessaire que *« toutes les décisions d'investissement prises aujourd'hui et qui sont en partie irréversibles – parce que l'investissement matériel ne pourra pas être déplacé ou parce que les choix techniques ne pourront pas être modifiés – intègre[nt] une dimension d'adaptation, qu'elles soient pour l'atténuation ou pour remplacer du capital en fin de vie. »*

La relation entre investissement et changement climatique est duale :

- ♦ le **changement climatique augmente le risque d'« actifs échoués »** : *« un actif échoué est un actif dont la valeur est réduite du fait du changement climatique. L'échouage peut résulter des conséquences directes du changement climatique mais aussi des politiques visant à limiter le changement climatique ou à s'y adapter. La réduction de valeur peut découler d'une hausse des prix d'input, d'une baisse de la rentabilité ou d'une impossibilité d'opérer l'actif et conduit à une obsolescence accélérée. »*⁹⁴ ;
- ♦ les **décisions d'investissement peuvent aller à l'encontre des objectifs de la transition environnementale, et être qualifiés d'investissements « bruns »** dans la logique du budget vert (cf. annexe I).

Par exemple, l'installation de canons à neige d'une durée de vie de vingt ans dans une station de ski de moyenne montagne peut permettre un fonctionnement dans les prochaines années mais ne pourra pas être rentabilisé sur la durée de vie usuelle de l'équipement, et pourrait créer des « actifs échoués ». De plus, les canons à neige nécessitent des prélèvements d'eau qui peuvent ne pas être compatibles avec la gestion de la ressource en eau à l'échelle du bassin dans un contexte de tensions accrues sur cette ressource.

La prise en compte du climat futur permet des économies de fonctionnement comme d'investissement à moyen-long terme. Ainsi, le Conseil pour le changement climatique britannique (CCC) a noté que si les 500 000 maisons construites au cours des dix dernières années au Royaume-Uni avaient intégré des normes sur le confort thermique en situation de forte chaleur, l'effort d'adaptation aurait été fortement réduit, passant de plusieurs dizaines de milliers de livres par logement pour une adaptation tardive à quelques milliers de livres seulement pour une adaptation préventive et structurelle, qui limite le recours à l'air conditionné et donc le stress sur le système électrique lors des vagues de chaleur⁹⁵.

Plus généralement, il s'agit de passer d'une posture curative à une posture anticipative dans un double objectif d'adaptation au changement climatique et de maîtrise des finances publiques⁹⁶. Ainsi, en ce qui concerne le réseau routier, les budgets d'urgence dédiés aux réparations des dommages augmentent sans que des stratégies d'anticipation des risques soient mises en place⁹⁷.

Dans son rapport annuel 2023, le Haut conseil pour le climat recommande de renforcer l'adaptation des politiques publiques au changement climatique, ce qui implique pour les collectivités territoriales d'*« intégrer les caractéristiques territoriales des conséquences du changement climatique aux analyses coût-bénéfice, et rehausser les niveaux de protection. Le calibrage des infrastructures, les documents de prévention et d'aménagement doivent en tenir compte et les événements de référence revus »*.

⁹³ France Stratégie, *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, Jean Pisani, Selma Mahfouz, mai 2023.

⁹⁴ France Stratégie, *Les incidences économiques de l'action pour le climat, Dommages et adaptation Rapport thématique*, Xavier Timbeau, mai 2023.

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ France Stratégie, *Risques climatiques, réseaux et interdépendances : le temps d'agir*, mai 2022.

⁹⁷ Cour des comptes, *L'entretien des routes nationales et départementales*, 2022.

3.2. La commande publique offre des cadres diversifiés pour le portage des investissements des collectivités, en particulier pour les collectivités de grande taille

Les achats des collectivités ont fait l'objet d'une revue de dépenses de l'IGF et de l'IGA en 2016, et ont été examinés par l'IGF dans le cadre de la mission sur les achats et la masse salariale des collectivités territoriales d'octobre 2023, qui présente notamment les outils de la commande publique complétés des conseils aux acheteurs diffusés par la direction des affaires juridiques du ministère en charge des finances, et des pratiques identifiées sur le terrain en 2023. La mission sur les achats et la masse salariale conclut notamment que la professionnalisation de la fonction achat croît avec la taille de la collectivité : « *les régions, départements, ainsi que les grands EPCI et grandes communes s'approchent souvent de ce modèle professionnalisé* ». À l'opposé, les plus petites communes n'ont pas de fonction achat formalisée, ce qui peut être un frein à la réalisation de leurs projets.

La mission circonscrit ici son analyse au cadre de la commande publique en matière d'investissement. Les collectivités territoriales disposent d'un panel large de possibilités pour réaliser et gérer leurs équipements, de la maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble de l'opération de sa conception à son exploitation, à la concession, qui délègue à un tiers l'ensemble de cette opération (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Partage des responsabilités selon les modes de réalisation et de gestion d'une infrastructure publique

Responsabilité	Conception	Réalisation	Maintenance	Financement	Exploitation commerciale avec risque trafic
Maîtrise d'ouvrage publique	Publique	Publique	Publique	Publique	Publique
Marché public global de performance	Privée	Privée	Privée	Publique	Publique
Marché de partenariat	Privée	Privée	Privée	Privée	Publique
Concession	Privée	Privée	Privée	Privée	Privée

Source : Direction générale du Trésor, « Boîte à outils » de la commande publique pour la réalisation et la gestion d'infrastructures publiques.

Dans sa boîte à outils de la commande publique pour les infrastructures publiques, la direction générale du Trésor présente la doctrine d'emploi de ces différentes possibilités :

- ◆ la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) est appropriée pour :
 - les projets simples et récurrents portés un même maître d'ouvrage (par exemple bâtiments scolaires), la récurrence permettant de mieux anticiper les difficultés et d'optimiser les coûts et délais ;
 - les projets de grande ampleur, avec des risques de modifications en cours de projet, pour lesquelles toute autre mode de réalisation causerait, outre les surcoûts techniques, des surcoûts contractuels ;
 - les ouvrages amenés à évoluer au cours de leur cycle de vie, la souplesse de la MOP permettant d'adapter l'ouvrage aux besoins des usagers ;
 - les ouvrages symboliques pour lesquelles la valeur architecturale prime ;
 - d'une façon générale, les ouvrages présentant une prime de risque importante, difficilement compatible avec des contrats avec des opérateurs privés ;
- ◆ le marché public global de performance est approprié pour :
 - des projets pour lesquels la capacité de maîtrise d'ouvrage du porteur est insuffisante ;

Annexe III

- des ouvrages amenés à évoluer au cours de leur cycle de vie ;
- des ouvrages et projets dont la performance est mesurable et donc pénalisable (éclairage public, rénovation énergétique) ;
- ♦ le marché de partenariat est approprié pour :
 - les ouvrages avec contractualisation sur le cycle de vie, notamment pour garantir la réalisation des opérations de maintenance dans le cas où un sous-entretien serait préjudiciable à la durée de vie de l'infrastructure ;
 - les projets à forte valeur socio-économique mais trop coûteux à réaliser ;
 - des ouvrages dont la performance est mesurable et donc pénalisable ;
 - des infrastructures dont la rentabilité est incertaine, afin de transférer le risque au partenaire privé ;
- ♦ la concession est appropriée pour :
 - les projets pour lesquels un usager final est susceptible de payer tout ou partie des coûts du service, et pour lesquels il est possible de transférer au concessionnaire une part substantielle du risque de demande ;
 - des projets pour lesquels la rentabilité est incertaine.

Dans les faits, toutes les collectivités n'ont toutefois pas accès à ce panel de solutions, qui nécessite pour les plus complexes une capacité d'ingénierie juridique et financière suffisante pour suivre la bonne réalisation et gestion du projet lorsque celle-ci est confiée à un partenaire privé.

3.3. Une revue des normes existantes est nécessaire pour les clarifier, et procéder, en particulier pour les normes environnementales, à leur validation scientifique au regard des connaissances actuelles

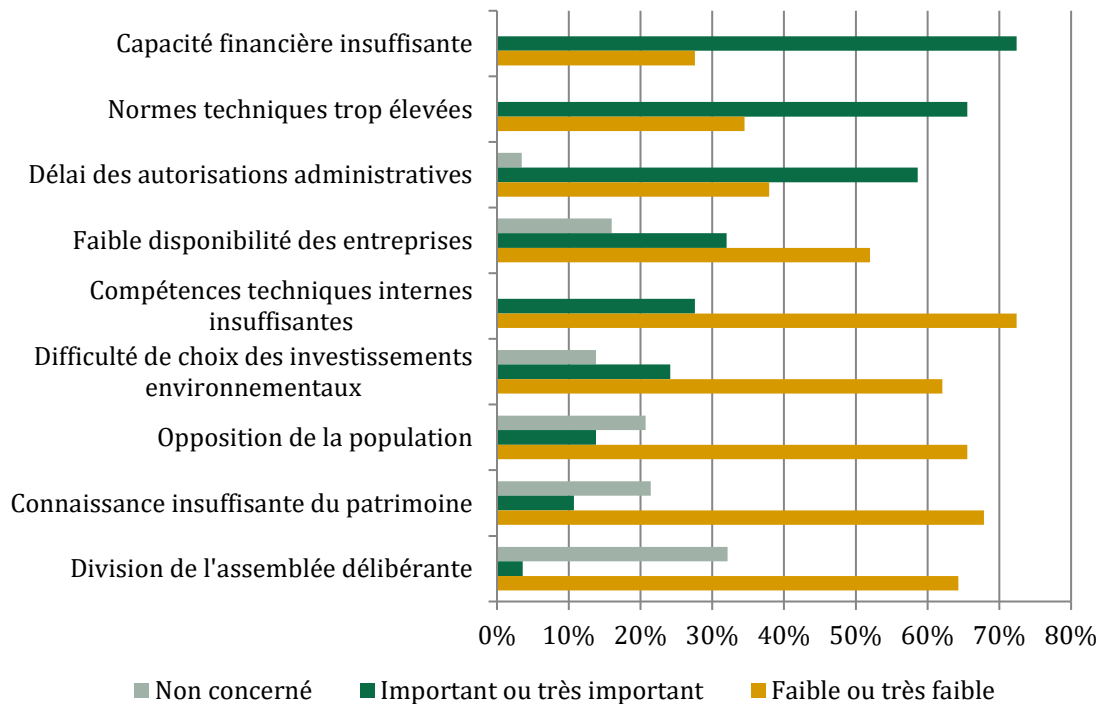
Dans la revue de dépenses de 2015 consacrée à la régulation des normes applicables aux collectivités territoriales, l'IGAS constatait **l'impossibilité d'isoler les impacts financiers des normes applicables aux collectivités territoriales mais dont elles n'ont pas la maîtrise des charges issues de leurs propres décisions**. L'IGAS notait également l'insuffisance des fiches d'impact soumises au conseil national d'évaluation des normes (CNEN) sur le volet financier, ces fiches étant « *le plus souvent réalisées à la fin du processus d'élaboration des textes et revêtent un caractère formel* ».

Le CNEN regrette régulièrement la « dégradation significative de la qualité des études et fiches d'impact »⁹⁸. Cette dégradation va de pair, selon le CNEN, avec une moindre concertation entre l'État et les acteurs locaux, dès lors que plus de 20 % des textes relèvent de la procédure exceptionnelle, qui réduit les exigences de concertations. **Le CNEN évalue tout de même à 2,5 Md€ les charges nouvelles pesant sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics en 2022**, contre 791 M€ en 2019, soit une augmentation de plus de 200 % en quatre ans.

Dans le questionnaire soumis aux départements, les normes techniques trop élevées et les délais des autorisations administratives sont cités par respectivement 66 % et 59 % des départements répondants comme des freins importants ou très importants à l'investissement.

⁹⁸ CNEN, Rapport d'activité 2019-2022.

Graphique 9 : Freins à l'investissement identifiés par les départements



Source : questionnaire de la mission, 29 répondants.

Les normes environnementales ont été régulièrement citées lors des entretiens comme particulièrement contraignantes voire coûteuses, et sont parfois vues comme contradictoires avec les objectifs de transition environnementale. Une collectivité a par exemple mis en avant la difficulté à rendre compatible la construction de bâtiments en bois et les normes de sécurité incendie des établissements recevant du public. De telles contradictions peuvent amener certains responsables à remettre en cause la validité des normes environnementales, et donc aboutir à un effet contre-productif pour la protection de l'environnement.

Une réponse possible est de travailler à la clarification des normes, et à une revue des normes existantes pour valider leur efficacité au regard des connaissances scientifiques.

ANNEXE IV

Évaluation prospective des besoins d'investissement des collectivités territoriales

SYNTHÈSE

Les décisions d'investissement des collectivités territoriales d'ici à 2030, pour des équipements dont la durée de vie dépassera pour certains la fin du siècle, devront tenir compte des transitions environnementale, démographique et numérique en cours.

Avant même d'envisager leurs conséquences, les collectivités territoriales doivent **investir pour maintenir en état leur patrimoine**, évalué à 1 948 Md€, soit un besoin d'au plus 40 Md€ par an, et **assurer les services publics de proximité pour lesquels elles sont compétentes**. Le principe de libre administration donne une marge de manœuvre à chaque collectivité, dans le respect de ses compétences et des principes définis par la loi, pour ses choix d'investissements. **L'État peut cependant orienter ces décisions par les impulsions qu'il donne** dans des politiques pour lesquelles elles sont compétentes, comme le service public de la petite enfance, ou le renouveau de la politique du sport.

Si la transition numérique offre la possibilité de rationaliser l'usage des bâtiments et de limiter certains déplacements, la transition démographique aura un effet différencié sur les territoires selon leur attractivité et le vieillissement de leur population. La transition environnementale constitue le principal enjeu pour lequel les collectivités territoriales devront investir. **La mission a estimé à 20,9 Md€ par an le besoin d'investissement des collectivités territoriales en matière de transition environnementale.**

Le premier poste de dépense concerne **l'atténuation du changement climatique et la décarbonation des équipements pour 14,8 Md€**, dont 7,2 Md€ pour la rénovation énergétique des bâtiments tertiaires, 2,6 Md€ pour les pistes cyclables, et 3,0 Md€ pour les transports en commun urbains et ferroviaires. **La protection des écosystèmes et de la qualité de vie nécessite des investissements évalués à 4,6 Md€** pour la renaturation de friches (2,4 Md€) et l'amélioration des réseaux d'eau (2,2 Md€). Les besoins en matière d'adaptation ne peuvent être chiffrés de manière exhaustive en l'état des connaissances sur les moyens de protection et les choix d'adaptation, mais **une première série d'investissements peut être évaluée à 1,5 Md€** : moyens de protection contre les incendies (0,1 Md€), végétalisation des villes (0,6 Md€), maintenance des ouvrages d'art (0,8 Md€).

Les besoins concernant l'atténuation et la protection des écosystèmes ont été chiffrés au regard des objectifs nationaux et européens applicables. En l'absence de cadre contraignant, les besoins d'adaptation sont estimés avec l'objectif de faire face aux conséquences d'ores et déjà prévisibles du changement climatique. Cette estimation est réalisée selon l'état des connaissances actuel, notamment concernant les coûts unitaires applicables. En l'absence de budget vert des collectivités territoriales, la mission n'a pas été en mesure d'évaluer la part d'investissements « verts » (i.e. favorables à l'environnement) déjà réalisés. **Le montant de 20,9 Md€ ne constitue donc pas le besoin d'investissements supplémentaires par rapport à la situation actuelle, mais les investissements annuels totaux à mettre en œuvre par les collectivités territoriales pour atteindre les objectifs environnementaux de la France.** Ces besoins estimés peuvent en effet s'ajouter aux dépenses actuelles des collectivités sur des équipements existants (construction de pistes cyclables supplémentaires, rattrapage du retard d'investissement dans les réseaux d'eau, etc.) ou être satisfaits, au moins en partie, par le verdissement des dépenses actuelles (par exemple, les collectivités ont investi environ 11 Md€ dans la rénovation du bâti en 2022, à comparer aux 7,2 Md€ nécessaires pour la rénovation énergétique).

Les besoins d'investissement dans la transition écologique représentent environ 40% du niveau des dépenses d'équipement des collectivités territoriales : leur financement nécessitera donc des choix de la part des exécutifs locaux. Ceux-ci pourront trouver des marges de manœuvre en particulier dans les économies d'énergie liées à ces investissements, et dans la limitation de l'étalement urbain, qui permet de réduire les besoins de nouveaux équipements mais également le coût des opérations de renaturation destinées à le compenser.

SOMMAIRE

1. FINANCEURS PRINCIPAUX DES ÉQUIPEMENTS DE PROXIMITÉ, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CONTINUERONT À INVESTIR POUR MAINTENIR ET RÉHABILITER LEUR PATRIMOINE ET RÉPONDRE AUX BESOINS DE LA POPULATION.....	2
1.1. Les premiers besoins d'investissement sont liés au maintien en l'état et à la réhabilitation du patrimoine	2
1.2. Plusieurs politiques prioritaires du gouvernement nécessiteront des investissements des collectivités territoriales.....	3
1.2.1. <i>Le bloc communal est au cœur du service public de la petite enfance annoncé par la Première ministre.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Le renouveau de la politique du sport repose notamment sur les investissements des collectivités territoriales.....</i>	<i>4</i>
1.3. La baisse de la natalité et le vieillissement de la population auront des effets en sens inverse sur les besoins d'investissement.....	5
1.3.1. <i>La baisse des effectifs scolaires peut permettre 115 M€ d'économies pour les communes.....</i>	<i>5</i>
1.3.2. <i>À modèle de prise en charge inchangé, le vieillissement de la population nécessitera d'augmenter de 24 % le nombre de places pour personnes âgées dans des établissements gérés par les collectivités territoriales.....</i>	<i>8</i>
2. LES BESOINS D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR CONTRIBUER À L'ATTÉNUATION DU CHANGEMENT CLIMATIQUE SONT ÉVALUÉS À 15 MD€ PAR AN D'ICI À 2030.....	10
2.1. La mission a cherché à évaluer les besoins d'investissement en utilisant une approche sectorielle et en s'appuyant sur des études existantes	10
2.2. La rénovation, en particulier énergétique, des bâtiments publics locaux apparaît comme le principal besoin d'investissement des collectivités territoriales.....	12
2.2.1. <i>À l'exception des normes d'accessibilité, la mission considère que les coûts de mise aux normes sont intégrés dans les investissements courants des collectivités territoriales.....</i>	<i>12</i>
2.2.2. <i>Les besoins de rénovation énergétique des bâtiments nécessitent de réorienter 62 % des investissements de rénovation actuels des collectivités territoriales.....</i>	<i>12</i>
2.3. Le développement des transports en commun et le verdissement de la mobilité nécessiteraient 5,9 Md€ annuels.....	17
2.3.1. <i>Les investissements dans les pistes cyclables devraient augmenter de 150 % pour atteindre 2,6 Md€ par an.....</i>	<i>17</i>
2.3.2. <i>Les investissements dans les transports urbains doivent se maintenir à hauteur de 500 M€ par an</i>	<i>18</i>
2.3.3. <i>Le renouvellement des infrastructures ferroviaires nécessite 2,5 Md€ par an d'investissements des collectivités territoriales</i>	<i>19</i>
2.3.4. <i>Le verdissement des flottes de véhicules des collectivités territoriales présente un coût supplémentaire de 230 M€ par an.....</i>	<i>20</i>

2.4.	La mise aux normes de l'éclairage public représente un besoin supplémentaire d'investissement de 300 M€ par an	22
2.5.	Les investissements supplémentaires nécessaires à l'atteinte des objectifs de recyclage pourraient s'élever à 250 M€ par an.....	24
3.	LA GESTION DE L'EAU, LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ ET LA LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION POURRAIENT COÛTER 4,6 MD€ SUPPLÉMENTAIRES PAR AN.....	26
3.1.	La résilience des réseaux d'eau nécessite des investissements supplémentaires de 2,2 Md€ par an	26
3.2.	Le coût pour les collectivités territoriales du recyclage des friches afin de lutter contre l'artificialisation pourrait s'élever à 2,4 Md€ par an.....	28
3.3.	Les besoins supplémentaires de protection de la biodiversité ne peuvent être chiffrés.....	31
4.	LES COÛTS D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE DOIVENT ÊTRE MIEUX DOCUMENTÉS, MAIS DES INVESTISSEMENTS SUPPLÉMENTAIRES À HAUTEUR D'1 MD€ PAR AN PEUVENT DÉJÀ ÊTRE ÉVALUÉS.....	32
4.1.	L'évaluation des coûts d'adaptation est complexe et parcellaire.....	32
4.2.	I4CE a chiffré à 2,3 Md€ les mesures d'adaptation « sans regret » à prendre dès que possible au niveau national.....	33
4.3.	La vulnérabilité des infrastructures est partiellement documentée, et suggère des coûts d'adaptation préventifs de 800 M€ par an.....	34
4.4.	L'adaptation au changement climatique nécessite des moyens de protection face aux risques d'érosion, d'inondation et de sécheresse.....	35
4.5.	Les collectivités devront prendre en compte les risques du réchauffement climatique dans leurs aménagements urbains et dans leur stratégie de développement territorial.....	35
5.	LE FINANCEMENT DE CES BESOINS POURRAIT ÊTRE ASSUMÉ EN PARTIE PAR UNE RÉORIENTATION DE CERTAINS INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	38
5.1.	La connaissance des investissements défavorables à l'environnement des collectivités territoriales doit être améliorée.....	38
5.1.1.	<i>Les énergies fossiles représentaient 50 % de la consommation d'énergie des collectivités en 2017.....</i>	<i>38</i>
5.1.2.	<i>Une baisse des consommations énergétiques de 15 % peut permettre une économie de 1 Md€ en fonctionnement.....</i>	<i>39</i>
5.1.3.	<i>La régulation de l'étalement urbain peut réduire les besoins d'investissements des collectivités territoriales</i>	<i>40</i>
5.2.	La transition numérique permettra d'optimiser l'occupation des locaux administratifs.....	42
5.3.	Certaines collectivités ont pu réaliser des mauvais investissements qui grèvent leur situation financière ou demanderont de nouveaux investissements avant d'avoir amorti l'existant	43

Annexe IV

L'évaluation des besoins d'investissement des collectivités territoriales nécessite une vision prospective des enjeux auxquels elles seront confrontées dans les prochaines années. La mission a fait le choix de projeter ces besoins à l'horizon 2030. Plusieurs facteurs apparaissent en matière d'investissement pour ces années :

- ◆ le maintien en l'état du patrimoine existant, et la réponse aux nouveaux besoins de la population ;
- ◆ la transition démographique due à la baisse des naissances et au vieillissement de la population ;
- ◆ la transition numérique, qui modifie l'organisation du travail, avec notamment le développement du télétravail ;
- ◆ la transition environnementale, qui prend plusieurs formes :
 - les obligations réglementaires nationales (SNBC) ou européennes (paquet Fit for 55) en vue de l'atteinte de la neutralité carbone en 2050 ;
 - la préservation de la biodiversité et de la ressource en eau ;
 - l'adaptation au changement climatique, dans l'hypothèse d'un réchauffement plus rapide ou plus élevé que les accords de Paris de 2015 (qui visaient un réchauffement inférieur à 1,5°C en 2100).

La mission a cherché à recenser et chiffrer les besoins liés à ces quatre facteurs pour les différents niveaux de collectivités. Ce recensement est réalisé selon l'état actuel des connaissances, notamment concernant les coûts unitaires applicables, et ne prend donc pas en compte d'éventuelles avancées technologiques, ni l'impact potentiel sur les prix d'une massification des rénovations énergétiques des bâtiments ou du développement des véhicules électriques. Enfin, il constitue un scénario d'atteinte des objectifs climatiques de la France : sa mise en œuvre reste d'une part sujette aux stratégies territoriales de chaque collectivité, et d'autre part aux marges de manœuvre financières dont elles disposent.

1. Financeurs principaux des équipements de proximité, les collectivités territoriales continueront à investir pour maintenir et réhabiliter leur patrimoine et répondre aux besoins de la population

1.1. Les premiers besoins d'investissement sont liés au maintien en l'état et à la réhabilitation du patrimoine

L'importance du patrimoine existant, évalué à 1 948 Md€ en 2022 (cf. annexe II), pose la question de la capacité financière des collectivités territoriales à l'entretenir et le rénover afin de prolonger sa durée de vie. L'IGF estimait en 2016¹ que 50 à 60 % des dépenses d'investissement étaient destinées à la réhabilitation du patrimoine existant, alors que la part nécessaire au maintien en l'état du patrimoine était évaluée à 80 % de ces dépenses. Les données du baromètre de la commande publique en 2022 établi par la société Vecteur plus pour Intercommunalités de France permettent d'évaluer à 62 % la part de travaux de rénovation dans le total des travaux (cf. tableau 1). À partir des données de l'INSEE sur la formation brute de capital fixe des administrations locales, la part nécessaire au maintien en l'état peut être évaluée à 40 Md€ annuels, soit 80 % des dépenses d'investissements annuelles (cette part avait augmenté jusqu'à près de 100 % en 2016 en raison de la baisse des investissements au milieu des années 2010) (cf. graphique 1). Ce besoin est théorique dans la mesure où les collectivités peuvent toujours faire le choix de ne pas entretenir leurs bâtiments et d'investir dans des bâtiments neufs.

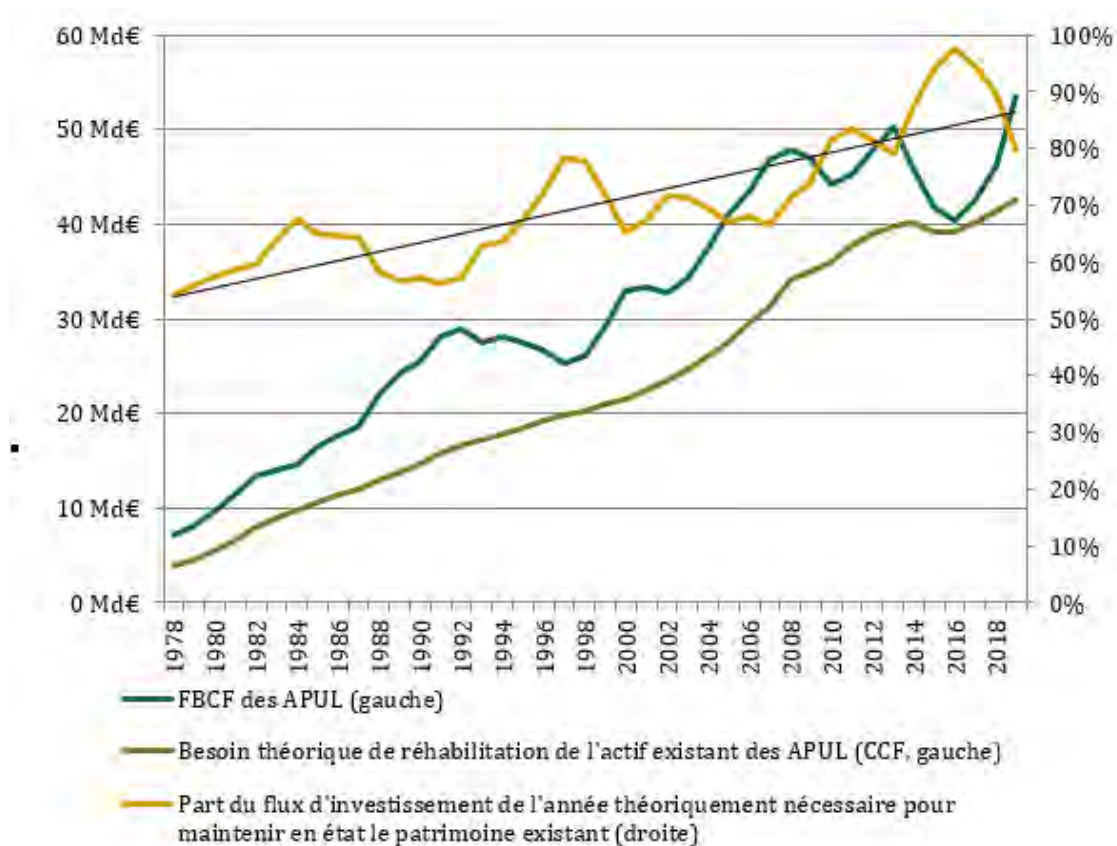
Tableau 1 : Part des travaux neufs et de rénovation dans les marchés publics des collectivités territoriales en 2022

Entité	Montants de travaux (M€)			Part dans le total des travaux	
	Renouvellement et rénovation	Travaux neufs	Total	Renouvellement et rénovation	Travaux neufs
Communes	6 117	3 693	9 811	62 %	38 %
Départements	1 440	849	2 289	63 %	37 %
EPCI	2 082	1 426	3 508	59 %	41 %
Régions	484	202	686	71 %	29 %
Syndicats	1 108	700	1 807	61 %	39 %
Total	11 231	6 870	18 100	62 %	38 %

Source : Baromètre de la commande publique, Banque des Territoires, Intercommunalités de France, avec la contribution de la société Vecteur Plus.

¹ Le patrimoine des collectivités locales, IGF, 2016.

Graphique 1 : Comparaison de l'évolution de la consommation de capital fixe et des flux annuels d'investissement des APUL sur la période 1978-2020 (euros constants)



Source : INSEE, comptabilité nationale.

Ces éléments montrent l'inertie des dépenses d'investissement. Un équipement entraîne non seulement des dépenses de fonctionnement (fonctionnement de l'équipement, entretien courant, maintenance) que la mission a évaluées à 32,5 Md€² en 2020 (voir annexe I) mais également des dépenses d'investissement pour le gros entretien et la réhabilitation, ainsi que pour l'adaptation aux nouveaux usages. Cette inertie doit être prise en compte dans l'estimation des besoins d'investissement des collectivités territoriales à venir. Dans un contexte de finances publiques dégradées, et des charges prévisibles de la transition environnementale, il convient de privilégier la rénovation ou l'optimisation des équipements existants lorsque c'est possible, et de limiter la construction d'équipements nouveaux ou de la compenser par la cession ou destruction d'équipements anciens.

1.2. Plusieurs politiques prioritaires du gouvernement nécessiteront des investissements des collectivités territoriales

Les politiques présentées ci-dessous sont illustratives des implications des stratégies portées par l'État sur l'investissement des collectivités, et n'ont pas prétention à l'exhaustivité.

² Dont 18,1 Md€ de frais de personnel et 14,4 Md€ d'achats et charges externes.

1.2.1. Le bloc communal est au cœur du service public de la petite enfance annoncé par la Première ministre

S'il n'existe pas de compétence « petite enfance », et a fortiori de désignation explicite d'un niveau de collectivité territoriale pour l'exercer, c'est au maire (ou au président de la communauté de communes) que revient la responsabilité d'autoriser l'ouverture d'une structure d'accueil, après avis du président du conseil général, s'il s'agit d'une structure gérée directement par la collectivité, ou d'émettre un avis auprès du président du conseil général s'il s'agit d'une structure parentale ou privée³.

Annoncée en juin 2023 par la Première ministre, la réforme du « service public de la petite enfance » (SPPE), vise à refonder la politique d'accueil du jeune enfant. Le premier axe concerne le développement de l'offre d'accueil, et doit notamment conduire à identifier le bloc communal⁴ comme autorité organisatrice de l'offre d'accueil et à renforcer le soutien financier et en ingénierie au développement d'une offre adaptée aux besoins. Le second axe concerne la formation des professionnels, et les règles de fonctionnement des établissements. Le dernier axe consiste à mieux accompagner les parents dans leur recherche d'un mode d'accueil.

Selon le rapport du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) de mars 2023⁵, la mise en place d'un SPPE suppose de créer 200 000 places d'accueil (en établissement d'accueil et chez des assistantes maternelles) sur cinq ans. Le coût de cette création est chiffré entre 500 M€ et 700 M€ d'investissement chaque année, et un coût de fonctionnement entre 2,4 Md€ et 2,7 Md€ en fin de période. Si ces coûts ont vocation à être partagés entre l'État, via la caisse d'allocations familiales, le secteur privé et les collectivités territoriales, celles-ci gèrent actuellement 40 % des établissements d'accueil du jeune enfant et devront nécessairement contribuer à ces investissements.

1.2.2. Le renouveau de la politique du sport repose notamment sur les investissements des collectivités territoriales

Le renouveau de la politique du sport, incarné par la fondation de l'agence nationale du sport par la loi du 22 août 2019, et par la loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France, a notamment pour objectif de développer la pratique du sport dans toute la société. À cette fin, le plan « 5 000 terrains de sport » vise à accompagner le développement de 5 000 équipements sportifs de proximité d'ici 2024, portés par les collectivités locales ou les fédérations et associations sportives. Ce plan était doté de 200 M€ pour les années 2022-2023.

Selon l'agence nationale du sport⁶, les objectifs ont été atteints dès 2023 avec 5 300 équipements financés pour plus de 2 000 collectivités territoriales bénéficiaires. Le succès de ce programme a permis aux financements de l'État non plus de répondre aux demandes des collectivités et d'accompagner leurs projets mais de lancer la création de nouveaux équipements de proximité, et donc d'une nouvelle pratique du « sport-santé ».

Le taux de subventionnement de l'agence nationale du sport s'élève à en moyenne 50 % pour ces équipements de proximité. Le reste à charge relève donc des collectivités territoriales.

³ Article L. 2324-1 du code de la santé publique.

⁴ Compris comme les communes et leurs groupements.

⁵ HCFEA, *Vers un service public de la petite enfance*, mars 2023.

⁶ *Source* : Entretien avec l'agence nationale du sport.

1.3. La baisse de la natalité et le vieillissement de la population auront des effets en sens inverse sur les besoins d'investissement

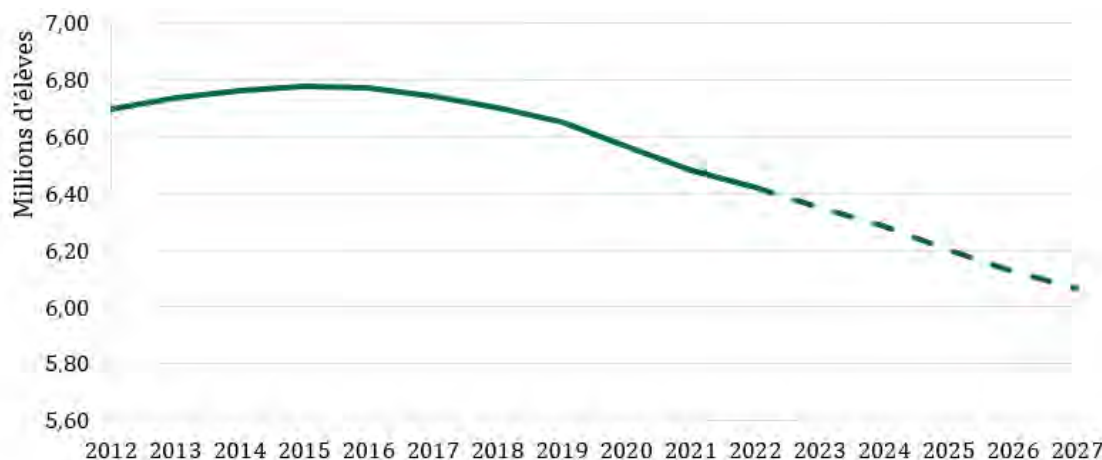
1.3.1. La baisse des effectifs scolaires peut permettre 115 M€ d'économies pour les communes

Les collectivités territoriales investissent dans des équipements de proximité. Les évolutions démographiques en cours auront donc un effet sur le besoin d'équipements locaux.

La baisse de la natalité commence à produire ses effets sur le nombre d'élèves scolarisés dans le premier degré, qui a baissé de près de 300 000 depuis 2015, pour atteindre 6,48 M d'élèves à la rentrée 2021. Le ministère de l'éducation nationale anticipe que cette baisse d'effectifs affectera tous les niveaux⁷ :

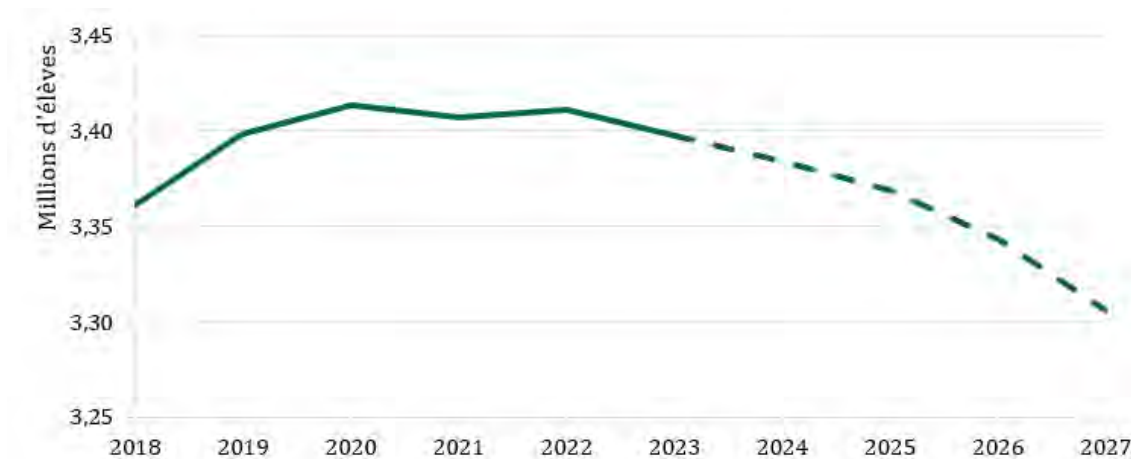
- ◆ dans l'enseignement élémentaire, elle se poursuivrait jusqu'en 2026, avec 6 110 000 élèves attendus à la rentrée 2026, soit une baisse de 10 % par rapport à 2015. La baisse ralentirait ensuite (cf. graphique 2) ;
- ◆ les effectifs au collège continueraient à diminuer jusqu'en 2026 de manière de plus en plus prononcée pour atteindre 5,54 M d'élèves, soit une baisse de 3,2 % (cf. graphique 3) ;
- ◆ les effectifs du lycée, général ou professionnel, resteraient stables sur la période (cf. graphique 4).

Graphique 2 : Évolution et prévision du nombre d'élèves dans le premier degré sur la période 2012-2027

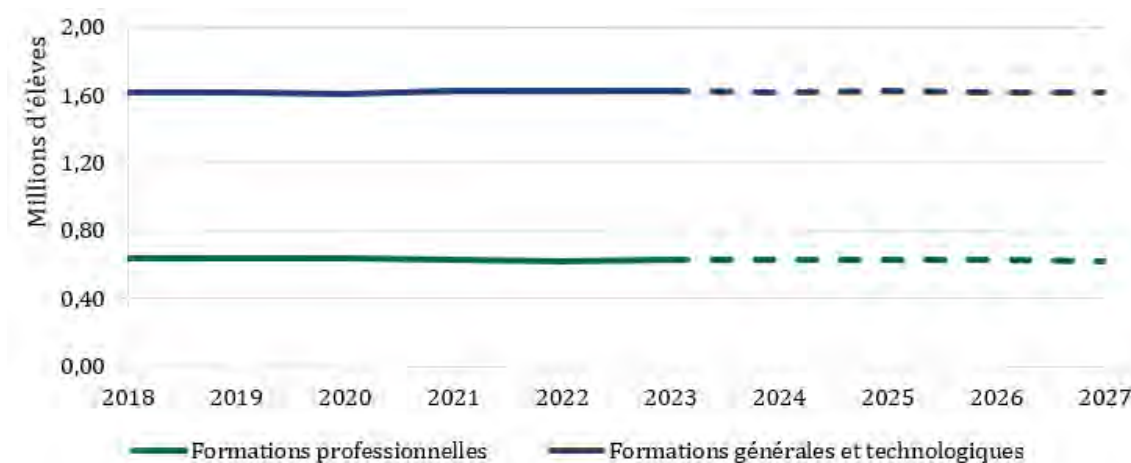


Source : Note d'information DEPP n° 23.10, Prévisions d'effectifs d'élèves du premier degré : la baisse des effectifs devrait se poursuivre jusqu'en 2027, mars 2023.

⁷ Ministère de l'éducation nationale, *État de l'école 2022*.

Graphique 3 : Évolution et prévision du nombre d'élèves au collège sur la période 2018-2027

Source : Note d'information DEPP n° 23.11, Prévision des effectifs du second degré pour les années 2023 à 2027, mars 2023.

Graphique 4 : Évolution et prévision du nombre d'élèves au lycée sur la période 2018-2027

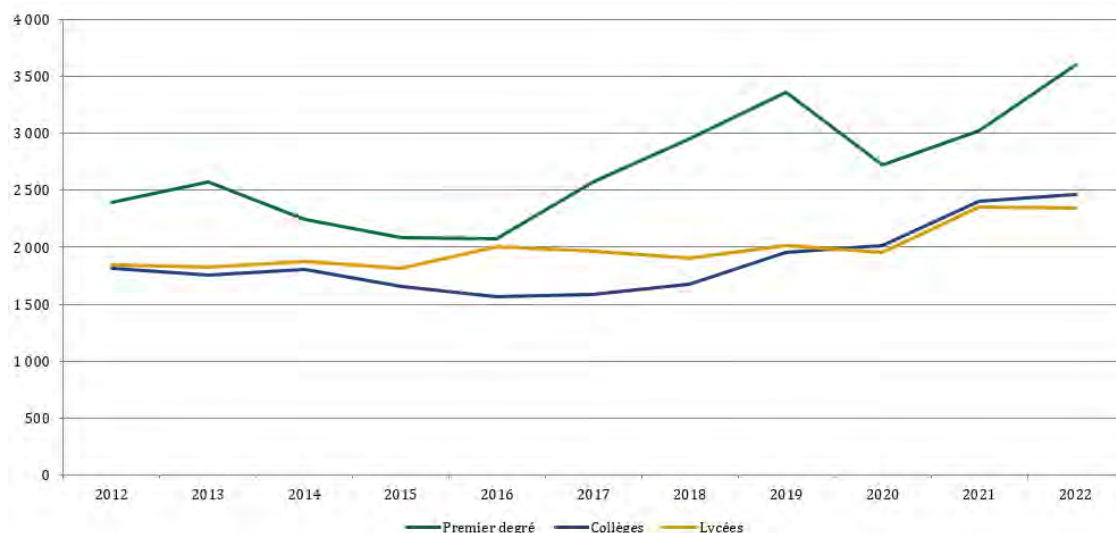
Source : Note d'information DEPP n° 23.11, Prévision des effectifs du second degré pour les années 2023 à 2027, mars 2023.

Les évolutions déjà constatées et ces projections conduisent d'ores et déjà certaines collectivités territoriales à revoir leurs investissements scolaires. Le département des Deux-Sèvres a adopté en février 2023 son « Plan Collège 2050 », outil méthodologique conçu pour répondre aux besoins de rénovation énergétique et de réduction des consommations d'énergies dans son parc de collèges, mais également pour repenser leur implantation en réponse à la baisse attendue du nombre d'élèves (de 13 542 collégiens en 2022 à 11 916 en 2032), et à l'hétérogénéité territoriale de cette baisse⁸.

⁸ Département des Deux-Sèvres, Plan Collège 2050, février 2023.

L'effet de la baisse du nombre des naissances sur l'investissement des collectivités territoriales diffère selon les hypothèses retenues. L'OFGL estimait à 8 399 M€ les investissements des collectivités territoriales dans le secteur scolaire en 2021⁹, en hausse constante depuis 2016 pour les communes et départements, et depuis 2018 pour les régions¹⁰. Ainsi, malgré les baisses d'effectifs dans les écoles primaires et les fermetures d'établissements (voir annexe II), les communes ont augmenté leurs dépenses d'investissement de 73 % (40 % en euros constants 2022) entre 2016 et 2022.

Graphique 5 : Montants des investissements scolaires par niveau de collectivité en € courants



Source : OFGL, 2023.

Dans une perspective de réduction des dépenses d'investissement, il est toutefois possible de modéliser deux scénarios :

- ♦ une poursuite de la baisse tendancielle du nombre d'établissements qui conduirait à une baisse proportionnelle des dépenses : la baisse de 5,9 % du nombre d'élèves devrait se traduire par une baisse de 3,2 % du nombre d'établissements¹¹. **Les dépenses d'équipements des communes, de 3 594 M€ en 2022, pourraient baisser de 115 M€ en 2027 par rapport à 2022 ;**
- ♦ le **choix de traduire les baisses d'effectifs prévues pour moitié par une réduction des investissements, et notamment la fermeture d'écoles et pour une autre moitié par une augmentation de la dépense par élève, soit une économie de 150 M€ à horizon 2027 par rapport à 2022, toutes collectivités confondues.** Ce scénario reprend le principe retenu par le ministère de l'Éducation nationale pour le taux d'encadrement des élèves : alors que la baisse de 83 000 élèves en 2024 devrait se traduire par la suppression de 5 000 postes, la baisse prévue au PLF 2024 est de 2 500 postes¹².

⁹ OFGL, *Une convergence des efforts locaux d'investissements scolaires en 2022*, octobre 2023.

¹⁰ La prise en compte de l'inflation ne modifie pas le constat de dépenses d'équipement à leur plus haut niveau depuis 2012.

¹¹ En poursuivant la tendance 2019-2022 qui a vu fermer 2 % des établissements pour une baisse de 3,7 % des effectifs, cf. annexe II.

¹² Projet de loi de finances pour 2024, dossier de presse du ministère de l'éducation nationale.

S'agissant des écoles élémentaires, la refonte des implantations nécessite, en particulier dans les territoires ruraux, une réflexion au niveau intercommunal, qui n'a dans le plus souvent pas la compétence scolaire. Cette réflexion paraît plus aisée à mettre en œuvre dans les villes, en particulier celles qui perdent des habitants comme Paris.

1.3.2. À modèle de prise en charge inchangé, le vieillissement de la population nécessitera d'augmenter de 24 % le nombre de places pour personnes âgées dans des établissements gérés par les collectivités territoriales

Le vieillissement de la population se traduira de façon distincte pour deux types de population :

- ♦ la **population de plus de 85 ans, la plus sujette à la perte d'autonomie, augmentera de 7,5 % durant la décennie 2020-2030**, puis de 58 % entre 2030 et 2040, et 19,2 % entre 2040 et 2050 ;
- ♦ la **population de 75 à 85 ans devrait quant à elle progresser de 50 % entre 2020 et 2030** (soit une population de 6,1 millions de personnes en 2030), puis de 11 % entre 2030 et 2040¹³.

En matière d'investissement, ce sont les communes qui seront les principales concernées par le vieillissement de la population : elles sont propriétaires de 11 % des établissements d'hébergement et 60 % des résidences autonomes (cf. annexe II). La prise en charge de la dépendance fait l'objet de prestations sociales du département, qui relèvent de la section de fonctionnement.

Dans une étude de décembre 2020, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) modélise les besoins en nombre de places pour personnes âgées à l'horizon 2030¹⁴. **Estimant qu'en 2030, 21 millions de personnes de plus de 60 ans vivront en France, soit 3 millions de plus qu'en 2019**, cette étude projette des hypothèses sur l'autonomie de cette population et les besoins induits en établissements spécialisés. Les orientations politiques actuelles visant le développement du maintien à domicile et la limitation de places en établissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes (Ehpad) devraient impliquer une hausse plus importante des besoins en résidence autonomie. En faisant l'hypothèse d'une répartition identique des investissements à horizon 2030, la mission estime les hausses suivantes du nombre de places gérées par les collectivités territoriales (cf. tableau 14) :

- ♦ en Ehpad, la hausse serait comprise entre 5 830 (8,7 %, scénario optimiste) et 15 510 places (23,1 %, scénario pessimiste) ;
- ♦ en résidence autonomie, la hausse serait de 19 833 places (31,7 %) quel que soit le scénario.

¹³ Haut Commissariat au plan et Matières Grises, *Quand les babyboomers auront 85 ans - projections pour une offre d'habitat adapté à l'horizon 2030-2050*, janvier 2023.

¹⁴ DREES, *Perte d'autonomie : à pratiques inchangées, 108 000 seniors de plus seraient attendus en Ehpad d'ici à 2030*, décembre 2020

Annexe IV

Tableau 2 : Projection du nombre de seniors entre les trois lieux de vie entre 2019 et 2030

Hypothèses d'évolution de la dépendance	Nombre de seniors en 2019	Nombre de seniors en 2030	Différence 2019-2030	Différence 2019-2030 (%)	Places à créer bloc communal (estimation mission)
Seniors en EHPAD et assimilés					
Optimiste	611 000	664 000	53 000	8,7 %	5 830
Intermédiaire	611 000	719 000	108 000	17,7 %	11 880
Pessimiste	611 000	752 000	141 000	23,1 %	15 510
Seniors en résidence autonomie					
Optimiste	104 000	137 000	33 000	31,7 %	19 833
Intermédiaire	104 000	137 000	33 000	31,7 %	19 833
Pessimiste	104 000	137 000	33 000	31,7 %	19 833
Seniors en ménage ordinaire					
Optimiste	16 723 000	19 976 000	3 253 000	19,5 %	-
Intermédiaire	16 723 000	19 920 000	3 197 000	19,1 %	-
Pessimiste	16 723 000	19 887 000	3 164 000	18,9 %	-

Source : DREES, Perte d'autonomie : à pratiques inchangées, 108 000 seniors de plus seraient attendus en Ehpad d'ici à 2030, décembre 2020, mission. Hypothèses d'évolution de la dépendance : optimiste : tous les gains d'espérance de vie se font en situation de vie autonome. Pessimiste : tous les gains d'espérance de vie se font en situation de dépendance modérée. Intermédiaire : la part de l'espérance de vie en perte d'autonomie modérée dans l'espérance de vie totale reste constante. Dans les trois hypothèses, la durée de vie moyenne en situation de dépendance sévère reste constante au cours du temps.

En cumulant EHPAD et résidences autonomie, le scénario intermédiaire conduit à augmenter de 24 % les places à créer par le bloc communal. Les données disponibles n'ont pas permis à la mission de chiffrer le coût pour les collectivités de ces places supplémentaires. La mission note toutefois que dans le cadre du Ségur de la santé un plan d'aide à l'investissement d'un montant de 1,5 Md€ pour 2021-2025 a été décidé. En particulier, ce plan prévoyait pour l'année 2022, 400 M€ d'aides à l'investissement dans les résidences autonomies et EHPAD gérés par le secteur privé ou le secteur public.

2. Les besoins d'investissement des collectivités territoriales pour contribuer à l'atténuation du changement climatique sont évalués à 15 Md€ par an d'ici à 2030

2.1. La mission a cherché à évaluer les besoins d'investissement en utilisant une approche sectorielle et en s'appuyant sur des études existantes

La mission a fait le choix d'une approche ascendante d'évaluation des besoins d'investissement, en partant des compétences des collectivités territoriales concernées par la transition environnementale et en cherchant à évaluer le coût de modification des équipements existants, ou de création de nouveaux équipements pour répondre aux besoins de la transition environnementale.

Parmi les différents rapports qui ont cherché à évaluer les besoins d'investissement public en vue d'atteindre les objectifs de la transition environnementale, la mission s'est principalement appuyée sur le rapport I4CE de 2022 portant sur les collectivités locales¹⁵. Ce rapport chiffre pour chaque secteur de compétence des collectivités territoriales les besoins d'investissement pour la réduction de gaz à effet de serre (GES) prévue par la SNBC de 2020, et évalue les investissements climat déjà réalisés. Les actions étudiées sont celles pour lesquelles une obligation nationale existe ou celles requises par la SNBC. En se concentrant sur les émissions de GES, l'étude exclut la gestion des déchets, les réseaux d'eau et d'assainissement et la protection de la biodiversité.

I4CE aboutit à un besoin de 11,7 Md€ par an pour la période 2021-2030, réparti entre huit secteurs (cf. graphique 6) :

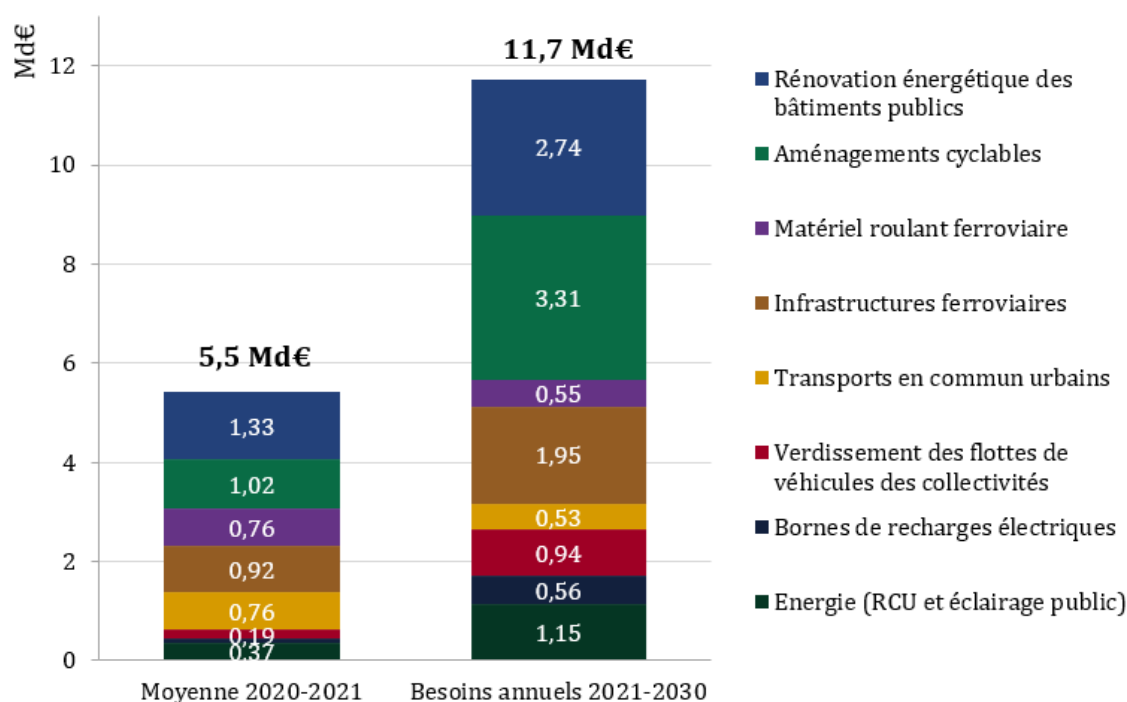
- ◆ énergie (réseau de chauffage urbain (RCU) et éclairage public) ;
- ◆ bornes de recharges électriques ;
- ◆ verdissement des flottes de véhicules des collectivités ;
- ◆ transports en commun urbains ;
- ◆ infrastructures ferroviaires ;
- ◆ matériel roulant ferroviaire ;
- ◆ aménagements cyclables ;
- ◆ rénovation énergétique des bâtiments publics.

La mission a choisi de retenir cette étude comme base de travail principale en raison de la transparence des chiffrages (l'ensemble des calculs sont annexés à l'étude) et des choix méthodologiques effectués, qui permettent de chiffrer, pour chaque secteur, le coût d'atteinte des objectifs législatifs et réglementaires existants, sans recourir à des scénarios prospectifs déconnectés du cadre existant ¹⁶.

¹⁵ I4CE, *Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone*, octobre 2022.

¹⁶ L'étude chiffre également les dépenses d'investissement pour atteindre les objectifs des quatre scénarios de la prospective *Transitions 2050* de l'Ademe. Dans la suite de ce document, les chiffres I4CE seront les chiffres nécessaires pour atteindre les objectifs de la SNBC.

Graphique 6 : Besoins d'investissement climats évalués par I4CE



Source : I4CE, Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone, octobre 2022.

La mission s'est également appuyée sur l'étude réalisée par le cabinet Carbone 4 pour la **fédération nationale des travaux publics (FNTP)**¹⁷, qui se concentre sur les infrastructures et réseaux. L'étude est construite autour de deux scénarios, compatibles avec la SNBC :

- ♦ un scénario « pro-techno » d'une transition environnementale reposant sur les innovations technologiques permettant la croissance du PIB et l'augmentation de la consommation ;
- ♦ un scénario « sobriété », d'une transition environnementale fondée sur les évolutions sociales et une diminution de la consommation.

La différence entre les deux scénarios n'est pas sensible avant 2030, date à laquelle l'étude projette des besoins d'investissement de 45 Md€ par an pour le scénario « pro-techno » et de 42 Md€ pour le scénario « sobriété ». Ces chiffres concernent les investissements dans toutes les infrastructures, publiques comme privées (production d'électricité et de gaz notamment), nationales comme locales.

¹⁷ Carbone 4, *Le rôle des infrastructures dans la transition bas-carbone et l'adaptation au changement climatique de la France*, 2022.

2.2. La rénovation, en particulier énergétique, des bâtiments publics locaux apparaît comme le principal besoin d'investissement des collectivités territoriales

2.2.1. À l'exception des normes d'accessibilité, la mission considère que les coûts de mise aux normes sont intégrés dans les investissements courants des collectivités territoriales

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées donnait dix ans, jusqu'au 1^{er} janvier 2015, à tous les propriétaires ou exploitants d'établissement recevant du public (ERP) pour mettre en accessibilité leurs bâtiments. À l'occasion d'un point d'étape sur l'avancement de la mise en œuvre de cette loi, l'IGAS avançait un coût de 17 Md€ pour la mise aux normes des bâtiments des collectivités territoriales¹⁸. L'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public imposait à l'ensemble des propriétaires ou exploitants d'ERP de communiquer à l'administration le niveau d'accessibilité de leur ERP ainsi que la programmation des éventuels travaux nécessaires à la mise en conformité des locaux. Selon le dossier de presse du conseil national du handicap du 26 avril 2023, près de 80 % des communes et 900 000 établissements recevant du public sont engagés dans une démarche de mise en accessibilité. L'État a annoncé à cette occasion des subventions d'investissement supplémentaires de 1,5 Md€ sur cinq ans pour faire respecter les obligations d'accessibilité.

De nombreuses autres obligations pèsent sur les bâtiments des collectivités territoriales, en particulier les ERP : normes de sécurité incendie, désamiantage, etc. La mission considère toutefois que ces normes sont connues et intégrées dans les investissements réalisés, et qu'elles ne représentent pas un besoin supplémentaire pour les collectivités territoriales. Ce raisonnement ne s'applique évidemment pas aux normes qui pourraient s'appliquer dans le futur aux bâtiments des collectivités.

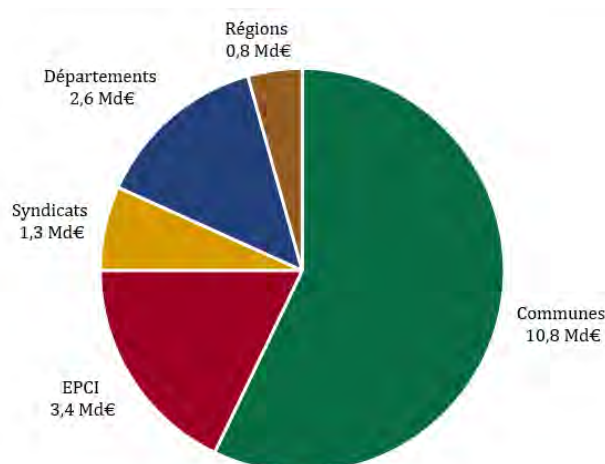
2.2.2. Les besoins de rénovation énergétique des bâtiments nécessitent de réorienter 62 % des investissements de rénovation actuels des collectivités territoriales

2.2.2.1. Les collectivités ont investi en 2022 11,6 Md€ dans la rénovation de leurs bâtiments

L'examen des comptes des collectivités territoriales en 2022 permet d'évaluer les dépenses d'équipements pour les bâtiments à 18,8 Md€, tous niveaux confondus, y compris les EPCI et les syndicats (cf. graphique 7). Ce montant ne distingue pas les dépenses de réhabilitation ou rénovation des dépenses de construction neuve, mais les données du baromètre de la commande publique donnent une répartition de 62 % de travaux de rénovation contre 38 % de travaux neufs (cf. 1.1). **Les dépenses de rénovation des collectivités territoriales peuvent donc être estimées à 11,6 Md€ en 2022.**

¹⁸ IGAS, CGEDD, CGEPI, *Rapport sur les modalités d'application des règles d'accessibilité du cadre bâti pour les personnes handicapées*, 2011.

Graphique 7 : Répartition des dépenses d'équipement dans les bâtiments des collectivités territoriales en 2022



Source : mission, d'après données DGFIP.

Au sein de cette enveloppe, s'agissant plus particulièrement du parc scolaire, l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL) estime que les investissements consacrés aux travaux de construction, rénovation et entretien des écoles, des collèges et des lycées s'élèvent à 7,8 Md€ en 2021. En 2022, l'effort d'investissement scolaire augmente à 8,4 Md€¹⁹. Cet investissement représente 15 % des dépenses d'équipement²⁰ des collectivités dans leur ensemble (en consolidant les budgets principaux et annexes, ainsi que les niveaux de collectivités).

2.2.2.2. La rénovation énergétique des bâtiments locaux pourrait coûter plus de 7 Md€ par an

Le CITEPA²¹ estime à 25,3 Mt équivalent CO₂ les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments du secteur tertiaire privé et public. Les collectivités représentant trois quarts du parc public, qui représente lui-même 40 % du parc total²², **les émissions des bâtiments des collectivités territoriales peuvent être évaluées autour de 7 Mt équivalent CO₂**, toutes choses égales par ailleurs.

¹⁹ OFGL, *Une convergence des efforts locaux d'investissements scolaires en 2022*, octobre 2023.

²⁰ Les dépenses d'équipement correspondent à l'augmentation des immobilisations corporelles et incorporelles des collectivités. Le reste des dépenses d'investissements correspond principalement à des subventions versées.

²¹ Citepa, *Rapport Secten édition 2022*.

²² Evalué à 800 millions de m² par l'étude d'impact du décret relatif aux obligations d'actions de réduction des consommations d'énergie dans les bâtiments à usage tertiaire réalisée par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) en 2019.

Les bâtiments publics sont soumis, en tant que bâtiments à usage tertiaire, à un cadre réglementaire européen et national visant leur rénovation et l'amélioration de leur performance énergétique :

- ◆ la directive sur la performance énergétique des bâtiments de 2018²³ a introduit l'obligation pour les bâtiments non résidentiels équipés de systèmes de chauffage ou de refroidissement d'une puissance nominale supérieure à 290 kW d'installer des systèmes d'automatisation et de contrôle des bâtiments (BACS) d'ici à 2025. Cette obligation sera étendue aux bâtiments de plus de 70 kW à compter de 2027 ;
- ◆ la directive efficacité énergétique de septembre 2023²⁴ introduit des exigences pour la rénovation des bâtiments détenus par les organismes publics :
 - **obligation de réduction annuelle des consommations en énergie finale des bâtiments publics (1,9 % par an) ;**
 - **obligation de rénover 3 % de la surface de planchers des bâtiments** chauffés et/ou refroidis par an au niveau de performance « Near Zero Emission Building » (NZEB), équivalent au bâtiment basse consommation (BBC) en France, pour tous les bâtiments de plus de 250 m² détenus par les organismes publics ;
- ◆ **le dispositif Eco Energie Tertiaire (DEET), issu de la loi « évolution du logement, de l'aménagement et du numérique » (loi ELAN) du 23 novembre 2018, impose aux bâtiments tertiaires de plus de 1 000 m² une réduction de leur consommation d'énergie jusqu'en 2050 :**
 - au moins 40 % en 2030 ;
 - 50 % en 2040 ;
 - 60 % en 2050 ;
- ◆ **l'installation de nouvelles chaudières fioul est interdite** depuis le 1er juillet 2022 pour tous les bâtiments tertiaires.

Au-delà de ces obligations réglementaires, **la rénovation énergétique des bâtiments s'impose comme une nécessité économique pour les collectivités**, et en particulier les communes, au regard du poids des consommations énergétiques liées aux bâtiments dans leur dépenses de fonctionnement. En effet, le patrimoine bâti représentait 69 % des dépenses d'énergie des communes en 2017²⁵ (cf. annexe II, partie 1.2), et en 2022, l'énergie représentait 5,1 % de leurs charges de fonctionnement²⁶. Enfin, la prise en compte des besoins de confort d'été en perspective de la multiplication des épisodes de chaleur est un enjeu pour les bâtiments publics, et scolaires en particulier, la survenue de vagues de chaleur n'étant plus limitée aux mois d'été et les enfants étant particulièrement vulnérables aux chaleurs extrêmes²⁷.

²³ Directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

²⁴ Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955.

²⁵ Ademe, *Enquête énergie et patrimoine communal 2019*, données 2017.

²⁶ OFGL, *Les finances des collectivités locales en 2023*.

²⁷ Haut conseil de la santé publique, Avis du 28 avril 2020, *Aide à la décision relative à la fermeture des écoles primaires en vigilance canicule rouge*.

La mission a cherché à chiffrer le coût de la rénovation énergétique des bâtiments détenus par les collectivités territoriales leur permettant de remplir les obligations réglementaires applicables. Ce travail repose sur plusieurs sources, qui comportent des hypothèses différentes (cf. tableau 15) :

- ◆ l'institut I4CE²⁸ applique au parc de bâtiments connu des coûts unitaires issus de rapports de 2019-2020. Ces coûts unitaires couvrent uniquement la rénovation énergétique, et non les dépenses de travaux liées, c'est-à-dire les travaux complémentaires à la rénovation énergétique mais sans impact sur les consommations énergétiques²⁹. Le parc de bâtiment est pris dans son ensemble, et non selon les consommations effectives d'énergie ou les usages ;
- ◆ le rapport Pisani-Mahfouz de 2023³⁰ propose un montant pour l'ensemble du parc de bâtiments publics ;
- ◆ le Cerema a produit avec la direction de l'immobilier de l'État (DIE) des matrices de coûts dépendant du niveau d'ambition des travaux, de la performance initiale et de l'usage du bâtiment (bureaux, enseignement ou sport, sanitaires et sociaux)³¹.

Des études spécifiques au secteur scolaire existent par ailleurs :

- ◆ le rapport sur la rénovation énergétique des bâtiments scolaire (rapport Demarcq) de février 2020 ;
- ◆ le Sénat a produit en juin 2023 un rapport intitulé « *Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique* ».

Tableau 3 : Chiffrages recensés par la mission pour la rénovation énergétique des bâtiments publics

Source	Coût annuel pour le parc local (Md€)	Coût au m ² si disponible	Commentaires
I4CE	2,7	de 110 €/m ² (remplacement systèmes) à 418 €/m ² (rénovations BBC)	-
Rapport Pisani-Mahfouz	Parc public : 10 Md€	n.c.	-
Cerema-DIE	n.c.	de 840 €/m ² à 3 500 €/m ²	Coût variable selon usage et niveau de rénovation
Bâtiments scolaires			
Rapport Demarcq	4	300 €/m ²	Coût d'atteinte du premier palier du DEET (40 % de réduction)

²⁸ I4CE, *Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone*, octobre 2022.

²⁹ Il peut notamment s'agir des travaux suivants : changement des faux plafonds après le changement des appareils terminaux en plafond, étanchéité et mise en peinture de la façade après pose d'une isolation thermique par l'extérieur, etc.

³⁰ France Stratégie, Rapport Pisani-Mahfouz, *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, mai 2023.

³¹ Travaux cités par le Sénat, *Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique*, juin 2023.

Annexe IV

Source	Coût annuel pour le parc local (Md€)	Coût au m ² si disponible	Commentaires
Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique, Sénat	n.c.	1 100 €/m ² à 1 700 €/m ²	1 100 €/m ² : retour d'expérience sur 15 écoles de la SPL OSER dont la région Auvergne-Rhône-Alpes est actionnaire majoritaire. 1 700 €/m ² : retour d'expérience de la Direction de l'immobilier de l'État.

Source : Mission.

Afin de mettre en cohérence ces chiffrages, la mission a procédé à trois évaluations alternatives des coûts de rénovation du parc local :

- ♦ détermination de la part des collectivités territoriales dans le montant de 10 Md€ estimé par le rapport Pisani-Mahfouz ;
- ♦ application des matrices de coût du Cerema au parc local telle que décrit à l'annexe II, en faisant notamment l'hypothèse que l'état du parc local (niveau de performance énergétique) est similaire à celui de l'État et que les surfaces totales n'évoluent pas jusqu'en 2030 ;
- ♦ actualisation des coûts utilisés par I4CE selon deux modalités :
 - (a) ajout de la seule inflation en utilisant l'indice BT01 de l'INSEE qui a augmenté de 17 % entre 2019, date des estimations utilisées par I4CE, et 2023 ;
 - (b) ajout de l'inflation et des dépenses liées aux travaux de rénovation énergétique (chiffrées séparément par I4CE).

Tableau 4 : Chiffrages du coût annuel de la rénovation énergétique des bâtiments locaux établis par la mission (en M€)

Source initiale	Montant réévalué par la mission
Pisani-Mahfouz	7 142
CEREMA	9 812
I4CE	(a) 4 819
	(b) 7 198

Source : mission.

Au regard de ces résultats, la mission choisit de retenir le montant de 7,2 Md€ par an, qui correspond à estimation moyenne. Selon des entretiens réalisés par la mission, le parc local serait en moyenne en meilleur état que le parc de l'État, pour lequel les estimations du Cerema ont été réalisées. Le chiffre obtenu en appliquant ces matrices du Cerema au parc local pourrait donc être surestimé.

Ce montant de 7,2 Md€ représente 38 % du montant des travaux totaux sur les bâtiments réalisés par les collectivités territoriales en 2022, et 62 % des seuls travaux de rénovation.

2.3. Le développement des transports en commun et le verdissement de la mobilité nécessiteraient 5,9 Md€ annuels

La SNBC 2020 vise la neutralité carbone des transports à l'horizon 2050, et une réduction de 28 % des émissions en 2030 rapport à 2015. Ces objectifs s'appliquent à l'ensemble des moyens de transport (hors aérien), et impliquent pour les collectivités territoriales de :

- ♦ développer des politiques de mobilité propre, notamment par le biais des zones à faible émission et le renouvellement des flottes de véhicules ;
- ♦ favoriser le report modal vers les transports en commun, en maîtrisant cette demande par le développement du covoiturage ;
- ♦ encourager le vélo et la marche.

L'examen des comptes des collectivités territoriales permet d'évaluer deux types de dépenses d'équipements pour les transports :

- ♦ le **matériel de transport, évalué à 969 M€ en 2022**, principalement financé par les communes (36 %), les EPCI (41 %) et les syndicats (12 %) ;
- ♦ les **investissements dans le ferroviaire, qui s'élèvent au total à 2,9 Md€ pour les régions en 2022**.

Les dépenses de voirie en 2022 peuvent quant à elles être évaluées par l'analyse de la comptabilité à un total de 11,5 Md€, dont :

- ♦ 7,5 Md€ pour le bloc communal ;
- ♦ 3,2 Md€ pour les départements ;
- ♦ les syndicats et régions ont une part résiduelle de respectivement 582 M€ et 188 M€.

2.3.1. Les investissements dans les pistes cyclables devraient augmenter de 150 % pour atteindre 2,6 Md€ par an

Le plan vélo et mobilités actives de 2018 et la stratégie nationale bas carbone fixent des ambitions élevées au développement du vélo, qui devra représenter 9 % des déplacements en 2024, puis 12 % des déplacements en 2030, alors que sa part modale était en 2018 de 3 %. Le Fonds mobilités actives a été doté par l'État de 350 M€ sur sept ans (2018-2025), et abondé de 150 M€ dans le cadre du plan de relance. Les collectivités, et principalement le bloc communal pour les pistes cyclables, investissent environ de 1 Md€ par an dans les infrastructures cyclables³².

I4CE estime que les investissements des collectivités devront tripler à 3,3 Md€ par an sur la période 2021-2030 pour atteindre les objectifs de la SNBC évalués à 110 000 km de pistes cyclables.

Les deux scénarios étudiés par Carbone 4 proposent des évolutions divergentes du réseau de pistes cyclables :

- ♦ le scénario « sobriété » prévoit 146 000 km de pistes en site propre en 2050, soit un investissement annuel estimé à 3,2 Md€ pour la période 2021-2030 ;
- ♦ le scénario « pro-techno » prévoit 106 000 km de pistes correspondant à 1,9 Md€ d'investissements par an ;

³² 1,2 Mds€ en 2020 et 800 M€ en 2021 selon I4CE d'après l'enquête Club des Villes Cyclables.

- ♦ à ces coûts, Carbone 4 ajoute un coût d'entretien et de renouvellement du réseau de 3,2 Md€ par an pour le scénario « sobriété » et de 1,9 Md€ pour le scénario « pro-techno ». La mission considère que ces dépenses relèvent en majorité de dépenses de fonctionnement, et qu'une partie de ces investissements de renouvellement sont déjà mis en œuvre par les collectivités disposant de pistes cyclables. Cette partie du chiffrage de Carbone 4 n'est donc pas considérée dans le chiffrage du besoin d'investissement supplémentaire.

Le scénario SNBC d'I4CE apparaît proche du scénario « pro-techno » de Carbone 4 en longueur de pistes cyclables totale, avec toutefois des différences sur la nature des pistes financées (bandes cyclables ou pistes en site propre). **La mission retient donc un besoin financier moyen entre ces deux chiffrages de 2,6 Md€.**

Ce besoin représente 23 % des dépenses de voirie des collectivités territoriales.

2.3.2. Les investissements dans les transports urbains doivent se maintenir à hauteur de 500 M€ par an

Le développement des transports en communs régionaux comme urbains relève de la compétence des collectivités territoriales soutenues notamment par l'État. La loi d'orientation des mobilités (LOM)³³ prévoit la trajectoire d'investissement de l'État dans les transports qui cible en particulier la réduction des inégalités territoriales et l'accès aux villes moyennes et le renforcement des « *offres de déplacement du quotidien* »³⁴. Ce développement passe à la fois par la construction de nouvelles lignes, et par le renforcement des linéaires actuels pour augmenter leurs capacités de transport.

Les scénarios de l'étude menée par le cabinet Carbone 4 tracent deux trajectoires distinctes :

- ♦ dans le scénario « pro-techno » ce sont les métropoles qui portent la croissance du trafic, et donc des investissements de métros, **pour un coût total de 10,6 Md€ d'ici à 2030 soit un coût annuel de 1,1 Md€ ;**
- ♦ dans le scénario « sobriété », ce sont les villes moyennes qui portent la croissance, et les investissements se concentrent sur les tramways et les bus à haut niveau de service, **pour un coût total 2021-2030 de 6,4 Md€ soit un coût annuel de 645 M€.**

Ces chiffres incluent le développement mais également la modernisation, le renouvellement des équipements et la maintenance courante de l'ensemble des réseaux d'infrastructures pour environ deux tiers du coût total estimé.

L'institut I4CE estime quant à lui que les besoins d'investissement des collectivités territoriales dans les transports en communs urbains sont limités à 500 M€ par an. Les collectivités territoriales ne sont en effet pas le financeur principal des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) (cf. annexe II) et les investissements réalisés ces dernières années ont permis d'atteindre un niveau de développement cohérent avec les objectifs de la SNBC.

La comparaison de ce chiffre avec ceux de Carbone 4, qui évaluent le besoin total pour le réseau, sans distinguer la part des collectivités territoriales, conduit à penser que le montant de 500 M€ pourrait être surestimé. Toutefois, en l'absence de données plus précises la mission retient ce montant.

Par ailleurs, la mission n'a pas été en mesure de chiffrer les autres investissements à porter par les collectivités territoriales pour diminuer le besoin de transport (aires de covoiturage, parcs relais, pôle multimodal).

³³ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM).

³⁴ Article 1 de la LOM.

2.3.3. Le renouvellement des infrastructures ferroviaires nécessite 2,5 Md€ par an d'investissements des collectivités territoriales

Les régions sont les seules administrations publiques à contribuer aux investissements de la SNCF dans les trains express régionaux (TER), avec un montant de 1 407 M€ en 2021³⁵. Elles contribuent également à hauteur de 665 M€ en 2021 aux investissements de SNCF Réseau, aux côtés des départements (101,5 M€), des communes (87,4 M€) et des autres organismes locaux. Au total, les subventions d'investissement à SNCF Réseau sont portées à 60 % par les administrations locales.

L'institut I4CE évalue un besoin annuel d'investissement de 2 Md€ dans les infrastructures ferroviaires, destinés à la régénération et la mise en conformité du réseau existant, dont les petites lignes ferroviaires, le développement de services express régionaux métropolitains et la participation aux financements de grands projets type LGV. À ce coût d'infrastructures s'ajoute un **coût de renouvellement du matériel ferroviaire pour le remplacement des rames diesel par des rames à faibles émissions, évalué à 500 M€ annuels par an**.

Le cabinet Carbone 4 effectue un chiffrage global des infrastructures ferroviaires, y compris pour le fret. En se limitant aux investissements pour le transport de voyageurs, il ressort de l'étude que :

- ♦ le renouvellement complet (scénario pro-techno) ou à 80 % (scénario sobriété) du réseau structurel est nécessaire à horizon 2050, soit un investissement annuel de 2,7 Md€ dans le premier scénario, de 2,2 Md€ dans le second. I4CE estime la participation historique des collectivités territoriales à 25 % en moyenne du montant des projets : **le montant annuel retenu varie donc entre 556 M€ et 695 M€ ;**
- ♦ en se fondant sur le rapport Philizot de 2020³⁶, Carbone 4 évalue à 800 M€ le besoin d'investissement annuel sur les lignes de desserte fine, soit en prolongeant la répartition actuelle des charges entre l'État, SNCF Réseau et les régions **un besoin d'investissement annuel par les régions de 533 M€ ;**
- ♦ les autres investissements sur la période 2020-2030 concernent principalement la modernisation des infrastructures, portée par SNCF Réseau pour un montant de 2,5 Md€ par an, **soit 1,5 Md€ à financer pour les collectivités territoriales**.

Les chiffres obtenus sont cohérents et permettent d'évaluer le besoin annuel à 2,5 Md€ pour les infrastructures et de 500 M€ pour le matériel ferroviaire.

La mission n'a pas chiffré la participation des collectivités territoriales au développement du réseau à grande vitesse.

³⁵ Bilan des transports 2021, SDES.

³⁶ Petites lignes ferroviaires : des plans d'action régionaux, février 2020.

2.3.4. Le verdissement des flottes de véhicules des collectivités territoriales présente un coût supplémentaire de 230 M€ par an

Les flottes de véhicules détenues par les collectivités territoriales sont soumises à la loi d'orientation des mobilités (LOM) qui impose une proportion minimale de véhicules à faibles émissions (VFE)³⁷ lors du renouvellement du parc³⁸ :

- ◆ jusqu'à fin 2024, au moins 30 % des véhicules renouvelés annuellement ;
- ◆ à partir de 2025, cette part minimale est de 40 % ;
- ◆ à partir de 2026, 37,4 % des véhicules renouvelés devront être des véhicules à très faibles émissions (VTFE)³⁹.

Les collectivités possédaient en 2022 138 632 véhicules particuliers, dont 8,6 % de VFE. Elles ont renouvelé en 2022 4 % de leur parc, dont 29 % par des VFE, soit quasiment au niveau imposé par la LOM (cf. tableau 17).

Tableau 5 : Parc de voitures particulières des collectivités territoriales au 1^{er} janvier 2022

Motorisation	Nombre de véhicules	Nouvelles immatriculations 2022
Diesel - thermique	68 027	1 816
Essence - thermique	50 749	3 749
Electrique et hydrogène	11 911	2 247
Essence - hybride non rechargeable	3 643	546
Gaz et autres	3 626	244
Hybride rechargeable	551	307
Diesel - hybride non rechargeable	124	2
Total	138 632	8 911
Part VFE	8,6 %	29 %

Source : SDES, RSVERO, 2023.

Selon l'ONG Transport et Environnement, qui a analysé en 2022 le respect des obligations de renouvellement des flottes : « *en moyenne, les administrations territoriales à la tête de flottes de plus de 100 véhicules ont intégré 26 % de véhicules à faibles émissions dans le renouvellement de leurs flottes en 2022, dont 23 % de véhicules électriques et 3 % d'hybrides rechargeables. Ce niveau moyen de verdissement est donc relativement proche des 30 % requis par la loi. Néanmoins, dans le détail, seules 36 % des administrations territoriales concernées atteignent ce seuil dans le cadre du renouvellement de leur flotte en 2022 : dit autrement, les deux tiers des flottes territoriales de plus de 100 véhicules se situent en dehors des obligations prévues par le législateur* ».

³⁷ « Une voiture particulière ou une camionnette, au sens de l'article R. 311-1 du code de la route, est un véhicule à faibles niveaux d'émissions au sens de l'article L. 224-7 du code de l'environnement si ses émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, mesurées dans le cadre du règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007, sont inférieures ou égales à 60 grammes par kilomètre pour les émissions de dioxyde carbone. »

³⁸ Articles L. 224-7 à L. 224-8-2 du code de l'environnement.

³⁹ Article D. 224-15-12 du code de l'environnement. « Une voiture particulière ou une camionnette est un véhicule à très faibles émissions au sens de l'article L. 318-1 du code de la route si sa source d'énergie est l'une des sources d'énergie suivantes : -EL (électricité) ; /-H2 (hydrogène) ; /-HE (hydrogène-électricité [hybride rechargeable]) ; /-HH (hydrogène-électricité [hybride non rechargeable]) ; /-AC (air comprimé). »

Annexe IV

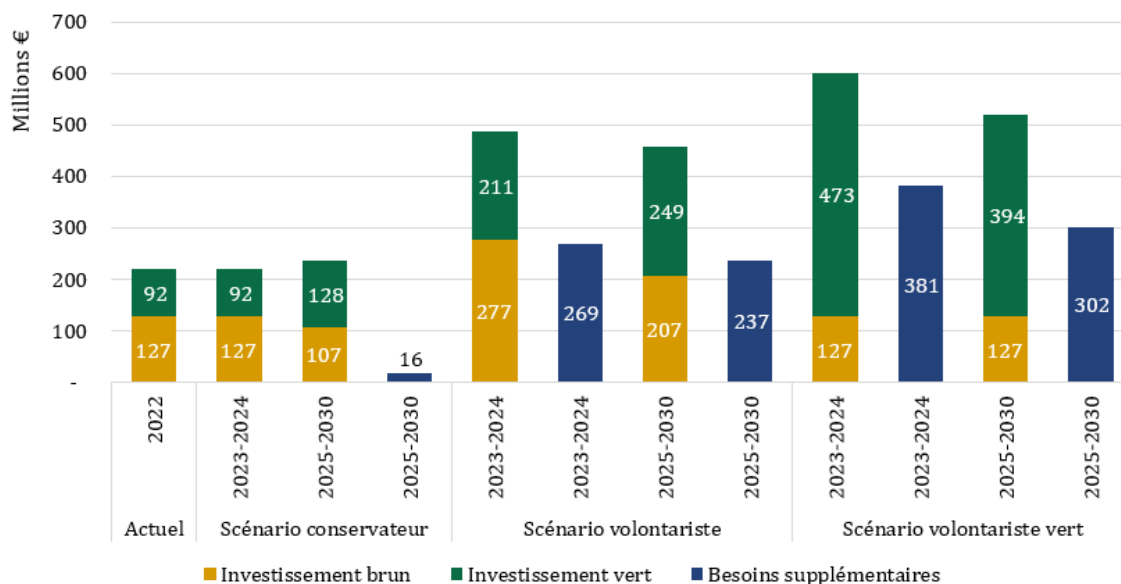
La mission a chiffré à partir de ces éléments le coût du respect de cette obligation jusqu'en 2030, en utilisant les données de France Stratégie⁴⁰ sur le coût des véhicules électriques. Ce chiffrage repose sur les hypothèses suivantes :

- ◆ les collectivités respectent les obligations de la loi LOM ;
- ◆ les collectivités territoriales possèdent (pour l'estimation des investissements actuels) et achètent des voitures neuves de segment B (« citadines »), dont le coût en thermique est de 20 000 € et de 36 000 € en électrique ;
- ◆ elles bénéficient d'un bonus écologique à l'achat d'un VFE de 3 000 € (barème personnes morales pour 2023) ;
- ◆ le parc total est stable dans le scénario conservateur, il diminue de 3 % par an dans les scénarios volontaristes afin de favoriser au sein du secteur public le développement des mobilités alternatives.

La mission a chiffré trois scénarios selon le taux de renouvellement de la flotte :

- ◆ scénario conservateur : poursuite d'un renouvellement de 4 % observé en 2022. Ce scénario permet d'atteindre 27 % de VFE dans le parc des collectivités territoriales en 2030 ;
- ◆ scénario volontariste : renouvellement conforme aux préconisations pour l'État d'une durée de détention de 7 ans, soit un taux de renouvellement de 14,3 % par an. Ce scénario permet d'atteindre 55 % de VFE dans le parc des collectivités territoriales en 2030 ;
- ◆ un scénario « volontariste vert » : le renouvellement de 14,3 % se traduit par le maintien du nombre de véhicules thermiques achetés annuellement (soit 6 357), et l'achat de VFE pour atteindre le taux de renouvellement de 7 ans. Ce scénario permet d'atteindre 87 % de VFE dans le parc des collectivités territoriales en 2030.

Graphique 8 : Besoins d'investissement annuels pour l'achat de véhicules des scénarios chiffrés par la mission



Source : Mission.

⁴⁰ France Stratégie, *Voiture électrique : à quel coût ?*, novembre 2022

L'entrée en vigueur du taux de 40 % de VFE dans le renouvellement des flottes conduit à augmenter les besoins d'investissement totaux en 2025 dans les scénarios conservateurs comme volontaristes. Les scénarios volontaristes prévoient une hausse des investissements dès 2023 du fait de l'augmentation du taux de renouvellement :

- ♦ l'investissement dans le renouvellement du parc de véhicules passerait de 219 M€ par an en 2022 à 235 M€ dans le scénario conservateur, 456 M€ dans le scénario volontariste, 520 M€ dans le scénario volontariste vert pour la période 2025-2030 ;
- ♦ les besoins supplémentaires sont limités à 16 M€ par an dans le scénario conservateur, et s'élèvent à 237 M€ dans le scénario volontariste, 302 M€ dans le scénario volontariste vert.

La mission ne retient pas le scénario conservateur, qui ne permet pas une réduction suffisante des émissions de GES liées aux véhicules utilisés par les collectivités territoriales. Le scénario « volontariste » implique une augmentation de l'achat de véhicules thermiques, et donc des investissements bruns des collectivités territoriales, même si les nouveaux véhicules thermiques sont moins émetteurs que les anciens. De plus, alors que tous les usages ne peuvent encore être couverts par l'électrique (trajets longue distance notamment), ce scénario intermédiaire paraît plus crédible que le scénario vert. **La mission retient donc un besoin d'investissements supplémentaires pour le verdissement des flottes de véhicules de 237 M€ par an.**

2.4. La mise aux normes de l'éclairage public représente un besoin supplémentaire d'investissement de 300 M€ par an

L'éclairage public est le deuxième poste de consommation énergétique, avec 12 % de la consommation, et 18 % des dépenses, pour un coût moyen de 9,7 € par habitant. Ce poids élevé dans les dépenses s'explique par le coût plus élevé de l'électricité par rapport aux énergies de chauffage (gaz, fioul). Les consommations liées à l'éclairage public ont baissé de 30 % entre 2012 et 2017, notamment grâce aux mesures de sobriété (extinction ou baisse d'intensité lumineuse) et de remplacement par des lampes plus performantes. Près de 70 % des communes conservent la responsabilité de la gestion de l'éclairage public⁴¹ et la gestion communale directe concerne 62 % des modes de gestion en 2019 (en diminution depuis 2000, où elle en représentait 71 %).

Différentes réglementations de niveau national⁴² et européen⁴³ s'appliquent dans un objectif de réduction des nuisances lumineuses et d'amélioration de la performance des lampes, interdisant notamment la commercialisation des lampes à vapeur de mercure haute pression.

L'institut I4CE estime à 1,1 Md€ le besoin annuel pour rénover l'ensemble du parc en dix ans, soit un triplement par rapport au montant évalué à 350 M€ d'investissements annuels.

⁴¹ Cour des comptes, Rapport public annuel 2021, *Tome II, La nécessaire optimisation de la gestion des éclairages publics*.

⁴² Arrêté du 27 décembre 2018 relatif à la prévention, à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses.

⁴³ Règlement CE du 18 mars 2009 relatif à l'« écoconception » des lampes.

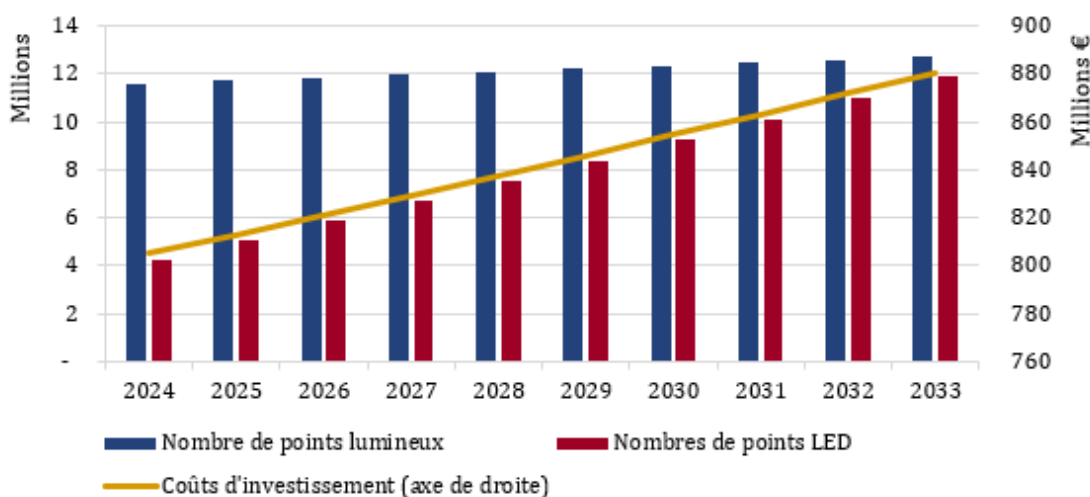
Annexe IV

Les données obtenues lors d'un entretien avec l'association française de l'éclairage (AFE) permettent d'estimer le coût de la rénovation d'un point lumineux à 1 000 € HT⁴⁴, incluant des travaux de mise à niveau du réseau électrique. Selon l'AFE, les ventes de luminaires actuelles sont de 8 % du parc d'éclairage dont 1 % lié à la croissance du parc. La mission a estimé à partir de ces données le besoin d'investissement des collectivités territoriales, à partir des hypothèses suivantes :

- ◆ le taux de remplacement se poursuit au rythme de 7 % par an ;
- ◆ la croissance du parc est uniquement en LED conformément à la réglementation ;
- ◆ 30 % du parc de 11 millions de points lumineux est déjà en LED.

Dix ans seront donc nécessaires pour rénover les 70 % restant du parc. Le besoin de renouvellement peut donc être estimé à 7,7 Md€ pour dix ans avec un besoin annuel croissant de 805 M€ en 2024 à 880 M€ en 2032 (cf. graphique 9). La prise en compte de la croissance du parc dans le chiffrage aboutit à un montant de 8,6 Md€, soit un écart de 900 M€.

Graphique 9 : Coût annuel du renouvellement de l'éclairage public



Source : Mission.

L'examen de la comptabilité fonctionnelle des collectivités territoriales en 2022 fait apparaître le montant total de 524 M€ investis sur le poste éclairage public par les communes de plus de 3 500 habitants et leurs groupements. Si ces montants incluent les subventions d'équipement versées à d'autres entités, l'intitulé du poste est suffisamment précis pour considérer que l'ensemble des investissements concernent les points lumineux. La mission conclut que **le besoin annuel moyen pour la période 2023-2030 s'élève à 305 M€.**

⁴⁴ Coût intégrant la fourniture et la pose du point lumineux.

2.5. Les investissements supplémentaires nécessaires à l'atteinte des objectifs de recyclage pourraient s'élever à 250 M€ par an

En matière de déchets, les collectivités territoriales sont soumises à des obligations européennes et nationales :

- ♦ la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) de 2015 a posé comme principe que la **généralisation du tri à la source des biodéchets** rendrait à l'avenir non pertinent le prétraitement des déchets par traitement mécano-biologique (TMB). Ces installations voient donc leur utilité décroître⁴⁵ et devront être remplacées ;
- ♦ le paquet européen économie circulaire de 2018 fixe des objectifs européens à horizon 2035 :
 - **recycler 65 % des déchets municipaux** (55 % en 2025) et 70 % des emballages ;
 - **limiter à 10 % les déchets municipaux mis en décharge** ;
 - développer la collecte séparée et mettre en place le tri à la source des biodéchets pour tous les acteurs (publics, privés, ménages) à compter de début 2024.

Ces obligations pèsent principalement sur la collecte des déchets, et donc sur les coûts de fonctionnement, mais pourront également nécessiter des investissements, en particulier pour le tri à la source des biodéchets, qui implique l'installation de contenants de collecte séparée en ville, et de revoir l'organisation des installations de traitement des déchets pour assurer le tri et la valorisation des biodéchets (notamment plateformes de compostage et unités de méthanisation). Ainsi, selon la Cour des comptes, « *l'augmentation continue de la dépense consacrée au traitement va se poursuivre avec les investissements de modernisation, de mise aux normes et de recherche d'une taille critique des équipements* »⁴⁶. Une gestion efficace des déchets nécessite en effet des capacités techniques accrues afin d'améliorer les performances de recyclage, la recherche de débouchés et la valorisation de déchets.

Dans un rapport publié en 2020⁴⁷, la Commission européenne évaluait que l'atteinte par la France des objectifs européens de 2035 en matière de gestion des déchets ménagers nécessiterait des investissements estimés à 3,3 Md€ pour la période 2021-2027, dont environ 1,5 Md€ à la charge des collectivités territoriales, soit le niveau le plus élevé de l'Union européenne en valeur absolue. Le plan national de gestion des déchets de 2019 estimait que l'atteinte des objectifs de la LTECV et la mise en œuvre des orientations de la feuille de route pour une économie 100 % circulaire nécessiteraient de nouvelles capacités de traitement des déchets. Le « Plan de réduction et de valorisation des déchets 2025 » publié en 2016 évaluait ces besoins à 4,5 Md€ entre 2015 et 2025 pour la création de nouvelles capacités de traitement.

Les montants évoqués ci-dessus étant cohérents, et en l'absence de données plus précises permettant d'évaluer les besoins par type d'installation, la mission retient le montant de **1,5 Md€ pour la période 2021-2027, soit 250 M€ par an**, à comparer avec le montant d'investissement en 2022 estimé à 1,6 Md€ pour l'ensemble des collectivités (hors communes de moins de 3 500 habitants, s'agissant de comptabilité fonctionnelle).

⁴⁵ Article L. 541-1 du code de l'environnement : « *L'autorisation de nouvelles installations de tri mécano-biologiques, de l'augmentation de capacités d'installations existantes ou de leur modification notable est conditionnée au respect, par les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale, de la généralisation du tri à la source des biodéchets. À compter du 1^{er} janvier 2027, il est interdit d'utiliser la fraction fermentescible des déchets issus de ces installations dans la fabrication de compost.* »

⁴⁶ Cour des comptes, 2023.

⁴⁷ Rapport 2020 pour la France : évaluation des progrès des réformes structurelles et résultats des bilans approfondis au titre du règlement UE n° 1176/2011.

Le fonctionnement des services de gestion des déchets conduira à faire peser une partie des coûts d'investissements sur les habitants bénéficiaires du service. La rénovation de l'unité de valorisation énergétique du syndicat de traitement de la région de Besançon⁴⁸ pour 58 M€ a ainsi entraîné une augmentation de 22 % du coût de traitement des ordures ménagères. Le syndicat de traitement de l'agglomération d'Annecy⁴⁹ estimait que la rénovation de son unité de valorisation énergétique pour 83 M€ se traduirait par une augmentation de l'ordre de 10 % des tarifs facturés à ses membres.

Enfin, la mise en place d'une économie circulaire décarbonée nécessiterait, outre des investissements de modernisation, une refonte de la répartition territoriale des installations de traitements des déchets, afin de rapprocher ceux-ci de leur lieu de production et de valorisation et de limiter l'empreinte carbone de leur transport. Ces besoins ne sont pas chiffrés.

⁴⁸ Rapport CRC Bourgogne-Franche-Comté, Sybert, janvier 2021

⁴⁹ Rapport CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Sila, juin 2021

3. La gestion de l'eau, la protection de la biodiversité et la lutte contre l'artificialisation pourraient coûter 4,6 Md€ supplémentaires par an

Les évaluations qui suivent ne concernent que les besoins supplémentaires d'investissements (contrairement aux développements de la partie 2 qui chiffreraient les besoins totaux, sans distinguer les réalisations existantes des besoins non financés).

3.1. La résilience des réseaux d'eau nécessite des investissements supplémentaires de 2,2 Md€ par an

Les documents de consultation pour l'élaboration d'une trajectoire de réchauffement climatique de référence présentent deux scénarios de réchauffement à +1°C et +3°C, qui ont tous deux des incidences sur les précipitations et le cycle de l'eau. Si l'évaluation de ces incidences reste délicate, le réchauffement devrait affecter la saisonnalité des précipitations (augmentation en hiver et baisse en été), augmenter les épisodes de sécheresse météorologique et affecter la recharge des nappes phréatiques, avec une intensité accrue de ces phénomènes dans le cas d'un réchauffement à +3°C. Le réchauffement climatique affectera donc le grand cycle de l'eau, c'est-à-dire le cycle naturel de l'eau de son évaporation à son retour dans les sols.

La mission s'est toutefois concentrée sur les besoins d'investissements des collectivités territoriales sur le petit cycle de l'eau, de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement, dont il conviendra d'assurer la résilience face à ces phénomènes climatiques.

Cette résilience n'atteint aujourd'hui pas un niveau satisfaisant sur tout le territoire, certains réseaux d'eau ayant déjà des taux de perte élevés et des difficultés à assurer l'approvisionnement en eau potable toute l'année. Le Haut conseil pour le climat⁵⁰ évalue à plus de 2 000 le nombre de communes proches de la rupture de service ou ayant mis en place une mesure de gestion dérogatoire, et 7 communes qui ont connu une rupture d'approvisionnement de plusieurs jours.

Pour faire face à ces difficultés, la loi impose aux communes des obligations d'entretien et de programmation de travaux d'amélioration de leurs équipements. La loi climat et résilience d'août 2021 prévoit ainsi à son article 59⁵¹ que, d'ici au 31 décembre 2024, le schéma de distribution d'eau potable élaboré par les communes compétentes en matière de distribution d'eau potable comprenne un diagnostic des ouvrages et équipements, mais également « *un programme d'actions chiffrées et hiérarchisées visant à améliorer l'état et le fonctionnement de ces ouvrages et équipements* ». Lorsque le rendement du réseau est inférieur au taux de 80 % fixé par le décret « fuites » de 2012, un plan d'action comportant un projet de programme pluriannuel de travaux d'amélioration du réseau est élaboré. Si l'atteinte d'un rendement de 100 % « *est irréaliste et ne doit ainsi pas être un objectif en soi* »⁵², l'observatoire SISPEA estime que de nombreuses collectivités peuvent viser un taux de 80 % à 90 %, en améliorant leur gestion patrimoniale, le suivi du réseau, ainsi que le renouvellement des conduites.

⁵⁰ Haut conseil pour le climat, *Rapport annuel 2023*, juin 2023.

⁵¹ Codifié à l'article L. 2224-7-1 du CGCT.

⁵² Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, *Panorama des services et de leur performance en 2021*.

Plusieurs études ont cherché à évaluer le besoin d'investissements dans les réseaux d'eau pour les années à venir. **Une étude pilotée en 2018-2019 par l'OFB⁵³ faisait le constat d'un investissement annuel insuffisant, ne permettant pas d'assurer le renouvellement durable du patrimoine.** En effet, pour la période 2013-2016, les besoins annuels de renouvellement du patrimoine des services publics d'eau et d'assainissement étaient estimés entre 6,4 et 10,9 Md€, alors que les investissements de renouvellement annuel s'élevaient à 6,1 Md€, soit un déficit de financement de 0,3 Md€ à 4,8 Md€ par an. Le décalage est plus marqué pour les services d'eau potable :

- ◆ entre 2,9 et 4,9 Md€ par an seraient nécessaires pour les réseaux d'eau potable alors que le renouvellement effectif annuel est de 2,5 Md€ ;
- ◆ entre 3,5 et 6 Md€ par an seraient nécessaires pour l'assainissement collectif alors que le renouvellement effectif annuel est de 3,6 Md€.

L'étude de l'UIE de 2022, fait quant à elle fait état d'un déficit annuel d'investissement de 4,6 Md€ pour le patrimoine de l'eau, incluant la gestion des eaux pluviales et le traitement des micropolluants⁵⁴. L'application du principe « *l'eau paie l'eau* » ferait peser sur les usagers un coût estimé à 15 à 45 € sur la facture annuelle d'eau potable. S'agissant de l'eau potable et de l'assainissement, le déficit est estimé à :

- ◆ 1 à 3 Md€ par an pour l'eau potable ;
- ◆ 0,5 à 2 Md€ par an pour l'assainissement collectif.

Dans son étude sur les infrastructures, le cabinet Carbone 4 évalue deux scénarios d'investissement dans les réseaux d'eau et d'assainissement :

- ◆ **le respect du taux de fuite de 15 % fixé par le décret de 2012 pris à la suite du Grenelle de l'environnement coûterait 360 M€ supplémentaires par an**, et implique :
 - de rénover 1 100 km de canalisations d'eau potable supplémentaires annuellement, pour un coût supplémentaire évalué à 250 M€ par an ;
 - de rénover 500 km de canalisations d'eaux usées supplémentaires par an pour un coût supplémentaire évalué à 110 M€ par an ;
- ◆ **l'accélération du renouvellement des canalisations, pour les renouveler une fois vétustes (i.e. tous les 80 ans et non tous les 160 ans comme c'est le cas aujourd'hui), soit un coût total de 2 200 Md€, réparti entre :**
 - 1,5 Md€ par an pour renouveler 6 800 km supplémentaires de canalisations d'eau potable ;
 - 650 M€ par an pour renouveler 3 000 km supplémentaires de canalisation d'eaux usées.

La validité de chiffres agrégés au niveau national est cependant contestable car une approche globale ne permet en effet pas de prendre en compte⁵⁵ :

- ◆ la **diversité des situations territoriales**, qui fait fortement varier les coûts unitaires de pose ;
- ◆ la **diversité des réseaux**, s'agissant de leur ancienneté, des moyens consacrés à leur entretien dans le temps, des matériaux utilisés, etc.

⁵³ Étude *Récupération des coûts*, menée par les bureaux d'études Ireedd et Espelia entre 2018 et 2019.

⁵⁴ UIE, *Patrimoine eau potable, assainissement collectif, eaux pluviales en France*, octobre 2022.

⁵⁵ Voir Armines, *Gestion patrimoniale des réseaux d'eau et d'assainissement en France*, juin 2019.

La mission estime cependant que les chiffrages présentent des ordres de grandeur cohérents, qui permettent de faire une estimation du besoin pour les années à venir. Le seul respect du décret de 2012 ne paraît pas de nature à sécuriser la disponibilité de la ressource en eau à moyen terme (cf. 4.3), la **mission retient donc le besoin annuel d'investissement supplémentaire de 2,2 Md€ du deuxième scénario détaillé par Carbone 4**. Il convient de souligner que ce chiffrage est déjà intégré dans le besoin théorique de renouvellement du patrimoine des collectivités calculé dans la partie 1.1.

Le montant élevé des investissements nécessaires pour améliorer la qualité des réseaux a conduit le législateur à élargir, dans le cadre de la loi 3DS⁵⁶, la possibilité, pour les EPCI compétents, de mobiliser leur budget principal pour financer les budgets annexes eau et assainissement dans les deux cas suivants :

- ♦ lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;
- ♦ pendant la période d'harmonisation des tarifications de l'eau et de l'assainissement après la prise de compétence par l'EPCI.

3.2. Le coût pour les collectivités territoriales du recyclage des friches afin de lutter contre l'artificialisation pourrait s'élever à 2,4 Md€ par an

L'urbanisme et l'aménagement du territoire ont des effets de long terme sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) et la vulnérabilité au changement climatique, par leur impact sur le stockage de carbone dans les sols, les typologies d'habitat et les modalités de déplacement. En France, environ 20 000 à 30 000 hectares sont artificialisés chaque année, à destination de l'habitat (63 %), suivi par l'activité économique (23 %), et les infrastructures routières et ferroviaires (8 %) (cf. 5.1.3).

La SNBC inscrit la France dans une trajectoire de zéro artificialisation nette, et retient deux types de mesures à prendre à cet effet :

- ♦ renforcer les pôles urbains et les zones déjà urbanisées (soutien aux centres-villes, rénovation des bâtiments) et développer des formes urbaines résilientes aux effets du changement climatique ;
- ♦ mettre fin au mitage et à la dégradation des espaces agricoles, naturels et forestiers et limiter, voire mettre un terme à l'assèchement des zones humides ; favoriser le développement des énergies renouvelables dans les espaces sur lesquels leur impact sur les sols sera limité.

L'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) à horizon 2050 a été posé par la loi « climat et résilience » de 2021, qui impose à chaque région de fixer, par le biais de son document de planification (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)), un objectif de réduction de l'artificialisation d'au moins 50 % d'ici à 2031 puis des objectifs décennaux successifs, jusqu'à atteindre le ZAN en 2050. Il revient au bloc communal de mettre en œuvre ces orientations, via les documents d'urbanisme.

La lutte contre l'artificialisation peut avoir deux effets en sens contraire sur les investissements des collectivités territoriales :

- ♦ diminuer leurs investissements, notamment de voiries et réseaux, en limitant l'étalement urbain (cf. 5.1.3) ;

⁵⁶ Article L. 2224-2 du CGCT.

Annexe IV

- ◆ augmenter les investissements pour :
 - densifier les zones urbanisées (conversion de friches, rénovation de bâtiments) ;
 - réduire l’empreinte des sols artificialisés par des techniques de constructions et de gestion des sols adaptées ;
 - renaturer des friches afin de rétablir la structure et le bon fonctionnement de l’écosystème concerné.

Une partie des coûts supplémentaires listés ci-dessus pourra, selon des conditions à définir par la loi, être prise en charge par le secteur privé, notamment s’agissant de la conversion de friches industrielles, ou de mesures de compensation de l’artificialisation.

Le cabinet Carbone 4 a évalué les besoins d’investissements associés aux différentes actions de renaturation. Le chiffrage réalisé par Carbone 4 n’identifie pas l’acteur, qu’il soit public ou privé en charge de ce financement, la mission a donc identifié la part des collectivités dans les différents secteurs d’action concernés. Six types d’actions de renaturation concernent pour tout ou partie les collectivités territoriales (cf. tableau 6) :

- ◆ **recyclage des friches** : la mission a estimé la part que pourraient prendre les collectivités territoriales (principalement le bloc communal) au financement de ces coûts à 50 %⁵⁷. À partir d’un coût unitaire évalué à 925 000 €/ha⁵⁸, l’étude de Carbone 4 évalue le coût total selon deux scénarios :
 - dans le scénario pro-techno, environ 95 % des friches industrielles actuellement recensées sont recyclées à horizon 2050, soit 11 000 ha à horizon 2030. Le montant de dépenses associées a été estimé à 55 Md€ sur la période, soit 5,5 Md€/an. Ces montants diminuent dans les années suivantes, pour atteindre 3,5 Md€/an en moyenne sur la période 2020-2050 ;
 - dans le scénario « sobriété », environ 70 % des friches industrielles actuellement recensées sont recyclées à horizon 2050 (soit 10 000 ha d’ici à 2030). Le montant de dépenses associées a été estimé à 46,1 Md€ sur la période, soit 4,6 Md€/an. Ces montants diminuent dans les années suivantes, pour atteindre 2,6 Md€/an en moyenne sur la période 2020-2050 ;
- ◆ **désartificialisation** : les deux scénarios anticipent des dépenses nulles ou faibles jusqu’en 2030, la majeure partie des travaux ayant lieu après 2030 ;
- ◆ **réduction de l’impact des sols artificialisés** : les technologies sont émergentes, ce qui rend impossible un chiffrage précis ;
- ◆ **restauration des cours d’eau** : le coût est évalué à 19 Md€ par Carbone 4, sans qu’il soit possible d’identifier la part des collectivités.
- ◆ **plantation d’arbres en milieu forestier** : le besoin est estimé à 43 300 hectares par an quel que soit le scénario, soit 1,3 million d’hectares (Mha) entre 2020 et 2050 ce qui permet de répondre aux objectifs de la SNBC (0,8 Mha) et de compenser les pertes de forêt liée au changement climatique estimées par l’ONF⁵⁹ (0,5 Mha), pour un coût de 100 M€ par an, soit 1,1 Md€ sur la période 2020-2030. Les communes possédant 16 % de la forêt nationale, le coût pour les collectivités territoriales est estimé à 173 M€ ;

⁵⁷ Cette proportion correspond au pourcentage de collectivités bénéficiaires des trois premiers appels à projets du fonds friches.

⁵⁸ France Stratégie estimait en 2019 entre 900 000 € et 3 250 000 € par hectare le coût « de la renaturation d’un sol artificialisé après dépollution, désimperméabilisation et construction d’un technosol ». *Source* : France Stratégie, Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?, juillet 2019.

⁵⁹ Estimation de l’ONF : <https://www.onf.fr/onf/+/-/7a2::lonf-prepare-lavenir-des-forets-publiques.html>.

- ♦ **renaturation des autres milieux** : cette renaturation est effectuée en compensation de l'artificialisation due au développement d'infrastructures estimé par ailleurs par Carbone 4 (pistes cyclables, ferroviaire, énergies renouvelables). La possibilité d'une « compensation » pour l'artificialisation des sols n'est pas établie scientifiquement, il convient donc de respecter la séquence éviter – réduire – compenser, et de limiter la compensation à des surfaces sans alternative viable. Afin de prendre en compte cette incertitude, Carbone 4 recourt à un ratio de compensation de 2, signifiant que deux hectares de terres désartificialisés permettent de compenser un hectare artificialisé. La mission retient pour le calcul de la part des collectivités territoriales une part proportionnelle à leur part dans le développement des infrastructures concernées par la compensation, soit 100 % pour les pistes cyclables, 70 % pour les infrastructures dans le scénario sobriété et 30 % dans le scénario pro-techno⁶⁰, et une part nulle pour les énergies renouvelables⁶¹. Les deux scénarios divergent sur les besoins d'investissement :
 - dans le scénario pro-techno, 113 000 ha de milieux naturels sont restaurés entre 2020 et 2050, dont 32 000 ha entre 2020 et 2030 pour un coût total de 357 M€, dont 117 M€ à la charge des collectivités territoriales ;
 - dans le scénario sobriété, 103 000 ha sont restaurés entre 2020 et 2050, dont 52 000 ha entre 2020 et 2030 pour un coût total de 577 M€, dont 246 M€ à la charge des collectivités territoriales.

Le principal poste de dépenses identifié pour les collectivités territoriales pour la période 2020-2030 est ainsi le recyclage des friches (entre 23,05 Md€ et 27,56 Md€ sur la période, soit de 2,31 Md€/an à 2,76 Md€/an).

Tableau 6 : Coûts de la renaturation pour les collectivités territoriales pour la période 2020-2030 (en Md€)

Action	Coût total		Coût pour les collectivités territoriales		Coût annuel pour les collectivités territoriales	
	Pro-techno	Sobriété	Pro-techno	Sobriété	Pro-techno	Sobriété
Recyclage de friches	55,11	46,10	27,56	23,05	2,76	2,31
Restauration des cours d'eau	19,00	19,00	-	-	-	-
Restauration d'autres milieux naturels	0,36	0,58	0,12	0,25	0,01	0,03
Plantation d'arbres en forêt	1,08	1,08	0,17	0,17	0,02	0,02
Total	81,59	72,80	33,77	29,26	2,78	2,33

Source : Carbone 4, Le rôle des infrastructures dans la transition bas-carbone et l'adaptation au changement climatique de la France, 2022 ; mission.

⁶⁰ Le scénario pro-techno prévoit principalement le développement de grands projets, pour lesquels la part des collectivités territoriales est plus faible, le scénario sobriété prévoit quant à lui des lignes à faible trafic, portées principalement par les collectivités territoriales.

⁶¹ Selon le registre national des installations de production et de stockage d'électricité, au 31 janvier 2022, 7 % des installations de producteurs autres qu'EDF, Enedis et RTE sont des régies, ce qui permet de considérer que leur part dans l'artificialisation liée aux installations d'énergie renouvelable est nulle.

3.3. Les besoins supplémentaires de protection de la biodiversité ne peuvent être chiffrés

En 2020, 2,6 Md€ ont été dépensés pour la protection de la biodiversité et des paysages en France⁶². La dépense totale est en baisse de 3,0 % en euros courants par rapport à 2019. Les dépenses en faveur de la biodiversité sont financées par les collectivités locales à hauteur de 36 % (mais celles-ci portent 44 % du montant des projets grâce aux subventions de l'État et des agences de l'eau notamment). Les projets financés par les collectivités territoriales concernent :

- ◆ la gestion des espaces protégés pour 392 M€ ;
- ◆ la protection du patrimoine naturel pour 383 M€ ;
- ◆ la réhabilitation des milieux aquatiques pour 351 M€.

La dépense de protection de la biodiversité est constituée à 34 % de dépenses d'investissements pour 871 M€, en baisse de 6,8 % par rapport à 2019, notamment dans le domaine de la réhabilitation des milieux naturels. Ces dépenses d'investissement comprennent notamment :

- ◆ la construction d'aménagements en faveur de la biodiversité (construction de passages à faune) ;
- ◆ les acquisitions de terrains (en vue de la protection de la flore et de la faune qu'ils abritent) ;
- ◆ les opérations de restauration de sites (réhabilitation de carrières après exploitation, restauration des milieux aquatiques, etc.).

Sans information supplémentaires sur la nature des dépenses relevant des collectivités territoriales, la mission considère qu'elles investissent annuellement 309 M€, soit 36 % des investissements totaux.

La stratégie nationale pour la biodiversité 2030 en cours de finalisation s'articule selon quatre axes :

- ◆ réduire les pressions qui s'exercent sur la biodiversité ;
- ◆ restaurer la biodiversité dégradée partout où c'est possible ;
- ◆ mobiliser tous les acteurs ;
- ◆ garantir les moyens d'atteindre ces ambitions.

Le rôle des collectivités territoriales est l'objet d'une mesure particulière du troisième axe (mesure 29 dans les documents de consultation de juillet 2023), sans que ne soit précisé le budget attendu de leur part. **La mission n'a donc pas été en mesure de chiffrer les besoins d'investissement de protection de la biodiversité, en dehors de ceux chiffrés dans la partie 3.2.**

⁶² SDES, La dépense de protection de la biodiversité et des paysages en 2020, 2023.

4. Les coûts d'adaptation au changement climatique doivent être mieux documentés, mais des investissements supplémentaires à hauteur d'1 Md€ par an peuvent déjà être évalués

La France est déjà témoin de phénomènes climatiques exceptionnels dus au changement climatique (épisodes de sécheresse prolongée, incendies, gel tardif, inondations, etc.), et les scientifiques s'accordent sur le risque de multiplication de tels phénomènes dans les prochaines années. Le rapport Pisani-Mahfouz liste, à partir du sixième rapport du groupe international d'experts sur le climat (GIEC), les principaux risques du changement climatique pour la France, qui concernent la santé publique, la baisse des rendements agricoles, et l'augmentation des inondations et de leurs impacts.

Les risques agricoles ne relèvent pas des compétences d'investissement des collectivités territoriales, et ne sont pas intégrés dans le chiffrage proposé ci-dessous.

4.1. L'évaluation des coûts d'adaptation est complexe et parcellaire

Les coûts économiques et sociaux de l'adaptation sont aujourd'hui insuffisamment documentés, mais devraient rendre nécessaire la mise en œuvre par les collectivités territoriales des mesures d'adaptation, différentes selon les territoires⁶³. Ces mesures d'adaptation concernent tous les secteurs d'investissement des collectivités territoriales et sont à mettre en œuvre pour tous les investissements à venir, dès l'élaboration du projet afin d'éviter les coûts liés à une adaptation postérieure à la mise en service.

Si une trajectoire de réchauffement a été établie, elle n'est pas accompagnée à ce stade d'une stratégie d'adaptation définie au niveau national. Il n'est pas possible de chiffrer les coûts de l'adaptation de façon aussi précise que les besoins d'atténuation. D'une part, les vulnérabilités de chaque secteur ne sont pas encore établies avec certitude, et les options d'adaptation disponibles sont mal connues. D'autre part, une stratégie d'adaptation doit non seulement définir les mesures jugées prioritaires, mais également le niveau de risque acceptable pour la population, et l'évolution de ce niveau de risque au cours du temps. Ainsi, s'agissant des bâtiments, il s'agira de déterminer l'acceptabilité d'un niveau donné de température selon la saison, ou pour les infrastructures de transport l'acceptabilité de voir certaines infrastructures impraticables une partie de l'année du fait des événements météorologiques (inondations, canicule, etc.).

Par ailleurs, pour un même niveau de risque, différentes mesures peuvent être envisagées. Si une infrastructure se dégrade deux fois plus vite du fait du changement climatique, et que le choix est fait de garder un niveau de service équivalent dans le temps, il est possible de renouveler deux fois plus fréquemment l'infrastructure ou bien de revoir complètement sa conception pour augmenter sa durée de vie. Chaque choix emporte des coûts qui peuvent diverger, sans qu'il soit possible à l'heure actuelle de les estimer avec précision.

⁶³ Voir notamment IGEDD, *Mission de parangonnage sur les politiques d'adaptation au changement climatique*, 2023.

Il est toutefois possible de distinguer dans les mesures d'adaptation, entre celles qui seront coûteuses pour les finances publiques locales, et celles qui se feront à coût de travaux constant ou en faible hausse par rapport à un projet sans adaptation, moyennant des moyens d'ingénierie adaptés dans la conception du projet. C'est notamment le cas pour la rénovation des bâtiments, les entretiens conduits par la mission permettent de considérer que le coût d'investissement supplémentaire lié aux mesures d'adaptation (confort d'été en particulier) peut être faible dès lors qu'il a été pris en compte au stade de la conception du bâtiment. C'est également le retour d'expérience de cinq démarches territoriales examinées par I4CE⁶⁴. L'adaptation est alors plus un enjeu de compétences mobilisées autour du projet (et donc de coût de fonctionnement) que de coût d'investissement.

4.2. I4CE a chiffré à 2,3 Md€ les mesures d'adaptation « sans regret » à prendre dès que possible au niveau national

Dans une étude de juin 2022, I4CE⁶⁵ liste onze chantiers d'adaptation « *sans regret* » à lancer en France pour un surcoût annuel total par rapport à l'existant estimé à 2,3 Md€ (cf. tableau 18). Sur ces onze chantiers, huit entraîneront des investissements de la part des collectivités⁶⁶, en lien avec l'État, pour un montant de 1,9 Md€. Ces chiffrages sont réalisés à niveau de risque acceptable constant et constituent dès lors des ordres de grandeur qui ne tiennent pas compte d'éventuels choix politiques plus ambitieux.

Tableau 7 : Mesures d'adaptation au changement climatique listées par I4CE

Chantier / mesure	Budget actuel	Budget annuel supplémentaire nécessaire (M€/an)	Acteurs identifiés
Piloter et animer les politiques d'adaptation aux niveaux national, régional et local	0	126	État et ses opérateurs, collectivités territoriales
Protéger durablement la ressource en eau	non chiffré (n.c.)	300	Agences de l'eau
Anticiper et prévenir les effets du changement climatique sur la santé	-	3	État et Santé Publique France
Renforcer les politiques de sécurité civile pour suivre une extension des risques	5 160 M€/an	115	État et ses opérateurs, services départementaux d'incendie et de secours
Pérenniser le niveau de prévention des risques naturels	439 M€/an (dont 204 M€ au titre de la taxe GEMAPI)	125	État et collectivités territoriales
Repenser les villes pour lutter contre l'effet d'îlot de chaleur urbain	500 M€ (programme renaturation)	518	État et ses opérateurs, collectivités territoriales
Tenir compte du climat futur lors de la construction et rénovation de bâtiments	n.c.	531	État et ses opérateurs, collectivités territoriales

⁶⁴ I4CE, et Ramboll, « Défis rencontrés par cinq démarches territoriales qui cherchent à être à la hauteur des enjeux d'adaptation », 2022.

⁶⁵ I4CE, *Se donner les moyens de s'adapter aux conséquences du changement climatique en France : de combien parle-t-on ?* juin 2022.

⁶⁶ Le chantier d'adaptation « pilotage et animation » consistant uniquement en des recrutements supplémentaires au niveau national et territorial, sans dépense d'investissement.

Annexe IV

Chantier / mesure	Budget actuel	Budget annuel supplémentaire nécessaire (M€/an)	Acteurs identifiés
Garantir la résilience des réseaux et infrastructures d'importance vitale (eau, transport, énergie)	26 500 M€/an	342	État et gestionnaires d'infrastructures (dont collectivités territoriales)
Accompagner la recomposition des territoires littoraux face à la montée du niveau de la mer	<5 M€	165	État et collectivités territoriales
Agir pour des forêts résilientes	500 M€ (plan de relance et France 2030)	25	État et acteurs de la filière forêt-bois (dont collectivités territoriales)
Accompagner la diversification et la transition des économies de montagne	331 M€ sur deux ans	92	État et ses opérateurs, collectivités territoriales
Total	28 275	2 342	-

Source : I4CE, Se donner les moyens de s'adapter aux conséquences du changement climatique en France : de combien parle-t-on ? juin 2022, mission. Note de lecture : GEMAPI : gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

4.3. La vulnérabilité des infrastructures est partiellement documentée, et suggère des coûts d'adaptation préventifs de 800 M€ par an

France Stratégie estimait en 2022 que « *la quantification des effets socioéconomiques du changement climatique, notamment sur les infrastructures, est complexe et encore parcéllaire* ». La multiplication des aléas climatiques aura toutefois un impact financier sur les coûts d'investissement et d'entretien des infrastructures de transport⁶⁷. Le rapport Pisani-Mahfouz constatait également le caractère limité et non exhaustif des évaluations effectuées.

Le cabinet Carbone 4 a mené à partir d'un échantillon d'infrastructures une évaluation des besoins d'investissement de réparation et de prévention des risques liés au changement climatique⁶⁸. Un score de risque climatique est attribué à chaque infrastructure de l'échantillon : l'évolution de ce score dans le futur permet d'identifier les infrastructures les plus vulnérables et de chiffrer les besoins d'investissements curatifs (visant à réparer les dommages liés aux aléas climatiques) et préventifs. Sur la période 2020-2035, Carbone 4 n'identifie que des investissements préventifs, dans les secteurs suivants :

- ◆ ouvrages d'art : besoin évalué à 12 Md€, soit 800 M€ par an ;
- ◆ autres infrastructures de transport : ports pour 200 M€, aéroports pour 8 M€ ;
- ◆ réseaux d'eau : 11 Md€, soit 733 M€ par an (cf. 3.1) ;
- ◆ les réseaux électriques pour 800 M€ soit 53 M€ par an.

Hors gestion des réseaux d'eau traités précédemment, **les besoins pour les collectivités peuvent donc être évalués à 784 M€ pour les ouvrages d'art**, le réseau routier détenu par les collectivités territoriales représentant 98 % du réseau total.

⁶⁷ COACCH, *The Economic Cost of Climate Change in Europe : Synthesis Report on State of Knowledge and Key Research Gaps*, dirigé par Watkiss P., Troeltzsch J. et McGlade K., mai 2018.

⁶⁸ Carbone 4, *Le rôle des infrastructures dans la transition bas-carbone et l'adaptation au changement climatique de la France*, 2022.

Les besoins des autres secteurs analysés (routes, infrastructures ferroviaires) n'ont pas été chiffrés par Carbone 4 en l'absence de données. S'agissant des stations de traitement des eaux, Carbone 4 n'identifie pas d'évolution du score de risque climatique selon les aléas futurs, mais admet que la méthodologie employée ne permet pas de prendre en compte les impacts des changements de débit dus à la perturbation du grand cycle de l'eau, qui pourraient notamment renchérir la dépollution de l'eau potable.

4.4. L'adaptation au changement climatique nécessite des moyens de protection face aux risques d'érosion, d'inondation et de sécheresse

Le cabinet Carbone 4 a cherché à estimer les coûts en infrastructures de protection face au risque d'érosion du littoral et d'inondations fluviales. Il évalue à 1,7 Md€ entre 2020 et 2100 le besoin pour les ouvrages littoraux, et également à 1,7 Md€ le besoin pour les digues fluviales.

Cette étude présente toutefois plusieurs limites, dont certaines sont détaillées par Carbone 4 :

- ♦ elle ne chiffre pas le besoin d'ouvrages supplémentaires sur les espaces côtiers ;
- ♦ le rehaussement des digues ne suffit pas à gérer le risque de submersion marine ou d'inondations fluviales : la gestion du risque nécessite de repenser l'aménagement du territoire.

De plus, cette étude ne prend pas en compte la dimension locale des politiques d'adaptation, qui permettra d'arbitrer entre plusieurs solutions selon leur acceptabilité (par exemple, le besoin de protection d'une route contre le risque d'inondation n'est pas le même si elle dessert quelques habitations ou un hôpital).

Enfin, la pertinence des ouvrages de protection en matière d'adaptation est questionnée par les scientifiques, qui estiment qu'ils peuvent dans certaines situations être contre-productifs. Le GIEC attire ainsi l'attention sur le risque de fausse sécurité induit par le rehaussement ou la construction de digues⁶⁹. L'union internationale pour la conservation de la nature (UICN), préconise en matière d'adaptation les « *solutions fondées sur la nature* » qui consistent à protéger et à restaurer des écosystèmes naturels, afin de s'appuyer sur leur fonctionnement pour faire face au changement climatique.

Au regard de ces difficultés méthodologiques, la mission ne retient pas de chiffrage des besoins d'investissement de protection face aux aléas climatiques.

4.5. Les collectivités devront prendre en compte les risques du réchauffement climatique dans leurs aménagements urbains et dans leur stratégie de développement territorial

L'étude du cabinet Carbone 4 précitée propose un chiffrage du coût de renaturation des villes, qui comprend notamment leur végétalisation, la trame verte urbaine, la gestion des îlots de chaleur. **Le coût annuel est estimé à 600 M€ pour la période 2020-2030, pour végétaliser 537 ha/an.** Les besoins décroissent ensuite pour un coût total estimé à 14 Md€ sur la période 2020-2050. La totalité de ce coût peut être imputé aux collectivités territoriales (en particulier au bloc communal). L'impact des scénarios sur le coût total de l'investissement est faible, mais visible au niveau local, selon la taille des villes :

- ♦ scénario « pro-techno » : la végétalisation des grandes villes où la population est très concentrée est centrale dans ce scénario ;

⁶⁹ GIEC, Climate change 2023 Synthesis Report, 2023.

Annexe IV

- ◆ scénario « sobriété » : les petites et moyennes villes se densifient, la végétalisation est donc plus diffuse grâce à la moindre concentration de la population dans les grandes villes.

L'adaptation au changement climatique nécessitera de repenser l'aménagement du territoire, et conduira certaines collectivités territoriales à repenser leur modèle de développement.

Le tourisme de montagne sera affecté par un choc négatif important qui affecter les finances des communes concernées, comme l'expose France Stratégie⁷⁰ :

- ◆ avec un niveau de réchauffement mondial de +2 °C, seules trois stations de ski pyrénéennes pourraient encore compter sur un enneigement naturel, et la moitié ne pourraient pas fonctionner selon les critères actuels d'exploitation, même à l'aide de neige artificielle ;
- ◆ à +4 °C, aucune station des Pyrénées ou des Alpes ne présenterait un enneigement naturel fiable.

Les communes littorales sont également concernées, comme le montre l'institut I4CE qui cite l'exemple de la ville de Lacanau (Landes) qui a élaboré quatre scénarios « souhaitables » d'adaptation pour des coûts allant de 44 M€ à 360 M€ (pour un scénario de lutte active par enrochement et différents scénarios de relocalisation du front de mer)⁷¹.

**

*

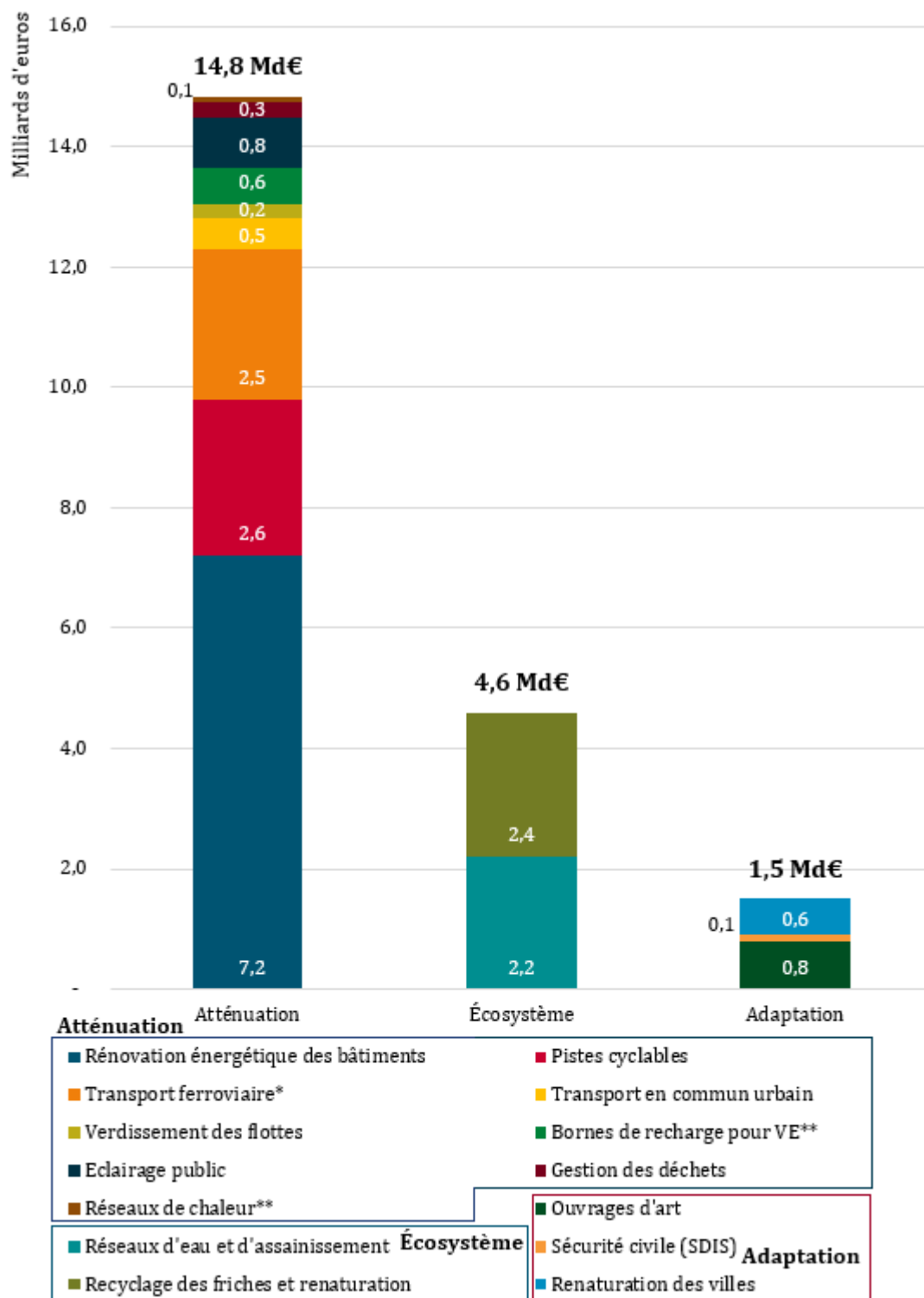
Le montant total des investissements pour la transition environnementale des collectivités territoriales peut ainsi être évalué à 20,9 Md€, répartis entre les trois axes suivants (cf. graphique 10) :

- ◆ atténuation du changement climatique et décarbonation des équipements publics locaux : 14,8 Md€ ;
- ◆ préservation de l'écosystème et résilience des réseaux d'eau : 4,6 Md€ ;
- ◆ adaptation au changement climatique : 1,5 Md€.

⁷⁰ France Stratégie, Rapport Pisani-Mahfouz, *Les incidences économiques de l'action pour le climat - Dommages et adaptation - Rapport thématique*, mai 2023.

⁷¹ I4CE, *Se donner les moyens de s'adapter aux conséquences du changement climatique en France : de combien parle-t-on ?*, juin 2022.

Graphique 10 : Montant des investissements annuels des collectivités territoriales nécessaires à la transition environnementale d'ici à 2030



Source : Mission, I4CE.

Lecture : * la ligne transport ferroviaire inclut les infrastructures et le matériel. ** montants non chiffrés par la mission, tirés de l'étude I4CE.

5. Le financement de ces besoins pourrait être assumé en partie par une réorientation de certains investissements des collectivités territoriales

5.1. La connaissance des investissements défavorables à l'environnement des collectivités territoriales doit être améliorée

Créé pour le projet de loi de finances pour 2020, le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État (ou « budget vert ») présente l'impact environnemental des crédits budgétaires et des dépenses fiscales inscrites dans le PLF de l'année. Il a identifié environ 10 Md€ de dépenses défavorables à l'environnement ou « dépenses brunes » en 2023.

Les collectivités locales se saisissent également de cet outil, de façon autonome ou en lien avec les services de l'État, et une centaine de collectivités territoriales se sont à ce jour dotées ou travaillent à l'élaboration de budgets verts⁷². Cet outil, utile pour les financeurs, notamment bancaires, afin d'identifier les projets « verts » des collectivités territoriales, permet également d'identifier des dépenses « brunes » (défavorables pour l'environnement), qui pourraient être réduites ou verdies.

L'institut I4CE a publié un guide méthodologique pour l'évaluation environnementale des budgets des collectivités territoriales, qui cherche à qualifier selon la méthodologie du budget vert les dépenses des collectivités territoriales. Les dépenses identifiées comme brunes, pour les émissions de CO₂ associées ou leur caractère artificialisant sont :

- ◆ la construction de nouvelle voirie (hors pistes cyclables) ;
- ◆ la construction de bâtiments neufs dans des zones non construites ;
- ◆ l'achat de voitures thermiques.

I4CE estime difficile d'identifier comme brunes a priori d'autres types de dépenses, en l'absence de données plus fines sur les investissements concernés (consommation énergétique et énergie de chauffage notamment).

5.1.1. Les énergies fossiles représentaient 50 % de la consommation d'énergie des collectivités en 2017

Les dépenses d'énergie représentaient en 2021, 4,4 Md€ toutes collectivités locales confondues, soit une moyenne de 62 € par habitant (contre 53 euros par habitant en 2010, en progression moyenne annuelle de 2,1 %) ⁷³.

La consommation d'énergie des collectivités est destinée à trois usages principaux :

- ◆ les bâtiments : chauffage, éclairage, bureautique ;
- ◆ l'éclairage public ;
- ◆ le carburant des véhicules.

⁷² I4CE, Budgétisation verte, retour d'expérience des collectivités, octobre 2023 : « une centaine [de collectivités], de toutes tailles et de tous échelons, se sont lancées dans la démarche ou vont le faire, dont la quasi-totalité des conseils régionaux de France métropolitaine et au moins un tiers des communes ou intercommunalités de plus de 100 000 habitants. »

⁷³ La Banque Postale, Accès territoire n° 11, juin 2022.

En 2017, selon une étude de l'Ademe menée auprès de 1 250 collectivités territoriales du bloc communal, **les sources d'énergie principales du secteur communal sont l'électricité et le gaz, qui représentent 40 % de la consommation chacun**. Avec les carburants (5 %) et le fioul domestique (6 %), les énergies fossiles représentent 50 % de la consommation d'énergie du bloc communal (cf. graphique 19).

Graphique 11 : Mix énergétique du bloc communal en 2017



Source : Ademe, 2019.

S'agissant des usages, l'étude donne la répartition suivante :

- ◆ le patrimoine bâti est la principale source de consommation d'énergie du bloc communal, avec 78 % des consommations énergétiques, et cette consommation a augmenté de 2 % entre 2012 et 2017, passant de 360 kWh à 366 kWh par habitant, soit 32 € par habitant (voir annexe II, partie 1.2) ;
- ◆ l'éclairage public est la seconde source de consommation avec 12 % de la consommation, et 18 % des dépenses (cf. 2.4) ; les autres postes de consommation énergétique sont les carburants (7 % de la consommation, 9 % des dépenses), et l'eau et les déchets (3 % de la consommation, 4 % des dépenses).

5.1.2. Une baisse des consommations énergétiques de 15 % peut permettre une économie de 1 Md€ en fonctionnement

L'IGF⁷⁴ a chiffré à 1 Md€ par an l'économie pouvant être attendue d'une diminution de 15 % des consommations énergétiques des collectivités, toutes choses égales par ailleurs. Les investissements dans la rénovation thermique des bâtiments tout comme dans l'éclairage public concourent à la sobriété énergétique et génèrent donc des économies de fonctionnement, qui peuvent être réinvesties.

⁷⁴ *Source : Rapport de l'IGF d'octobre 2023 relatif aux frais de personnel et aux achats et charges externes des collectivités.*

Dans son étude sur les coûts de la rénovation énergétique pour les bâtiments de l'État, le Cerema évalue l'impact des rénovations sur la consommation d'énergie des bâtiments. Une matrice donne la consommation moyenne par type et destination de chaque bâtiment, estimée en 2022, et des coefficients de gain énergétique sont construits de la même façon que les coefficients de coût budgétaire. L'application de cette consommation moyenne au parc local initial, puis des coefficients de gain, permet d'évaluer la baisse de consommation permise par ces travaux à 17,1 % pour l'ensemble des bâtiments locaux, toutes choses égales par ailleurs. Étant donnée la part de chaque source d'énergie dans la consommation finale, **cette baisse de consommation permet une économie de 1,6 Md€ à horizon 2027**. Cette estimation est réalisée avec les prix de l'énergie constatés en 2023, et ne prend donc pas en compte les évolutions futures de ces prix.

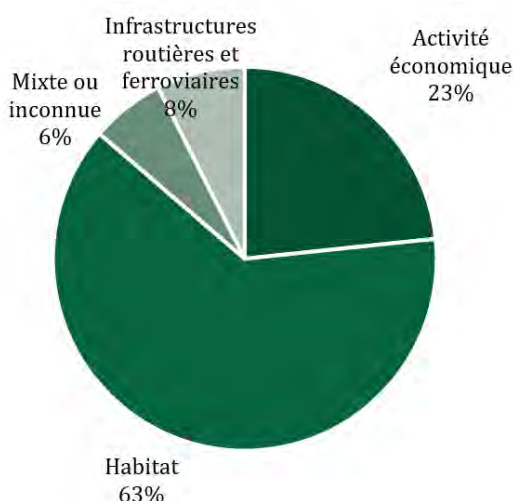
En particulier, s'agissant des carburants, France Stratégie a estimé à 1 200 € par an les économies permises par le remplacement d'une voiture thermique par une voiture électrique. Appliqué au scénario conservateur de verdissement des flottes de véhicules des collectivités territoriales, ce montant permet une **économie de 3 M€ dès 2024, et de 30 M€ en 2030, soit un montant cumulé de 128,5 M€**.

5.1.3. La régulation de l'étalement urbain peut réduire les besoins d'investissements des collectivités territoriales

L'atteinte du ZAN et la réduction de l'artificialisation d'au moins 50 % d'ici à 2031 induisent des coûts d'investissement, notamment de renaturation et de conversion de friches pour les collectivités territoriales (cf. 3.2), mais peuvent également permettre de réduire ou réorienter certains investissements.

D'une part, les investissements « artificialisants » des collectivités territoriales sont appelés à diminuer. **Les infrastructures routières et ferroviaires sont responsables de 8 % de l'artificialisation constatée entre 2009 et 2022**, les principaux facteurs d'artificialisation étant l'habitat (63 %) et l'activité économique (23 %) (cf. graphique 18). S'agissant de la voirie, la voirie communale est la plus dynamique : elle a cru de 12 % depuis 2005, alors que la voirie totale ne croissait que de 9,2 % (cf. tableau 8).

Graphique 12 : Destination des surfaces artificialisées entre 2009 et 2022



Source : Cerema, données d'analyse de la consommation d'espaces pour la période 2009-2022.

Tableau 8 : Évolution du kilométrage de voirie en France métropolitaine

Type de voirie	2005	2010	2015	2020	2005-2020
Réseau principal	20 892	21 147	21 232	20 820	-0,3 %
Voirie départementale	361 272	379 394	381 721	378 834	3,9 %
Voirie communale	608 683	649 577	686 164	704 999	12,4 %
Ensemble	990 847	1 050 118	1 078 395	1 091 767	9,2 %

Source : Chiffres clés Transport 2022, MTE, mission.

La quantification des coûts de l'étalement urbain pour les collectivités territoriales est l'objet d'études économiques anciennes, qui présentent des difficultés méthodologiques limitant la capacité à généraliser leurs résultats. Une étude menée en 2010 a cherché à dépasser ces difficultés mais ne parvient pas à conclure sur l'existence d'une causalité entre étalement urbain et coût pour les finances locales⁷⁵. **Les conséquences de l'étalement urbain sur les finances locales sont en effet ambivalentes :**

- ♦ il représente un coût de mise en place et maintenance des réseaux (eau, assainissement) et infrastructures (routes, transports), voire de services publics supplémentaires (écoles, crèches, équipements culturels et sportifs) ;
- ♦ il entraîne des recettes fiscales supplémentaires :
 - directement, par la taxe d'aménagement, qui peut être majorée par les communes et intercommunalités, selon un zonage établi par la collectivité, pour couvrir le coût d'équipements substantiels prévus ou réalisés⁷⁶. La taxe d'aménagement est affectée à la section d'investissement du budget des communes et EPCI, pour un montant de 1 154 M€ en 2020⁷⁷ ;
 - indirectement, par les impôts fonciers sur le bâti : une expertise scientifique collective de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA, devenu INRAE) et de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) conduite en 2017⁷⁸ estime ainsi que « la taxe foncière sur les terrains bâtis est une variable d'ajustement budgétaire ce qui se traduit, lorsqu'elle est décentralisée, par une planification foncière accommodante pour accroître les recettes, qui peut engendrer un surcroît de constructions nouvelles ».

Dans la perspective du ZAN, le coût de l'étalement urbain pourrait dépasser les bénéfices fiscaux attendus par les collectivités territoriales. En effet, un modèle de développement territorial, dans lequel l'étalement urbain financerait, par la fiscalité additionnelle, la densification des centres-villes et la renaturation des friches en compensation de cette artificialisation pourrait être compatible avec l'objectif législatif de ZAN. Toutefois, au regard des coûts de renaturation établis précédemment, et des coûts de construction d'infrastructures et services publics dans les zones nouvellement urbanisées, un tel modèle serait coûteux pour les finances locales.

⁷⁵ Les coûts de l'étalement urbain : urbanisation et comptes publics locaux, Sonia Guelton, Françoise Navarre, Revue Flux n° 2010/1.

⁷⁶ Article L. 331-15 du code de l'urbanisme.

⁷⁷ DGCL, 2021.

⁷⁸ INRAE-IFSTTAR, Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action, décembre 2017.

Ce modèle serait d'autant plus coûteux que la fiscalité actuelle ne compense pas pour la collectivité les coûts de l'étalement urbain. L'étude INRA-IFSTTAR précitée établit que « *le surcoût d'un arrivant est le plus souvent supporté par le contribuable moyen et non marginal [...] l'arrivant ne paye pas le coût complet de son arrivée, et l'allocation des investissements publics locaux est inefficace (poids élevé des coûts fixes pour de petits équipements)* ». C'est pourquoi le Sénat estimait dans un rapport de juin 2022⁷⁹ que le modèle économique du ZAN restait « *à construire* ».

Sans que la mission soit en mesure de chiffrer les économies liées à une diminution de l'étalement urbain, sa régulation devrait permettre aux collectivités territoriales de conserver des marges de manœuvres pour financer les besoins d'investissement dans la transition environnementale listés ci-dessus.

5.2. La transition numérique permettra d'optimiser l'occupation des locaux administratifs

Les nouveaux modes de travail émergeant depuis la crise sanitaire, en particulier le développement du télétravail, incitent certaines grandes collectivités à adapter leur bâti administratif afin d'optimiser son taux d'occupation. Compte tenu de la surface de bâti administratif occupée par les collectivités (57 millions de m², soit 23 % de la superficie bâtiminaire totale), une optimisation du bâti administratif pourrait se traduire par des réorientations d'investissements, au bénéfice d'autres priorités.

En considérant que les 18,8 Md€ d'investissements de 2022 dans les bâtiments des collectivités territoriales (cf. partie 2.2.2.1) sont répartis proportionnellement aux surfaces pour chaque niveau de collectivité, l'investissement moyen au m² varie de 19 € pour les régions à 94 € pour le bloc communal, soit une moyenne de 78 €/m².

Tableau 9 : Dépenses d'investissement moyenne au m² par niveau de collectivité

Collectivité	Dépenses d'investissement (M€)	Surfaces (Mm ²)	Dépenses en €/m ²
Bloc communal	14 132	150	94
Syndicats	1 271	n.d.	n.d.
Départements	2 620	50	52
Régions	818	43	19
Total	18 841	243	78

Source : Mission.

En appliquant ces montants aux surfaces connues de bâtiments administratifs, la mission estime à 500 M€ les économies rendues possibles par une baisse de 10 % de la surface du bâti administratif (cf. tableau 10).

Tableau 10 : Economies estimées pour une baisse de 10 % de la surface administrative

Collectivité	Surfaces administratives (Mm ²)	Dépenses d'investissement bâtiments administratifs (M€)	Economies (M€)
Bloc communal	50	4 711	471
Départements	6	314	31
Régions	1	19	2

⁷⁹ Sénat, *Les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette*, 29 juin 2022

Annexe IV

Collectivité	Surfaces administratives (Mm ²)	Dépenses d'investissement bâtiments administratifs (M€)	Economies (M€)
Total	57	5 044	504

Source : Mission.

5.3. Certaines collectivités ont pu réaliser des mauvais investissements qui grèvent leur situation financière ou demanderont de nouveaux investissements avant d'avoir amorti l'existant

L'insuffisante prise en compte des coûts de fonctionnement induits dans la décision d'investissement, ou l'inadaptation de l'équipement aux besoins effectifs du territoire conduit les collectivités à des investissements qu'elles ne peuvent exploiter ou dont les coûts de fonctionnement excessifs pèsent sur leur budget. C'est par exemple le cas des infrastructures sportives comme les piscines ou patinoires : le coût de fonctionnement élevé, en particulier les charges d'énergie, a conduit plusieurs collectivités à fermer leurs patinoires ces dernières années (comme la commune d'Issoudun). D'une façon générale, la Cour des comptes constatait en 2018⁸⁰ qu'« aucune piscine ni aucun centre aquatique public examiné dans le cadre de l'enquête ne présent[ait] un résultat d'exploitation équilibré ou excédentaire ». Une réflexion préalable plus poussée sur les dépenses induites et sur l'analyse précise du besoin (cf. annexe III), mais également sur la mutualisation de ces équipements avec le reste du territoire est nécessaire pour limiter le poids de ces équipements pour les finances des collectivités les gérant, et donc garantir leurs marges de manœuvre financières pour faire face aux besoins futurs.

Les collectivités ont également pu investir dans des technologies inadaptées. C'est le cas, dans le domaine des déchets, concernant le traitement mécano-biologique (TMB) des déchets⁸¹. Les lois relatives à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015, qui généralise le tri à la source des biodéchets, et anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC) du 10 février 2020, qui interdit d'utiliser la fraction fermentescible des déchets issus des installations de TMB dans la fabrication de compost à partir de 2027, rendent obsolètes ces installations. La Cour des comptes rapporte ainsi que plusieurs syndicats mixtes ayant investi dans ce procédé se trouvent contraints de réviser leur stratégie industrielle⁸².

Enfin, les enjeux de maladaptation climatique émergent au sujet des investissements pour qualifier l'absence de prise en compte du climat futur dans les investissements réalisés aujourd'hui. Il s'agit par exemple de la non prise en compte du confort d'été dans la construction ou rénovation d'un bâtiment, en particulier scolaire s'agissant d'investissement public ou de l'absence de végétalisation et/ou de réflexion sur l'imperméabilisation des sols dans un aménagement urbain. Il n'est pas possible de chiffrer les investissements ou les dépenses concernées.

⁸⁰ Cour des comptes, Rapport public annuel 2018, *Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète*, février 2018.

⁸¹ Le procédé de traitement mécano-biologique permet d'extraire la fraction organique et biodégradable des déchets ménagers par des opérations mécaniques de tri, en la séparant des autres matériaux recyclables (métaux, plastiques et verre) ou non.

⁸² Cour des comptes, *Prévention, collecte et traitement des déchets ménagers : une ambition à concrétiser*, septembre 2022.

ANNEXE V

Soutiens financiers à l'investissement des collectivités territoriales

SYNTHÈSE

L'État est le principal cofinanceur de l'effort d'investissement des collectivités territoriales, avec plus de 9,8 Md€ en 2022, soit plus de 20 % de l'investissement des collectivités, au bénéfice en particulier des communes et des EPCI. C'est deux fois plus que les subventions croisées entre collectivités territoriales, qui cofinancent les dépenses d'équipement à hauteur de 10 %.

Les financements de l'État sont en hausse de 21 % par rapport à 2018, et devraient être amenés à progresser encore avec le « fonds vert » créé en 2023 et abondé dans le projet de loi de finances pour 2024.

Dans un contexte d'incertitude sur leur situation financière, les collectivités attendent d'abord de l'État **une visibilité pluriannuelle de leurs ressources** et des soutiens à l'investissement qu'elles peuvent escompter ainsi qu'une stabilité de la règle du jeu.

S'agissant de la planification de la transition écologique, la circulaire du 29 septembre 2023 de la Première ministre fixe un cadre opérationnel : le niveau régional doit être l'échelon stratégique de la territorialisation indicative des objectifs nationaux, et le niveau départemental est le lieu de synthèse de l'information, de programmation et d'arbitrage, y compris en ce qui concerne les opérateurs de l'État, pour la mise en œuvre des projets portés par le bloc communal.

La nouvelle génération de contrats de réussite de la transition écologique (CRTE) devrait ainsi être l'occasion de mener une contractualisation plus substantielle qu'actuellement, avec des engagements mutuels : une visibilité pluriannuelle serait donnée sur les financements de l'État, et des objectifs de résultats en matière de transition écologique seraient fixés conjointement entre les collectivités et l'État.

L'efficacité de la gestion constitue un autre enjeu des soutiens financiers apportés à l'investissement des collectivités. En effet, la multiplicité des canaux de financements se traduit par des coûts de gestion importants à la fois pour les collectivités et les services instructeurs. En particulier, la multiplication des appels à projets de l'État et de ses opérateurs (près de 200 en 2022) décourage les petites et moyennes collectivités, imposant des délais de réponse qui ne sont pas nécessairement compatibles avec la réalisation des projets, avec des dossiers complexes à remplir, et risquant de perturber la cohérence des projets de territoire par des effets d'aubaine. La mission préconise une stricte rationalisation, conduisant dans la plupart des cas à intégrer les enveloppes financières correspondantes dans les contractualisations mises en œuvre par l'État et les collectivités au niveau départemental.

Les subventions et dotations constitue un levier pour **inciter au verdissement de l'investissement des collectivités**, en cohérence avec les besoins d'investissement dans la transition écologique identifiés par la mission. Pour ce faire, la mission recommande :

- ◆ de rassembler les dotations de l'État selon des grands objectifs de politique publique, en créant notamment une dotation « transition écologique » rassemblant le fonds vert ainsi que les parts de la DETR, de la DSIL et de la DSID orientées vers la transition ;
- ◆ que soient examinées diverses pistes pour rendre le FCTVA plus efficace, plus équitable, et plus incitatif au bénéfice des investissements « verts ». En effet, le FCTVA, avec plus de 6,4 Md€ en 2022, représente les deux tiers des soutiens de l'État à l'investissement local. La mission n'ignore pas la sensibilité de ce sujet.

SOMMAIRE

1. LES SOUTIENS FINANCIERS À L'INVESTISSEMENT LOCAL PEUVENT ÊTRE PERTINENTS POUR COORDONNER DES POLITIQUES PUBLIQUES, RENFORCER LES INVESTISSEMENTS DANS DES DOMAINES PRIORITAIRES, ET AIDER LES COLLECTIVITÉS LES PLUS DÉFAVORISÉES.....	2
1.1. Le soutien à l'investissement des collectivités territoriales n'apparaît pas toujours justifié selon les analyses économiques.....	2
1.2. La théorie économique éclaire, sans le trancher, le choix des modalités les plus pertinentes de soutien à l'investissement	4
1.2.1. <i>Les soutiens de l'État à l'investissement local ont oscillé entre enveloppes forfaitaires et soutiens à des projets identifiés</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Les soutiens financiers à l'investissement peuvent concourir à une meilleure coordination des politiques publiques, bonne pratique recommandée par l'OCDE</i>	<i>6</i>
2. LES SOUTIENS FINANCIERS DE L'ÉTAT ET DES AUTRES COLLECTIVITÉS À L'INVESTISSEMENT LOCAL S'ÉLÈVENT À PLUS DE 14 Md€ EN 2022, ET S'Y AJOUTENT ÉGALEMENT DES CONCOURS PRIVÉS	8
2.1. L'État est le premier cofinanceur de l'investissement des collectivités territoriales.....	8
2.1.1. <i>Les soutiens financiers de l'État et de ses opérateurs à l'investissement des collectivités s'élèvent à près de 10 Md€ en 2022, en hausse de plus de 20 % depuis 2018</i>	<i>8</i>
2.1.2. <i>Les crédits budgétaires de l'État en soutien à l'investissement des collectivités territoriales, progressivement sédimentés au fil des années, pourraient être regroupés par objectifs de politique publique.....</i>	<i>9</i>
2.1.3. <i>Une réforme du FCTVA serait un levier potentiel important pour améliorer le mode de financement des collectivités territoriales.....</i>	<i>30</i>
2.1.4. <i>Près de 200 appels à projets à destination de l'investissement des collectivités territoriales ayant été engagés par l'État et ses opérateurs en 2022, leur rationalisation apparaît indispensable.....</i>	<i>40</i>
2.1.5. <i>Via les contractualisations avec les différents niveaux de collectivités, l'État a constitué des cadres stratégiques à ses soutiens financiers, qui méritent d'être renforcés pour la transition écologique.....</i>	<i>44</i>
2.2. Les financements croisés entre les collectivités territoriales, orientés principalement vers le bloc communal, sont régulièrement attribués par le biais d'une contractualisation.....	49
2.2.1. <i>Le cadre juridique applicable aux cofinancements est complexe, mais offre des marges de manœuvre pour cofinancer des projets extérieurs aux champs de compétences sectoriels de chaque niveau de collectivité.....</i>	<i>49</i>
2.2.2. <i>Les subventions entre collectivités territoriales cofinancent les dépenses d'équipement à hauteur de 10 % de leur coût total, en moyenne</i>	<i>50</i>
2.2.3. <i>Par le biais de leurs subventions, les collectivités territoriales financent chacune l'ensemble des politiques publiques.....</i>	<i>52</i>
2.2.4. <i>La contractualisation est une bonne pratique répandue parmi les collectivités pour allouer des subventions d'investissement, mais son évaluation apparaît insuffisamment développée.....</i>	<i>53</i>

2.3. L'offre de financement pour les investissements en faveur de la transition écologique se diversifie et permet aux collectivités de bénéficier de conditions potentiellement plus favorables pour ce type d'investissements.....	54
2.3.1. <i>L'offre de prêts de la Banque des territoires privilégie les projets de transition écologique.....</i>	<i>54</i>
2.3.2. <i>Les autres banques font part d'une attention croissante des investisseurs aux enjeux de transition écologique, sans que cela se matérialise, à ce jour, par de meilleures conditions d'emprunt pour les projets « verts » des collectivités.....</i>	<i>55</i>
2.3.3. <i>La mobilisation de fonds privés pour financer l'investissement public, qui avait connu un pic avec les contrats de partenariat au début des années 2010, comporte un potentiel de développement dans le domaine de la transition écologique.....</i>	<i>56</i>

3. LA RECHERCHE DE FINANCEMENTS EXTERNES POUR L'INVESTISSEMENT MOBILISE DES RESSOURCES D'INGÉNIERIE FINANCIÈRE DANS LES COLLECTIVITÉS COMME AU SEIN DE L'ÉTAT..... 61

3.1. Au sein des collectivités territoriales, l'ingénierie financière est développée, notamment pour optimiser la recherche de subventions.....	61
3.2. Le financement des investissements des collectivités territoriales mobilise près de 550 ETPT des préfectures	62
3.3. Les collectivités territoriales sollicitent peu l'expertise des directions régionales des finances publiques sur la faisabilité et la soutenabilité financière de leurs investissements	63
3.4. Les chambres régionales des comptes pourraient développer, sur demande des collectivités de grande taille, l'évaluation financière des investissements d'ampleur	63

Annexe V

Les soutiens financiers à l'investissement local ¹ sont potentiellement un déterminant important du niveau et de l'orientation sectorielle de celui-ci.

En outre, ces soutiens financiers constituent une dépense importante pour les cofinanceurs, et notamment pour l'État.

Aussi, et conformément à la lettre de mission ², la présente annexe examine ces soutiens financiers à l'investissement local, sous trois angles :

- ◆ leurs justifications théoriques, économique et financière (partie 1) ;
- ◆ l'analyse des différents outils financiers existants (partie 2) ;
- ◆ l'examen de la gouvernance de ces soutiens financiers, et la manière dont ils sont articulés (partie 3).

La mission n'a pas analysé les soutiens financiers venant abonder la section de fonctionnement, notamment la dotation globale de fonctionnement (DGF). Toutefois, ces dotations viennent alimenter l'autofinancement des collectivités territoriales, et leur évolution a donc également un effet sur leur niveau d'investissement ³.

¹ La définition des soutiens financiers retenue pour l'analyse dans la présente annexe est comptable. Sont analysés :

- ◆ les fonds d'investissement (comptes 1022 des collectivités – principalement le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée – FCTVA) ;
- ◆ les subventions d'équipement (comptes 13) ;
- ◆ les emprunts et dettes assimilées (comptes 16), dès lors qu'ils bénéficient de soutiens publics (soit par le biais de fonds, comme le fonds d'épargne ou la Banque européenne d'investissement, soit par le biais de la réglementation, notamment la taxonomie verte européenne).

² Qui demande d'examiner « les voies d'amélioration de l'efficacité des soutiens de l'État aux investissements locaux, via de l'ingénierie ou des dotations » et de déterminer « les solutions pour renforcer le verdissement des différentes dotations d'investissement versées par l'État, tout en s'assurant de leur compatibilité avec les enjeux d'aménagement et de cohésion des territoires ».

³ La réduction des dotations de fonctionnement de l'État a ainsi un effet sur la baisse de l'investissement des collectivités territoriales :

- à court terme (un an), une baisse de 10 % des dotations de fonctionnement se traduit par une chute de 1,4 à 4,0 % de l'investissement des collectivités. Les collectivités rurales présentent une élasticité particulièrement forte de leurs investissements face à une chute des dotations de fonctionnement de l'État ;
- à long terme (jusqu'à horizon dix ans), la chute de l'investissement tend à se renforcer, pour atteindre 5,0 % à 6,0 %.

Source : Caisse des dépôts et consignations, Etude éclairages n° 8, Impact des dotations de l'État sur l'investissement des collectivités : une approche économétrique (2001-2013), juillet 2015.

1. Les soutiens financiers à l'investissement local peuvent être pertinents pour coordonner des politiques publiques, renforcer les investissements dans des domaines prioritaires, et aider les collectivités les plus défavorisées

1.1. Le soutien à l'investissement des collectivités territoriales n'apparaît pas toujours justifié selon les analyses économiques

La décentralisation s'accompagne d'un principe de responsabilité des décideurs publics locaux dans leur champ de compétences. Ceci justifie, en théorie, que les décideurs publics locaux aient la responsabilité tant de leurs dépenses correspondant à ces compétences que de leurs recettes propres, et qu'une offre de services publics locaux donnée soit cohérente avec un niveau d'imposition locale permettant de la financer⁴.

Cette autonomie financière des échelons de collectivités devrait ainsi leur permettre d'exercer leurs compétences en répondant aux préférences du citoyen / usager / contribuable du territoire. Elle permettrait ainsi d'éviter une surabondance de services publics locaux au regard du consentement des contribuables à payer l'impôt⁵.

Plusieurs arguments viennent contredire ce schéma théorique et ainsi justifier les soutiens financiers de l'État à l'investissement des collectivités territoriales.

En premier lieu, en dehors des prélèvements assis sur la propriété, les autres impôts se prêtent mal à une décentralisation. Ainsi que l'indique l'OCDE, « *laisser aux collectivités territoriales plus de latitude pour déterminer l'assiette et le taux des impôts généraux sur la consommation (TVA ou taxes de ventes) risque d'accroître la fraude et l'évasion fiscales et de créer des distorsions dans les échanges entre collectivités* »⁶. De ce fait, pour des raisons de rationalité économique, l'autonomie fiscale des collectivités territoriales est contrainte. Cela se traduit par une part des impôts locaux dans les recettes publiques inférieure à la part des dépenses locales dans les dépenses publiques. Ainsi, en France en 2021, la fiscalité directe locale ne finance que 23,4 % de la dépense locale⁷. Les transferts de l'État aux collectivités territoriales seraient donc économiquement rationnels pour allouer un niveau de ressources suffisant aux services publics locaux.

Deuxièmement, les collectivités territoriales peuvent avoir des niveaux de ressources très variables, en fonction de leur situation démographique, sociale et économique. Si l'État a pour objectif d'assurer un niveau de service public minimal dans l'ensemble du territoire, il pourra allouer des fonds aux collectivités les moins favorisées, soit directement (péréquation verticale) soit depuis les collectivités les mieux dotées (péréquation horizontale)⁸.

⁴ Cette analyse, théorisée par Tiebout (Tiebout, 1956, « A pure theory of local expenditures », *Journal of political economy* 64, pp. 416-424) est appuyée par les travaux de l'OCDE : Joumard, Kongsrud, « Les relations financières entre l'État et les collectivités locales », *Revue économique de l'OCDE*, 2003/1 (no 36), pp. 16-254.

⁵ *Source* : Boadway., Horiba., Jha, 1999, « The Provision of Public Services by Government Funded Decentralized Agencies », *Public choice*, n° 100, pp. 157-184.

⁶ *Ibid.*

⁷ La fiscalité directe locale a représenté 65,55 Md€ en 2021, alors que les dépenses des administrations publiques locales se sont élevées à 280 Md€ en comptabilité nationale. *Source* : *Annexe au projet de loi de finances pour 2023 – Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*.

⁸ À cet égard, l'OCDE souligne qu'avec la mondialisation des échanges, « *les régions urbaines et intermédiaires sont généralement celles qui bénéficient le plus de l'ouverture aux échanges internationaux puisqu'elles offrent divers avantages indispensables (proximité des marchés, qualité et disponibilité de la main-d'œuvre et efficacité des systèmes de transport et des réseaux). Les régions faiblement peuplées, n'atteignant pas une masse critique, et géographiquement isolées, sont généralement celles qui en bénéficient le moins. Face à des disparités régionales*

En particulier, certaines collectivités territoriales sont trop peu peuplées pour bénéficier d'économies d'échelle, et ne disposent pas de ressources propres suffisantes pour assumer leurs compétences, ce qui justifie que des soutiens financiers leur soient apportés.

Troisièmement, les cofinancements permettent de limiter le risque financier d'un investissement donné pour une collectivité, en réduisant l'autofinancement et l'endettement qu'elle y consacre. Ce partage du risque⁹ apparaît particulièrement pertinent pour les investissements d'ampleur.

Quatrièmement, l'attribution de soutiens financiers à l'investissement local peut être justifiée par les externalités induites par certains investissements : si une collectivité doit choisir de financer ou non un équipement, elle n'intégrera pas dans son choix d'investissement les effets positifs que pourrait avoir cet investissement au-delà de ses limites administratives. Un soutien financier de l'échelon administratif supérieur, à la mesure de cette externalité positive, permettrait ainsi d'éviter une sous-production d'équipements publics par rapport à l'optimum¹⁰.

Enfin, l'État ou un niveau supérieur de collectivité peut souhaiter financer l'investissement des collectivités territoriales afin de l'orienter vers ses objectifs de politique publique. La théorie économique applicable pour analyser ce cadre est celle du principal-agent (voir encadré *infra*), la collectivité investisseuse jouant le rôle de l'agent pour le compte de l'État ou de la collectivité de niveau supérieur. Pour des raisons de stimulation de l'économie, l'État peut ainsi chercher à encourager les dépenses d'investissement des collectivités territoriales par le biais des subventions¹¹. En effet, pour 1 euro de subventions d'investissement par habitant et par an, on observe une corrélation avec une hausse des dépenses d'équipement moyennes, de 0,73 €¹²

croissantes en termes de revenus, il peut alors s'avérer nécessaire d'élargir le rôle des autorités centrales, puisque ce sont elles qui assurent généralement la fonction de redistribution. »

⁹ *Source* : OCDE, *Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement*, 2014.

¹⁰ *Source* : Oates, 1972, « *Fiscal federalism* », New York : Harcourt Brace Jovanovich.

¹¹ Cet effet de stimulation des dépenses par le biais des dotations semble être vérifié d'après la recherche académique. *Source* : Hines, Thaler, 1995, « *Anomalies : The flypaper effect* », *The Journal of economic perspectives*, vol. 9, n° 4, pp 217-226 ; DG Trésor.

¹² La corrélation est semblable pour le FCTVA : une augmentation de 1 € des dotations une année donnée est corrélée à une augmentation de 0,79 € des dépenses d'équipement des collectivités territoriales bénéficiaires l'année suivante. Dans les deux cas, les résultats sont significatifs au seuil de 1 % : il y a 99 % de chances que la corrélation ne soit pas due au hasard. *Source* : Mission. Ces résultats sont moins probants que ceux obtenus par l'OFGL, qui évalue qu'une augmentation de 1 € des subventions et dotations d'investissement est corrélée à une hausse de 1,5 € à 1,7 € / habitant. *Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), Les déterminants des disparités d'investissement communal sur le dernier mandat, décembre 2022*. D'après l'OFGL, l'effet de levier est plus important pour les communes de moins de 10 000 habitants (2 € d'investissement supplémentaire pour 1 € de subventions par habitant) que pour les communes plus peuplées (1,1 € d'investissement supplémentaire pour 1 € de subventions par habitant). Il convient de souligner que la relation démontrée par l'OFGL est une corrélation, et non une causalité. Une évaluation, plus ancienne, de l'Assemblée nationale évaluait cette corrélation à 22 € de dépenses d'investissement / habitant en plus pour 10 € de subvention supplémentaire, cet effet de levier étant plus fort pour les communes qui sont peu endettées et qui ont un taux d'épargne faible. *Source* : *Rapport de la mission « flash » de l'Assemblée nationale sur l'investissement des collectivités territoriales (mars 2019), mission*.

Encadré 1 : La relation principal-agent

La relation principal-agent est un contrat dans lequel une ou plusieurs personnes (le principal) demande à une autre personne (l'agent) de réaliser un service pour son compte. Pour ce faire, le principal délègue une partie de son pouvoir de décision à l'agent.

La théorie économique détermine que si l'agent et le principal sont des acteurs rationnels cherchant à maximiser leur utilité, l'agent n'agit pas toujours dans le sens des intérêts du principal. Ce dernier doit donc créer des incitations et des contrôles pour que l'agent soit aligné sur ses positions, ce qui engendre des coûts.

Source : Jensen et Meckling, 1976, « Theory of the firm : Managerial behavior, agency costs and ownership structure », Journal of Financial Economics, vol. 3, n° 4, p. 308.

D'autres analyses économiques peuvent à l'inverse réfuter la pertinence du subventionnement de l'investissement des collectivités territoriales :

- ◆ indépendamment de tout subventionnement, les collectivités territoriales tendent à produire trop de biens publics locaux par rapport à l'optimum économique, en raison de comportements mimétiques les poussant à avoir le même niveau d'imposition et le même type de dépenses¹³. Le subventionnement de l'investissement vient donc accroître ce phénomène ;
- ◆ l'encouragement à l'investissement peut se traduire à terme par des impasses dans les budgets de fonctionnement des collectivités territoriales, un investissement ayant un coût d'entretien dans la durée une fois qu'il est mis en service ;
- ◆ les cofinancements peuvent être attribués selon des logiques politiques davantage que de rationalité économique¹⁴.

1.2. La théorie économique éclaire, sans le trancher, le choix des modalités les plus pertinentes de soutien à l'investissement

Les subventions peuvent être allouées selon plusieurs types de modalités. Schématiquement, elles peuvent être distribuées de façon fléchée, non fléchée ou conditionnée ; dans un cadre contractuel ou non contractuel.

1.2.1. Les soutiens de l'État à l'investissement local ont oscillé entre enveloppes forfaitaires et soutiens à des projets identifiés

La tendance depuis plus d'une dizaine d'année tend à remplacer des dotations de l'État non fléchées (dotation générale d'équipement) par des dotations attribuées par projet (comme la DETR, créée en 2011, ou la DSID créée en 2019) afin de donner à l'État¹⁵ la capacité d'orienter la dépense d'investissement local. Ainsi, des dossiers sont constitués par les collectivités territoriales pour chaque projet, et transmis à l'autorité administrative qui alloue des subventions aux dossiers sélectionnés.

¹³ *Source* : Frère, Leprince et Paty, 2012, « The impact of inter-municipal cooperation on local public spending » ; DG Trésor.

¹⁴ *Source* : Herzog, 2012, « La réforme des collectivités territoriales : une ambition financière », Revue française d'administration publique 2012/1 (n° 141), pp. 121 à 137.

¹⁵ Ce mouvement n'est pas propre à l'État et concerne l'ensemble des financeurs externes, ceux-ci cherchant par ce biais à servir leurs propres priorités. *Source* : Subventions et investissement public local – Accès territoires n° 12, Banque postale, avril 2023.

Annexe V

Le principal avantage attendu d'une telle modalité est de stimuler les investissements comportant d'importantes externalités positives.

Toutefois, ce choix n'est pas univoque. Dans les années 1970, la France a fait le choix inverse de substituer des dotations non fléchées à des dotations fléchées¹⁶. En effet, les dotations globales présentent plusieurs avantages¹⁷ :

- ◆ économie de temps d'ingénierie administrative, puisque la dotation n'a pas à être sollicitée auprès du financeur¹⁸. La mission a identifié des cas où des projets courants de collectivités pouvaient conduire à solliciter jusqu'à dix lignes de financement différentes afin d'optimiser leur plan de financement¹⁹. Inévitablement, ce travail retarde la réalisation du projet ;
- ◆ plus grande autonomie de l'échelon local dans le développement des services publics qu'il assume, permettant ainsi une meilleure adaptation des investissements aux besoins de la population et des territoires et une libre administration²⁰ ;
- ◆ meilleure péréquation financière entre les collectivités. En effet, les dotations affectées requièrent souvent un complément de financement de la part de la collectivité, plus facilement atteignable par les collectivités les mieux dotées²¹. En outre, ces dernières sont aussi souvent les mieux dotées en ingénierie, et donc les plus à même de répondre aux appels à projets et donc à collecter les dotations fléchées. Cet élément justifie que les dotations d'investissement, même affectées, ne soit accessible qu'aux collectivités moins dotées ;
- ◆ absence d'effet d'éviction : si une collectivité bénéficie de subventions pour un type donné d'investissement jugé prioritaire par l'État, elle pourra y allouer moins d'autres ressources (autofinancement, dette), qu'elle orientera au profit d'investissements non subventionnés. L'objectif de l'État de faire croître les investissements pour sa priorité ne sera donc pas atteint.

Afin d'améliorer l'efficacité de la dépense, certains États (Royaume-Uni, Brésil notamment) ont conditionné l'octroi de dotations à l'atteinte d'objectifs de politique publique. La mise en œuvre de ce système est problématique au regard de l'équité : plus un territoire est en difficulté, moins il sera en capacité d'atteindre les objectifs fixés, ce qui supprimerait son accès aux financements si la conditionnalité des financements était appliquée.

¹⁶ *Source* : Hourticq, « La réforme du régime des subventions d'investissement de l'État aux collectivités locales, *La revue administrative* », janvier 1973, n° 151, pp 65-68 : « L'aide de l'État doit être personnalisée et s'adapter à la situation concrète des collectivités locales bénéficiaires. Pour ce faire, [les responsables gouvernementaux] envisagent une subvention globale modulée en fonction de critères objectifs. [Elle est en effet accordée] aux exigences d'une administration moderne, soucieuse de rapidité dans l'action. »

¹⁷ *Source* : Joumard, Kongsrud, 2003, « Les relations financières entre l'État et les collectivités locales », *Revue économique de l'OCDE*, 2003/1 (n° 36), pp. 16-254.

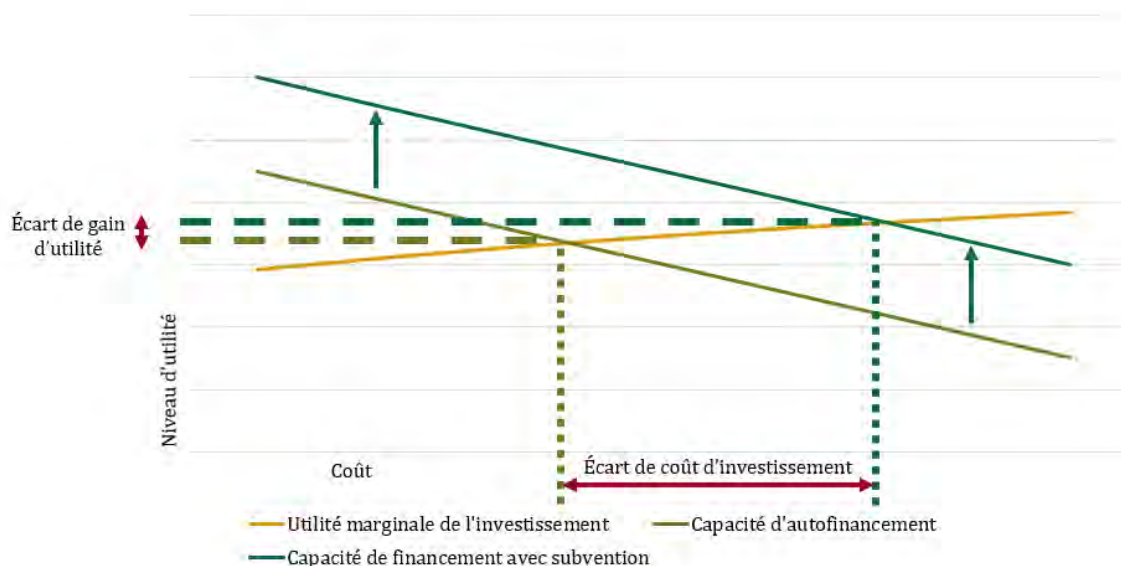
¹⁸ Dans le cas de la Suisse, les coûts administratifs se situeraient, selon les estimations, entre 1.6 et 10 pour cent de la dotation pour quatre programmes de subventions conditionnelles (*Source* : Jeanrenaud, 1994, « Expertise sur les aides financières et les indemnités de la confédération aux cantons : le point de vue de l'efficacité »).

¹⁹ Cas d'un groupe scolaire porté par une commune, d'un coût total de 2,60 M€, et ayant bénéficié de subventions d'État (cinq lignes de financement : Territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV), DETR, DSIL, école numérique innovante, FCTVA, pour un total de 617 000 €), du Conseil régional, du Conseil départemental, des certificats d'économie d'énergie, ainsi que d'un emprunt.

²⁰ *Source* : Subventions et investissement public local – Accès territoires n° 12, Banque postale, avril 2023.

²¹ *Source* : Joumard, Giorno, 2002 « Enhancing the effectiveness of public spending in Switzerland », *Document de travail du département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 332.

Graphique 1 : Schéma théorique du surcoût d'un investissement causé par une subvention



Lecture : Lorsqu'une collectivité reçoit une subvention, sa capacité de financement d'investissement augmente (flèche verte). Elle est donc en mesure de financer un investissement plus coûteux (flèche rouge horizontale). Toutefois, le gain d'utilité est faible (flèche rouge verticale) puisque les fonctions d'utilité sont généralement concaves : le gain d'utilité décroît à mesure que le prix augmente.

Source : Mission.

1.2.2. Les soutiens financiers à l'investissement peuvent concourir à une meilleure coordination des politiques publiques, bonne pratique recommandée par l'OCDE

Des contractualisations²² sont organisées entre les collectivités territoriales et l'État, sans que cette contractualisation conditionne, à l'heure actuelle, l'octroi de subventions²³.

Une contractualisation doit offrir des avantages pour les deux parties :

- ♦ pour les deux parties, elle doit coordonner les actions publiques et ainsi les rendre plus efficaces ;
- ♦ pour la collectivité financée, elle doit donner une visibilité pluriannuelle sur les financements alloués par l'autre partie ;
- ♦ pour l'État, elle permet de renforcer l'action de la collectivité bénéficiaire en faveur de certaines priorités de politique publique. Elle permet également de demander aux collectivités bénéficiaires de révéler les informations dont elles disposent sur les politiques publiques qu'elles mènent, notamment sur leurs coûts²⁴. Cette transparence doit permettre à l'État de mieux piloter les subventions qu'il alloue, et de mieux coordonner les actions locales. Pour être opérante, la contractualisation implique²⁵ :

²² Contrat de plan État-région (CPER) au niveau régional, contrat de relance et de transition écologique (CRTE) au niveau infra-départemental. Cf. partie 3.

²³ La contractualisation a davantage conditionné l'octroi de subventions par le passé, par exemple dans les années 1970. **Source :** Hourticq (ibid) : « A l'heure actuelle, un projet d'équipement ne peut, en principe, être subventionné que s'il a été préalablement retenu pour être inscrit à un programme d'investissement. »

²⁴ **Source :** Boadway, Horiba, Jha, 1999, ibid.

²⁵ **Source :** Gilbert, Guengant, 2002, « L'économie publique locale quinze ans après : entre espace et territoire », Revue d'Économie Régionale & Urbaine, n° 1, pp. 157-182.

Annexe V

- pour l'État, qu'il soit capable de recevoir et de traiter les informations des collectivités, et qu'il dispose de la capacité d'ingénierie pour inclure dans le contrat toutes les variables pertinentes afin de couvrir toutes les éventualités possibles. Si ces conditions ne sont pas remplies, l'échelon central est embolisé par l'information remontée, ce qui rallonge les délais de prise de décision ;
- pour les collectivités, qu'elles ne soient pas en capacité de dissimuler leurs informations sur leurs coûts et les politiques qu'elles mettent en œuvre, et qu'elles ne contractent pas entre elles. En effet, les contrats parallèles entre collectivités rendent impossible la conclusion de grands contrats intégrés, pilotés par l'État.

La contractualisation présente également des inconvénients :

- ◆ pour les deux parties, elle nécessite des temps de négociation, de rédaction et de suivi, qui mobilisent des ressources humaines, potentiellement importants ;
- ◆ pour la collectivité financée, elle limite les marges de manœuvre dans la mise en œuvre de ses politiques publiques ;
- ◆ pour l'État, elle représente un engagement financier pluriannuel et rigidifie donc sa dépense.

L'OCDE²⁶ préconise une coordination de l'investissement public entre les différents niveaux de gouvernement et les différentes politiques, en concevant et en mettant en œuvre des stratégies d'investissement adaptées aux territoires ciblés.

Cette approche amène l'OCDE à plaider en faveur de la contractualisation entre l'État et les collectivités, ainsi que de manière horizontale entre les différents niveaux de collectivités.

Pour que les stratégies d'investissement soient pertinentes, l'OCDE recommande que les stratégies d'investissement soient :

- ◆ intégrées, afin de rechercher la complémentarité et de réduire les conflits entre les stratégies sectorielles. L'OCDE conseille de concevoir des « cadres stratégiques nationaux d'investissement public » pour assurer la concordance des objectifs d'investissement au niveau de l'État et avec les collectivités ;
- ◆ axées sur les résultats (avec des objectifs clairement définis en amont) ;
- ◆ réalistes (fondées sur des preuves de la capacité en moyens humains et financiers de la collectivité à faire un usage fructueux des investissements) ;
- ◆ anticipative (en prenant en compte les tendances mondiales en matière de compétitivité et de développement durable).

²⁶ *Source : OCDE, Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement, 2014.*

2. Les soutiens financiers de l'État et des autres collectivités à l'investissement local s'élèvent à plus de 14 Md€ en 2022, et s'y ajoutent également des concours privés

2.1. L'État est le premier cofinancier de l'investissement des collectivités territoriales

2.1.1. Les soutiens financiers de l'État et de ses opérateurs à l'investissement des collectivités s'élèvent à près de 10 Md€ en 2022, en hausse de plus de 20 % depuis 2018

Les soutiens de l'État et de ses opérateurs à l'investissement des collectivités territoriales, sont intégrés dans les comptes 10222 (Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée - FCTVA), 1311 (subventions rattachées aux actifs amortissables) et 1321 (subventions rattachées aux actifs non amortissables) des nomenclatures comptables M57, M14D, M52 et M71 des collectivités territoriales (hors syndicats).

Cette subdivision n'existe pas dans la nomenclature M14A applicable aux communes de moins de 500 habitants et les subventions de l'État à leur endroit ne peuvent donc être identifiées comptablement.

En outre, certains prélèvements sur recettes (dotation régionale d'équipement scolaire et dotation départementale d'équipement des collèges – cf. partie 2.1.2 *infra*) ne sont pas isolés dans les plans de comptes des régions ou des départements et ne peuvent donc pas être identifiés comptablement.

Les données présentées au tableau 1 ci-dessous sont donc un minorant par rapport au niveau exact du soutien de l'État aux collectivités territoriales.

Sous ces réserves, les soutiens de l'État et de ses opérateurs à l'investissement des collectivités territoriales (y compris le FCTVA) s'élèvent à 9,83 Md€ en 2022, en hausse de 16 % par rapport à 2014 et de 21 % par rapport à 2018. Par rapport à 2018, il s'agit d'une évolution plus rapide que l'inflation²⁷.

Ces subventions sont orientées en 2022 à 48 % vers les communes (hors communes de moins de 500 habitants), à 18 % vers les EPCI, à 18 % vers les départements et à 16 % vers les régions.

Les soutiens aux régions sont ceux qui ont le plus crû entre 2014 et 2022 (+51 %), en lien avec la création de la dotation régionale d'investissement en 2021 dans le cadre du plan de relance. Les soutiens aux départements ont stagné sur la même période. Enfin, les soutiens de l'État à l'investissement des EPCI croissent plus rapidement que ceux accordés aux communes (+25 % contre +10 %).

Les aides de l'État représentent 20,77 % des dépenses d'équipement des collectivités (hors syndicats) en 2022, après un pic de 23,26 % en 2020. Ces niveaux sont supérieurs à ceux de 2018-2019 (19,40 % en moyenne) et de 2014 (19,70 %).

²⁷ D'après l'OFGL, l'inflation portant sur les dépenses d'équipement des collectivités s'est élevée à 13,2 % entre 2018 et 2022.

Tableau 1 : Évolution des soutiens de l'État (y.c. FCTVA) et de ses opérateurs à l'investissement des collectivités (crédits payés, en M€)

Collectivité bénéficiaire	2014	2018	2020	2021	2022	Évolution 2014-2022 (en %)
Communes	4 300	4 068	4 592	4 749	4 745	+10,36 %
EPCI	1 452	1 385	1 629	1 904	1 817	+25,12 %
Départements	1 721	1 567	1 464	1 548	1 722	+0,07 %
Régions	1 020	1 101	1 525	1 679	1 541	+51,06 %
Total	8 493	8 121	9 211	9 880	9 825	+15,69 %

Note : Ne sont pas incluses dans ce montant les subventions aux communes de moins de 500 habitants.

Source : Comptes des collectivités, DGFIP, mission.

Plus de 83 % des soutiens de l'État à l'investissement des collectivités territoriales (en CP) sont constitués des crédits budgétaires inscrits au programme 119 (1,76 Md€ en 2022) et du FCTVA. Ces subventions font donc l'objet de développements spécifiques ci-dessous.

2.1.2. Les crédits budgétaires de l'État en soutien à l'investissement des collectivités territoriales, progressivement sédimentés au fil des années, pourraient être regroupés par objectifs de politique publique

2.1.2.1. Les crédits budgétaires de l'État vers l'investissement des collectivités territoriales ont plus que doublé depuis 2014

L'État finance l'investissement des collectivités territoriales par de nombreux canaux budgétaires, listés de manière non exhaustive au tableau 2.

La mission intègre l'ensemble de ces crédits dans les soutiens financiers à l'investissement local, et ne limite donc pas ces derniers aux seuls crédits budgétaires inscrits au programme 119 - Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

Les crédits budgétaires alloués à l'investissement des collectivités territoriales ont atteint 3,99 Md€ dans le PLF 2023. La chronique des autorisations d'engagement (AE) de ces financements connaît un profil heurté :

- ◆ 1,42 Md€ d'AE exécutés en 2010, montant influencé par le plan de relance faisant suite à la crise financière de 2008 ;
- ◆ 1,25 Md€ en 2014 (-12 %) ;
- ◆ 2,55 Md€ en 2018 (+104 %), en lien avec la hausse des dotations d'investissement aux collectivités décidée lors du quinquennat 2012-2017 en contrepartie de la baisse des dotations de fonctionnement ;
- ◆ 2,82 Md€ en 2020 (+11 %) et 4,75 Md€ en 2021 (+68 %), en hausse principalement du fait du plan de relance COVID ;
- ◆ 2,98 Md€ en 2022, en baisse (-37 %) avec la fin du plan de relance ;
- ◆ 3,99 Md€ dans le PLF 2023, notamment du fait de la création du le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires ou « fonds vert », à hauteur de 1,50 Md€²⁸.

²⁸ Hors compensation de la contribution à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour les départements et les EPCI, à hauteur de 500 M€.

Hors plan de relance et Jeux olympiques et paralympiques (JOP), les crédits budgétaires de l'État aux dépenses d'investissement des collectivités territoriales sont en hausse tendancielle depuis 2014 : + 34 % dans le PLF 2023 par rapport à 2022, + 49 % par rapport à 2021, +58 % par rapport à 2018 et +217 % par rapport à 2014.

La hausse des soutiens de l'État à l'investissement des collectivités territoriales se confirme également en raisonnant en euros constants : en effet, l'indice de prix construit par l'observatoire de la finance et de la gestion publique locale (OFGL) pour évaluer l'inflation portant sur les dépenses d'équipement des collectivités territoriales a crû de 18,5 % de 2015²⁹ à 2022, soit une progression plus lente que celle des soutiens de l'État.

Tableau 2 : Évolution des soutiens de l'État à l'investissement des collectivités territoriales dans le budget général³⁰, 2010-2022 (exécution, en AE, en M€)

	2010	2014	2018	2020	2021	2022	LFI 2023 (prév.)
DETR (programme 119)		569	1 017	1 013	1 014	1 014	1 046
DSIL (programme 119)			622	570	570	829	570
DSIL exceptionnelle (programme 119)				555	372		
DSIL « Rénovation thermique » (programme 362)					643	3	
DSID (part sur appel à projets – programme 119)				157	154	202	212
DSID « Rénovation thermique » (programme 362)					301		
DSID (part péréquation) (programme 119)				47	46		
DPV (programme 119)			143	144	150	150	150
Dotation régionale d'investissement (DRI, programme 362) ³¹					600	30	0
Dotation de développement rural (programme 119)	115						
Dotation de développement urbain (programme 119)	49	98					
DGE des communes (programme 119)	454						
Plan « Marseille en Grand » (programme 119)						1	0
DGE des départements (programme 120)	223	210	189				
Concours spécifiques et administrations (programme 122) ³²	195	135	33	34	120	5	40
Plan France Très haut débit (programme 343)			172	0	0	103	74
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (programme 112) ³³	153	85	91	67	98	144	197

²⁹ Pas de données disponibles sur les années antérieures.

³⁰ Hors comptes d'affectation spéciale, notamment ceux relatifs au financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale.

³¹ La DRI a été attribuée aux régions pour des opérations liées au plan de relance de l'État, prioritairement en faveur de la rénovation thermique des bâtiments publics et des mobilités du quotidien. Ces crédits devaient concourir à l'ambition de France relance en matière de transition écologique. Les opérations financées devaient être mures, avec une garantie d'engager l'opération au 31 décembre 2021 et de la livrer avant le 31 décembre 2022, hors projets exceptionnels. *Source* : DGCL.

³² Subventions pour travaux divers d'intérêt local (jusqu'en 2014 inclus) et subventions d'équipement pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques, y.c. minorations d'AE des opérations ouvertes non clôturées.

³³ Hypothèse que le FNADT section locale alloué aux collectivités territoriales est principalement dirigé vers l'investissement (CPER).

Annexe V

	2010	2014	2018	2020	2021	2022	LFI 2023 (prév.)
Infrastructures et services de transport (programme 203) ³⁴	16	3	20	26	138	65	0
Interventions territoriales de l'État (programme 162) ³⁵	39	17	36	44	18	134	0
Prévention des risques (programme 181) ³⁶	11 ³⁷	20	29	10	188	120	14
Création (programme 131) ³⁸	22	7	23	15	19	19	7
Patrimoines (programme 175) ³⁹	112	93	130	117	136	141	141
Gendarmerie nationale (programme 152)	6	7	9	5	0	12	10
Sécurité civile (programmes 161 / 128)	18 ⁴⁰	0	0	0	0	0	0
Compétitivité durable de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture (programme 149) ⁴¹	9	9	5	6	6	6	13
Formations supérieures et recherche universitaire (programme 150) ⁴²	0	1	2	13	2	0	0
Jeux olympiques et paralympiques 2024 (programme 350)			25	0	174	6	16
Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (programme 380)							1 500
Total	1 422	1 254	2 546	2 823	4 749	2 984	3 990
Total (hors JOP et plan de relance post-COVID)	1 422	1 254	2 521	2 268	2 659	2 945	3 974
Dont financements généralistes⁴³ (hors JOP et plan de relance)	1 228	1 114	2 131	2 076	2 170	2 479	2 215
Dont financements sectoriels (hors JOP et plan de relance)	194	140	390	192	489	466	1 759

Note 1 : Les dotations d'investissement spécifiques à l'outre-mer ne sont pas prises en compte dans ce tableau.

Note 2 : Ce tableau reprend les dépenses d'intervention de l'État inscrits sous la ligne « transferts aux collectivités territoriales » identifiées par la mission comme des dotations finançant des dépenses d'investissement à titre principal. Il ne prétend pas à l'exhaustivité. Il n'intègre pas les soldes négatifs d'AE.

Source : Rapports annuels de performance, mission.

³⁴ Y.c. actions « Développement des routes », « Ferroviaire », « Sécurité ferroviaire » et « Ports ». Hors action « Transports collectifs », qui couvre principalement des projets franciliens. Ile-de-France Mobilité n'est pas dans le périmètre de la mission.

³⁵ Ont été retenus pour cette ligne les transferts aux collectivités territoriales du programme exceptionnel en faveur de la Corse, qui concerne des dépenses d'infrastructures (réseaux et équipements collectifs, bâtiments d'enseignement supérieur...).

³⁶ Mesures foncières des plans de prévention des risques technologiques et études et travaux de prévention des risques naturels et hydrauliques.

³⁷ Y.c. 3 M€ au titre du renforcement des digues endommagées par la tempête Xynthia.

³⁸ Dépenses d'intervention en investissement de l'administration déconcentrée en faveur du spectacle vivant.

³⁹ Patrimoine monumental et archéologique, musées (y.c. acquisition et enrichissement de collections publiques) et patrimoine archivistique.

⁴⁰ Fonds d'aide à l'investissement des SDIS (hors transferts aux autres collectivités).

⁴¹ Défense des forêts contre l'incendie.

⁴² Immobilier.

⁴³ Sont identifiés comme des financements généralistes les financements non fléchés sur une politique publique particulière. Ont été retenus dans cette définition les subventions d'investissement des programmes 112, 119, 120, 122, 162.

2.1.2.2. Depuis 2010, l'État a transformé ses dotations globales d'équipement en des subventions allouées pour des projets définis

Jusqu'en 2022 inclus, l'augmentation des soutiens de l'État à l'investissement a été principalement portée par les financements généralistes⁴⁴, non fléchés sur une politique publique particulière. Ceux-ci ont en effet augmenté de 1 365 Md€ entre 2014 et 2022, contre 326 M€ pour les financements sectoriels.

Ces financements généralistes représentent 84 % des crédits budgétaires de l'État aux collectivités territoriales en 2022 (hors plan de relance et Jeux olympiques et paralympiques). Leurs principales composantes sont comprises dans le programme « Concours financiers aux collectivités territoriales de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » :

- ◆ la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR, 1 014 M€ en 2022. Cf. encadré 2) ;
- ◆ la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL, 832 M€ en 2022. Cf. encadré 3) ;
- ◆ la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID, 202 M€ en 2022. Cf. encadré 4) ;
- ◆ la dotation politique de la ville (DPV, 150 M€ en 2022. Cf. encadré 5).

Les dotations généralistes ont connu une évolution de leur mode d'attribution entre 2010 et 2018. Les dotations généralistes existant en 2010 (dotations globales d'équipement des communes et des départements, notamment) étaient en effet attribuées pour l'ensemble de la section d'investissement des collectivités territoriales, selon des critères de répartition inscrits dans le code général des collectivités territoriales. Ces dotations ont été progressivement remplacées par des dotations allouées sur la base de projets identifiés.

S'agissant des transferts de l'État sectoriels, fléchés sur certaines politiques publiques, ils sont concentrés à 96 % sur trois missions budgétaires en 2022, hors plan de relance et JOP :

- ◆ l'écologie, le développement et la mobilité durables (185 M€), sur les programmes « prévention des risques » et « infrastructures et services de transport » ;
- ◆ la culture (160 M€ - orientés à 88 % vers le patrimoine) ;
- ◆ l'économie (plan France Très haut débit, 103 M€).

L'année 2023 marque une forte hausse des financements sectoriels (+277 % par rapport à 2022, pour atteindre 1,76 Md€), du fait de la création du fonds vert (cf. encadré 6).

Encadré 2 : La DETR

Créée par l'article 179 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, la DETR résulte de la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR).

La DETR vise à subventionner la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural.

Seules les EPCI et communes répondant à certaines conditions démographiques et de richesse fiscale sont éligibles à la DETR.

⁴⁴ Sont identifiés comme des financements généralistes les financements non fléchés sur une politique publique particulière. Ont été retenus dans cette définition les subventions d'investissement des programmes 112, 119, 120, 122, 162).

Annexe V

Pour les communes, une des deux conditions suivantes doit être remplie :

- toutes les communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole (3 500 outre-mer) ;
- les communes dont la population est comprise entre 2 000 et 20 000 habitants (entre 3 500 et 35 000 habitants outre-mer) et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal par habitant moyen de cette strate.

Pour les EPCI, toutes les conditions suivantes doivent être remplies :

- une population qui n'excède pas 75 000 habitants ;
- un territoire d'un seul tenant et sans enclave ;
- pas de communes membres de plus de 20 000 habitants ;
- densité de population inférieure à 150 habitants au kilomètre carré.

En outre, sont également éligibles les EPCI éligibles en 2010 à la dotation globale d'équipement des communes ou à la dotation de développement rural ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5711-1 et les syndicats de communes créés en application de l'article L. 5212-1 dont la population n'excède pas 60 000 habitants.

La détermination des catégories d'opérations prioritaires, ainsi que les taux minimaux et maximaux de subventions applicables à chacune d'elles⁴⁵, sont de la compétence de la commission d'élus locaux et de parlementaires prévue à l'article L. 2334-37 du CGCT, dite « commission DETR ».

Outre ces priorités locales, des priorités nationales de la DETR sont définies annuellement par circulaire ministérielle. Ces priorités évoluent peu d'une année à l'autre :

- en 2014, a été identifié comme prioritaire le financement de la mise en accessibilité des établissements recevant du public, de créations de maisons de services au public, d'implantations de la gendarmerie en milieu rural, ainsi que les expertises spécialisées pour la mise en œuvre du plan national d'adaptation de la France aux effets du changement climatique (PNACC) ;
- en 2015 et 2016, la priorité liée au PNACC a disparu et plusieurs nouvelles orientations ont été données : le soutien aux maisons de santé, l'appui aux commerces et à la revitalisation des centres-bourgs, le soutien aux communes nouvelles et le financement des opérations de rénovation thermique et de transition énergétique ;
- en 2017, une priorité de plus a été inscrite, pour le déploiement d'espaces numériques destinés à l'accomplissement des démarches administratives dans les collectivités ;
- en 2018, une priorité supplémentaire a été ajoutée, pour le financement du dédoublement des classes de CP/CE1 en réseau d'éducation prioritaire + (« REP+ ») et en REP ;
- en 2019, la circulaire ministérielle relative à la DETR a fusionné avec les circulaires relatives à la DSIL, la DSID et le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Les priorités de 2018 sont reconduites avec un ajout : l'appui aux démarches contractuelles ;
- en 2020, le déploiement d'espaces numériques n'est plus prioritaire, tandis que le patrimoine protégé et non protégé en péril et les situations critiques en matière d'eau et d'assainissement viennent s'ajouter à la liste ;
- en 2021, sont identifiés comme prioritaires le soutien aux France Services et à la revitalisation des villes petites et moyennes, le soutien aux communes nouvelles, l'accessibilité, le soutien aux implantations de la gendarmerie en milieu rural, le dédoublement des classes de CP/CE1 situées en REP+ et en REP, les démarches contractuelles, le développement écologique du territoire (neutralité carbone, résilience au changement climatique mais aussi renforcement de l'attractivité, par exemple par la rénovation et la mise en valeur du patrimoine culturel et naturel), la sécurisation des ouvrages d'art, les pactes capacitaires relatifs aux moyens des services d'incendie et de secours (SDIS) ;
- en 2022, les priorités identifiées sont identiques à 2021, si ce n'est l'ajout des équipements sportifs, dans le contexte de l'approche des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 ;
- en 2023, les priorités d'affectation sont identiques, avec un accent mis sur la transition écologique des territoires (neutralité carbone et résilience des territoires).

La DETR est attribuée annuellement, après un appel à projets, par le représentant de l'État dans le département. Il porte à la connaissance de la commission DETR la liste des opérations qu'il a retenues. La commission DETR est saisie pour avis des projets dont la subvention au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux porte sur un montant supérieur à 100 000 €.

Source : Direction générale des collectivités locales, annexe au projet de loi de finances pour 2023, « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales », instructions relatives à la composition et règles d'emploi des dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires, mission.

Encadré 3 : La DSIL

Créée par l'article 159 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, et codifiée par la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017, la DSIL a été créée afin de renforcer le soutien de l'État à l'investissement local. Elle est attribuée aux communes, aux EPCI et aux pôles d'équilibre territorial et rural (PETR).

Elle vise à soutenir des projets d'investissement local dans les domaines suivants :

- rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables ;
- mise aux normes et de sécurisation des équipements publics ;
- développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements ;
- développement du numérique et de la téléphonie mobile ;
- création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires ;
- réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.

La DSIL est également destinée à financer les opérations inscrites dans les contrats de ruralité prévus à l'article L. 5741-1 du CGCT.

Ainsi, alors que les priorités de la DETR sont principalement fixées au plan local par une commission d'élus et peuvent donc varier d'un département à l'autre, celles de la DSIL sont déterminées par la loi.

Pendant les premières années de mise en place de la DSIL, des sous-enveloppes ont été consacrées à certains types de projets ou contrats : la revitalisation ou le développement des bourgs centres (2016, 300 M€), les contrats de ruralité (2017, 216 M€) et les Pactes État-Métropoles (2017, 150 M€).

Sur la période 2018-2020, de 33 % à 35 % de la DSIL étaient orientés vers les priorités du Grand plan d'investissement (rénovation énergétique et mobilités durables). Outre ces priorités, les circulaires ministérielles annuelles ont fixé plusieurs orientations : les démarches contractuelles, le dédoublement des classes de CP et CE1 en REP et REP+, les ouvrages d'art, les situations critiques en matière d'eau et d'assainissement, les pactes capacitaires des SDIS et le patrimoine en péril.

En 2020, la crise sanitaire a amené le vote d'une enveloppe de DSIL exceptionnelle, axée sur trois priorités :

- la transition écologique ;
- la résilience sanitaire (y.c. le financement des maisons de santé et la mise aux normes des équipements sanitaires) ;
- la préservation du patrimoine public historique et culturel, classé et non classé.

Il est à noter qu'une certaine souplesse dans l'éligibilité à la DSIL a été rendue possible à titre exceptionnel par l'article 70 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 (n° 2020-935 du 30 juillet 2020), qui a introduit la possibilité de financer par la DSIL des projets éligibles à la DETR.

⁴⁵ Dans la limite d'un plancher de 20 % (sauf exception) et d'un plafond de 80 %.

Annexe V

En 2021, une enveloppe de DSIL consacrée à la rénovation thermique des bâtiments publics a été créée dans le cadre du plan de relance. S'agissant de la DSIL de droit commun, la circulaire ministérielle lui fixe comme priorités le soutien aux démarches contractuelles (notamment aux contrats de relance et de transition écologique, qui font leur apparition), au développement écologique du territoire (neutralité carbone, renforcement de l'attractivité y.c. rénovation patrimoine culturel et naturel, renforcement de la résilience au changement climatique), la sécurisation des ouvrages d'art, ainsi que les pactes capacitaires des SDIS.

En 2022, les priorités identifiées sont identiques à 2021, si ce n'est l'ajout des équipements sportifs, dans le contexte de l'approche des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

En 2023, les priorités d'affectation sont identiques, avec un accent mis sur la transition écologique des territoires, la DFSIL étant intégrée pour la première fois dans le budget vert de l'État. Au moins 25 % des subventions attribuées au titre de la DSIL doivent ainsi contribuer à la transition écologique des territoires.

La DSIL peut, de manière dérogatoire, financer des dépenses de fonctionnement s'il s'agit d'études préalables ou des dépenses de modernisation.

La DSIL est attribuée par le représentant de l'État dans la région, qui doit tenir compte du caractère écologique des projets pour la fixation des taux de subvention. Il porte à la connaissance de la commission DETR et des parlementaires de chaque département la liste des projets subventionnés dans leur ressort géographique.

Source : Direction générale des collectivités locales, annexe au projet de loi de finances pour 2023, « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales », mission.

Encadré 4 : La DSID

Créée par l'article 259 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, et codifiée à l'article L. 3334-10 du CGCT, la DSID remplace la dotation globale d'équipement des départements. Elle est destinée aux départements, à la métropole de Lyon, à la collectivité de Corse et aux collectivités de Guyane et de Martinique.

Cette dotation était initialement constituée de deux parts :

- une part d'appel à projets, à hauteur de 77 % du montant de la dotation. Les subventions au titre de cette part sont attribuées par le représentant de l'État dans la région ou dans la collectivité, dans un objectif de « cohésion des territoires » ;
- une part de péréquation, à hauteur de 23 % du montant de la dotation, destinée aux collectivités dont le potentiel fiscal n'est pas supérieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements et dont le potentiel fiscal par kilomètre carré n'est pas supérieur au double du potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements. Cette part est libre d'emplois au sein de la section d'investissement.

La DSID a été réformée en 2022 et sa part « péréquation » (23 % du total) fusionnée à la part « appel à projets ». Ainsi, la totalité de l'enveloppe de DSID est désormais attribuée par le préfet de région, sous forme de subventions à des projets d'investissement dans les domaines jugés prioritaires au niveau local, par le biais d'appels à projets.

Les priorités de la DSID sont définies par circulaire ministérielle.

Pour 2019, elles ont concerné :

- la solidarité entre les différents territoires d'un même département ou entre les différents départements d'une même région, en tenant compte des écarts de situation entre les départements et de la qualité des projets présentés ;
- les projets concourant à l'amélioration de la qualité et de l'accès aux services publics, particulièrement ceux portés par les conseils départementaux en matière scolaire et sociale ;
- les opérations relevant des démarches contractuelles.

En 2020, la priorité relative à l'accès aux services publics en matière sociale a été retirée, et ont été ajoutés :

- les pactes capacitaires des SDIS ;
- la stratégie de prévention et de protection de l'enfance ;
- le très haut débit.

Les priorités de 2021 sont identiques à celles de 2020 pour la DSID de droit commun. En outre, une DSID consacrée à la rénovation thermique a été allouée dans le cadre du plan de relance.

En 2022, les priorités sont identiques à celles de 2020 et 2021, si ce n'est l'ajout des équipements sportifs, comme pour la DETR et la DSIL. En outre, il est demandé aux préfets de tenir compte de l'ancienne part de péréquation de la DSIL dans leur attribution.

Source : Direction générale des collectivités locales, annexe au projet de loi de finances pour 2023, « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales », mission.

Encadré 5 : La DPV

Créée par l'article 107 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, et codifiée à l'article L. 2334-40 du CGCT, la DPV remplace la dotation de développement urbain. Elle vise à inscrire l'utilisation de ces crédits dans la programmation des contrats de ville définis à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Les critères d'éligibilité à la DPV évoluent régulièrement. Pour 2023, les communes de France métropolitaine doivent remplir les trois conditions cumulatives suivantes pour être éligibles à la DPV :

- en ce qui concerne les communes de 5 000 à 9 999 habitants, la commune était éligible à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue à l'article L. 2334-15 au moins une fois au cours des trois derniers exercices et était classée, en ce qui concerne les communes de 10 000 habitants et plus, au moins une fois parmi les deux cent cinquante premières en application du 1° de l'article L. 2334-16 ;
- la commune présente une proportion de population située dans un quartier prioritaire de la politique de la ville égale ou supérieure à 16 % de la population totale de la commune au sens du premier alinéa de l'article L. 2334-2. Cette proportion est abaissée par la loi de finances initiale pour 2023 par rapport à son niveau antérieur de 19 % ;
- la commune est citée dans la liste des quartiers qui présentent les dysfonctionnements urbains les plus importants prise en application du II de l'article 9-1 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, constatée au 1^{er} janvier de l'année de répartition, ou il existait le 1^{er} janvier 2021 sur le territoire communal au moins une convention pluriannuelle conclue avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, telle que visée à l'article 10 de la même loi.

199 communes remplissaient ces critères en 2023.

Les crédits relatifs à la DPV font l'objet d'une convention attributive de subvention entre le représentant de l'État dans le département et les communes éligibles ou le cas échéant l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres, s'il est doté de la compétence politique de la ville. Ainsi, lorsque la compétence en matière de politique de la ville a été transférée par une commune éligible à un établissement public de coopération intercommunale, celui-ci peut bénéficier, sur décision du représentant de l'État dans le département, de la dotation politique de la ville pour le compte de cette commune.

La DPV est attribuée par le représentant de l'État dans le département, afin de financer les actions correspondant aux objectifs fixés par les contrats de ville, qu'elles relèvent du fonctionnement ou de l'investissement.

La DPV est attribuée par le représentant de l'État dans le département, afin de financer les actions correspondant aux objectifs fixés par les contrats de ville, qu'elles relèvent du fonctionnement ou de l'investissement.

Annexe V

Des priorités nationales de politiques publiques à subventionner sont fixées annuellement par instructions ministérielles aux préfets. Ces priorités varient d'un exercice à l'autre :

- en 2021, priorité est donnée aux bâtiments scolaires (dédoublage des classes des écoles situées en réseau d'éducation prioritaire (REP ou REP+), travaux dans les bâtiments les plus dégradés), à la construction d'établissements d'accueil du jeune enfant et de structures d'animation de la vie sociale, et à l'amélioration de l'accès aux services (France Services, tiers lieux) ;
- en 2022, ces priorités sont reprises et s'y ajoute une priorité nouvelle pour soutenir la construction, l'extension ou la rénovation d'équipements sportifs de proximité ;
- en 2023, ces priorités sont reprises à l'identique et s'y ajoute une priorité nouvelle donnée à la transition écologique des territoires (rénovation énergétique des bâtiments publics, recyclage et optimisation du foncier disponible, amélioration de la qualité du cadre de vie).

En 2021, 92 % de la DPV a été allouée à des opérations d'investissement, et 8 % à des opérations comptabilisées en fonctionnement.

Source : Direction générale des collectivités locales, mission.

Encadré 6 : Le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires

Inscrit dans la loi de finances pour 2023, le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, également appelé « fonds vert », vise à subventionner des investissements de l'ensemble des collectivités territoriales, selon trois objectifs :

- renforcer la performance environnementale (rénovation énergétique des bâtiments, tri à la source et valorisation des biodéchets, modernisation de l'éclairage public) ;
- adapter les territoires au réchauffement climatique, afin de prévenir les risques naturels (inondations, recul du trait de côte, incendies notamment) ;
- améliorer le cadre de vie, afin de concilier l'activité humaine avec la préservation de son environnement naturel (mobilités, recyclage des friches, préservation et restauration des ressources naturelles).

Ces trois objectifs visent à favoriser une « approche globale » de la transition écologique et à s'adapter aux besoins des territoires dans une logique de souplesse et de fongibilité. Les enveloppes financières du fonds vert sont en effet fongibles entre chacune des 14 mesures proposées – à l'exception des enveloppes « Ingénierie » et « Accompagnement de la stratégie nationale pour la biodiversité ».

Le fonds est déconcentré au niveau des préfets de région et de département. Il peut être cumulé avec les autres subventions de l'État aux collectivités territoriales, notamment la DSIL et la DETR.

Afin d'assurer l'exigence environnementale des projets financés, il est demandé aux préfets de s'assurer que les projets présentés respectent la réglementation existante, et de vérifier les impacts environnementaux des projets à l'occasion de l'instruction des demandes.

L'instruction des demandes d'aides s'appuie sur des cahiers d'accompagnement, qui offrent aux services instructeurs un cadre de référence pour évaluer l'éligibilité des projets aux aides. Cette instruction est conduite au fil de l'eau, et poursuit l'objectif d'accompagner en priorité les projets dont l'impact environnemental est le plus avéré.

L'insertion *a priori* du projet dans un contrats de relance et de transition écologique (CRTE) n'est pas une condition d'éligibilité au fonds. *A posteriori*, il est demandé aux préfets d'inscrire les projets financés par le fonds vert dans les CRTE afin d'assurer l'articulation de ces dispositifs.

Le montant total des projets ayant candidaté pour une aide du Fonds vert s'élève, à la mi-juillet 2023, à environ 19 Md€, à mettre en regard de l'enveloppe de 2 Md€.

Le rapport de l'Assemblée nationale de 2023 relatif à l'accélération de l'investissement des collectivités territoriales dans la transition écologique estime que le fonds vert est un levier d'investissement prisé des élus locaux, et recommande de le reconduire en 2024, en mettant l'accent sur les projets portant une réelle ambition ou nécessitant un soutien renforcé du fait d'une moindre rentabilité financière.

Les retours obtenus par la mission au cours de ses entretiens confirment cette appréciation positive de la part des élus locaux, certaines collectivités territoriales soulignant toutefois une procédure lourde, nécessitant un haut niveau de technicité pour constituer les dossiers. Certains préfets ont mis en place un accompagnement renforcé des collectivités territoriales pour les appuyer dans la conception de leurs dossiers de demandes de fonds vert.

La Première ministre a annoncé le 12 avril 2023 la pérennisation du fonds vert au-delà de 2023. Son niveau devrait être porté en 2024 à 2,50 Md€ (dont 500 M€ de compensation de la CVAE), en hausse de 500 M€ par rapport à 2023.

Source : Circulaire du 14 décembre 2022 relative au déploiement du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (fonds vert) ; annexe au projet de loi de finances pour 2023, « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » ; Rapport d'information de M. Thomas Cazenave, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, sur l'accélération de l'investissement des collectivités territoriales dans la transition écologique, mars 2023 ; Projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 ; DGALN ; mission.

2.1.2.3. Le verdissement des soutiens de l'État aux investissements des collectivités est une orientation renforcée depuis 2020

Les soutiens de l'État aux collectivités territoriales sont progressivement orientés vers la transition écologique :

- ◆ le Grand plan d'investissement engagé en septembre 2017 prévoyait que plus d'un tiers de la DSIL soit orienté vers la rénovation thermique des bâtiments et les mobilités durables ;
- ◆ l'une des trois priorités de la DSIL exceptionnelle créée en 2020 était la transition écologique⁴⁶ ;
- ◆ la DSIL et la DSID « Rénovation thermique » mises en œuvre à compter de 2021 dans le cadre du plan de relance finançaient l'efficacité énergétique des bâtiments publics ;
- ◆ la DRI mise en œuvre à compter de 2021 dans le cadre du plan de relance finançait l'efficacité énergétique des bâtiments des régions et les mobilités du quotidien ;
- ◆ la DSIL de droit commun est intégrée dans le budget vert de l'État par la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023, avec un objectif de financement de projets concourant à la transition écologique à hauteur de 25 % de l'enveloppe. Il est prévu que le périmètre des dotations concernées et la part de ces projets progresse au cours du quinquennat actuel⁴⁷. Ce niveau reste toutefois inférieur à celui fixé pour le Grand plan d'investissement ;
- ◆ tant pour la DSIL que pour la DETR, la loi de finances pour 2023 prévoit que le représentant de l'État tienne compte du caractère écologique des projets pour la fixation des taux de subventionnement des projets des collectivités. Les opérations les plus favorables à la transition écologique peuvent ainsi bénéficier d'un taux de subventionnement plus important.

2.1.2.4. Les crédits de paiement effectivement décaissés sur les principales dotations d'investissement sont en moyenne inférieurs de plus de 20 % aux autorisations d'engagement

Il est à noter que la hausse des crédits budgétaires d'aide à l'investissement des collectivités territoriales ne se traduit qu'avec retard dans les comptes des collectivités territoriales, le temps que ces crédits soient attribués aux projets correspondants, puis engagés, puis payés en contrepartie de la réalisation des projets pour lesquels ils ont été attribués.

De ce fait, les restes à payer au 31 décembre 2022 s'élevaient à plus de 5 Md€, dont 2,3 Md€ pour la DETR, 2,4 Md€ pour la DSIL (y.c. DSIL exceptionnelle) et 425 Md€ pour la DSID.

Les subventions de l'État à l'investissement des collectivités territoriales constatées dans les comptes des collectivités territoriales (cf. partie 2.1.1) devraient donc continuer de croître dans les années à venir, en conséquence de la hausse des crédits budgétaires votés les années précédentes.

⁴⁶ *Source* : Annexe au projet de loi de finances pour 2023, « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».

⁴⁷ *Source* : Annexe au projet de loi de finances pour 2023, « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».

Toutefois, une part des AE devrait continuer à ne pas être couvertes par des CP, faute de réalisation des projets financés ou du fait de la diminution de leur coût final. Comme l'illustre le tableau 3, les minorations d'engagements juridiques des années antérieures sur les dotations d'investissement du programme 119 (DETR, DSIL, DSID, DPV) se sont ainsi élevées à 138 M€ en moyenne sur 2020-2022, soit 7 % des AE engagées ces années-là sur ces dotations⁴⁸.

Il s'agit d'une hausse de plus de 80 % par rapport à la période précédant la crise sanitaire (moyenne de 75 M€ d'AE minorés en 2018-2019). La DETR est la dotation la plus concernée par ces minorations, tant en montant total (77 M€ en moyenne sur 2020-2022, soit 56 % des minorations d'AE) qu'en pourcentage (les minorations de DETR représentent 8 % des AE engagées en 2022).

Cette sous-consommation des dotations d'équipement se constate également dans la consommation des CP. Comme le montre le tableau 4, les CP consommés s'élèvent, selon les années, entre 72 % et 83 % des AE engagés la même année, alors même que la stabilité des AE engagés sur la période 2018-2021 (entre 1,93 Md€ et 2,03 Md€) aurait pu conduire à un rattrapage des CP à cette hauteur.

L'année 2022 apparaît particulièrement peu performante en termes de consommation des CP, avec un taux à hauteur de 72 % des AE engagés la même année, au plus bas depuis 2018. Ce taux bas s'explique par :

- ♦ une baisse du numérateur, les CP consommés en 2022 sur la DSIL, la DSID et la DPV étant inférieurs aux CP consommés en 2021 ;
- ♦ une hausse du dénominateur, avec l'augmentation de la DSIL engagée en 2022 (+259 M€).

Les taux de consommation de CP de la DETR sont relativement plus élevés que ceux des autres dotations, et en augmentation sur la période (86 % en moyenne sur 2020-2022, contre 79 % en moyenne sur 2018-2019). A l'inverse, le taux de consommation de CP de la DSID est particulièrement bas (52 % en moyenne sur 2019-2022), ce qui ne peut s'expliquer uniquement par le caractère récent de cette dotation, dans la mesure où ce taux n'augmente pas avec le temps.

Tableau 3 : Minorations d'engagements juridiques des dotations d'investissement du programme 119, période 2018-2022 (exécution, en M€)

Dotation	2018	2019	2020	2021	2022
DETR	56	60	68	83	81
<i>En % des AE alloués la même année</i>	<i>5 %</i>	<i>6 %</i>	<i>7 %</i>	<i>8 %</i>	<i>8 %</i>
DSIL	8	15	44	68	36
<i>En % des AE alloués la même année</i>	<i>1 %</i>	<i>3 %</i>	<i>8 %</i>	<i>12 %</i>	<i>4 %</i>
DSID		3	0	0	2
<i>En % des AE alloués la même année</i>		<i>1 %</i>	<i>0 %</i>	<i>0 %</i>	<i>1 %</i>
DPV	0	8	7	17	8
<i>En % des AE alloués la même année</i>	<i>0 %</i>	<i>5 %</i>	<i>5 %</i>	<i>11 %</i>	<i>5 %</i>
Total	64	86	120	168	127
En %	3 %	4 %	6 %	9 %	6 %

Source : Direction du budget, mission.

⁴⁸ Il est à noter que les minorations d'AE impliquent une action des préfectures, qui ont à prendre un arrêté pour constater la caducité ou la réduction de la subvention concernée. Il n'est pas à exclure que le montant des AE effectivement caduques soit plus élevé que celui que reflète la comptabilité de l'État.

Tableau 4 : Crédits de paiement des dotations d'investissement du programme 119, période 2018-2022 (exécution, en M€)

Dotation	2018	2019	2020	2021	2022
DETR	801	816	882	853	885
<i>En % des AE alloués la même année</i>	<i>79 %</i>	<i>79 %</i>	<i>87 %</i>	<i>84 %</i>	<i>87 %</i>
DSIL	390	435	445	497	479
<i>En % des AE alloués la même année</i>	<i>63 %</i>	<i>76 %</i>	<i>78 %</i>	<i>87 %</i>	<i>58 %</i>
DSID		121	112	127	102
<i>En % des AE alloués la même année</i>		<i>42 %</i>	<i>55 %</i>	<i>64 %</i>	<i>50 %</i>
DPV	103	120	110	122	110
<i>En % des AE alloués la même année</i>	<i>72 %</i>	<i>80 %</i>	<i>76 %</i>	<i>81 %</i>	<i>73 %</i>
Total	1 483	1 492	1 549	1 599	1 576
En %	75 %	73 %	80 %	83 %	72 %

Source : Direction du budget, mission.

2.1.2.5. La DETR, la DSIL et la DSID présentent des caractéristiques différentes, mais favorisent toutes les zones rurales; un accroissement du taux de subventionnement et du cumul de subventions des projets du bloc communal est constaté durant la période

Pour mener à bien une analyse plus détaillée de la DETR, de la DSIL et de la DSID, la mission s'est appuyée sur les rapports annuels publiés sur chacune de ces dotations, ainsi que sur les projets et rapports annuels de performance, pour la période 2018-2021, les bilans 2022 n'étant pas encore parus à la date de la mission.

Les données quantitatives relatives aux projets soutenus par ces trois subventions sont présentées dans les tableaux ci-dessous.

Il en ressort les éléments suivants :

- ◆ **le nombre de projets soutenus** a connu des évolutions différenciées :
 - pour la DETR, baisse de 4,71 % de 2018 à 2020, suivie d'une forte hausse de 18,12 % en 2021. Cette évolution peut s'expliquer, en partie, par le cycle électoral ainsi que par l'effet de la crise sanitaire ;
 - pour la DSIL, forte baisse de 25,99 % de 2018 à 2020, suivie d'une hausse de 6,36 % en 2021. Cette évolution moins favorable que la DETR peut s'expliquer, en partie, par le cycle électoral, ainsi que par l'ouverture de nouveaux guichets DSIL en 2020 et 2021 dans le cadre du plan de relance, et vers lesquels ont été orientés les projets éligibles à ces fonds supplémentaires ;
 - pour la DSID, forte baisse de 30,28 % de 2019 à 2020, suivi d'une hausse de 8,40 % de 2020 à 2021. La crise sanitaire peut expliquer cette évolution ;
- ◆ le **taux de subventionnement moyen** est légèrement plus élevé pour la DETR (27 % en moyenne) et la DSID (26 %) que pour la DSIL (22 %). Pour la DETR, cela peut se justifier par la nécessité de davantage subventionner certains projets du fait de l'autofinancement limité de certaines communes ou de certains EPCI ruraux. Pour la DSID, le taux de subventionnement relativement plus élevé peut s'expliquer par le faible nombre de dossiers financés (et vraisemblablement le faible nombre de dossiers déposés d'après les entretiens menés par la mission, quoique la mission ne dispose pas de chiffres exacts pour confirmer cette information). Pour toutes les subventions, le taux de subventionnement augmente depuis 2020, ce qui pourrait s'expliquer par un plus faible nombre de dossiers financés (DSIL et DSID) ou par des projets moins coûteux (DETR).

Le taux de subventionnement correspond à « l'effet de levier » fixé dans les projets annuels de performance comme un objectif de performance. D'après ces documents⁴⁹, l'effet de levier est optimisé quand il est compris entre 20 % et 50 %, afin d'éviter le « saupoudrage » (qui n'a qu'un effet limité sur la décision d'investissement) et le surfinancement (qui réduit mécaniquement le volume d'investissements bénéficiant de subventions).

Toutefois, cette définition de l'effet de levier n'est pas économétrique. En effet, l'octroi de subventions de l'État peut avoir un effet très varié, notamment en fonction de la situation financière de la collectivité : si celle-ci est en bonne santé financière, la subvention de l'État peut apparaître comme un effet d'aubaine, réduisant le besoin d'endettement ou d'autofinancement. A l'inverse, si la collectivité est en mauvaise santé financière, même une subvention de l'État portée à 50 % de l'investissement total peut ne pas suffire si l'autofinancement est insuffisant. Par ailleurs, la subvention de l'État peut se traduire par un effet d'éviction : les collectivités territoriales pourront chercher à maximiser les subventions reçues de l'État pour les investissements les plus porteurs (par exemple ceux relatifs à la transition écologique) afin de réduire leur autofinancement sur ces thématiques et de le concentrer sur leurs investissements moins subventionnés. Dans ce cas de figure théorique, l'effet de levier recherché par l'État est nul, puisque la collectivité ne modifie pas les priorités de son plan d'investissement et se contente d'optimiser ses canaux de financement.

Aussi, la mission tend à préconiser, pour évaluer l'effet de levier, des méthodes quantitatives de corrélation entre les subventions d'investissement versées et l'évolution de l'investissement : si les subventions d'investissement s'accompagnent d'un investissement plus que proportionnellement en hausse, l'effet de levier pourra être suggéré⁵⁰ :

- ♦ la **subvention moyenne** allouée est plus élevée pour la DSID (560 k€ en moyenne) que pour la DSIL (140 k€ en moyenne), elle-même plus élevée que la DETR (47 k€). Ceci s'explique par les caractéristiques propres à chaque dotation, la DETR étant orientée vers les communes et EPCI ruraux, dont les projets sont d'ampleur plus limitée, tandis que la DSID est orientée vers les conseils départementaux. Pour toutes les subventions, on observe un pic des montants moyens alloués en 2020 (vraisemblablement en lien avec le faible nombre de dossiers financés / déposés) puis une chute en 2021 ;
- ♦ les **priorités** financées par la DETR sont stables d'une année à l'autre : les projets relevant de la construction, l'habitat, l'urbanisme et le transport représentent chaque année de l'ordre de 40 % du montant alloué. Puis viennent les projets relevant de l'éducation et ceux relevant de la transition énergétique et de l'écologie. La part des projets de transition énergétique et d'écologie va croissante (de 10 % à 15 % du montant total de la DETR entre 2018 et 2021).

Les priorités financées par la DSIL sont stables de 2018 à 2020, les contrats de ruralité représentant de l'ordre de 30 % des montants alloués, suivis de la transition écologique (rénovation thermique, transition énergétique et développement des énergies renouvelables – 16 %) et de la mise aux normes des bâtiments publics (16 %). En 2021, la fin des contrats de ruralité se traduit par une réallocation des priorités, la mise aux normes des bâtiments publics passant à 27 % du montant total. Les opérations de transition écologique ne progressent pas, probablement car elles sont également financées par la DSIL « plan de relance ».

⁴⁹ Version des projets annuels de performance 2023.

⁵⁰ Sans pouvoir être démontré, cette méthode économétrique ne permettant pas de déterminer la causalité à partir de la corrélation.

Annexe V

Les priorités financées par la DSID étaient des projets portant sur les bâtiments scolaires en 2019 et 2020, où ils ont représenté plus de 50 % de l'enveloppe allouée. En 2021, leur part chute et la transition écologique devient la première priorité (37 %).

Il convient de souligner que la classification des projets selon les priorités présente une part d'arbitraire, en l'absence de nomenclature précise. Ainsi, selon les cas, la rénovation thermique d'une école inscrite dans un contrat de ruralité pourra être classée par une préfecture comme un projet relevant d'une des trois priorités suivantes : « Bâtiments scolaires », « Transition écologique » ou « Contrat de ruralité ». Du fait de cette limite, l'analyse ne peut finement rendre compte des financements de DETR, DSIL, DSID alloués à chaque politique publique⁵¹.

⁵¹ À titre d'exemple, quoique la priorité « contrats État / collectivités » n'apparaisse pas dans les priorités d'intervention de la DETR, le Sénat évalue que 18 % de l'enveloppe de la DETR ont financé les projets inscrits aux contrats entre l'État et les collectivités en 2021. *Source* : Rapport d'information de MM. Charles Guéné et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur les dotations d'investissement aux collectivités territoriales (juillet 2022).

Annexe V

Tableau 5 : Caractéristiques des projets soutenus par la DETR, 2018-2021

	2018	2019	2020	2021	Moyenne
Nombre de projets soutenus par les AE de l'année N	21 475	21 179	20 464	24 172	21 822
Taux moyen de subventionnement des projets soutenus par les AE de l'année N	26 %	26 %	28 %	28 %	27 %
Montant moyen de subvention alloué aux projets soutenus de l'année N (en k€)	47	48	49	42	47
Principales priorités financées	- Construction, habitat, urbanisme et transport (41 %) - Education (17 %) - Transition énergétique et écologie (10 %)	- Construction, habitat, urbanisme et transport (41 %) - Education (16 %) - Transition énergétique et écologie (12 %)	- Construction, habitat, urbanisme et transport (39 %) - Education (14 %) - Transition énergétique et écologie (13 %)	- Construction, habitat, urbanisme et transport (40 %) - Transition énergétique et écologie (15 %) - Education (11 %)	- Construction, habitat, urbanisme et transport - Education - Transition énergétique et écologie

Source : Comptes rendus d'exécution de la DETR, mission.

Tableau 6 : Caractéristiques des projets soutenus par la DSIL (hors DSIL exceptionnelle et DSIL plan de relance), 2018-2021

	2018	2019	2020	2021	Moyenne
Nombre de projets soutenus par les AE de l'année N	4 821	4 137	3 568	3 795	4 080
Taux moyen de subventionnement des projets soutenus par les AE de l'année N	20,99 %	20,62 %	22,75 %	23,42 %	21,95 %
Montant moyen de subvention alloué aux projets soutenus de l'année N (en k€)	129	138	152	140	140

Annexe V

	2018	2019	2020	2021	Moyenne
Principales priorités financées	- Contrats de ruralité (31 %) - Rénovation thermique, transition énergétique et développement des ENR (16 %) - Mise aux normes des bâtiments publics (15 %)	- Contrats de ruralité (31 %) - Rénovation thermique, transition énergétique et développement des ENR (17 %) - Mise aux normes des bâtiments publics (17 %)	- Contrats de ruralité (26 %) - Rénovation thermique, transition énergétique et développement des ENR (17 %) - Mise aux normes des bâtiments publics (15 %)	- Mise aux normes des bâtiments publics (27 %) - Bâtiments scolaires (18 %) - Rénovation thermique, transition énergétique et développement des ENR (16 %)	- Contrats de ruralité - Rénovation thermique, transition énergétique et développement des ENR - Mise aux normes des bâtiments publics

Source : Comptes rendus d'exécution de la DSIL, mission.

Tableau 7 : Caractéristiques des projets soutenus par la DSID (hors DSID plan de relance), 2019-2021

	2019	2020	2021	Moyenne
Nombre de projets soutenus par les AE de l'année N	356	250	271	292
Taux moyen de subventionnement des projets soutenus par les AE de l'année N	23 %	27 %	27 %	26 %
Montant moyen de subvention alloué aux projets soutenus de l'année N (en k€)	498	621	562	560
Principales priorités financées	- Bâtiments scolaires (60 %)	- Bâtiments scolaires (54 %)	- Transition écologique (37 %) - Bâtiments scolaires (31 %) - Mise aux normes et sécurisation des bâtiments publics (28 %)	- Bâtiments scolaires

Source : Comptes rendus d'exécution de la DSID, mission.

L'attribution des subventions est variée selon les territoires :

- ◆ **en fonction de critères géographiques.** A titre d'exemple, en 2018, certains préfets de région ont alloué un montant de DSIL / habitant homogène d'un département à l'autre (Normandie, Bretagne), d'autres ont privilégié les territoires ruraux (en Occitanie, le rapport entre la DSIL / habitant de la Haute-Garonne et celle de l'Ariège était de 1 à 4). Dans l'ensemble, les territoires ruraux sont relativement favorisés par les préfets de région dans l'attribution de la DSIL : les départements ruraux représentaient 57 % des montants alloués en 2021 (pour 48 % de la population). Cela vaut également pour la DSID. En 2020, la DSID dépassait 10 € / habitant dans la Lozère, la Creuse, le Cantal, la Haute-Marne et la Meuse, tandis qu'elle était inférieure à 1 € habitant dans la majeure partie des grandes métropoles (Paris, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Yvelines, Bouches-du-Rhône, Var, Alpes-Maritimes, métropole de Lyon et Gironde. Enfin, la DETR soutient également davantage les territoires ruraux : la DETR attribuée dans les départements de la Lozère, de la Creuse, de la Meuse, du Cantal, du Gers et des Hautes-Alpes dépasse ainsi 75 € / habitant en 2021 alors que le montant moyen de DSIL s'élève à 15 € / habitant ;
- ◆ en fonction de **priorités**. Certains préfets de région ont mis l'accent sur les contrats de ruralité (Occitanie à plus de 50 % sur 2018-2021), d'autres sur la rénovation thermique et les transports (Ile-de-France notamment) ;
- ◆ en **taux de subventions**. En 2021, le taux de subvention moyen des projets a dépassé 35 % dans plusieurs départements (Meuse, Aisne, Seine-et-Marne, Cher et Indre).

Les communes demeurent l'échelon le plus aidé par la DETR et la DSIL : elles ont capté 79 % des montants de DETR attribués en 2021 (71 % pour la DSIL), contre 16 % pour les EPCI à fiscalité propre (24 % pour la DSIL). **Que ce soit pour la DETR et la DSIL, la part des EPCI dans les subventions allouées est inférieure à leur poids dans les dépenses d'équipement du bloc communal.**

Le cumul de DSIL et de DETR sur un même projet est possible et est en nette croissance. En 2019, il concernait 182 projets, en 2020 521 projets. En 2021, il a concerné plus de 1 284 projets, soit plus d'un tiers des projets financés par la DSIL. Ce cumul croissant des financements, sans baisse des taux de subventions moyens de la DETR et de la DSIL, suggère que le taux moyen de subvention de l'État est en forte croissance. **Ceci pourrait être lié à une surabondance de l'offre de subventions d'investissement en 2021 par rapport à la demande : le plan de relance a accru les crédits disponibles, alors même que le bloc communal était au début de son cycle électoral et n'avait donc pas atteint son plein potentiel d'investissement.**

Cette surabondance d'offre de financement apparaît caractérisée pour la DETR dans les territoires peu peuplés, avec un faible taux de rejet des projets⁵². Le taux de rejet est également faible pour la DSID, car seuls les conseils départementaux peuvent y prétendre. Il n'y a donc qu'un seul soumissionnaire de projets par département.

⁵² Les taux de rejet varient entre 6 et 84 % pour la DETR et la DSIL. « *La DETR est beaucoup moins sélective dans les départements peu peuplés, [...] en raison de son caractère péréquisiteur* ». *Source* : Rapport d'information de MM. Charles Guéné et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur les dotations d'investissement aux collectivités territoriales (juillet 2022).

Au terme de son analyse des comptes rendus d'exécution annuels des subventions, la mission a identifié deux types d'informations pertinentes qui pourraient être y ajoutées :

- ♦ **ces rapports se concentrent sur les attributions de nouvelles AE plutôt que sur les réalisations** : les données sur les projets réalisés sont limitées à une brève analyse des consommations de crédits de paiement. Les reprises d'autorisations d'engagement sur les projets non réalisés ou dont le montant a été minoré ne font l'objet d'aucune analyse ;
- ♦ **ces rapports ne présentent pas d'autre indicateur de performance que les consommations de crédits**. L'efficacité et l'efficience des soutiens de l'État à l'investissement des collectivités ne peuvent donc être évaluées à partir de ces documents.

2.1.2.6. La mission préconise un regroupement des subventions d'investissement de l'État aux collectivités territoriales, sur le fondement d'objectifs de politique publique

L'analyse *supra* a illustré le progressif accroissement des subventions de l'État à l'investissement des collectivités territoriales, ainsi que le développement de nouveaux canaux de financement, notamment la DSIL, la DSID ou le fonds vert⁵³. La mission a observé que les préfectures optimisaient ces différents canaux, au bénéfice des collectivités financées, afin d'orienter les projets vers les guichets de financement appropriés compte tenu de leurs caractéristiques et du nombre de projets déposés. Ce travail est toutefois dépendant des capacités des préfectures à le mener à bien, dans un contexte où le niveau d'octroi de chaque type de subvention peut être du ressort du préfet de département ou du préfet de région. **Un regroupement des vecteurs de financement apparaît donc opportune pour simplifier les tours de table financiers.**

La mission a constaté que les plus grandes collectivités territoriales étaient dotées d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI), document peu compatible avec des évolutions annuelles des priorités des subventions d'investissement ⁵⁴. **Afin d'être efficaces pour orienter l'investissement local en influençant la conception des PPI, les priorités d'intervention des subventions de l'État doivent donc être prévisibles et s'inscrire dans la durée.**

Hormis le fonds vert, de création récente, les autres subventions sont avant tout orientées vers un type de collectivité donné ou de territoire. Cette approche par structure ou par territoire présente plusieurs points d'amélioration :

- ♦ **les capacités financières des collectivités territoriales financées apparaissent peu prises en compte** dans les attributions des subventions, alors qu'elles ont un effet sur l'effet de levier des subventions d'investissement de l'État : une collectivité disposant de marges de manœuvre financières importantes ne sera vraisemblablement pas dépendante de la décision de subvention pour lancer un investissement. A l'inverse, une collectivité en difficulté pourra abandonner un investissement malgré l'octroi de subventions si son autofinancement apparaît trop faible ;

⁵³ La Cour des comptes souligne que « l'action de l'État dans ce domaine se traduit par une prolifération d'outils, qui ont chacun leurs objectifs propres et leurs règles d'emploi, sans qu'ils soient suffisamment articulés entre eux dans le cadre d'une stratégie globale. » *Source* : Référé de la Cour des comptes sur les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local, 11 mai 2021.

⁵⁴ Ce constat peut être objectivé par le biais d'une analyse de l'OFGL. D'après celui-ci, l'effet de levier des subventions d'investissement de l'État est plus important pour les communes de moins de 10 000 habitants (20 € d'investissement supplémentaire pour 10 € de subventions par habitant) que pour les communes plus peuplées (11 € d'investissement supplémentaire pour 10 € de subventions par habitant). *Source* : Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), Les déterminants des disparités d'investissement communal sur le dernier mandat, décembre 2022.

- ◆ **les subventions allouées aux EPCI (16 % pour la DETR, 24 % pour la DSIL) sont inférieures au poids des EPCI dans l'investissement du bloc communal (38 %), ce qui traduit une préférence implicite pour l'investissement communal ;**
- ◆ **la DETR subventionne aussi des collectivités territoriales situées dans des aires urbaines, y compris de grande taille⁵⁵.**

Compte tenu de ces analyses, il apparaît pertinent, à des fins de lisibilité de l'action publique, **que les financements de l'État soient orientés vers des priorités de politique publique plutôt que vers des types de collectivités ou de territoires.** Cet objectif apparaît atteignable, les priorités de chaque dotation, fixées annuellement par circulaire ministérielle, variant relativement peu d'une année à l'autre et étant proches d'une subvention à l'autre⁵⁶.

La mission a enfin constaté que les principales mesures de performance des crédits alloués consistaient dans le taux de consommation des crédits, « l'effet de levier » défini comme le taux de subventionnement, les priorités financées, ainsi que le délai séparant la décision de subvention de la fin de réalisation du projet (pour la DETR). Ces indicateurs sont variés et permettent de dresser un panorama de l'usage qui est fait des subventions d'investissement de l'État. **Il apparaît à la mission qu'ils devraient être complétés, pour pouvoir évaluer l'efficacité et l'efficience des subventions d'investissement de l'État, par des indicateurs d'impact socio-économique⁵⁷.** A titre illustratif, les économies d'énergie permises par les opérations de rénovation énergétiques ne font pas l'objet de consolidations à l'heure actuelle⁵⁸.

Afin d'atteindre les objectifs susmentionnés, la mission préconise de rassembler les principales subventions d'investissement de l'État (DETR, DSIL, DSID, DPV, FNADT section locale⁵⁹, fonds vert) en deux dotations, construites pour servir des objectifs de politique publique.

Les autres subventions de l'État et de ses opérateurs pourront à terme être intégrées dans ces dotations, attribuées par les préfets.

⁵⁵ La Cour des comptes (2021, *ibid*) estime qu'en 2019, plus du quart des projets communaux subventionnés par la DETR concernait des communes urbaines (et 40 % des montants). Cette estimation n'a pas été reprise par la mission, en l'absence de précisions sur la méthodologie employée pour parvenir à ce chiffre.

⁵⁶ Ce constat est partagé par le Sénat, qui juge que « *« les principales politiques publiques locales financées par la DETR et la DSIL sont proches [...], même si l'ampleur des projets et les caractéristiques des territoires peuvent varier ».* *Source : Rapport d'information de MM. Charles Guéné et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur les dotations d'investissement aux collectivités territoriales (juillet 2022).*

⁵⁷ D'une manière plus anecdotique, la mission a identifié des projets dont le service public rendu paraissait hors de proportion avec leur coût et le financement alloué par l'État, et pour lesquels un bilan socio-économique, même sommaire, aurait été pertinent pour éclairer la décision de subvention. A titre d'exemple, l'État a subventionné en 2023 une salle de spectacle dans un département rural à hauteur de plus de 0,50 M€. Le coût total du projet, situé dans une commune de moins de 250 habitants et dont l'EPCI compte moins de 10 000 habitants, s'élève à près de 1,29 M€.

⁵⁸ La généralisation des indicateurs de performance par projet, spécialement dans le domaine de la transition écologique, est une des recommandations du rapport IGF- IGA-IGAS-IGEDD de décembre 2022 relatif au bilan d'étape du déploiement des contrats de relance et de transition écologique. Selon ce rapport, ces indicateurs seraient retenus localement sur la base d'une liste nationale, afin de permettre les comparaisons.

⁵⁹ Le FNADT a été instauré par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Ayant pour support budgétaire le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », la section locale du FNADT permet de financer les volets territoriaux des contrats de plan État-région et les contrats interrégionaux de plan État-région (CPIER), les contrats de convergence et de transformation en Outre-mer mais également les pactes de développement territorial. Les modalités de gestion du FNADT sont encadrées par la circulaire annuelle relative aux dotations d'investissement de l'État. *Source : DGCL.*

Proposition n° 1 : Rassembler les dotations de l'État selon des grands objectifs de politique publique (DGCL) :

- ♦ **une dotation « transition écologique » (Fonds vert + parts de la DETR, de la DSIL et de la DSID orientées vers le verdissement) ;**
- ♦ **une dotation « cohésion des territoires » (DETR + DSIL + DSID + FNADT section locale + DPV).**

La dotation « transition écologique » pourrait être allouée sur la base d'une contractualisation fixant des objectifs partagés de transition (cf. partie 2.1.5.4) tandis que la dotation « cohésion des territoires » serait allouée sur une base plus souple, sur la base des situations économiques, sociales et financières des collectivités, ainsi que de leurs projets. Les deux dotations prendraient en compte les spécificités et besoins locaux dans leur attribution :

- ♦ par le biais de la contractualisation (dotation « transition écologique ») ;
- ♦ par l'association des élus locaux aux objectifs et critères d'attribution, *via* le comité local de cohésion des territoires ou l'équivalent de la commission DETR (dotation « cohésion des territoires »)⁶⁰.

Toutes les collectivités pourraient être éligibles à ces deux dotations dès lors que leur projet répond aux objectifs de politique publique qu'elles poursuivent. Cette non-discrimination selon le type de collectivité est déjà en vigueur dans le cas du fonds vert et serait donc élargie.

Cette nouvelle architecture des dotations pourrait créer des incertitudes. Afin d'éviter que le niveau d'investissement des collectivités en pâtisse, une attention particulière devra être donnée aux éléments suivants si la recommandation de la mission est suivie :

- ♦ **sa prévisibilité** : la trajectoire financière de ces dotations, via par exemple la loi de programmation des finances publiques, devrait être définie ;
- ♦ **sa simplicité** : la constitution des dossiers de financement devrait être proportionnée aux enjeux financiers, pour permettre à tout type de collectivités de candidater ;
- ♦ **la charge de compte rendu imposée aux préfetures, qui doit être réduite**. A cet égard, l'usage systématique de plateformes centralisées, comme Aides-territoires ou Démarches-simplifiées, doit permettre de consolider de façon automatisée les données sur les projets financés.

Il convient de souligner que la fin des guichets consacrés aux territoires ruraux ou aux quartiers prioritaires de la politique de la ville n'a pas pour corollaire nécessaire la réduction des fonds qui leur sont alloués. A titre d'exemple, à compter de 2018, la DSIL a cessé de disposer d'enveloppes spécifiques pour les métropoles et les territoires ruraux. Pour autant, le compte rendu d'exécution de la DSIL 2018 souligne que *« les crédits attribués aux territoires ruraux ont été plus élevés qu'à l'époque où il y avait une enveloppe dédiée, ce qui confirme que la déconcentration est la formule la plus efficace »*.

Enfin, la mission préconise d'employer davantage le levier des subventions pour favoriser la mutualisation des investissements structurants au niveau intercommunal.

⁶⁰ Cette prise en compte est une demande relayée par le Rapport d'information de MM. Charles Guéné et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur les dotations d'investissement aux collectivités territoriales (juillet 2022).

2.1.3. Une réforme du FCTVA serait un levier potentiel important pour améliorer le mode de financement des collectivités territoriales

2.1.3.1. Le FCTVA est le plus important, en montant, des prélèvements sur recettes alloués à la section d'investissement des collectivités territoriales, et est plus globalement le plus important soutien de l'État à l'investissement local

L'État finance également les collectivités territoriales par le biais de prélèvements sur recettes, qui correspondent à la rétrocession de recettes de l'État au profit des collectivités territoriales afin de couvrir les charges qui leur incombent ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts. Ces crédits ne transitent pas par le budget de l'État⁶¹.

Il existe trois prélèvements sur recettes alloués à la section d'investissement des collectivités territoriales :

- ◆ le principal (6,46 Md€, soit 87 % du total en 2022), est le FCTVA (cf. encadré 7).
- ◆ la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) ont des montants fixes depuis 2008, pour un total de 987 M€ (cf. encadré 8).

La variation des prélèvements sur recettes de l'État en faveur de l'investissement des collectivités sur la période 2010-2022 est donc corrélé aux évolutions du FCTVA.

Le FCTVA représente 61 % de l'ensemble des crédits budgétaires et prélèvements sur recettes de l'État à l'investissement des collectivités territoriales en 2022. Il s'agit donc de la principale aide de l'État aux collectivités territoriales en matière d'investissement. Ceci s'explique notamment par le fait qu'il s'agit du seul concours (avec le fonds vert) bénéficiant à l'ensemble des collectivités et de leurs groupements.

L'assiette du FCTVA étant assise principalement sur les dépenses d'investissement des collectivités territoriales, l'évolution du FCTVA est liée aux évolutions de l'investissement local, de manière différée. En effet, le FCTVA est généralement versé de manière décalée dans le temps (en année N+1 ou N+2), hormis pour certaines catégories de collectivités⁶² qui peuvent bénéficier du FCTVA pour leurs dépenses de l'année en cours. En 2021, le FCTVA versé l'a été à 56,5 % vers des collectivités le percevant en année N+1, à 24,0 % vers des collectivités le percevant en année N+2 et à 19,5 % vers des collectivités le percevant en année N⁶³.

Le FCTVA connaît des variations sur la période 2010-2022, avec un creux à 5,01 Md€ en 2017 et un pic à 6,70 Md€ en 2021.

Même en neutralisant les effets du cycle des élections municipales sur l'investissement local, le FCTVA versé a connu des évolutions heurtées :

- ◆ baisse de 15 % de 2010 (deux ans après les élections municipales de 2008) à 2016 (deux ans après les élections municipales de 2014), en passant de 6,16 Md€ à 5,22 Md€ ;

⁶¹ *Source : DGCL.*

⁶² Communautés de communes, communautés d'agglomération, les communes nouvelles (issues de la fusion de plusieurs entités communales), métropoles issues d'une communauté d'agglomération, communautés urbaines se substituant à une communauté d'agglomération, établissements publics territoriaux et collectivités bénéficiant d'une dérogation au titre des intempéries exceptionnelles.

⁶³ Il est à noter que la Caisse des dépôts et consignations a instauré depuis 2015 un dispositif de préfinancement du FCTVA.

Annexe V

- hausse de 23 % de 2016 à 2022 (deux ans après les élections municipales de 2020), passant de 5,22 Md€ en 2010 à 6,46 Md€ en 2022. Cette évolution est plus rapide que celle de l'inflation⁶⁴.

Il est difficile d'évaluer les raisons de ces évolutions, compte tenu :

- de l'effet du plan de relance et de l'accélération du versement du FCTVA en 2010 ;
- de la réduction de la DGF engagée de 2014 à 2017, qui s'est d'abord traduite par une diminution de l'investissement des collectivités ;
- des élargissements progressifs de l'assiette du FCTVA⁶⁵ ;
- de l'évolution de son mode de gestion vers une automatisation à compter de 2021. En effet, l'automatisation n'a pas été neutre sur le périmètre des dépenses éligibles au FCTVA⁶⁶, quoique cette réforme vise une neutralité financière pour l'État⁶⁷.

En 2021, le FCTVA a été alloué :

- à 49 % aux communes ;
- à 19 % aux EPCI ;
- à 16 % aux départements ;
- à 10 % aux régions ;
- à 6 % à d'autres entités (notamment les syndicats).

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, dans sa version sur laquelle le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, prévoit une trajectoire haussière du FCTVA de 2023 à 2026 (progression de 6,70 Md€ à 7,88 Md€ courants, soit +17,61 %, niveau plus élevé que l'inflation) puis une légère laisse à 7,79 Md€ en 2027. Cette trajectoire apparaît cohérente avec le cycle électoral du bloc communal.

Tableau 8 : Évolution des prélèvements sur recettes de l'État pour l'investissement local, 2010-2022 (exécution, en M€)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FCTVA	6 159	5 387	5 536	5 563	5 911	5 615	5 216	5 009	5 519	5 949	6 406	6 704	6 456
DRES	661	661	661	661	661	661	661	661	661	661	661	661	661
DDEC	326	326	326	326	326	326	326	326	326	326	326	326	326
Total	7 146	6 374	6 523	6 550	6 898	6 602	6 203	5 996	6 506	6 936	7 393	7 690	7 444

Note 1 : Les prélèvements sur recettes spécifiques à l'outre-mer ne sont pas pris en compte dans ce tableau.

Source : Jaunes budgétaires « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » ; direction du budget.

⁶⁴ En se fondant sur l'indice de prix des dépenses d'équipements conçu par l'OFGL, les prix ont augmenté de 18,2 % entre 2016 et 2022.

⁶⁵ Depuis le 1^{er} janvier 2016 : dépenses d'entretien de voirie publique et de bâtiments publics. Depuis le 1^{er} janvier 2020 : dépenses d'entretien des réseaux. Depuis le 1^{er} janvier 2021 : dépenses de services d'informatique en nuage (*cloud*). *Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2023, « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».*

⁶⁶ L'automatisation se fonde sur les comptes comptables des collectivités pour déterminer l'éligibilité d'une dépense, tandis qu'auparavant, l'éligibilité d'une dépense était appréciée au cas par cas sur la base de la réglementation fixant l'assiette éligible. Ainsi, à titre d'exemple, les agencements et aménagements de terrains ne sont plus éligibles au FCTVA depuis l'automatisation, puisque le compte 212 « Agencement et aménagement de terrains » comporte des dépenses « hors taxe », qui ne peuvent être éligibles au FCTVA. À l'inverse, l'assiette du FCTVA a été élargie à certaines dépenses comme, par exemple, celles inscrites sur le compte 2181 « Installations générales, agencements et aménagements divers », pouvant concerner des bâtiments dont la collectivité n'est ni propriétaire ni affectataire, ou qu'elle n'a pas reçu au titre de mises à disposition. *Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2023, « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».*

⁶⁷ *Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2023, « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».*

Encadré 7 : Le FCTVA

Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) a été créé par l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 1975 afin de compenser, à un taux forfaitaire, la charge de TVA supportée par les collectivités territoriales et leurs groupements sur leurs dépenses réelles d'investissement.

En effet, les collectivités et leurs groupements ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques. Pour les activités concurrentielles, les collectivités ne peuvent demander une compensation par le FCTVA, dans la mesure où elles peuvent être compensées par voie fiscale.

Depuis 1983, la FCTVA a cessé d'être une dotation budgétaire limitative pour devenir un prélèvement sur les recettes de l'État, sans plafonnement.

Il est à noter que le FCTVA ne constitue pas un remboursement de la TVA, qui serait contraire à la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA au sein de l'UE, mais un mécanisme destiné à soutenir l'investissement local. Le FCTVA n'est donc pas régi par le principe de compensation des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, issu de l'article 72-2 de la Constitution.

L'article 251 de la loi n° 2020-1721 de finances pour 2021 prévoit l'automatisation de la gestion du FCTVA pour les dépenses exécutées à compter du 1^{er} janvier 2021. Cette réforme remplace le calcul des versements sur la base des états déclaratifs transmis par les collectivités territoriales et contrôlés par les préfectures par l'identification automatisée des dépenses imputées sur les comptes listés dans l'arrêté du 30 décembre 2020 fixant la liste des comptes éligibles à la procédure de traitement automatisé relative à l'attribution du FCTVA.

Les comptes éligibles au FCTVA varient selon la nomenclature comptable. A titre d'exemple, à la date de la mission, les comptes suivants étaient éligibles pour le plan de compte M57, qui a vocation à être généralisé le 1^{er} janvier 2024 pour toutes les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs :

- 1675-Dettes afférentes aux marchés d'entreprises de travaux publics (METP) et partenariats publics-privés (PPP) ;
- 204114-Subventions d'équipement aux organismes publics-État-Voiries ;
- 204115-Subventions d'équipement aux organismes publics-État-Monuments historiques ;
- 20431-Biens mobiliers, matériels et études ;
- 20432-Bâtiments et installations ;
- 20433-Projets d'infrastructures d'intérêt national ;
- 21311-Bâtiments administratifs ;
- 21312-Bâtiments scolaires ;
- 21313-Bâtiments sociaux et médico-sociaux ;
- 21314-Bâtiments culturels et sportifs ;
- 21316-Équipements du cimetière ;
- 21318-Autres bâtiments publics ;
- 21351-Bâtiments publics ;
- 2138-Autres constructions ;
- 2151-Réseaux de voirie ;
- 2152-Installations de voirie ;
- 21533-Réseaux câblés ;
- 21534-Réseaux d'électrification ;
- 21538-Autres réseaux ;
- 2154-Voies navigables ;
- 21561-Matériel roulant ;
- 21568-Autre matériel et outillage d'incendie et de défense civile ;
- 21571-Matériel ferroviaire ;

Annexe V

- 21572-Matériel technique scolaire ;
- 215731-Matériel roulant ;
- 215738-Autre matériel et outillage de voirie ;
- 21578-Autre matériel technique ;
- 2158-Autres installations, matériel et outillage techniques ;
- 21611 Biens sous-jacents ;
- 21612 Dépenses ultérieures immobilisées ;
- 21621 Biens sous-jacents ;
- 21622 Dépenses ultérieures immobilisées ;
- 217311-Bâtiments administratifs ;
- 217312-Bâtiments scolaires ;
- 217313-Bâtiments sociaux et médico-sociaux ;
- 217314-Bâtiments culturels et sportifs ;
- 217318-Autres bâtiments publics ;
- 21735-Installations générales, agencements, aménagements des constructions ;
- 21738-Autres constructions ;
- 21751-Réseaux de voirie ;
- 21752-Installations de voirie ;
- 217533-Réseaux câblés ;
- 217534-Réseaux d'électrification ;
- 217538-Autres réseaux ;
- 21754-Voies navigables ;
- 217571-Matériel ferroviaire ;
- 217572-Matériel technique scolaire ;
- 2175731-Matériel roulant ;
- 2175738-Autre matériel et outillage de voirie ;
- 217578-Autre matériel technique ;
- 21758-Autres installations, matériel et outillage techniques ;
- 217612-Biens historiques et culturels immobiliers, Dépenses ultérieures immobilisées ;
- 217622-Biens historiques et culturels mobiliers, Dépenses ultérieures immobilisées ;
- 217821-Matériel de transport ferroviaire ;
- 217828-Autres matériels de transport ;
- 217831-Matériel informatique scolaire ;
- 217838-Autre matériel informatique ;
- 217841-Matériel de bureau et mobilier scolaires ;
- 217848-Autres matériels de bureau et mobiliers ;
- 21785-Matériel de téléphonie ;
- 21786-Cheptel ;
- 21788-Autres ;
- 2181-Installations générales, agencements et aménagements divers ;
- 21821-Matériel de transport ferroviaire ;
- 21828-Autres matériels de transport ;
- 21831-Matériel informatique scolaire ;
- 21838-Autre matériel informatique ;
- 21841-Matériel de bureau et mobilier scolaires ;
- 21848-Autres matériels de bureau et mobiliers ;
- 2185-Matériel de téléphonie ;

- 2186-Cheptel ;
- 2188-Autres ;
- 2313-Immobilisations en cours-Constructions ;
- 2315-Immobilisations en cours-Installations, matériel et outillage techniques ;
- 2316-Immobilisations en cours-Restauration des collections et œuvres d'art ;
- 2317-Immobilisations en cours-Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ;
- 2318-Immobilisations en cours-Autres immobilisations corporelles ;
- 235-Part investissement PPP ;
- 236-Avances versées aux établissements publics locaux d'enseignement (EPL) sur immobilisations ;
- 615221-Bâtiments publics ;
- 615231-Voiries ;
- 615232 Réseaux ;
- 65811-Droits d'utilisation-informatique en nuage.

Sont également retenues les opérations d'ordre régulièrement imputées sur les comptes suivants :

- compte 2031 « Frais d'études » pour retracer l'intégration des frais d'étude aux immobilisations imputées sur un compte défini *supra* ;
- compte 238 « Avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles » pour retracer l'intégration des avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles imputées sur un compte *supra*.

Il ressort de cette liste de comptes que la majeure partie des comptes éligibles au FCTVA sont des immobilisations corporelles (comptes 20), incorporelles (comptes 21) et en cours (comptes 23). Certaines dépenses de fonctionnement (comptes 6), relatives aux bâtiments publics, à la voirie, aux réseaux et aux droits d'utilisation de l'informatique en nuage, sont également éligibles. Enfin, c'est également le cas des dettes (comptes 1) afférentes aux METP et PPP, qui sont la contrepartie d'investissements réalisés par un tiers pour le compte de la collectivité.

Certaines dépenses d'immobilisation ne sont à la date de la mission pas éligibles au FCTVA. C'est notamment le cas des dépenses relatives aux terrains et aux agencements et aménagements de terrains, dans la mesure où ils comportent des dépenses hors taxe inéligibles au FCTVA.

Le taux imputé à l'assiette de dépenses éligibles au FCTVA est forfaitaire. Depuis le 1^{er} janvier 2015, il s'élève à 16,404 % pour toutes les dépenses, hormis pour les droits d'utilisation de l'informatique en nuage (5,6 %).

Le calcul du FCTVA est désormais réalisé à partir des mandats enregistrés sur les comptes listés dans l'arrêté du 30 décembre 2020 susmentionné, sans TVA déductible, par les collectivités et mis en paiement par les comptables publics. L'automatisation s'appuie sur les données déjà transmises de manière dématérialisée par les ordonnateurs à la DGFIP. Des contrôles sont réalisés par les services des préfectures avant le paiement aux collectivités.

L'arrêté préfectoral de versement du FCTVA est transmis aux collectivités par les services préfectoraux. L'arrêté est complété d'une notification mentionnant les dépenses inéligibles et celles en cours de contrôle par les services préfectoraux.

Dans certains cas particuliers, les collectivités doivent continuer à produire des états déclaratifs à envoyer aux préfectures, que ce soit pour ajouter des dépenses éligibles ou déduire des dépenses inéligibles. Des états déclaratifs demeurent aussi pour les situations de reversement du FCTVA en cas de cession ou de changement de situation d'assujettissement.

Source : Direction générale des collectivités locales ; jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » du projet de loi de finances pour 2023 ; Rapport de la mission « flash » de l'Assemblée nationale sur l'investissement des collectivités territoriales (mars 2019) ; mission.

Encadré 8 : La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)

Ayant pour fondement légal les articles L. 4332-3 et suivant du CGCT, la DRES est un prélèvement sur recettes attribué aux régions. Elle a été créée en 1986 afin de compenser les transferts de compétences prévus par les lois de décentralisation pour les investissements relatifs aux lycées et établissements équivalents.

La DDEC a pour fondements les articles L. 3334-16 et suivants du CGCT. Ce prélèvement sur recettes est attribué aux départements. Elle a été créée en 1986 afin de compenser les transferts de compétences prévus par les lois de décentralisation pour les investissements relatifs aux collèges.

Le montant de ces deux dotations est fixé dans le CGCT et n'est plus indexé depuis 2008.

Sa répartition entre régions ou départements est fixe depuis 2008. Les régions fusionnées perçoivent la somme de ce que percevaient les régions préexistantes.

Source : Jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » du projet de loi de finances pour 2023 ; mission.

2.1.3.2. Le FCTVA présente des limites

Pour mener à bien son évaluation concernant le FCTVA, la mission s'est appuyée sur plusieurs sources, remontant jusqu'en 2010, ainsi que sur ses propres analyses. Les encadrés ci-dessous résument les conclusions des principales sources.

Encadré 9 : Rapport de la Cour des comptes de 2010 sur la mise en œuvre du plan de relance de l'économie française

En 2010, dans le cadre de sa communication relative à la mise en œuvre du plan de relance de l'économie française, la Cour des comptes a dressé le bilan du dispositif de versement anticipé au titre du FCTVA, décidé fin 2008 afin d'inciter les collectivités à accroître leurs dépenses d'investissement. Ainsi, les collectivités qui accroîtraient leurs dépenses d'investissement en 2009 bénéficieraient la même année du FCTVA qu'elles n'auraient dû percevoir qu'en 2010. Il s'agit donc d'un avantage de trésorerie pour les collectivités.

La Cour des comptes note que l'usage du vecteur du FCTVA à des fins de relance était pertinent, du fait de :

- son extension à toutes les collectivités ;
- de son caractère non discriminant quant aux dépenses d'équipement financées, au regard du principe constitutionnel de libre administration.

Elle remarque toutefois que certaines formes de sélectivité auraient pu présenter des avantages : sélectionner les investissements selon leurs externalités environnementales, ou écarter du dispositif les collectivités dont les finances étaient dégradées, et dont l'accroissement des investissements aurait aggravé la situation.

Par ailleurs, d'après la Cour des comptes, le versement anticipé de FCTVA ne pouvait contribuer qu'à accélérer des projets en cours, dont le besoin de financement supplémentaire était limité. S'agissant des projets nouveaux, la visibilité des élus sur leurs finances futures apparaissait trop limitée pour accélérer leur engagement.

Au total, le montant de FCTVA versé par anticipation en 2009 au titre de 2008 s'est élevé à 3,85 Md€, un montant nettement plus élevé que prévu en loi de finances rectificative de février 2009 (2,50 Md€).

Ce coût budgétaire ne paraît pas avoir accéléré l'investissement local. D'après la Cour des comptes, 80 % des bénéficiaires du dispositif se sont bornés à maintenir leurs dépenses d'investissement afin de bénéficier du versement anticipé, sans relance de leurs investissements. Le versement anticipé du FCTVA a donc constitué en une avance de trésorerie, permettant aux collectivités de réduire leur besoin de financement et ainsi de moins recourir à l'emprunt.

Source : Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, relative à la mise en œuvre du plan de relance de l'économie française, Cour des comptes, juillet 2010 ; mission.

Encadré 10 : Revue de dépenses IGF-IGA de 2016 relative à la gestion du fonds de compensation de la TVA

La mission IGF-IGA souligne que la gestion du FCTVA cumule plusieurs difficultés :

- difficulté de pilotage budgétaire, spécialement pour l'État, en tant que prélèvement sur recettes ;
- risques de versements en doublons (par le FCTVA et par voie fiscale) ;
- gestion manuelle, très peu outillée.

Elle met en avant l'attachement des collectivités territoriales au FCTVA, qu'elles considèrent comme un droit à la compensation de la TVA sur leurs investissements réalisés, et leur insatisfaction quant au mode de gestion, vécu comme « *illisible, archaïque sur le plan de la gestion et peu homogène sur le territoire* ». La mission confirme cette appréciation et souligne le besoin de modernisation de la gestion du FCTVA.

Elle recommande une simplification de l'assiette, par une modernisation sur une base comptable qui permettrait l'automatisation du FCTVA., qui présentait des avantages en termes de maîtrise des risques (suppression des risques de doublons), de prévisibilité pour l'État et les collectivités, et d'économie de moyens humains.

Cette orientation stratégique de la mission a été suivie et a commencé à être mise en place en 2021.

La mission a en outre expertisé un scénario de transformation du FCTVA en une dotation liée à l'effort d'investissement réalisé, éventuellement fléché, en partie, vers des investissements locaux structurants.

La mission estime que cette solution présente plusieurs avantages, notamment :

- pour mieux orienter ces fonds vers le financement d'investissements structurants et à effet multiplicateur sur le plan économique ;
- pour simplifier les règles d'attribution, qui pourraient reposer sur des éléments objectifs.

La mission écarte toutefois cette solution car elle présente un double risque politique majeur (rejet unanime des acteurs locaux, et risque qu'ils demandent une recreation du FCTVA en plus de cette nouvelle dotation à l'investissement).

Source : Rapport relatif à la revue de dépenses relative à la gestion du fonds de compensation de la TVA, IGF-IGA, avril 2016 ; mission.

Encadré 11 : Référé de la Cour des comptes de 2021 sur les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local

La Cour des comptes note que sur les onze préfectures contrôlées, ce sont en moyenne 1,1 EP qui assure la gestion du FCTVA, ce qui ne leur permet pas de mettre en œuvre les instructions en vigueur.

En outre, il s'agit d'un nombre moins élevé que les effectifs alloués aux dotations (3,1 ETP) alors que les enjeux financiers du FCTVA sont supérieurs.

La Cour des comptes formule deux préconisations :

- dans le cadre de l'automatisation, que la DGCL établisse un référentiel des risques comptables et financiers propres au FCTVA et élabore le dispositif de contrôle interne destiné à les prévenir, et que soit formalisé un dispositif spécifique et traçable de contrôle qualité des imputations comptables sur les comptes présumés éligibles au FCTVA ;
- que le FCTVA cesse d'être un prélèvement sur recettes et qu'il redevienne une dotation sur crédits budgétaires, ce qui obligerait à clarifier les objectifs assignés à ce concours et à entrer dans une démarche de performance.

Source : Référé de la Cour des comptes sur les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local, 11 mai 2021, mission.

Il ressort de ces sources, ainsi que des analyses menées par la mission, que le FCTVA présente plusieurs limites :

- ♦ **il intervient *a posteriori*.** De la trésorerie est donc nécessaire en amont pour financer l'investissement qui sera soutenu par la FCTVA ;
- ♦ **il n'est pas neutre en matière de gestion**, puisqu'il encourage les collectivités à acquérir des équipements plutôt que d'en avoir la simple disposition (location par exemple)⁶⁸ ;
- ♦ **il stimule l'investissement local de manière indiscriminée**, sans que l'État, en tant que financeur, puisse apprécier la qualité de la dépense ou sa cohérence avec ses objectifs de politique publique ;
- ♦ reposant sur des critères d'attribution uniquement comptables, **il ne prend pas en compte de critère de performance**. Il ne fait l'objet d'aucun indicateur de performance dans les documents budgétaires ;
- ♦ **ses évolutions ne suivent pas les besoins de financement des collectivités** : du fait du cycle électoral et des délais de perception du FCTVA, celui-ci est relativement plus faible lorsque l'investissement des collectivités est plus fort (fin de mandat), et relativement plus fort quand l'investissement des collectivités territoriales est plus faible (année de l'élection et début de mandat). Ce mécanisme se vérifie pour les deux derniers cycles électoraux : le FCTVA des fins de mandat (2011-2013 et 2017-2019) s'élève en moyenne à 5,49 Md€ / an, tandis que le FCTVA des débuts de mandat (2014-2016 et 2020-2022) s'élève en moyenne à 6,05 Md€ ;

⁶⁸ *Source : La dimension fiscale de la dépense locale d'investissement, Lucasz Stankiewicz.* Concrètement, cela signifie par exemple qu'une collectivité peut récupérer la TVA sur les véhicules qu'elle acquiert, mais pas sur les véhicules qu'elle loue en location longue durée

- ♦ en tant que prélèvement sur recettes, il **n'est pas plafonné budgétairement**, ce qui nuit au pilotage du budget de l'État ;
- ♦ **la réforme de l'automatisation du FCTVA n'a pas mis fin au contrôle du FCTVA par les préfectures**, ni aux risques de verser du FCTVA au titre de dépenses non éligibles. La mission a ainsi constaté qu'une préfecture avait déclaré inéligible au FCTVA 56 M€ pour un montant de FCTVA de 9 M€) sur un total déclaré de 1,04 Md€. Compte tenu de son niveau de contrôle (contrôle de 10 à 15 % des dépenses en montant), cela se traduit par un **taux d'inéligibilité des dépenses contrôlées de l'ordre de 40 %**.

La mission n'a pas été en mesure de disposer de ce chiffre⁶⁹ au niveau national. Elle a par ailleurs constaté que le niveau de contrôle du FCTVA selon les préfectures était hétérogène, selon les effectifs alloués et leurs compétences.

2.1.3.3. La mission recommande une réforme du FCTVA

Compte tenu des limites identifiées sur le FCTVA, et du fait qu'il s'agit de la principale ressource allouée par l'État en soutien à l'investissement des collectivités territoriales, la mission préconise de réformer ce prélèvement sur recettes.

Cette réforme devrait poursuivre les objectifs suivants :

- ♦ **un objectif de ciblage**. En effet, l'annexe I a démontré que le niveau d'investissement des collectivités territoriales avait atteint un point haut en 2022, y compris en volume, que leur situation financière comportait des marges de manœuvre pour autofinancer leurs investissements et s'endetter. L'annexe II a démontré que le niveau d'équipement des collectivités territoriales était bon, avec des lacunes concentrées sur certaines thématiques (transition écologique, eau et assainissement) ;
- ♦ **un objectif de maîtrise des risques**, afin d'éviter le financement de dépenses inéligibles ;
- ♦ **un objectif d'économie de moyens financiers**, puisque la présente annexe a démontré *supra* que le soutien de l'État à l'investissement des collectivités dépassait 20 % de leurs dépenses d'équipement, un niveau en hausse depuis 2020, qui devrait encore augmenter dans les années à venir avec le fonds vert ;
- ♦ **un objectif d'économie de moyens humains**, compte tenu de l'ingénierie financière déjà déployée par l'État et les collectivités territoriales (cf. partie 3). Ceci implique de réorienter le FCTVA sur des dispositifs existants, plutôt que sur des financements nouveaux ;
- ♦ **un objectif de progressivité et de visibilité**, afin de favoriser l'acceptabilité de la réforme et de ne pas bouleverser le financement des plans d'investissement des collectivités, qui s'inscrivent dans des perspectives pluriannuelles.

Pour mener à bien cette réforme, la mission recommande en premier lieu de mener un audit du FCTVA, qui permettrait d'évaluer plus précisément les limites susmentionnées.

⁶⁹ Demandé à la DGCL le 20 septembre 2023, sans réponse à la date de la fin de la mission.

Si cet audit confirme les problématiques identifiées par la mission, la mission préconise de réduire progressivement le FCTVA. Cette réduction pourrait passer par deux biais :

- ♦ **un verdissement progressif de l'assiette**, prenant appui sur les travaux menés sur le budget vert des collectivités territoriales (cf. annexe I). Cette mesure apparaît cohérente avec les orientations en faveur du verdissement général de la dépense publique, mais se heurtera nécessairement à des délais, le temps que les collectivités mettent en place de budget vert. En outre, pour être opérante, cette mesure devra s'accompagner d'un contrôle renforcé des directions départementales des finances publiques et préfetures afin de vérifier la correcte imputation des dépenses sur les comptes éligibles ;
- ♦ une **réduction progressive du taux** (par ex. d'un point par an). Une telle mesure présente l'avantage de la simplicité de mise en œuvre, et peut même stimuler l'investissement puisque les collectivités territoriales bénéficieront d'une moins bonne compensation de la TVA pour les investissements plus tardifs.

La réduction du FCTVA permise par ces mesures pourrait être affectée à un ou plusieurs des usages suivants, ne passant plus par le canal du prélèvement sur recettes⁷⁰ :

- ♦ **renforcement de la dotation budgétaire « transition écologique »** préconisée à la proposition n° 1 ;
- ♦ **abondement de la DGF en faveur des collectivités territoriales les plus défavorisées**. Cette DGF renforcée pourrait davantage stimuler l'investissement de ces collectivités qu'une dotation d'investissement, puisque celle-ci requiert une participation minimale du maître d'ouvrage (cf. partie 2.2.1) pour être allouée, qui peut être difficile à atteindre quand la collectivité présente un faible niveau d'épargne ;
- ♦ **intégration aux économies du budget de l'État**.

Proposition n° 2 : Réorienter progressivement le FCTVA vers :

- ♦ **un verdissement et/ou ;**
- ♦ **une DGF pour les collectivités les plus défavorisées et/ou ;**
- ♦ **des économies (DGCL, DGFIP, DB).**

Cette proposition présente un caractère structurant. Si elle devait être retenue, une mission d'inspection complémentaire pourrait être chargée d'expertiser les modalités de sa mise en œuvre pratique.

2.1.4. Près de 200 appels à projets à destination de l'investissement des collectivités territoriales ayant été engagés par l'État et ses opérateurs en 2022, leur rationalisation apparaît indispensable

Outre les aides susmentionnées, l'État et ses opérateurs assurent également le cofinancement d'investissements des collectivités par le biais d'appels à projets. Ces politiques visent à concourir à la mise en œuvre des politiques publiques qu'ils assument, dans des domaines diversifiés.

Afin de rendre compte de la diversité des financements par le biais de ces appels à projets, la mission s'est appuyée sur le recensement des aides aux territoires effectué par la start-up d'État « Aides-territoires » lancée en janvier 2018 au sein de la Fabrique numérique, l'incubateur du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

⁷⁰ En cela, la recommandation de la mission se rapproche de la recommandation de la Cour des comptes (2021) de « redéfinir la nature du FCTVA pour qu'il cesse d'être un prélèvement sur recettes et qu'il redevienne, comme il l'était jusqu'en 1983, une dotation sur crédits budgétaires ».

Annexe V

La définition des opérateurs prise en compte pour la présente analyse est large : elle inclut les opérateurs listés dans le jaune budgétaire « Opérateurs de l'État », ainsi que les administrations de sécurité sociale et la Caisse des dépôts et consignations.

Les tableaux ci-dessous recensent les aides aux collectivités territoriales diffusées par les ministères opérateurs *via* cette plateforme. Ce tableau n'est probablement pas exhaustif, la diffusion des financements *via* « Aides-territoires » n'étant pas obligatoire. A titre d'exemple, l'Agence nationale du sport dispose de sa propre plateforme, dénommée Infraport, pour le dépôt des dossiers de demandes de subventions.

Tableau 9 : Aides financières à l'investissement des collectivités territoriales ouvertes par les ministères ou leurs services déconcentrés en 2022

Ministère	Nombre d'aides nationales	Nombre d'aides régionales ⁷¹	Total
Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires	28	3	31
Ministère de la culture	13	14	27
Ministère de la culture et ministère de la justice	0	4	4
Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire	3	1	4
Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique	1	0	1
Ministère de la transformation et de la fonction publiques	1	0	1
Secrétariat d'État chargé de la mer	1	0	1
Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse	1	0	1
Total	48	22	70

Source : Aides-territoires ; mission.

Tableau 10 : Aides financières à l'investissement des collectivités territoriales ouvertes par les opérateurs de l'État en 2022

Opérateur	Nombre d'aides nationales	Nombre d'aides régionales ⁷²	Total
Agence de la transition écologique (ADEME)	30	28	58
Banque des territoires	24	0	24
Agences de l'eau	0	19	19
Agence française de développement	1	0	1
Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	1	0	1
Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)	1	0	1
Agence nationale pour la rénovation urbaine	1	0	1
Agence nationale du sport	0	1	1
BPI France	1	0	1
Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail	0	3	1
Caisse des dépôts et consignations biodiversité	1	0	1
Centre national du livre	1	0	1
Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)	1	0	1

⁷¹ Une même aide, déclinée dans différentes régions, peut être comptabilisée dans cette colonne.

⁷² Une même aide, déclinée dans différentes régions, peut être comptabilisée dans cette colonne.

Annexe V

Opérateur	Nombre d'aides nationales	Nombre d'aides régionales ⁷²	Total
Office française de la biodiversité	2	0	2
Total	64	51	123

Source : Aides-territoires ; mission.

En 2022, 193 appels à projets ont été recensés sur cette plateforme, dont 70 portés par les ministères et 123 par les opérateurs.

Les principales structures émettant des appels à projets vers les collectivités territoriales :

- ◆ s'agissant des ministères : le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (31 aides à l'investissement, soit 44 % du total des aides des ministères) et le ministère de la culture (31 aides également) ;
- ◆ s'agissant des opérateurs : l'ADEME (58 aides à l'investissement, soit 47 % du total des aides des ministères), la Banque des territoires (24 aides à l'investissement, soit 20 %) et les Agences de l'eau (19 aides à l'investissement, soit 15 %).

La multiplicité des offres de subventions a été critiquée par plusieurs rapports. L'Assemblée nationale a ainsi souligné, dans un rapport de 2019⁷³, que « *les offres de subventions sont actuellement présentées en silo en fonction des différents domaines de compétences et surtout trop souvent sous forme d'appels à projets qui ont fait l'objet d'un rejet unanime lors des auditions [...]. Une offre fragmentée, des procédures administratives souvent complexes, des appels à projets qui ne concernent que les collectivités suffisamment outillées en ingénierie administrative et juridique pour y répondre utilement, tel est le panorama actuel* ».

Les auditions menées par la mission n'ont pas infirmé ce diagnostic. Certaines collectivités ont souligné qu'elles devaient mobiliser des agents à temps plein (parfois un ETP dans une communauté de communes, ou trois ETP dans un conseil départemental) pour effectuer une veille et répondre aux multiples appels à projet. D'autres collectivités ont indiqué qu'elles renonçaient à répondre aux appels à projets, faute de temps et de moyens d'ingénierie.

Le Sénat⁷⁴ formule plusieurs préconisations afin de faciliter l'accès des collectivités les plus fragiles aux dotations d'investissement de l'État, notamment :

- ◆ favoriser la mise en place de plateformes ou de procédures de constitution de dossier communes pour l'État, les régions et les départements
- ◆ sortir de la logique d'appels à projet, dont les logiques d'attribution sont défavorables aux collectivités fragiles, « *pour favoriser l'émergence de projets initiés localement* ».

La mission partage les objectifs poursuivis par ces deux recommandations.

⁷³ *Source : Rapport de la mission « flash » de l'Assemblée nationale sur l'investissement des collectivités territoriales (mars 2019).*

⁷⁴ *Source : Rapport d'information de M^{me} Josiane Costes et de M. Charles Guéné, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, sur l'ingénierie territoriale et l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) (juillet 2020) et rapport d'information de M^{me} Céline Brulin et M. Charles Guéné, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, relatif à l'ANCT (février 2022).*

Le besoin de synthèse de l'information sur les sources de financement est ressenti dans l'ensemble des collectivités territoriales. Compte tenu de son positionnement actuel, et du grand nombre d'offres de financement qu'elle recense d'ores et déjà⁷⁵, la plateforme « Aides-territoires » paraît être la mieux placée pour y répondre. Outre sa fonction d'information des collectivités, le développement récent de son offre de services (suivi de l'instruction des dossiers et de l'avancement des projets) serait pertinent pour disposer d'un outil partagé par tous les cofinanceurs des projets d'investissements locaux (État, opérateurs, collectivités territoriales, secteur privé), et ainsi d'alléger les échanges de documents et les modalités de rapportage. Dès lors, la mission préconise la poursuite du renforcement de cette plateforme.

Proposition n° 3 : Renforcer la plateforme « Aides-territoires ». En faire à terme la plateforme de référence pour le dépôt des offres de financement, le suivi de l'instruction des dossiers puis le suivi de l'avancement des projets (*DGALN, DGCL*).

S'agissant des appels à projets de l'État et de ses opérateurs, la mission préconise une meilleure visibilité et une forte rationalisation, dans un souci de cohérence de l'action de l'État et de ses opérateurs, ainsi que de diminution du temps consacré à la constitution de dossiers spécifiques souvent complexes et à la recherche de financements par les collectivités territoriales, le tout dans des délais contraints.

La mission préconise plusieurs actions à cette fin :

- ◆ le préfet de département étant le représentant de l'État dans le département et le délégué départemental des opérateurs de l'État, il est légitime pour diffuser l'information sur les appels à projets et signer les décisions d'attribution de subventions aux collectivités de son ressort territorial. L'instruction des dossiers resterait assumée par les ministères / opérateurs, qui disposent de la compétence pour ce faire ;
- ◆ il convient de donner de la visibilité aux collectivités territoriales sur les appels à projets en cours de réflexion, afin de recueillir leurs avis quant à la pertinence de leurs objectifs et de leurs cahiers des charges, et de les inciter à préparer des dossiers qui pourront être déposés une fois l'appel à projets officiellement lancés ;
- ◆ les financements sur appels à projets devraient être intégrés dans les contractualisations entre l'État et les collectivités territoriales, à des fins de complétude de ces contrats et de leurs enveloppes financières (cf. partie 2.1.5.4).

Proposition n° 4 : Rationaliser les appels à projets de l'État et de ses opérateurs (*Première ministre*) :

- ◆ affirmer l'échelon départemental de l'État comme lieu de synthèse de l'information et d'arbitrage ;
- ◆ donner une visibilité sur les calendriers et assurer un dialogue en amont avec les collectivités sur les objectifs et les attendus ;
- ◆ intégrer les financements dans les contractualisations de l'État.

Au-delà de cette proposition, la mission recommande d'examiner l'opportunité de réserver le financement par appels à projets aux seuls sujets innovants nécessitant de faire appel à des collectivités candidates. En effet l'appel à projet peut avoir dans ce cas un sens compte tenu des incertitudes quant aux projets émergents et à leurs besoins financiers. Pour des sujets davantage connus ou récurrents, un financement de droit commun, donnant plus de visibilité aux collectivités territoriales, pourrait être privilégiée.

⁷⁵ La plateforme recensait 2 500 aides aux communes actives en septembre 2023.

2.1.5. Via les contractualisations avec les différents niveaux de collectivités, l'État a constitué des cadres stratégiques à ses soutiens financiers, qui méritent d'être renforcés pour la transition écologique

Le cadre contractuel actuel entre l'État et les collectivités territoriales a été conçu dans le contexte spécifique du plan de relance, qui a fait l'objet d'une territorialisation en 2020-2021 :

- ◆ les accords régionaux de relance, qui portent sur 2021-2022, font partie des contrats de plan État-région (CPER) 2021-2027 ;
- ◆ les accords départementaux de relance ont été signés avec des départements ;
- ◆ les CRTE ont été signés avec des échelons infra-départementaux, le plus souvent des EPCI.

Il est à noter que ces contrats ont été conçus et négociés de manière distincte pour chaque type de collectivité : les accords départementaux de relance et les CRTE ne sont ainsi pas la déclinaison territoriale des accords régionaux de relance. La Cour des comptes souligne à cet égard que « *l'articulation entre les différents contrats (accords de relance, CRTE, contrats régionaux) est, à de rares tentatives près, inexistante* ⁷⁶. »

2.1.5.1. L'État contractualise avec les régions depuis 1982, afin de coordonner la programmation des financements de l'État, de ses opérateurs, des régions et de l'Union européenne

Créés par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, les CPER sont des documents pluriannuels, signés entre l'État et les conseils régionaux, compatibles avec le calendrier relatif aux programmes européens. Les CPER visent à coordonner la programmation de diverses sources de financements⁷⁷, qu'elles soient intraétatiques ou entre l'État et les autres collectivités, au premier rang desquelles la région.

Le CPER a eu une base législative de 1982 à 1996. Ces dispositions ont été abrogées par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du CGCT.

Il convient de souligner que le CPER est un document distinct du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Celui-ci est élaboré et adopté par la région, puis approuvé par arrêté du préfet de région. Il n'y est pas associé de plan de financement⁷⁸.

⁷⁶ *Source* : Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021, fascicule 2 (novembre 2021)*. La région Grand Est fait exception, dans la mesure où elle a engagé une contractualisation avec l'État, les EPCI et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) via des pactes territoriaux de relance et de transition écologique. Cette contractualisation mobilise les crédits du plan de relance au titre des CPER, des politiques de droit commun et des fonds structurels européens, afin de financer conjointement les projets prioritaires des EPCI et des PETR.

Source : CRC Grand Est, 2023, *Rapport d'observations définitives pour les exercices 2018 et suivants de la région Grand Est*.

⁷⁷ Le caractère principalement financier des CPER est illustré par le bilan de la sixième génération de CPER (2015-2020) : celui-ci valorise la somme mobilisée par les cosignataires, et notamment l'État, aux projets contractualisés (30 Md€), ainsi que le taux d'exécution des crédits de l'État. Sont donc absents de ce bilan des objectifs de politique publique ou de performance.

⁷⁸ L'annexe III développe le rôle des SRADDET dans l'investissement des collectivités territoriales.

Les CPER 2021-2027 constituent la septième génération des CPER. Ils prévoient de mobiliser plus de 40 Md€, dont au moins 20 Md€ en provenance de l'État et de ses opérateurs⁷⁹. Ils comportent trois priorités communes à toutes les régions : les transitions écologiques, la recherche, l'innovation et l'enseignement supérieur, ainsi que la cohésion sociale et territoriale. Ils ont été accompagnés d'accords régionaux de relance destinés à décliner le plan de relance dans les territoires sur la période 2021-2022.

Ces CPER ne comportent pas d'actions relatives aux mobilités. Les négociations du volet mobilités des CPER 2021-2027 ont été engagées par le plan d'avenir pour les transports du 7 juin 2023. Il est prévu que l'État mobilise 8,6 Md€ d'ici 2027, avec une priorité de décarbonation des mobilités des voyageurs et du transport de marchandises.

La circulaire n° 6420/SG du 29 septembre 2023 de mise en œuvre de la territorialisation de la planification écologique ne crée pas de nouvelle contractualisation de l'État avec les régions, l'échelon privilégié de mise en œuvre étant infra-départemental, *via* les contrats de réussite pour la transition écologique (CRTE) (cf. partie 2.1.5.3 *infra*). Le diagnostic régional prévu par cette circulaire doit toutefois cartographier les actions déjà réalisées ou contractualisées, notamment dans les CPER, afin d'évaluer l'écart à combler avec l'ambition pour 2030.

2.1.5.2. Dans certains territoires, l'État a contractualisé avec le niveau départemental à des fins de cohésion des territoires, ainsi que de relance de l'économie

Les contractualisations de l'État avec les conseils départementaux ne sont pas systématiques. L'État a privilégié une approche au cas par cas, dans des territoires concentrant les fragilités démographiques et économiques.

Ces contrats ont vocation à porter un projet territorial de développement, et à concentrer les moyens d'intervention de l'État pour venir en aide à ces territoires.

Ont ainsi été signés un engagement pour le renouveau du bassin minier⁸⁰ (2017), ainsi que d'un pacte Sambre-Avesnois-Thiérache (2018)⁸¹, un plan particulier pour la Creuse (2019), des pactes avec les départements des Ardennes (2019) et de la Nièvre (2019).

L'État a également contractualisé des accords de relance avec certains départements⁸² en 2020-2021.

2.1.5.3. Première contractualisation avec les EPCI couvrant la quasi-totalité du territoire national, les CRTE doivent devenir l'outil de mise en œuvre au niveau le plus fin de la transition écologique

Jusqu'à 2020, l'État signait des contrats avec le bloc communal de manière non-systématique, en fonction des caractéristiques du territoire (contrats de ruralité, Action cœur de ville, Petites villes de demain, contrat de ville) ou de politiques publiques (contrats de transition écologique, Territoires d'industrie). L'ANCT évalue ainsi à plus de 2 000 le nombre de contrats thématiques signés localement, ainsi que près de 1 500 conventions liées à ses programmes.

⁷⁹ *Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2023, Evaluation des grands projets d'investissement public.*

⁸⁰ Départements du Nord et du Pas-de-Calais.

⁸¹ Départements de l'Aisne et du Nord.

⁸² La mission a recensé des accords départementaux de relance dans les départements suivants : Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres, Gers, Ille-et-Vilaine, Indre-et-Loire, Isère, Loiret, Lot-et-Garonne, Nord, Savoie.

Comme indiqué à la partie 2.1.2.5 *supra*, l'État a cherché à favoriser cette contractualisation avec le niveau infra-communal (en particulier les contrats de ruralité) en y orientant une part de la DSIL. Toutefois, les préfets gardent la possibilité de financer des actions non contractualisées. Le fléchage des dotations vers les projets contractualisés fait l'objet de réticences de certains collectivités territoriales, « *qui pourraient craindre d'être jugé[e] s en fin de mandat sur un programme d'investissement largement défini par l'État en lieu et place du programme pour lequel ils ont été démocratiquement élus* »⁸³.

Les CRTE ont été définis par circulaire du Premier ministre du 20 novembre 2020. Contrairement aux contractualisations précédentes, les CRTE avaient pour ambition de couvrir tout le territoire. Ils ont visé trois objectifs :

- ◆ accélérer la relance dans les territoires ;
- ◆ accompagner les transitions (notamment écologique, numérique, économique, démographique) sur la base d'un projet de territoire ;
- ◆ simplifier la politique contractuelle de l'État afin de la rendre plus lisible, en substituant aux multiples outils contractuels existants (Action cœur de ville, Petites villes de demain, contrats de ruralité, Territoires d'industrie, notamment) par un contrat plus intégrateur.

Les CRTE peuvent intégrer des projets tant intercommunaux que communaux. Leur signature est ouverte aux conseils départementaux et régionaux, ce qui a notamment été le cas de la région Grand Est.

Les CRTE doivent comporter une annexe financière, qui fixe les engagements respectifs des parties prenantes de manière pluriannuelle (2020-2026, correspondant au mandat municipal), afin de donner de la visibilité au soutien de l'État au bloc communal.

Il convient de souligner que les CRTE ne s'accompagnent pas de nouvelles sources de financements d'investissements – seuls des crédits existants (en particulier la DSIL et la DETR) peuvent ainsi être contractualisés, ce qui présente l'avantage de les orienter, de les ordonner et de les valoriser. Une telle « labellisation » des projets des collectivités territoriales, qui contribue à « *créer une dynamique autour de projets partagés et fédérer les acteurs d'un territoire* » a été saluée par le Sénat⁸⁴.

L'inscription d'un projet dans un CRTE ne conditionne pas son financement : les projets non contractualisés peuvent toujours être financés par les dotations et subventions d'investissement de l'État.

Les CRTE sont pilotés au niveau central par l'ANCT et au niveau déconcentré par les préfetures de département.

Un total de 844 CRTE, identifiant plus de 65 000 projets⁸⁵, ont été signés.

⁸³ *Source* : Rapport d'information de MM. Charles Guéné et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur les dotations d'investissement aux collectivités territoriales (juillet 2022).

⁸⁴ *Source* : Rapport d'information de MM. Charles Guéné et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur les dotations d'investissement aux collectivités territoriales (juillet 2022).

⁸⁵ *Source* : ANCT.

La première évaluation des CRTE est mitigée : d'après la mission inter-inspections de bilan d'étape du déploiement des CRTE ⁸⁶, ils ont constitué un « *nouveau cadre de dialogue* » permettant d'améliorer la connaissance des besoins des collectivités territoriales et de « *sortir de l'instruction dossier par dossier des projets des collectivités pour conduire une analyse globale du territoire* ». Toutefois, la contrainte de temps dans l'élaboration des CRTE a conduit à une forte hétérogénéité des contrats, qui ont constitué le plus souvent en inventaires non hiérarchisés de projets communaux. En particulier, l'ambition écologique des contrats a été très variable, faute de précisions nationales s'agissant des objectifs en matière de transition écologique⁸⁷.

La mission inter-inspections recommande que la décision du soutien financier de l'État se fasse de façon éclairée quant à l'impact environnemental du projet, en employant en particulier la grille d'auto-évaluation de l'impact des projets, proposée par le CGDD.

Malgré la création des CRTE, le constat est maintenu par le Sénat d'une « *action publique locale saturée de contractualisations* », puisque les régions et les départements déploient leurs contractualisations parallèlement à celles de l'État ⁸⁸. Estimant que cette complexité est préjudiciable à l'efficacité de la politique de soutien à l'investissement local, il appelle l'État et les collectivités à « *mieux articuler leurs initiatives contractuelles et encouragent la mise en place de plateformes et de procédures de constitution de dossier communes pour les demandes de subventions* » afin de simplifier les procédures pour les porteurs de projet et d'améliorer leur visibilité.

La circulaire n° 6420/SG du 29 septembre 2023 de mise en œuvre de la territorialisation de la planification écologique renomme les CRTE « *contrats de réussite pour la transition écologique* ». Elle prévoit que « *à l'échelle des bassins de vie, les CRTE doivent devenir le cadre privilégié d'accompagnement sur plusieurs années de la mise en œuvre de la stratégie retenue au niveau régional et de l'EPCI* » en matière de planification écologique. Elle demande aux préfets d'actualiser les CRTE et de les doter d'une gouvernance renforcée, incluant notamment des revues de projets régulières. Enfin, elle souligne qu'ils s'inscrivent « *dans un cadre pluriannuel d'engagement de l'État* ».

2.1.5.4. Pour favoriser les investissements en matière de transition écologique, l'État doit contractualiser pour répondre aux besoins de visibilité sur les financements exprimés par les collectivités territoriales, en se fondant sur des objectifs de politique publique

Un des principaux besoins exprimés par les collectivités territoriales et leurs associations représentatives vis-à-vis des soutiens financiers de l'État concerne leur visibilité pluriannuelle, au moins sur la durée d'un demi-mandat. En effet, la majeure partie des grandes collectivités territoriales disposent de plans pluriannuels d'investissement ⁸⁹, pour lesquels une connaissance anticipée des cofinancements pouvant être attendus permet d'optimiser les plans de financement.

⁸⁶ Source : IGF-IGA-CGEDD, Bilan d'étape du déploiement des CRTE, décembre 2022.

⁸⁷ Source : IGF-IGA-CGEDD, Bilan d'étape du déploiement des CRTE, décembre 2022.

⁸⁸ Le Sénat cite à titre d'exemple les « Contrats bourgs centre » mis en place par une région avec les départements et le bloc communal dans le cadre d'un accompagnement pluriannuel des bourgs-centres ruraux ou péri-urbains, avec des finalités proches du programme « Petites villes de demain » de l'État.

Source : Rapport d'information de MM. Charles Guéné et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur les dotations d'investissement aux collectivités territoriales (juillet 2022).

⁸⁹ Cf. annexe III.

La contractualisation est un moyen de répondre à ce besoin de visibilité, en particulier dans le domaine de la transition écologique, compte tenu de l'ampleur des investissements requis pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et adapter les territoires au changement climatique⁹⁰.

Les contractualisations actuelles sont au croisement entre des priorités nationales et des projets locaux. Cette interaction apparaît consensuelle parmi les interlocuteurs de la mission.

Les contractualisations existantes sont centrées sur des listes de projets. Chaque CRTE comprend ainsi en moyenne 80 projets. Cette pratique apparaît en contradiction avec l'ambition de contractualiser des projets structurants, et se traduit par ailleurs par une lourdeur de suivi.

Par ailleurs, comme indiqué *supra*, les indicateurs fixés aux contractualisations existantes sont de nature financière (montant engagé et taux d'engagement). En l'absence d'indicateurs de politique publique, l'évaluation *a posteriori* de la performance d'un contrat n'est donc pas possible.

La mission préconise donc de mener une contractualisation plus substantielle dans le domaine de la transition écologique, en particulier avec le bloc communal qui porte la majeure partie de l'investissement local. Cette contractualisation pourrait prendre appui sur les CRTE, qui présentent l'avantage d'être un outil contractuel centré sur la transition écologique, couvrant la quasi-totalité du territoire national. Elle serait fondée sur un projet de territoire, codécidé entre le représentant de l'État et les collectivités territoriales.

Cette contractualisation comporterait des engagements mutuels : de la part de l'État, une visibilité pluriannuelle sur les financements d'investissement alloués⁹¹, de la part des collectivités des objectifs de résultats en matière de transition écologique. Le périmètre des financements d'investissement contractualisés concernerait la dotation « transition écologique » (cf. proposition n° 1 *supra*) ainsi que les fonds des opérateurs de l'État intervenant dans le domaine de la transition écologique. Les objectifs de résultats contractualisés feraient l'objet de remontées de données consolidables de la part des collectivités, permettant d'évaluer la performance de ces contrats et de leurs financements.

Ces engagements mutuels resteraient fixés pendant la durée du contrat. La liste de projets prévue au contrat et correspondant à la déclinaison concrète de ces engagements serait évolutive, notamment afin de prendre en compte les résultats des études d'ingénierie menées ainsi que les évolutions technologiques en matière de transition écologique. Cette flexibilité doit ainsi permettre de répondre au meilleur coût aux objectifs fixés dans le contrat.

Les conseils départementaux et régionaux pourraient être invités à s'associer à cette contractualisation, tant comme financeurs que comme porteurs de projets.

Proposition n° 5 : Mener une contractualisation plus substantielle avec les collectivités sur la transition écologique, par le biais de CRTE comportant des engagements mutuels (MTECT, préfectures) :

- ◆ le contrat serait un lieu de codécision sur un projet de territoire et d'échange préalable sur les projets d'investissement structurants ;
- ◆ une visibilité pluriannuelle serait donnée sur les financements ;
- ◆ des objectifs de résultats seraient fixés conjointement.

Ces orientations de la mission apparaissent compatibles avec la circulaire n° 6420/SG du 29 septembre 2023 de mise en œuvre de la territorialisation de la planification écologique.

⁹⁰ Cf. annexe IV.

⁹¹ Cette visibilité serait indicative, comme le sont les enveloppes financières des contrats signés par les conseils départementaux et régionaux avec les EPCI.

Ce mode de contractualisation pourra être étendue à d'autres politiques publiques. Il n'apparaît toutefois pas pertinent de contractualiser l'ensemble des soutiens financiers de l'État à l'investissement, compte tenu du fait que des besoins nouveaux, nécessitant des investissements des collectivités, peuvent apparaître de manière non planifiée.

2.2. Les financements croisés entre les collectivités territoriales, orientés principalement vers le bloc communal, sont régulièrement attribués par le biais d'une contractualisation

2.2.1. Le cadre juridique applicable aux cofinancements est complexe, mais offre des marges de manœuvre pour cofinancer des projets extérieurs aux champs de compétences sectoriels de chaque niveau de collectivité

Le cadre juridique applicable à l'exercice concerté des compétences des collectivités territoriales et aux financements croisés entre collectivités territoriales est régi par les articles L. 1111-9 et suivants du CGCT.

En vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales, les régions et les départements déterminent librement leurs politiques de subventionnement au bloc communal dans leurs domaines de compétences. Ils ne peuvent toutefois intervenir en-dehors de leurs compétences⁹².

Il est à noter que les régions comme les départements tendent à inscrire leurs cofinancements dans le cadre de contrats territoriaux⁹³, tout comme l'État (cf. *infra*).

Le département et la région ne peuvent cofinancer un même projet, sauf si une convention territoriale d'exercice concerté (CTEC) ou un contrat de plan État-région le prévoient, ce qui constitue une flexibilité, notamment pour les projets d'ampleur.

Les EPCI peuvent accorder des fonds de concours à leurs communes membres (ou vice-versa) dans le but de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'un équipement communal. Ils peuvent par ce biais servir à orienter les choix communaux, à financer des contrats de développement et / ou à avoir une vocation de péréquation. Ils permettent à un EPCI d'intervenir dans un domaine où il n'est pas compétent, et constituent donc une exception au principe de spécialité.

Les fonds de concours sont versés après accords exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant ne peut excéder la part de financement par la commune bénéficiaire⁹⁴.

Le maître d'ouvrage doit autofinancer son opération d'investissement à hauteur :

- ◆ dans le cas général, d'au moins 20 % du montant total de la dépense subventionnable hors taxe ;
- ◆ pour les domaines de compétence à chef de file (article L. 1111-9 du CGCT), cette participation est portée à 30 %. La signature d'une CTEC permet toutefois de ramener ce pourcentage à 20 % ;

⁹² La compétence des départements pour « promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental » constitue un domaine d'ordre général permettant d'ouvrir leurs politiques de subventionnement au-delà de leurs compétences plus sectorielles.

⁹³ *Source* : Subventions et investissement public local – Accès territoires n° 12, Banque postale, avril 2023.

⁹⁴ *Source* : Cour des comptes, rapport sur les finances publiques locales 2021, novembre 2021 ; OFGL, Les déterminants des disparités d'investissement communal sur le dernier mandat, décembre 2022.

- ♦ des dérogations permettent à la collectivité maître d'ouvrage d'abaisser sa participation minimale en-deçà de 20 %. C'est notamment le cas des opérations figurant aux CPER, des opérations de rénovation urbaine menées dans le cadre de l'article 9 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, ou d'opérations bénéficiant d'une dérogation accordée par le préfet, au regard de l'urgence ou de la nécessité publique et / ou de la capacité financière du maître d'ouvrage⁹⁵.

Il est à noter que le rapport pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun (MM. Martin Malvy et Alain Lambert, 2014) avait recommandé d'optimiser les cofinancements en rehaussant la participation minimale des maîtres d'ouvrage :

- ♦ obligation du maître d'ouvrage à assurer au moins 50 % du financement du projet, pour les communes de plus de 3 500 habitants, hors circonstances exceptionnelles (20 % à l'heure actuelle) ;
- ♦ définition, dans le cadre de la signature d'une convention territoriale d'exercice concerté, d'un seuil de cofinancement minimal d'un montant de 15 % pour les domaines de compétences à chef de file (20 % à l'heure actuelle) ;
- ♦ à défaut de convention, application aux cofinanceurs, y compris l'État, d'une obligation de participation minimale de 25 % du montant total (30 % à l'heure actuelle).

2.2.2. Les subventions entre collectivités territoriales cofinancent les dépenses d'équipement à hauteur de 10 % de leur coût total, en moyenne

La mission a analysé les subventions croisées entre les collectivités territoriales (hors syndicats) par le biais de leurs comptes. Le tableau 11 présente les comptes comptables retenus pour cette analyse.

Tableau 11 : Comptes des collectivités territoriales retenus par la mission pour mener l'analyse de leurs financements croisés

	Collectivité	M57D	M57A	M14D	M52	M71
Subventions versées à ...	Régions	20412x	20412x	20412x	20412x	20412x
	Départements	20413x	20413x	20413x	20413x	20413x
	EPCI	204151x et 204158x	204151x et 204158x	204151x et 204158x	20415x	20415x
	Communes	204141x et 204142x	204141x et 204142x	204141x et 204142x	20414x	20414x
Subventions reçues de ...	Régions	1312 et 1322	1312 et 1322	1312 et 1322	1312 et 1322	1312 et 1322
	Départements	1313 et 1323	1313 et 1323	1313 et 1323	1313 et 1323	1313 et 1323
	EPCI	13151, 13158, 13251 et 13258	13151, 13158, 13251 et 13258	13151, 13158, 13251 et 13258	1315 et 1325	1315 et 1325
	Communes	13141, 13148, 13241 et 13248	13141, 13148, 13241 et 13248	13141, 13148, 13241 et 13248	1314 et 1324	1314 et 1324

Source : DGFIP, mission.

⁹⁵ C'est notamment le cas des investissements de rénovation du patrimoine protégé ou non protégé, des ponts et ouvrages d'art, des équipements pastoraux, des équipements de défense extérieure contre l'incendie, des centres de santé ou de la réparation des dégâts causés par des calamités publiques.

Annexe V

Il ressort des analyses de la mission un écart de plus de 0,40 Md€ de subventions selon que l'on analyse les comptes des collectivités émettrices de subventions (le montant total de subventions versées à d'autres collectivités s'élève à 4,40 Md€ en 2022) ou les comptes des collectivités réceptrices de subventions (le montant total des subventions reçues d'autres collectivités s'élève à 3,98 Md€ en 2022). Cet écart peut s'expliquer notamment par la spécificité des comptes des communes de moins de 500 habitants : en effet, leur plan de comptes M14A ne permet pas de distinguer l'entité versante des subventions enregistrées. Les subventions reçues par ces communes de la part d'autres collectivités territoriales ne peuvent donc être isolées.

Afin de contourner cette limite du plan de comptes des petites communes, et de restituer l'ampleur des aides des collectivités à d'autres collectivités, la mission a donc privilégié les chiffres des subventions versées, plutôt que celles des subventions reçues, dans l'analyse présentée ci-dessous.

Les subventions d'investissement versées par les collectivités territoriales à d'autres collectivités ont connu :

- ♦ une hausse de 18,62 % de 2017 à 2019, portée en particulier par les départements (+14,68 %) et surtout le bloc communal (+44,85 %) ;
- ♦ une diminution de 2019 à 2020 (-5,15 %) suivie d'une faible hausse inférieure à l'inflation (+3,14 % de 2020 à 2022). Les évolutions au sein de cette tendance générale sont hétérogènes : les soutiens des régions sont montés en puissance (+20,42 %) tandis que ceux du bloc communal ont fortement diminué (-22,90 %).

En pourcentage des dépenses d'équipement des collectivités territoriales (hors syndicats), les subventions d'investissement versées par les collectivités à d'autres collectivités connaissent une relative stabilité, entre 9,31 % et 10,27 %, si l'on excepte l'année 2020, atypique (10,78 %).

Tableau 12 : Évolution des subventions d'investissement versées par les collectivités territoriales à d'autres collectivités territoriales, 2017-2022 (crédits exécutés, M€)

Collectivité versant la subvention	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2017-2022
Région	1 156,98	1 196,90	1 216,46	1 322,17	1 456,64	1 464,81	26,61 %
Département	1 774,87	1 805,97	2 035,40	1 889,59	1 991,55	1 974,88	11,27 %
Bloc communal	861,77	939,86	1 248,28	1 056,55	1 017,71	962,48	11,69 %
Total	3 793,62	3 942,73	4 500,14	4 268,30	4 465,90	4 402,17	16,04 %
En % des dépenses d'équipement des collectivités (hors syndicats)	10,06 %	9,78 %	9,78 %	10,78 %	10,27 %	9,31 %	-0,75 p.p.

Source : Comptes des collectivités territoriales, OFGL, mission.

En 2022, la principale collectivité finançant les investissements d'autres collectivités territoriales reste l'échelon départemental (44,86 % du total, à 1,97 Md€).

Le principal bénéficiaire des subventions d'investissement des collectivités territoriales est le bloc communal (90,34 % du total, à 3 976,86 Md€).

Tableau 13 : Distribution des subventions d'investissement versées par les collectivités territoriales à d'autres collectivités en 2022 (crédits exécutés, M€)

Reçues par Versées par	Régions	Départements	Bloc communal	Total
Régions	23,49	176,90	1 264,43	1 464,81
Départements	33,06	76,02	1 865,80	1 974,88
Bloc communal	55,95	59,89	846,63	962,48
Total	112,50	312,81	3 976,86	4 402,17

Source : Comptes des collectivités territoriales, OFGL, mission.

Tableau 14 : Distribution des subventions d'investissement versées par les collectivités territoriales à d'autres collectivités en 2022 (crédits exécutés, % du total)

Reçues par Versées par	Régions	Départements	Bloc communal	Total
Régions	0,53 %	4,02 %	28,72 %	33,27 %
Départements	0,75 %	1,73 %	42,38 %	44,86 %
Bloc communal	1,27 %	1,36 %	19,23 %	21,86 %
Total	2,56 %	7,11 %	90,34 %	N.A.

Source : Comptes des collectivités territoriales, OFGL, mission.

2.2.3. Par le biais de leurs subventions, les collectivités territoriales financent chacune l'ensemble des politiques publiques

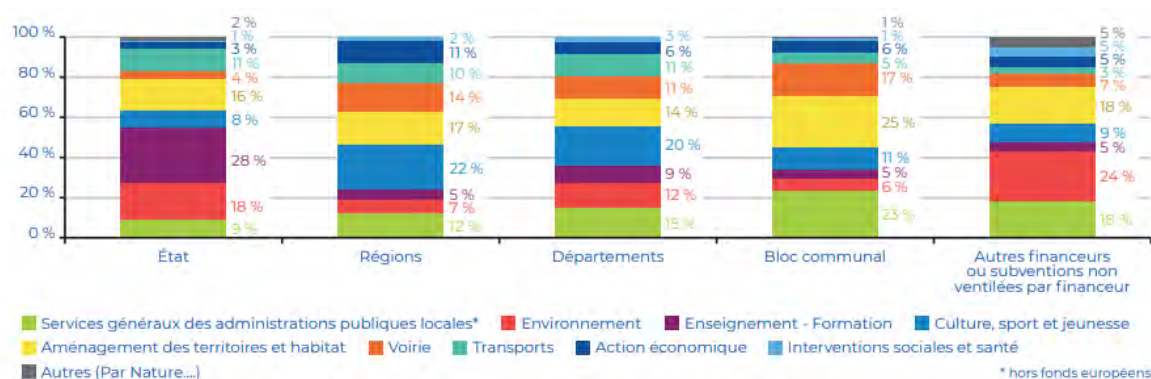
Dans une étude d'avril 2023⁹⁶, la Banque postale a analysé la ventilation fonctionnelle des subventions d'investissement versées. Sur 16,6 Md€ de subventions d'investissement versées en 2021 (tous financeurs confondus), 13,5 Md€ (soit plus de 81 %) sont ventilées dans la comptabilité fonctionnelle, permettant de connaître leur destination.

Le graphique ci-dessous est le résultat de ces travaux. Il en ressort une volonté, de la part de l'ensemble des financeurs, de financer l'ensemble des politiques publiques. Chaque financeur présente toutefois des thématiques d'intervention privilégiées :

- ♦ pour le bloc communal : les services généraux, la voirie et l'aménagement du territoire et l'habitat, qui représentent 65 % des subventions versées (contre 29 % pour les régions et pour les départements) ;
- ♦ pour les départements : l'environnement, l'enseignement et la formation, ainsi que les transports, qui représentent 32 % des subventions d'investissement versées (contre 22 % pour les régions et 16 % pour le bloc communal) ;
- ♦ pour les régions : la culture, le sport et la jeunesse, ainsi que l'action économique, qui représentent 33 % des subventions d'investissement versées (contre 26 % pour les départements et 17 % pour le bloc communal).

⁹⁶ *Source : Subventions et investissement public local – Accès territoires n° 12, Banque postale, avril 2023.*

Graphique 2 : Répartition des subventions d'investissement aux collectivités territoriales par politique publique, pour chaque financeur, en 2021



Source : Subventions et investissement public local – Accès territoires n° 12, Banque postale, avril 2023.

2.2.4. La contractualisation est une bonne pratique répandue parmi les collectivités pour allouer des subventions d'investissement, mais son évaluation apparaît insuffisamment développée

Au regard de la diversité des politiques d'intervention des collectivités territoriales en matière de subventions d'investissement, la mission ne les a pas évaluées de manière exhaustive.

Elle a toutefois exploité les constats de ses déplacements⁹⁷, ainsi que des rapports récents de chambres régionales des comptes (CRC)⁹⁸ afin d'identifier des bonnes et mauvaises pratiques, et de permettre un point de comparaison pour la politique de subventions d'investissement de l'État.

Les constats présentés ci-dessous sont fondés sur un échantillon limité. Ils présentent vraisemblablement un biais négatif, les développements des rapports de CRC étant davantage consacrés aux points d'améliorations qu'aux bonnes pratiques.

Il ressort de cette analyse les éléments suivants :

- ◆ les montants de subventionnement sont très variables⁹⁹ ;
- ◆ le niveau de sélectivité des projets peut être faible voire nul¹⁰⁰, ce qui peut se traduire par un saupoudrage des financements¹⁰¹ ;

⁹⁷ Dans les départements des Ardennes, du Doubs, de la Gironde et des Hauts-de-Seine.

⁹⁸ *Source : CRC Auvergne-Rhône-Alpes, rapport d'observations définitives concernant les exercices 2017 et suivants du département de l'Allier ; CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives concernant les exercices 2013 et suivants du département des Bouches-du-Rhône ; CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives concernant les exercices 2013 et suivants du département des Bouches-du-Rhône ; CRC Pays de la Loire, rapport d'observations définitives concernant les exercices 2016 et suivants du département de la Mayenne ; CRC Nouvelle-Aquitaine, rapport d'observations définitives concernant les exercices 2015 et suivants du département de la Creuse ; CRC Ile-de-France, rapport d'observations définitives concernant les exercices 2016 et suivants de la Métropole du Grand Paris.*

⁹⁹ De 1 M€ an dans la Creuse en moyenne (soit de l'ordre de 9 € /habitant) à 203 M€ /an en moyenne sur 2013-2020 dans le département des Bouches-du-Rhône (soit de l'ordre de 99 € / habitant). Ce dernier chiffre est vraisemblablement un extrême, la CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur ayant souligné que le montant alloué par le département des Bouches-du-Rhône à l'investissement du bloc communal représentait 2,5 fois le montant alloué aux investissements dans les collèges du département sur 2013-2020.

¹⁰⁰ S'agissant du département des Bouches-du-Rhône, celui-ci a indiqué à la CRC que les dossiers présentés, sous réserve de leur validité formelle, avaient tous été accordés.

¹⁰¹ Le taux de subventionnement moyen d'un projet par le département de la Mayenne s'élève ainsi à 12 %.

- ◆ la contractualisation pluriannuelle des subventions d'investissement aux communes et aux EPCI est une pratique répandue (cf. développements en partie 2.2.4)¹⁰² ;
- ◆ les règles d'attribution des enveloppes financières sont diversifiées, certaines dépendant de la capacité de la commune ou de l'EPCI à présenter des projets¹⁰³, de la population¹⁰⁴, d'autres du niveau de richesse¹⁰⁵, d'autres enfin d'objectifs de transition écologique¹⁰⁶. Certains départements laissent une part de l'enveloppe contractualisée libre d'emploi¹⁰⁷ ;
- ◆ les dispositifs financiers ouverts aux communes et EPCI sont souvent multiples, quoique certains départements les rationalisent¹⁰⁸ ;
- ◆ certains départements continuent de pratiquer des appels à projets parallèlement à leurs contractualisations¹⁰⁹ ;
- ◆ l'évaluation des dispositifs d'intervention est perfectible¹¹⁰.

2.3. L'offre de financement pour les investissements en faveur de la transition écologique se diversifie et permet aux collectivités de bénéficier de conditions potentiellement plus favorables pour ce type d'investissements

2.3.1. L'offre de prêts de la Banque des territoires privilégie les projets de transition écologique

La mission a examiné spécifiquement les offres de prêts de la Banque des territoires (Caisse des dépôts et consignations). En effet, la Banque des territoires s'appuie sur des ressources régulées (fonds d'épargne) ainsi que sur la Banque européenne d'investissement¹¹¹. Du fait de ces sources de financement spécifiques, elle peut soutenir des projets d'investissement locaux de manière plus favorable que le marché, sous certaines conditions, et notamment pour financer des prêts à très long terme (jusqu'à 60 ans).

L'offre de prêts de la Banque des territoires aux investissements du secteur public local est composée de trois offres depuis février 2023 :

- ◆ les prêts au secteur public local (PSPL), qui comprennent trois types de prêts :

¹⁰² Cas notamment des Ardennes, l'Allier, des Bouches-du-Rhône et de la Mayenne.

¹⁰³ Cas des Bouches-du-Rhône. Une commune de moins de 10 000 habitants a ainsi pu faire financer 128 projets sur la période 2013-2020, pour un total de 24,36 M€ soit 2 611 € / habitant.

¹⁰⁴ Cas de l'Allier : l'enveloppe financière susceptible d'être allouée aux EPCI, sur trois ans, est déterminée sur la base d'un barème forfaitaire de 56 € / habitant.

¹⁰⁵ Cas du fonds d'intervention métropolitain (FIM) de la Métropole du Grand Paris, dirigé vers les établissements publics territoriaux (EPT) les plus défavorisés financièrement et en termes de revenus / habitant.

¹⁰⁶ Département du Doubs.

¹⁰⁷ Cas de la Mayenne, à hauteur de 36 % de l'enveloppe totale contractualisée.

¹⁰⁸ Le département de l'Allier est ainsi passé de quinze dispositifs de soutien à l'investissement des communes à six en 2022. Ces six dispositifs concernent la solidarité départementale, la voirie, l'équipement et les infrastructures publiques, le patrimoine public, des situations exceptionnelles et la reconquête des centres-villes et centres-bourgs.

¹⁰⁹ Cas de la Mayenne, notamment l'aide au patrimoine public de caractère et la répartition des amendes de police.

¹¹⁰ Cas de la Mayenne (« *La chambre relève la faiblesse du contrôle et de l'évaluation du Département sur l'utilisation des fonds alloués* ») et de la Métropole du Grand Paris (« *Il serait souhaitable que la MGP calcule l'effet de levier de ses interventions, c'est-à-dire le montant global des projets auxquels elle a apporté un financement, en identifiant ceux pour lesquels son intervention a été décisive, c'est-à-dire qui n'auraient pas pu se réaliser sans elle* »).

¹¹¹ Pour les projets de transformation écologique.

- prêts « transformation écologique » (eau, déchets, éclairage, performance énergétique, mobilités notamment), qui offrent les taux les plus faibles (taux du livret A +0,4 %) ;
- prêts « cohésion sociale » et « cohésion territoriale » (santé, éducation, catastrophes naturelles, ouvrages d'art notamment), qui offrent également des taux avantageux (taux du livret A +0,6 %) ;
- prêts « investissements publics », dont les taux sont plus élevés (taux du livret A +1,3 %) ;

16,2 Md€ de PSPL ont été signés depuis 2013, dont 14,3 Md€ pour les collectivités territoriales. Les types de collectivités territoriales les plus financées par ce biais sont les EPCI (5,9 Md€), suivis des communes (3,8 Md€). Les départements (2,5 Md€) et les régions (2,1 Md€) y ont moins recours, ce qui est cohérent avec leurs moindres investissements par rapport au bloc communal ;

la Banque des territoires a indiqué à la mission que les PSPL étaient peu compétitifs en période de taux faibles. Le montant des prêts signé s'est donc accru avec la remontée des taux en 2022, où il a atteint 1,91 Md€ pour 682 prêts¹¹² ;

- ◆ les prêts renouvellement urbains (PRU) destinés aux zones de géographie prioritaire (quartiers prioritaires de la politique de la ville, Action cœur de ville, Petites villes de demain). Ils sont financés sur la base du taux du livret A, majoré de 0,6 %, avec une maturité comprise entre 5 et 30 ans ;
- ◆ les prêts Gaia, pour le portage foncier du logement social. Ils sont financés sur la base du taux du livret A, majoré de 0,6 % à 0,8 %, avec une maturité pouvant aller jusqu'à 60 ans ;

La tarification des offres de prêts de la Banque des territoires est arrêtée après accord de la direction générale du Trésor.

La transition écologique est ainsi la thématique qui bénéficie des meilleures conditions de prêts de la part de la Banque des territoires, en cohérence avec la priorité affichée par l'État sur ce sujet (cf. partie 2.1.2.3).

2.3.2. Les autres banques font part d'une attention croissante des investisseurs aux enjeux de transition écologique, sans que cela se matérialise, à ce jour, par de meilleures conditions d'emprunt pour les projets « verts » des collectivités

Les autres banques rencontrées par la mission ont indiqué que leurs investisseurs marquaient un intérêt de plus en plus marqué pour financer spécifiquement des prêts « verts » aux collectivités territoriales pour leurs projets concourant à la transition écologique.

De l'avis des banques rencontrées, ces prêts verts n'offrent pas de taux préférentiels à l'heure actuelle par rapport aux prêts alloués à l'investissement général des collectivités. En outre, ils induisent une charge de rapport accrue pour établir le caractère écologique du projet auprès des banques, et par-delà les investisseurs.

Aussi, la majeure partie des collectivités territoriales financent leurs investissements par le biais de lignes de crédits classiques.

¹¹² Contre 558 prêts pour 0,9 Md€ en 2021.

Toutefois, des raisons de communication peuvent amener une collectivité à d'ores et déjà souscrire des prêts « verts » pour leurs projets pouvant le justifier. Ainsi, en réponse au questionnaire¹¹³ administré par la mission aux conseils départementaux, 34 % des répondants ont indiqué s'endetter par projet, en complément de l'endettement alloué à la section d'investissement.

Si le marché des prêts aux collectivités territoriales devait être amené à se tendre, il est possible que l'écart de taux entre les prêts « verts » et les prêts « généraux » s'accroisse au bénéfice des premiers. Cette situation pourrait inciter les collectivités à segmenter leurs emprunts, en finançant leurs projets « verts » par des prêts fléchés à taux plus avantageux.

2.3.3. La mobilisation de fonds privés pour financer l'investissement public, qui avait connu un pic avec les contrats de partenariat au début des années 2010, comporte un potentiel de développement dans le domaine de la transition écologique

Les fournisseurs privés font évoluer leurs modèles économiques : de fournisseurs de services ou d'infrastructures, ils deviennent progressivement exploitants et proposent une offre de service intégrée, aidés en cela par les données qu'ils captent et valorisent¹¹⁴.

Dans ce contexte, l'OCDE¹¹⁵ préconise de mobiliser les acteurs et institutions de financement privé en faveur de l'investissement public, notamment local, pour diversifier les sources de financement et renforcer les capacités des collectivités en bénéficiant de l'expertise du secteur privé. Elle préconise que les pouvoirs publics utilisent des mécanismes de financement innovants « *en ayant conscience des capacités de gestion qu'exigent cette approche* » et « *en analysant les avantages et inconvénients que présentent les différents dispositifs de participation du secteur privé et leurs implications en termes de risques et de capacités financières et administratives publiques.* »

2.3.3.1. Le recours aux contrats de partenariat s'est affaibli depuis 2010, du fait de leur complexité et des risques juridiques et financiers identifiés

Une des formes historiques de mobilisation des financements privés est le contrat de partenariat, présentés à l'encadré ci-dessous.

¹¹³ Questionnaire adressé à l'ensemble des départements de France métropolitaine. 29 départements ont répondu (soit un taux de réponse de 31 %), représentant un total de 20,47 millions d'habitants (33 % de la population). La diversité des situations départementales a été représentée (population allant de moins de 150 000 habitants à plus de 1,90 million d'habitants, taux d'épargne brute 2021 s'échelonnant de 10 % à 23 %).

¹¹⁴ *Source* : Stratégies et sources de financement de la dépense locale d'investissement, Alexandre Evin-Leclerc, 2017.

¹¹⁵ *Source* : OCDE, Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement, 2014.

Encadré 12 : Les contrats de partenariat

L'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 consacre le marché de partenariat comme une catégorie spécifique de marché public qui « permet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une mission globale » sous maîtrise d'ouvrage privée.

Le contrat de partenariat présente trois caractéristiques spécifiques : il s'agit d'un contrat global, à paiement public différé, et comportant un engagement du titulaire en termes de performance.

En tant que contrat global, le titulaire du contrat doit assumer plusieurs missions principales : tout ou partie du financement, ainsi que la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement, la destruction d'ouvrages ou d'équipements voire de biens immatériels, nécessaires au service public ou à une mission d'intérêt général. A titre facultatif, le titulaire peut également se voir confier tout ou partie de la mission de conception, ainsi que des missions d'aménagement, d'entretien, de maintenance, de gestion ou d'exploitation.

En tant que contrat à paiement public différé, le marché de partenariat implique un financement principalement privé pour l'ensemble des opérations à réaliser. Le titulaire est en effet rémunéré par l'acheteur, sous forme de « loyers », à compter de la mise à disposition des ouvrages construits. Le paiement est ainsi dit « différé » parce qu'il rémunère les prestations commandées par l'acheteur, à partir de l'achèvement des travaux.

La rémunération du titulaire doit être étroitement liée à des critères de performance qui lui sont assignés par l'acheteur pour chaque phase du contrat.

Source : Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers ; mission.

Les contrats de partenariat ont fait suite aux partenariats public-privé, sont jugés risqués par les collectivités rencontrées par la mission du fait :

- ♦ de leur complexité juridique¹¹⁶, qui se traduit par des coûts de transaction importants et impliquent fréquemment une intermédiation juridique¹¹⁷ ;
- ♦ de leurs implications financières de long terme, puisque les redevances versées à l'opérateur, versées depuis la section de fonctionnement, peuvent s'étaler sur plusieurs décennies et s'avérer plus coûteuses que les estimations initiales¹¹⁸. Les collectivités, y compris de grande taille, n'ont pas toujours alloué les moyens nécessaires au suivi financier des contrats¹¹⁹.

Les contrats de partenariat font l'objet d'un contrôle systématique de l'État : depuis le 1^{er} janvier 2016, tout acheteur public, y compris les collectivités territoriales doit recueillir l'avis préalable de la mission d'appui au financement des infrastructures (FININFRA) pour pouvoir recourir à ces contrats.

¹¹⁶ La Cour des comptes souligne en particulier le risque de requalification de ces contrats en marchés publics, en citant l'exemple d'une communauté d'agglomération du département du Nord. *Source : Cour des comptes, Les finances publiques locales 2021, fascicule 2 (novembre 2021).*

¹¹⁷ *Source : IGF, Inspection générale de l'administration (IGA), Contrôle général économique et financier (CGEFi), Le patrimoine des collectivités territoriales, mai 2016.*

¹¹⁸ Cas notamment d'un PPP qui a coûté 76 M€ à une commune, contre 55 M€ prévus initialement, soit un surcoût de 38 %. *Source : CRC Grand Est, 2023, Rapport d'observations définitives pour les exercices 2016 et suivants de la commune de Châlons-en-Champagne.*

¹¹⁹ Besoin de mettre en place un suivi analytique des recettes et des dépenses afin d'apprécier l'évolution de l'équilibre financier global de l'ouvrage (*Source : CRC Auvergne-Rhône-Alpes, 2020, Rapport d'observations définitives pour les exercices 2014 et suivants de la métropole de Lyon – boulevard périphérique nord de Lyon*) voire carence de suivi financier du contrat, ne permettant pas de déterminer les engagements financiers de la collectivité jusqu'au terme du contrat (*Source : CRC Auvergne-Rhône-Alpes, 2022, Rapport d'observations définitives pour les exercices 2015 et suivants du département du Cantal*).

Les risques évoqués ci-dessus ont contribué à la faiblesse du recours aux contrats de partenariat par les collectivités au cours des dernières années. Après avoir connu un pic en 2011-2012 (respectivement 34 et 31 avis d'attribution), elles ont fortement chuté pour atteindre 4 avis d'attribution en 2018 et 6 en 2019¹²⁰.

Outre les contrats de partenariat, il existe d'autres formes de contrats globaux de la commande publique, notamment les concessions, les marchés globaux de performance ou les délégations de service public. Toutefois, le recours des collectivités territoriales à ce type de marchés n'est pas recensé.

2.3.3.2. Des outils financiers innovants se développent, spécialement dans le domaine de la transition écologique

Les outils financiers mobilisant le financement privé en faveur de l'investissement public sont en voie de diversification. La Cour des comptes¹²¹ constate le développement de nouvelles formes d'externalisation du financement des investissements, notamment *via* le recours aux entreprises publiques locales¹²² et aux baux emphytéotiques¹²³.

Ce constat est partagé par le CEREMA, spécialement en matière d'investissements dans la transition écologique :

- ◆ 58 % des collectivités territoriales ayant répondu à son questionnaire ont ainsi indiqué avoir recours aux certificats d'économie d'énergie (CEE), décrits à l'encadré 13 ;
- ◆ 17 % des collectivités ont indiqué avoir recours aux contrats de performance énergétique (CPE), décrits à l'encadré 14.

Le CEREMA¹²⁴ souligne que ces financements innovants sont particulièrement employés par les collectivités de grande taille : plus de 75 % des régions et des départements ont ainsi recours aux CEE, et plus de 30 % aux CPE. Ce constat plaide pour la mutualisation des compétences d'ingénierie financière des collectivités, compte tenu de la diversité et de la complexité des instruments financiers. Cette recommandation sera confirmée par les analyses développées dans la partie 3.

¹²⁰ Des données plus récentes ont été demandées à la FININFRA le 6 octobre 2023, elles n'avaient pas été communiquées à la date de la fin de la mission.

¹²¹ *Source* : Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021, fascicule 2 (novembre 2021)*.

¹²² La Cour des comptes cite notamment le cas d'une zone d'aménagement concertée (ZAC) en Seine-Saint-Denis, confiée à une société d'économie mixte.

¹²³ Un bail emphytéotique a ainsi été utilisé pour la création d'un centre aquatique par la communauté de communes de Seine-et-Marne.

¹²⁴ *Source* : CEREMA, *La gestion du patrimoine immobilier des collectivités territoriales, Rapport complet d'analyse de l'enquête, juillet 2021*.

Encadré 13 : Les certificats d'économie d'énergie

Le dispositif des CEE a été créé par la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

Il repose sur une obligation triennale de réalisation d'économies d'énergie imposée par l'État aux fournisseurs d'énergie, dénommés les « obligés » dans le dispositif.

Les CEE sont attribués aux acteurs éligibles (y compris les collectivités territoriales) réalisant des opérations d'économies d'énergie.

Pour remplir leurs obligations de réalisation d'économies d'énergie, les obligés peuvent obtenir des CEE en réalisant eux-mêmes des opérations d'économies d'énergie, en achetant des CEE à d'autres acteurs ayant mené des actions d'économies d'énergie ou en contribuant financièrement à des programmes d'accompagnement. En cas de non-respect de leurs obligations, les obligés sont tenus de verser une pénalité libératoire.

Le dispositif des CEE peut ainsi financer les opérations d'investissement des collectivités territoriales, *via* des fonds apportés par les fournisseurs d'énergie. La collectivité peut elle-même obtenir des CEE puis les vendre à un obligé, ou obtenir une prime d'un obligé qui se chargera d'obtenir les CEE.

Les opérations d'économies d'énergie suivantes sont éligibles aux CEE :

- la rénovation de l'éclairage public extérieur ;
- l'isolation ou le changement de chauffage pour les bâtiments publics ;
- l'isolation ou le changement de chauffage pour les logements résidentiels individuels ;
- le raccordement d'un bâtiment public ou d'un bâtiment résidentiel à un réseau de chaleur.

Depuis 2020, ce sont plus de 16 000 actions d'économies d'énergie sur le parc des collectivités qui ont pu être aidées par les CEE. Ceux-ci sont principalement mobilisés pour la rénovation énergétique des écoles, crèches, centres culturels et bâtiments communaux, ainsi que pour la rénovation de l'éclairage public

Source : Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ; ministère de la transition énergétique ; mission.

Encadré 14 : Les contrats de performance énergétique

La directive européenne 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique définit le contrat de performance énergétique comme « *un accord contractuel entre le bénéficiaire et le fournisseur d'une mesure visant à améliorer l'efficacité énergétique, vérifiée et surveillée pendant toute la durée du contrat, aux termes duquel les investissements (travaux, fournitures ou services) dans cette mesure sont rémunérés en fonction d'un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique qui est contractuellement défini ou d'un autre critère de performance énergétique convenu, tel que des économies financières.* »

Le CPE est ainsi un contrat passé entre une maîtrise d'ouvrage (par exemple une collectivité territoriale) et des opérateurs spécialisés dans les services énergétiques. Il a pour but d'améliorer la performance énergétique d'un bâtiment par des investissements dans des travaux, des fournitures ou des services. Ces investissements peuvent être portés par le maître d'ouvrage ou par un tiers.

Ces performances énergétiques sont préalablement fixées. Sur la base de cette situation de référence, des mesures sont effectuées régulièrement afin de vérifier l'efficacité des travaux menés par le fournisseur. En cas de non-respect de ces engagements, l'opérateur peut faire l'objet de sanctions financières.

Source : Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ; ministère de la transition énergétique ; mission.

Aux divers outils pour faire appel au financement du secteur privé s'est ajouté le tiers financement. Celui-ci a été ouvert à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales par la loi n° 2023-222 du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement pour favoriser les travaux de rénovation énergétique. Il s'agit d'une expérimentation de cinq ans, qui prendra la forme d'un marché global de performance pour la rénovation énergétique d'un ou plusieurs bâtiments.

L'objectif de cette mesure est de faciliter les opérations de rénovation énergétique des bâtiments publics. En effet, le nouveau dispositif « *permet d'associer une offre technique portant notamment sur la réalisation des travaux dont la finalité principale est la diminution des consommations énergétiques, à un service comprenant le financement partiel ou total de ladite offre, en contrepartie de paiements échelonnés, réguliers et limités dans le temps* », ce que ne permettent pas les règles de la commande publique de droit commun, qui interdisent le paiement différé. Contrairement à un PPP, la collectivité continue d'assurer la maîtrise d'ouvrage de l'opération¹²⁵, ce qui pourrait améliorer l'attractivité de cet outil.

Compte tenu du caractère récent du tiers financement, la mission n'a pu l'évaluer.

¹²⁵ *Source : Rapport de la commission des lois sur la proposition de loi visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique.*

3. La recherche de financements externes pour l'investissement mobilise des ressources d'ingénierie financière dans les collectivités comme au sein de l'État

L'ingénierie financière consiste à définir et optimiser dans la durée le plan de financement d'un investissement.

Du côté de la collectivité territoriale investisseuse, l'ingénierie financière en matière d'investissements est ainsi chargée :

- ◆ d'évaluer les incidences financières des projets d'investissement, notamment sur l'endettement et les dépenses de fonctionnement ;
- ◆ d'allouer l'autofinancement dégagé par la section de fonctionnement aux différents projets d'investissement de la collectivité territoriale ;
- ◆ d'identifier les subventions pouvant être sollicitées pour cofinancer certains investissements, et de concevoir les dossiers de demandes de subventions ;
- ◆ de compléter les besoins de financement par des emprunts ou des instruments financiers se traduisant par un étalement du financement de l'investissement par la collectivité territoriale (contrat de partenariat ou tiers financement, par exemple).

Parmi les cofinanceurs (État, collectivités territoriales, opérateurs), l'ingénierie financière est chargée de concevoir les outils de financement, de communiquer à leur sujet, puis d'instruire les demandes de subventions et les demandes de paiements.

3.1. Au sein des collectivités territoriales, l'ingénierie financière est développée, notamment pour optimiser la recherche de subventions

La mission n'a pas mené d'étude exhaustive des effectifs consacrés à l'ingénierie financière dans les collectivités territoriales. Sur la base de ses entretiens, elle a toutefois identifié que la fonction d'ingénierie financière était largement répandue, spécialement pour assurer le suivi des contractualisations, rechercher des subventions et remplir les dossiers de demandes.

A titre d'exemple :

- ◆ dans une communauté de communes de 26 000 habitants, un ETP (divisé entre plusieurs agents) est consacré à la recherche de subventions ;
- ◆ dans une communauté d'agglomération de 220 000 habitants, trois ETP, mutualisés avec la ville centre, sont chargés de la contractualisation et de la recherche de financements ;
- ◆ dans un département de 270 000 habitants, trois ETP sont consacrés à la recherche de financements, notamment européens.

La Banque postale ¹²⁶ et la Cour des comptes ¹²⁷ ont souligné que la recherche de cofinancements en provenance de financeurs multiples, requérant le plus souvent le dépôt d'un dossier est conditionné aux capacités d'ingénierie des collectivités territoriales. Elle souligne l'importance de renforcer les ressources des collectivités en la matière pour que toutes puissent avoir accès aux financements.

¹²⁶ *Source : Subventions et investissement public local – Accès territoires n° 12, Banque postale, avril 2023.*

¹²⁷ *Source : Cour des comptes, Les finances publiques locales 2021, fascicule 2 (novembre 2021).*

La mission a constaté que cette affirmation était variable selon les subventions. Certaines sont particulièrement accessibles, y compris aux collectivités de petite taille¹²⁸. D'autres nécessitent une ingénierie renforcée, notamment lorsqu'elles sont conditionnées à des critères de qualité du projet.¹²⁹

Le Sénat¹³⁰ formule plusieurs préconisations afin de faciliter l'accès des collectivités les plus fragiles aux dotations d'investissement de l'État :

- ♦ prioriser l'accompagnement de ces territoires en difficulté, dans une logique de différenciation territoriale. En particulier, ces territoires pourraient bénéficier d'une offre d'ingénierie de conception de projets, située en amont de l'ingénierie classique ;
- ♦ étudier la mise en place d'un fonds national, financé par les dépenses d'investissement des collectivités, qui apporterait un soutien en ingénierie à toutes les collectivités demandeuses.

3.2. Le financement des investissements des collectivités territoriales mobilise près de 550 ETPT des préfectures

La Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) recense annuellement auprès des préfectures les effectifs en charge des dotations aux collectivités territoriales.

La catégorie « dotations d'investissement » n'est pas identifiée comme telle dans la nomenclature de la DMATES. Afin d'approcher les effectifs chargés de ces dotations au sein des préfectures, la mission a pris en compte les effectifs des missions « dotations avec modulation locale et subvention » et « FCTVA » pour son analyse.

Les résultats sont présentés au tableau ci-dessous. Il en ressort que les effectifs des préfectures affectés aux dotations d'investissement aux collectivités territoriales s'élèvent à 545 ETPT en 2023, dont 423 (soit 78 %) sont consacrés aux dotations avec modulation locale et subventions, et 122 (soit 22 %) au FCTVA.

Le niveau d'intervention humain, rapporté au montant alloué, est ainsi nettement plus faible pour le FCTVA que pour les autres dotations avec modulation locale et subventions : un ETPT gérant le FCTVA gère en moyenne 52 M€ d'AE en 2022, tandis qu'un ETPT gérant les dotations et subventions gère en moyenne 6 M€ la même année.

Les effectifs ont été relativement stables de 2018 à 2021 (-7 EPT), puis ont augmenté de 37 ETP (+7 %) sur la période 2021-2023. Cette hausse est vraisemblablement encore davantage marquée en 2023, puisque le fonds vert mobilise également des effectifs dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les directions départementales des territoires (DDT), qui n'ont pu être comptabilisés par la mission.

Cette hausse d'ensemble est portée par l'augmentation des effectifs en charges de dotations et subventions (+48 ETP, soit +13 %), particulièrement marquée depuis 2021 (+43 ETPT de 2021 à 2023). Cette hausse peut s'expliquer par la mise en œuvre du plan de relance, puis la mise en place du fonds vert.

¹²⁸ Cas de la DETR, avec plus de 24 000 projets soutenus (et davantage de projets déposés) en 2022.

¹²⁹ Cas du fonds vert.

¹³⁰ *Source : Rapport d'information de M^{me} Josiane Costes et de M. Charles Guéné, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, sur l'ingénierie territoriale et l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) (juillet 2020) et rapport d'information de M^{me} Céline Brulin et M. Charles Guéné, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, relatif à l'ANCT (février 2022).*

À l'inverse, les effectifs en charge du FCTVA diminuent régulièrement depuis 2018 (-18 ETP, soit -14 %). Cette évolution n'est pas associée à une diminution des enjeux financiers. Elle n'apparaît pas non plus liée à la réforme de l'automatisation mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2021, le rythme de baisse des effectifs étant proche avant et après la réforme.

Tableau 15 : Effectifs du programme 307 (puis du programme 354) consacrés aux dotations avec modulation locale et subventions, ainsi qu'au FCTVA, sur la période 2018-2023 (en ETPT)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2018-2023
Dotations avec modulation locale et subventions	375	374	371	380	403	423	+12,70 %
FCTVA	140	133	133	128	124	122	-13,76 %
Total	515	507	504	508	527	545	+5,83 %

Source : DMATES ; mission.

3.3. Les collectivités territoriales sollicitent peu l'expertise des directions régionales des finances publiques sur la faisabilité et la soutenabilité financière de leurs investissements

Les missions régionales de conseil aux décideurs publics (MRCDP), au nombre de douze sur le territoire national, ont été créées en 2018. Elles sont rattachées aux directions régionales des finances publiques. Elles proposent aux décideurs publics (notamment les préfets et les collectivités territoriales) des études et expertises sur des sujets financiers complexes et/ou à forts enjeux. Elles peuvent ainsi accompagner des projets d'investissements par la réalisation d'une étude de faisabilité et de soutenabilité¹³¹.

En 2022, les collectivités territoriales ont sollicité 37 demandes d'expertises et d'études rapides et ciblées, soit en moyenne 3 demandes par MRCDP. Au regard du nombre de projets d'investissement, la saisine des MRCDP paraît ainsi marginale aujourd'hui.

Le taux de satisfaction des collectivités territoriales à l'égard des prestations des MRCDP s'élève à 93 % en 2022, un niveau stable par rapport à 2021.

L'offre des MRCDP est complétée par une offre de proximité, les conseillers aux décideurs locaux (CDL), qui sont déployés auprès de chaque EPCI et de ses communes membres. La majeure partie (54 % en 2022) des fonctions du CDL relèvent du conseil budgétaire et comptable. Les missions financières, économiques et patrimoniales, dans lesquelles pourraient être comprises les études portant sur les investissements, représentent 10 % de l'activité des CDL en 2022.

3.4. Les chambres régionales des comptes pourraient développer, sur demande des collectivités de grande taille, l'évaluation financière des investissements d'ampleur

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3DS, instaure en son article 229 une nouvelle mission d'évaluation des politiques publiques territoriales par les chambres régionales des comptes (CRC).

¹³¹ Source : DGFIP.

Annexe V

Elle prévoit ainsi que le président d'un conseil régional, d'un conseil départemental, du conseil d'une métropole ou d'une communauté urbaine peut saisir la CRC pour avis sur les conséquences de tout projet d'investissement exceptionnel dont il assure la maîtrise d'ouvrage.

Le décret n° 2022-149 du 8 décembre 2022 relatif à l'évaluation des politiques publiques territoriales par les chambres régionales des comptes précise les modalités d'application de cette disposition :

- ◆ le montant prévisionnel total des dépenses pour l'ensemble de l'opération d'investissement doit être supérieur ou égal à 10 % des recettes réelles de fonctionnement du budget de l'exercice antérieur à celui au cours duquel intervient la saisine, ou à 50 M€ ;
- ◆ la chambre rend un avis motivé, dans lequel elle examine l'économie générale du projet et estime son incidence sur la situation financière de la collectivité ou de l'EPCI ;
- ◆ l'avis est établi dans un délai maximum de six mois à compter de la saisine ;
- ◆ l'avis doit donner lieu à un débat de l'assemblée délibérante et est publié par la CRC.

Cette nouvelle faculté permet de disposer d'un avis extérieur pour les investissements de grande ampleur, et sur les risques qu'ils font peser sur les finances des collectivités territoriales demandeuses. Compte tenu de son caractère récent, la mission ne l'a pas évaluée.

ANNEXE VI

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. PARLEMENT	1
1.1. Assemblée nationale	1
1.2. Sénat	1
2. COUR DES COMPTES	1
3. SERVICES CENTRAUX ET DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT	1
3.1. Cabinets ministériels	1
3.1.1. <i>Cabinet de la Première ministre</i>	<i>1</i>
3.1.2. <i>Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique</i>	<i>1</i>
3.1.3. <i>Cabinet du ministre délégué chargé des comptes publics</i>	<i>1</i>
3.1.4. <i>Cabinet du ministre délégué chargé de l'industrie</i>	<i>2</i>
3.1.5. <i>Cabinet de la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité</i>	<i>2</i>
3.2. Services de la Première ministre	2
3.2.1. <i>Secrétariat général à la planification écologique</i>	<i>2</i>
3.2.2. <i>Secrétariat général pour l'investissement</i>	<i>2</i>
3.3. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique	2
3.3.1. <i>Inspection générale des finances</i>	<i>2</i>
3.3.2. <i>Direction du budget</i>	<i>2</i>
3.3.3. <i>Direction générale du Trésor</i>	<i>3</i>
3.3.4. <i>Direction générale des finances publiques</i>	<i>3</i>
3.3.5. <i>Institut national de la statistique et des études économiques</i>	<i>3</i>
3.3.6. <i>Conseil de normalisation des comptes publics</i>	<i>4</i>
3.4. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires	4
3.4.1. <i>Direction générale des collectivités locales</i>	<i>4</i>
3.4.2. <i>Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature</i>	<i>4</i>
3.4.3. <i>Direction générale de l'énergie et du climat</i>	<i>4</i>
3.4.4. <i>Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités</i>	<i>5</i>
3.5. Ministère de la Santé et de la Prévention	5
3.5.1. <i>Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques</i>	<i>5</i>
3.6. Services déconcentrés de l'État	5
3.6.1. <i>Ardennes</i>	<i>5</i>
3.6.2. <i>Ariège</i>	<i>5</i>
3.6.3. <i>Doubs</i>	<i>6</i>
3.6.4. <i>Hauts-de-France et Nord</i>	<i>6</i>
3.6.5. <i>Hauts-de-Seine</i>	<i>7</i>
3.6.6. <i>Normandie et Seine-Maritime</i>	<i>7</i>
4. COMITÉ DES FINANCES LOCALES	7
4.1. Observatoire des finances et de la gestion publique locales	8
5. ASSOCIATIONS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	8
5.1. Régions de France	8
5.2. Association des départements de France	8
5.3. Association des maires de France	8

5.4. Intercommunalités de France	8
5.5. Fédération nationale des communes concédantes et régies (FNCCR).....	8
5.6. Association finances-gestion-évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE).....	8
6. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LEURS GROUPEMENTS.....	9
6.1. Communes	9
6.1.1. Ardennes.....	9
6.1.2. Ariège.....	9
6.1.3. Doubs.....	9
6.1.4. Haut-Rhin.....	10
6.1.5. Nord.....	10
6.1.6. Val-de-Marne.....	10
6.2. Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre	10
6.2.1. Ardennes.....	10
6.2.2. Ariège.....	11
6.2.3. Doubs.....	11
6.2.4. Nord.....	11
6.3. Départements	12
6.3.1. Conseil départemental des Ardennes	12
6.3.2. Conseil départemental de l'Ariège.....	12
6.3.3. Conseil départemental du Doubs.....	12
6.3.4. Conseil départemental de Gironde	12
6.3.5. Conseil départemental des Hauts-de-Seine	12
6.4. Régions	13
6.4.1. Région Grand Est.....	13
6.4.2. Région Hauts-de-France.....	13
6.4.3. Région Île-de-France.....	13
6.4.4. Région Nouvelle-Aquitaine.....	13
6.5. Syndicats.....	13
7. OPÉRATEURS DE L'ÉTAT	13
7.1. Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT).....	13
7.2. Agence nationale du sport (ANS)	14
7.3. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)	14
7.4. Agence de la transition écologique (Ademe)	14
8. BANQUES.....	14
8.1. Agence France Locale	14
8.2. Banque des territoires	14
8.3. La Banque postale.....	14
8.4. BPCE	14
8.5. Société de financement local (SFIL)	15
9. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES.....	15
9.1. Institute for Climate Economics.....	15
9.2. Cabinets de conseil.....	15
9.3. Universitaires	15

1. Parlement

1.1. Assemblée nationale

- ♦ M. Thomas Cazenave, ministre délégué chargé des Comptes publics, rencontré dans le cadre de ses fonctions de député de la première circonscription de la Gironde, président de la délégation de l'Assemblée nationale aux collectivités territoriales et à la décentralisation

1.2. Sénat

- ♦ M^{me} Françoise Gatel, sénatrice d'Ille-et-Vilaine, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation

2. Cour des comptes

- ♦ M. Jean-Pierre Viola, conseiller maître
- ♦ M. Benoît Lion, conseiller référendaire en service extraordinaire
- ♦ M. Jean-Baptiste Olivier, conseiller référendaire en service extraordinaire
- ♦ M^{me} Sylvie Le Teuff-Lefrère, vérificatrice

3. Services centraux et déconcentrés de l'État

3.1. Cabinets ministériels

3.1.1. Cabinet de la Première ministre

- ♦ M. Philippe Lonné, conseiller budget, fonction publique, réforme de l'État, chef du pôle
- ♦ M. Renan Mégy, conseiller des collectivités territoriales, adjoint au chef du pôle
- ♦ M. Louis d'Humières, conseiller technique budget
- ♦ M^{me} Taline Aprikian, conseillère technique territoires

3.1.2. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- ♦ M^{me} Clémence Lenoir, conseillère en charge de la macroéconomie

3.1.3. Cabinet du ministre délégué chargé des comptes publics

- ♦ M. Richard Bordignon, conseiller budgétaire et finances locales

3.1.4. Cabinet du ministre délégué chargé de l'industrie

- ♦ M. Éric Paridimal, conseiller électronique, innovation, industrie du futur et Europe

3.1.5. Cabinet de la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité

- ♦ M. Simon Chassard, directeur de cabinet

3.2. Services de la Première ministre

3.2.1. Secrétariat général à la planification écologique

- ♦ M^{me} Cécilia Berthaud, secrétaire générale adjointe à la planification écologique
- ♦ M^{me} Anne Clerc, cheffe du pôle territoires et filières économiques
- ♦ M^{me} Léa Boudet, directrice de programme financement et budget des transitions écologique et énergétique

3.2.2. Secrétariat général pour l'investissement

- ♦ M^{me} Géraldine Leveau, secrétaire générale adjointe
- ♦ M. Marc-Antoine Lacroix, directeur de l'évaluation des investissements publics

3.3. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

3.3.1. Inspection générale des finances

- ♦ M. Hippolyte d'Albis, inspecteur général des finances, responsable du pôle Économie
- ♦ M. Christophe Baulinet, inspecteur général des finances
- ♦ M^{me} Marie-Christine Lepetit, inspectrice générale des finances
- ♦ M^{me} Selma Mahfouz, inspectrice générale des finances, rapporteure de la mission relative aux incidences économiques de l'action pour le climat
- ♦ M. Laurent Trupin, inspecteur général des finances
- ♦ M. Émile Blaison, inspecteur des finances, ancien directeur de l'éducation du département des Yvelines
- ♦ M. Cédric Dutruel, inspecteur des finances, ancien directeur général adjoint Ressources humaines et juridiques du conseil départemental du Pas-de-Calais

3.3.2. Direction du budget

- ♦ M^{me} Mélanie Joder, directrice du budget
- ♦ M. Clément Boisnaud sous-directeur des budgets de la défense, de la sécurité et de l'administration gouvernementale, générale et territoriale de l'État

Annexe VI

- ◆ M. Sébastien Doumeix, adjoint au sous-directeur des budgets de la défense, de la sécurité et de l'administration gouvernementale, générale et territoriale de l'État
- ◆ M. Thomas Espeillac, chef du bureau de la politique budgétaire
- ◆ M. Thibaut Roulon, chef du bureau des collectivités locales
- ◆ M^{me} Aurélie Weber, cheffe du bureau des opérateurs et des organismes publics d'État
- ◆ M^{me} Pauline Grégoire-Marchand, adjointe au chef du bureau de la politique budgétaire
- ◆ M. Paul Dolléans, adjoint au chef du bureau des collectivités locales

3.3.3. Direction générale du Trésor

- ◆ M. Antoine Deruennes, chef de service des politiques publiques
- ◆ M. Clovis Kerdrain, sous-directeur finances publiques
- ◆ M. Guillaume Vidal, chef du bureau analyse transversale des finances publiques
- ◆ M^{me} Philippine Richer, adjointe au chef du bureau analyse transversale des finances publiques
- ◆ M. Jean Bensaid, directeur de la mission d'appui au financement des infrastructures (FININFRA)

3.3.4. Direction générale des finances publiques

3.3.4.1. Services centraux

- ◆ M. Jérôme Fournel, directeur général
- ◆ M. Antoine Magnant, directeur adjoint
- ◆ M. Guillaume Robert, chef du service des collectivités locales
- ◆ M^{me} Charlotte Baratin, sous-directrice de la gestion comptable et financière des collectivités locales
- ◆ M. Jean-Philippe Espic, sous-directeur du conseil fiscal, financier et économique
- ◆ M. Rémi Verneau, chef du bureau du conseil fiscal et de la valorisation financière du secteur public local et du secteur public de santé
- ◆ M. Carlos Gouveia, responsable du projet « Attractivité des territoires »

3.3.4.2. Direction de l'immobilier de l'État

- ◆ M. Alain Resplandy-Bernard, directeur
- ◆ M. Nicolas Blondel, chef de l'équipe projet

3.3.5. Institut national de la statistique et des études économiques

- ◆ M. Guillaume Houriez, chef du département des comptes nationaux
- ◆ M. Bastien Virely, chef d'unité au département des comptes nationaux

3.3.6. Conseil de normalisation des comptes publics

- ◆ M. Michel Prada, inspecteur général des finances honoraire, président
- ◆ M. Jean-Pierre Menanteau, inspecteur général des finances, membre du collège

3.4. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

3.4.1. Direction générale des collectivités locales

- ◆ M^{me} Cécile Raquin, directrice générale
- ◆ M. Christophe Bernard, sous-directeur chargé des élus locaux et de la fonction publique territoriale
- ◆ M. Thomas Fauconnier, sous-directeur des finances locales et de l'action économique
- ◆ M^{me} Aude Le Rest, inspectrice de l'administration en assistance auprès de la direction générale des collectivités locales en charge du budget vert
- ◆ M. Yoann Geneslay, chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière
- ◆ M. Benoît de Lapasse, adjoint au chef du département des études et des statistiques locales
- ◆ M. Guillaume Henriot, responsable des montages financiers complexes et de l'analyse financière

3.4.2. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

- ◆ M^{me} Sylvie Escande-Vilbois, directrice de projet
- ◆ M^{me} Anne-Lorraine Lattraye, sous-directrice territoires et usagers
- ◆ M. Damien Lamotte, sous-directeur eau et biodiversité
- ◆ M^{me} Julie Percelay, adjointe à la sous-directrice animation territoriale et appui politiques de préservation des écosystèmes
- ◆ M. Christophe Suchel, adjoint au sous-directeur de l'aménagement durable
- ◆ M^{me} Fanny Cusin-Masset, conseillère auprès de la sous-directrice territoires et usagers
- ◆ M. Simon Huffeteau, coordinateur gouvernemental du plan de rénovation énergétique des bâtiments
- ◆ M^{me} Mélanie Calvet, cheffe de projet parc tertiaire
- ◆ M^{me} Christine Motard, adjointe à la responsable de la mission performance
- ◆ M. Thierry Verrecchia, responsable produit chez Aides-territoires

3.4.3. Direction générale de l'énergie et du climat

- ◆ M. Laurent Michel, directeur général
- ◆ M. Mickaël Thiery, sous-directeur de l'action climatique
- ◆ M^{me} Marie Carrega, cheffe du bureau adaptation au changement climatique
- ◆ M^{me} Lisa Bostvironnois, chargée de mission au bureau adaptation au changement climatique
- ◆ M^{me} Isabelle Cabanne, chargée de mission au bureau atténuation
- ◆ M. Fabien Doisne, chargé de mission territorialisation, bureau émission et stratégie nationale bas carbone

3.4.4. Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités

- ◆ M. Thierry Coquil, directeur général
- ◆ M. Pierre-Yves Appert, adjoint à la sous-directrice de la multimodalité, de l'innovation, du numérique et des territoires
- ◆ M. Yves Duclère, adjoint à la sous-directrice du budget, de la synthèse stratégique et de l'appui aux services

3.5. Ministère de la Santé et de la Prévention

3.5.1. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

- ◆ M^{me} Julie Labarthe, sous-directrice de l'observation de la solidarité
- ◆ M^{me} Layla Ricroch, cheffe du bureau « handicap, dépendance »

3.6. Services déconcentrés de l'État

3.6.1. Ardennes

3.6.1.1. Préfecture

- ◆ M. Alain Bucquet, préfet des Ardennes
- ◆ M. Joël Dubreuil, secrétaire général de la préfecture, sous-préfet de l'arrondissement de Charleville-Mézières
- ◆ M. Thomas Royer, directeur adjoint de la coordination et de l'appui aux territoires
- ◆ M. Vivien Deleplace, chef du bureau du contrôle budgétaire et des dotations de l'État
- ◆ M^{me} Nelly Augé, cheffe du pôle de soutien à l'investissement local

3.6.1.2. Direction départementale des finances publiques

- ◆ M. Dominique Œuf, directeur adjoint
- ◆ M^{me} Béatrice Petit, comptable

3.6.1.3. Direction départementale des territoires

- ◆ M. Christophe Fradier, directeur

3.6.2. Ariège

3.6.2.1. Préfecture

- ◆ M. Simon Bertoux, préfet de l'Ariège
- ◆ M^{me} Catherine Lupion, sous-préfète de Saint-Girons
- ◆ M. Jean-Baptiste Morinaud, sous-préfet de Pamiers

Annexe VI

- ◆ M. Guillaume Afonso, directeur de cabinet
- ◆ M. Nicolas Laurain, directeur par intérim de la coordination interministérielle et de l'appui territorial
- ◆ M. Thierry Candebat, chef de bureau de l'appui territorial
- ◆ M^{me} Stéphanie Simonet, chargée de mission
- ◆ M^{me} Emmanuelle Saurat, chargée de mission

3.6.2.2. Direction départementale des finances publiques

- ◆ M. Marc Cocchio, directeur adjoint

3.6.3. Doubs

3.6.3.1. Préfecture

- ◆ M. Jean-François Colombet, préfet du Doubs
- ◆ M. Philippe Portal, secrétaire général de la préfecture du Doubs, sous-préfet de l'arrondissement de Besançon
- ◆ M. Cyril Theillet, directeur de la coordination interministérielle et des collectivités territoriales
- ◆ M. François Vinot, chef du bureau de l'appui territorial

3.6.3.2. Direction départementale des finances publiques

- ◆ M^{me} Chantal Goubert, directrice départementale
- ◆ M. Sylvain Chevrot, chef du pôle réseau

3.6.4. Hauts-de-France et Nord

3.6.4.1. Secrétariat général

- ◆ M^{me} Fabienne Decottignies, secrétaire générale de la préfecture du Nord
- ◆ M. Etienne Iranes, directeur des relations avec les collectivités territoriales
- ◆ M^{me} Astrid Tombeux, directrice de la coordination des politiques interministérielles
- ◆ M. Romain Mary, adjoint au chef du bureau de l'intercommunalité et des finances locales

3.6.4.2. Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR)

- ◆ M. Jean-Gabriel Delacroy, secrétaire général pour les affaires régionales
- ◆ M. Xavier Fouquart, chargé de mission développement territorial et contractualisation infrarégionales
- ◆ M. Stéphane Leleu, chargé de mission développement et intelligence économiques
- ◆ M. Benoit Houilleux, adjoint au chargé de mission développement territorial et contractualisation infrarégionales

3.6.4.3. Direction régionale des finances publiques

- ♦ M. Christophe Milh, directeur du pôle de la gestion publique
- ♦ M. Gilles Dubost, directeur de la mission régionale de conseil aux décideurs publics

3.6.4.4. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

- ♦ M. Matthieu Dewas, directeur régional adjoint de l'environnement, de l'aménagement et du logement

3.6.5. Hauts-de-Seine

3.6.5.1. Préfecture

- ♦ M. Pascal Gaudi, secrétaire général
- ♦ M^{me} Sophie Guiroy, secrétaire générale adjointe
- ♦ M. Jean-Pierre de Cours, directeur des affaires juridiques et de l'administration locale

3.6.5.2. Direction départementale des finances publiques

- ♦ M^{me} Maïté Gabet, directrice départementale
- ♦ M^{me} Sophie Mantel, directrice du pôle gestion publique
- ♦ M^{me} Line Maddaloni, responsable de la division des collectivités territoriales

3.6.6. Normandie et Seine-Maritime

3.6.6.1. Direction régionale des finances publiques

- ♦ M^{me} Laurence Akkache, adjointe du pôle animation du réseau
- ♦ M. Éric Fauchet, chef de la division expertise et action économique
- ♦ M. Emmanuel Lede, chef de la division secteur public local
- ♦ M. Geoffrey Ledoux, chargé d'études pour la mission régionale de conseil aux décideurs publics
- ♦ M. Antoine Strasser, chargé d'études pour la mission régionale de conseil aux décideurs publics

4. Comité des finances locales

- ♦ M. André Laignel, ancien secrétaire d'État, maire d'Issoudun, président du comité des finances locales

4.1. Observatoire des finances et de la gestion publique locales

- ◆ M. Thomas Rougier, secrétaire général
- ◆ M. Nicolas Laroche, chargé de mission
- ◆ M. Samuel Lerestif, chargé de mission

5. Associations des collectivités territoriales

5.1. Régions de France

- ◆ M. Philippe Bailbé, délégué général
- ◆ M. William Tissandier, conseiller finances

5.2. Association des départements de France

- ◆ M. François Sauvadet, président
- ◆ M. Bernard Schmeltz, directeur général

5.3. Association des maires de France

- ◆ M^{me} Nathalie Brodin, responsable finances et fiscalité locales

5.4. Intercommunalités de France

- ◆ M. Sébastien Miossec, président délégué
- ◆ M^{me} Floriane Boulay, directrice générale
- ◆ M. Simon Mauroux, responsable du pôle institutions, droit et administration

5.5. Fédération nationale des communes concédantes et régies (FNCCR)

- ◆ M. Pascal Sokoloff, directeur général
- ◆ M. Charles Antoine Gautier, directeur adjoint
- ◆ M. David Beauvisage, secrétaire général
- ◆ M. Régis Taisne, chef du département eau

5.6. Association finances-gestion-évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE)

- ◆ M. Pascal Bellemin, président, directeur des finances, du pilotage de gestion et des affaires juridiques au conseil départemental de la Savoie
- ◆ M^{me} Catherine Coulin, première vice-présidente, directrice adjointe finances, affaires juridiques, évaluation au conseil départemental de Meurthe-et-Moselle
- ◆ M. Bruno Stavy, directeur adjoint aux finances de la région Occitanie
- ◆ M. Damien Delaine, directeur adjoint mutualisé des finances de Valence Romans Agglo

6. Collectivités territoriales et leurs groupements

6.1. Communes

6.1.1. Ardennes

Commune de Charleville-Mézières

- ♦ M. Boris Ravignon, maire de Charleville-Mézières, président de la communauté d'agglomération Ardenne Métropole
- ♦ M^{me} Catherine Truillard, directrice des finances et de la commande publique de Charleville-Mézières et de la communauté d'agglomération Ardenne Métropole

6.1.2. Ariège

Commune de Foix

- ♦ M. Norbert Méler, maire de Foix et président de l'association des maires de l'Ariège
- ♦ M. Jean-François Gavelle, adjoint aux finances
- ♦ M. Franck Tourtarel, directeur des finances
- ♦ M^{me} Maryse Loubet, directrice générale adjointe

Commune de Pamiers

- ♦ M^{me} Frédérique Thiennot, maire de Pamiers
- ♦ M. Geoffroy Simonetti, directeur général des services

Commune d'Ax-les-Thermes

- ♦ M. Dominique Fourcade, maire d'Ax-les-Thermes, vice-président du pôle d'équilibre territorial et rural
- ♦ M^{me} Juliette Filleau, directrice générale des services

Commune de Castillon-en-Couserans

- ♦ M. Patrick Timbart, maire de Castillon-en-Couserans

Commune de Dun

- ♦ M. Florent Pauly, maire de Dun

Commune de Seix

- ♦ M^{me} Hélène Nirascou, maire de Seix
- ♦ M^{me} Georgette Bielle, première adjointe en charge des finances

6.1.3. Doubs

Commune de Besançon

- ♦ M^{me} Anne Vignot, maire de Besançon et présidente de Grand Besançon Métropole
- ♦ M. Anthony Poulin, adjoint en charge des finances et de la coordination des actions de résilience

Annexe VI

Commune de Gilley

- ◆ M. Gilbert Marguet, maire de Gilley

Commune de Valentigney

- ◆ M. Philippe Gautier, maire de Valentigney
- ◆ M. Stéphane Audinot, directeur général adjoint, directeur des services techniques et du développement urbain

6.1.4. Haut-Rhin

Commune de Zimmerbach

- ◆ M. Benjamin Huin-Morales, maire de Zimmerbach, inspecteur des finances

6.1.5. Nord

Commune de Lille

- ◆ M^{me} Marion Gautier, adjointe chargée des finances
- ◆ M. Bertrand Asseray, directeur général adjoint finances et moyens

6.1.6. Val-de-Marne

Commune du Perreux-sur-Marne

- ◆ M. Gilles Carrez, ancien député, maire du Perreux-sur-Marne

6.2. Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

6.2.1. Ardennes

Communauté d'agglomération Ardenne Métropole

- ◆ M. Jean-Marc Roscigni, directeur général des services

Communauté de communes des Ardennes Rives de Meuse

- ◆ M. Bernard Dekens, président de la communauté de communes des Ardennes Rives de Meuse
- ◆ M. Marc-Henri Ligonèche, directeur général des finances
- ◆ M^{me} Coralie Vandavelde, responsable du pôle finances
- ◆ M. Charles-Henri Raffin, collaborateur auprès du cabinet du président

Communauté de communes des Crêtes préardennaises

- ◆ M. Jean-Marie Oudart, deuxième vice-président chargé de la transition, de l'agriculture durable et des mobilités, maire de Poix-Terron
- ◆ M. François Squevin, directeur général des services
- ◆ M^{me} Béatrice Gaucher, responsable du service comptabilité

6.2.2. Ariège

Communauté d'agglomération du Pays Foix – Varilhes

- ♦ M. Thomas Fromentin, président de la communauté d'agglomération du Pays Foix – Varilhes, conseiller municipal de Foix
- ♦ M. François Fornero, directeur général des services
- ♦ M^{me} Stéphanie Braquet, directrice du pôle développement et cohésion territoriale, cheffe de projet Action Cœur de Ville

Communauté de communes Couserans Pyrénées

- ♦ M. Patrick Laffont, vice-président de la communauté de communes Couserans Pyrénées en charge des finances
- ♦ M^{me} Marie-Christine Claustre, directrice générale des services
- ♦ M^{me} Carole Méda, directrice des finances

Communauté de communes de la Haute-Ariège

- ♦ M. Alain Naudy, président de la communauté de communes de la Haute-Ariège, maire d'Orlu
- ♦ M. Gilles Bloqué, directeur général des services

Communauté de communes du Pays de Mirepoix

- ♦ M. Alain Toméo, président de la communauté de communes du Pays de Mirepoix, président du pôle d'équilibre territorial et rural de l'Ariège, maire de Saint-Quentin-la-Tour

Communauté de communes de Portes d'Ariège Pyrénées

- ♦ M. Alain Rochet, président de la communauté de communes de Portes d'Ariège Pyrénées
- ♦ M. Jean-Pierre Vilespey, directeur général des services

6.2.3. Doubs

Grand Besançon Métropole

- ♦ M. Gabriel Baulieu, vice-président chargé des finances

Communauté de communes Doubs Baumoises

- ♦ M. Jean-Claude Maurice, président de la communauté de communes du Doubs Baumoises

Communauté de communes de Montbenoît

- ♦ M^{me} Elisabeth Viennet, présidente de la communauté de communes de Montbenoît

6.2.4. Nord

Métropole européenne de Lille

- ♦ M. Alain Bernard, vice-président de la métropole européenne de Lille chargé des finances, maire de Bouvines
- ♦ M^{me} Béatrice Marchal, directrice générale adjointe chargée des finances
- ♦ M^{me} Élise Rognon, cheffe de mission stratégique auprès de la directrice générale adjointe chargée des finances

Communauté de communes Cœur de l'Avesnois

- ◆ M. Patrick Dehen, premier vice-président de la communauté de communes Cœur de l'Avesnois, maire de Solre-le-Château
- ◆ M. Sébastien Pierchon, directeur général adjoint

6.3. Départements

6.3.1. Conseil départemental des Ardennes

- ◆ M. Noël Bourgeois, président du conseil départemental des Ardennes
- ◆ M. Igor Dupin, directeur général des services
- ◆ M. Arnaud Gonda, directeur général adjoint chargé du développement territorial
- ◆ M. David Guiost, directeur des finances

6.3.2. Conseil départemental de l'Ariège

- ◆ M^{me} Christine Téqui, présidente du conseil départemental de l'Ariège
- ◆ M. Francis Déjean, directeur général des services
- ◆ M^{me} Sarah Mélouli, directrice de cabinet
- ◆ M. François Parsi, directeur des affaires financières

6.3.3. Conseil départemental du Doubs

- ◆ M. Olivier Billot, vice-président en charge de la gestion et de l'optimisation financière
- ◆ M^{me} Marie-Pascale Galmiche, directrice des finances et de l'achat
- ◆ M^{me} Bénédicte Bourlier, directrice adjointe des finances et de l'achat

6.3.4. Conseil départemental de Gironde

- ◆ M. Jean-Luc Gleyze, président du conseil départemental
- ◆ M. Arnaud Arfeuille, vice-président finances
- ◆ M. Gui Cordier, collaborateur de cabinet

6.3.5. Conseil départemental des Hauts-de-Seine

- ◆ M. Jérôme Dian, directeur général des services
- ◆ M. Hervé Kerleau, directeur général adjoint du pôle finances, commande publique et logistique
- ◆ M. Alexandre Bernusset, directeur général adjoint du pôle attractivité, culture et territoire
- ◆ M. Pol Creignou, directeur général adjoint du pôle éducation, maintenance et construction
- ◆ M^{me} Hélène Pierre, directrice adjointe des finances et cheffe du service dialogue de gestion

6.4. Régions

6.4.1. Région Grand Est

- ♦ M. François Werner, inspecteur général des finances, vice-président du Conseil régional du Grand Est, vice-président de la métropole du Grand Nancy, maire de Villers-lès-Nancy

6.4.2. Région Hauts-de-France

- ♦ M^{me} Audrey Démaretz, directrice générale des services
- ♦ M^{me} Vanina Noirot, directrice générale adjointe du pôle ressources

6.4.3. Région Île-de-France

- ♦ M^{me} Laure Deltour, directrice de cabinet adjointe au conseil régional d'Ile de France
- ♦ M. Paul Bérard, directeur général adjoint des services, chargé des finances
- ♦ M^{me} Sylvie Vidal, adjointe au directeur général adjoint chargé des finances
- ♦ M^{me} Cécile Rodriguez, responsable de la mission contrôle de gestion et décisionnel financier
- ♦ M. Colin Maunoury, responsable budgétaire sectoriel

6.4.4. Région Nouvelle-Aquitaine

- ♦ M. François Poupard, directeur général des services
- ♦ M^{me} Laurence Tartour, conseillère technique du président de la région

6.5. Syndicats

Syndicat départemental d'énergies de l'Ariège

- ♦ M^{me} Frédérique Massat, ancienne député, directrice générale du syndicat départemental d'énergies de l'Ariège
- ♦ M. Emmanuel Huet, directeur administratif et financier

Syndicat d'énergies du Doubs

- ♦ M. Patrick Corne, président du syndicat d'énergies du Doubs
- ♦ M. David Mourot, directeur général
- ♦ M. Christophe Bidal, directeur adjoint, responsable du pôle énergie

7. Opérateurs de l'État

7.1. Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT)

- ♦ M. Stanislas Bourron, directeur général
- ♦ M^{me} Agnès Reiner, directrice générale déléguée à l'appui opérationnel et stratégique

7.2. Agence nationale du sport (ANS)

- ◆ M. Frédéric Sanaur, directeur général
- ◆ M^{me} Agathe Barbieux, directrice du développement
- ◆ M^{me} Valérie Sapiana, responsable des équipements sportifs

7.3. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)

- ◆ M. Pascal Berteaud, directeur général
- ◆ M. Erick Lajarge, directeur général adjoint et directeur des programmes
- ◆ M^{me} Annabelle Ferry, directrice territoires et ville
- ◆ M. David Zambon, directeur des infrastructures de transport et matériaux

7.4. Agence de la transition écologique (Ademe)

- ◆ M. Baptiste Perrissin Fabert, directeur exécutif de l'expertise et des programmes
- ◆ M^{me} Joëlle Colosio, directrice exécutive adjointe des territoires

8. Banques

8.1. Agence France Locale

- ◆ M. Olivier Landel, directeur général
- ◆ M. Philippe Rogier, directeur institutions et territoires

8.2. Banque des territoires

- ◆ M^{me} Gisèle Rossat-Mignod, directrice du réseau
- ◆ M. Michel-François Delannoy, directeur du département appui aux territoires
- ◆ M. Pierre Laurent, directeur du développement à la direction des prêts

8.3. La Banque postale

- ◆ M. Serge Bayard, directeur général adjoint de la banque de financement et d'investissement de la Banque Postale
- ◆ M. Luc Alain Vervisch, directeur des études
- ◆ M^{me} Julie Marcoff, responsable d'études financières

8.4. BPCE

- ◆ M. Jacques Beyssade, membre du comité de direction générale, secrétaire général de BPCE
- ◆ M. Jacques-Olivier Hurbal, pôle banque de proximité et assurance, directeur du développement

- ♦ M. Philippe Jeanne, pôle finances, directeur de la gestion financière

8.5. Société de financement local (SFIL)

- ♦ M. Jérôme Saulière, directeur du développement durable
- ♦ M. Olivier Grimberg, directeur du secteur public local

9. Personnalités qualifiées

9.1. *Institute for Climate Economics*

- ♦ M^{me} Morgane Nicol, directrice de programme collectivités locales et climat, adaptation
- ♦ M. François Thomazeau, chef de projet senior collectivités et financement public
- ♦ M. Vivian Depoues, chef de projet senior adaptation et collectivités
- ♦ M^{me} Aurore Colin, cheffe de projet collectivités et investissement
- ♦ M. Guillaume Dolques, chercheur – adaptation au changement climatique

9.2. Cabinets de conseil

- ♦ M. Michel Klopfer, président fondateur du cabinet Michel Klopfer
- ♦ M. Loïc Mahévas, président de Ressources consultants finances
- ♦ M. Michaël Lecomte, directeur général délégué de Ressources consultants finances

9.3. Universitaires

- ♦ M. Patrick Criqui, directeur de recherche émérite au Centre national de la recherche scientifique et au laboratoire d'économie appliquée de Grenoble
- ♦ M. Christian Gollier, directeur général de la *Toulouse School of Economics*
- ♦ M. Jean Pisani-Ferry, professeur à Sciences Po Paris
- ♦ M^{me} Magali Reghezza, membre du Haut Conseil pour le Climat

ANNEXE VII

Diaporama de restitution



MINISTÈRE
DE L'ECONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

L'investissement des collectivités territoriales

Support de restitution

Inspection générale des finances

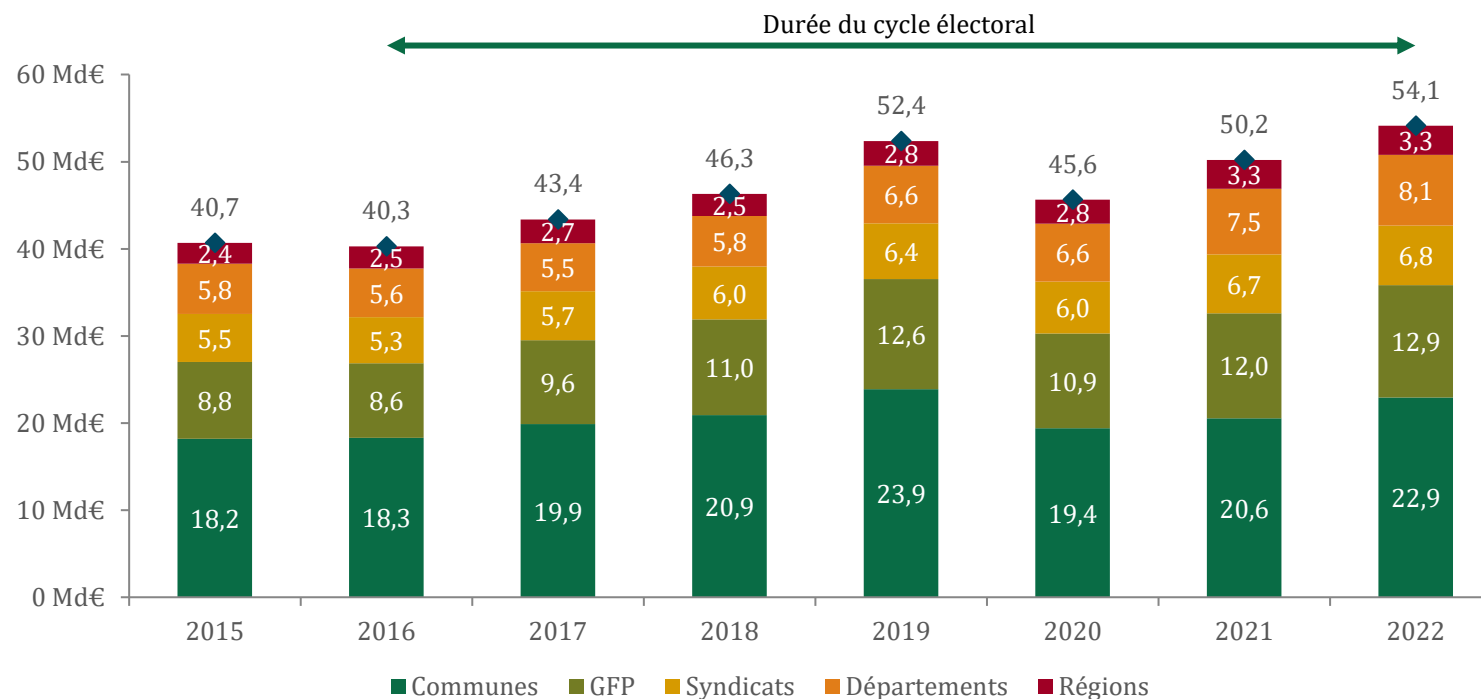
- I. État des lieux de l'investissement local**
- II. Enjeux principaux de l'investissement local**
- III. Leviers de financement**
- IV. Principales recommandations**

I. État des lieux de l'investissement local

Principaux investisseurs publics, les collectivités ont fait croître nettement leur investissement en valeur depuis 2015

I. État des lieux de l'investissement local

Dépenses d'équipement des collectivités territoriales entre 2015 et 2022



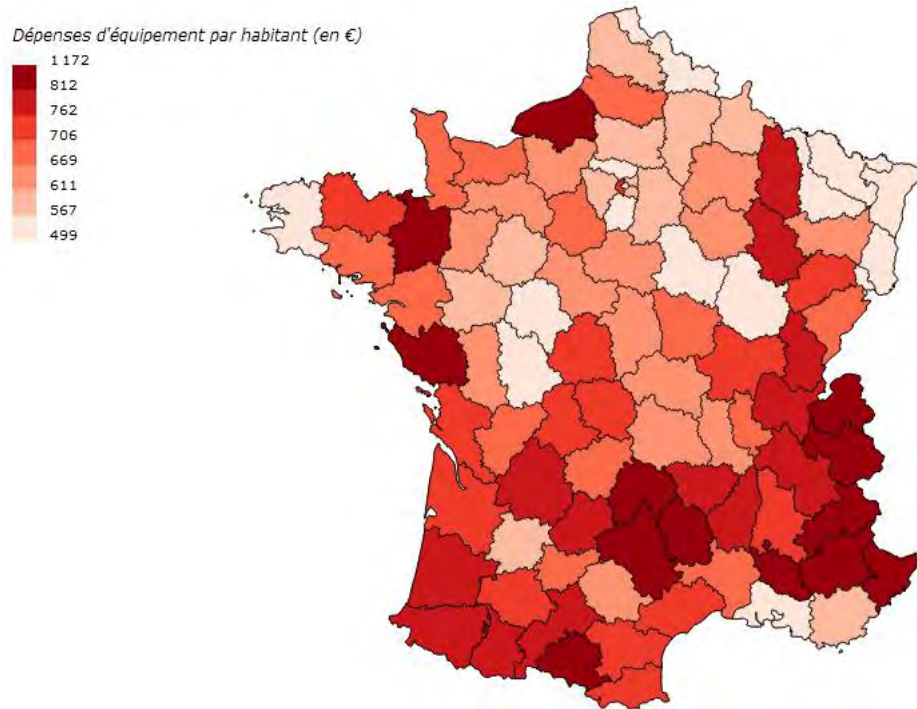
Source : DGFIP ; OFGL ; Champ : Paris et la métropole de Lyon sont comptabilisés parmi le bloc communal.

- Les collectivités représentent **58 % de la FBCF publique nationale en 2022** (54 % en 2016).
- En 2022, **2/3 des dépenses d'équipement sont le fait du bloc communal**
- L'intercommunalité ne progresse plus depuis 2018 (37 % des dépenses d'équipement du bloc communal en 2018, 38 % en 2022).
- **Les régions et les départements ont un important rôle de cofinanceurs** : en 2022, les régions versent 8,4 Md€ de subventions d'équipement (dont 1,2 Md€ au bloc communal), les départements 3,8 Md€ (dont 1,8 Md€ au bloc communal).

Les variations de dépenses d'équipement s'expliquent pour 40 % par des facteurs structurels

I. État des lieux de l'investissement local

Dépenses d'équipement consolidées à l'échelle du département (département et bloc communal) en 2022 (en € / hab)



Note de lecture : Plus un département investit (en dépenses d'équipement par habitant), plus il est coloré en couleur foncée.

→ Facteurs structurels explicatifs :

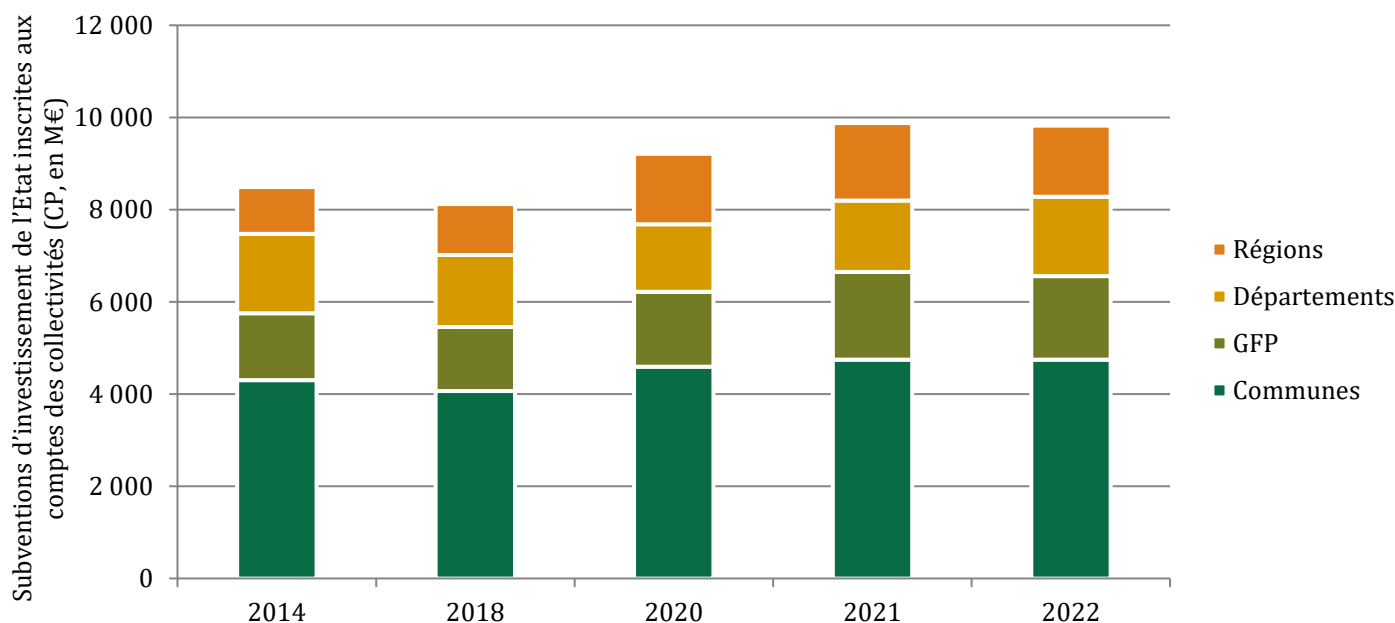
- **la géographie** : la montagne et la ruralité sont des caractéristiques corrélées à un investissement élevé
- **la pyramide des âges** : une population très jeune ou très âgée est corrélée à un niveau d'investissement plus faible
- **l'économie** : l'activité touristique, et plus largement l'activité économique du territoire, se traduisent par des investissements plus élevés

→ Outre les facteurs structurels, d'autres éléments expliquent les variations d'investissement d'un territoire à l'autre :

- **la situation financière** : un taux d'épargne qui s'améliore se traduit par une hausse de l'investissement l'année suivante
- **la mutualisation** : plus un EPCI mutualise ses dépenses, plus l'investissement du bloc communal s'accroît dans son ensemble
- **les choix de gestion**

L'Etat est le premier cofinancier de l'investissement local

Evolution des soutiens de l'Etat et de ses opérateurs à l'investissement des collectivités



Note : Ne sont pas incluses dans ce graphique les subventions aux communes de moins de 500 habitants et aux syndicats.

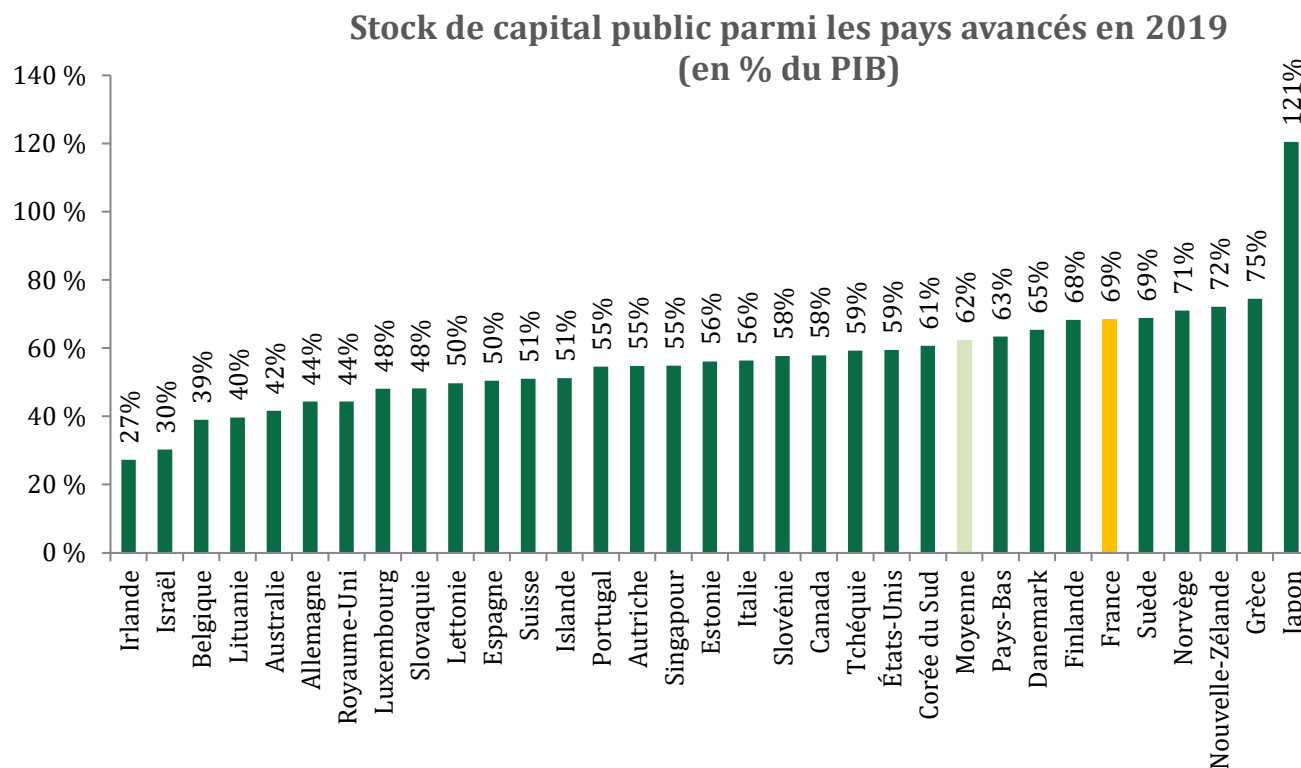
Source : Comptes des collectivités.

- Le soutien financier de l'Etat à l'investissement des collectivités s'accroît : +21% depuis 2018, soit +1,7 Md€
- L'investissement des collectivités est de plus en plus subventionné : les subventions de l'Etat représentaient 19,4 % des dépenses d'équipement en 2018-2019, 21,7 % en 2021-2022
- L'effet marginal des subventions sur l'investissement des collectivités est inférieur à 1 : pour 1 € supplémentaire de subvention d'investissement de l'Etat, les dépenses d'équipement des collectivités n'augmentent que de 0,7 à 0,8 €

II. Enjeux principaux de l'investissement local

Les enjeux de renouvellement du dense réseau d'équipements gérés par les collectivités sont insuffisamment pris en compte

II. Enjeux principaux de l'investissement local

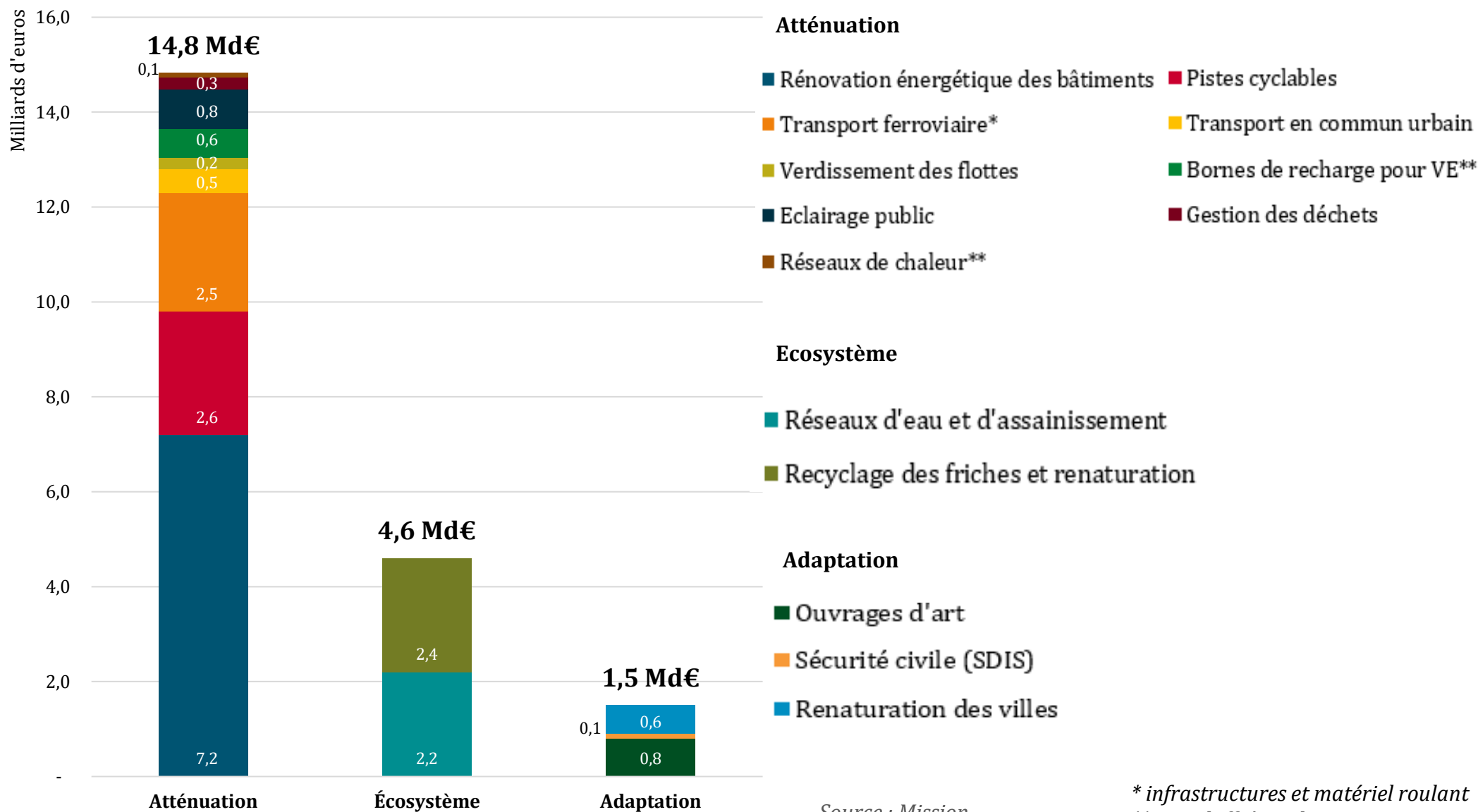


L'enjeu du renouvellement des infrastructures est fort :

- **les collectivités devraient allouer 80 % de leurs dépenses d'investissement à la rénovation de leur patrimoine pour le maintenir en l'état** (+ 10 p.p. depuis 2000, en lien avec la croissance du stock d'équipements)
- **fort enjeu sur les réseaux d'eau et d'assainissement** : rendement moyen de 81,5 %, inférieur à 77 % dans les services desservant moins de 10 000 habitants (le décret « fuites » de 2012 fixe un rendement minimal de 85%)

La transition environnementale pour les collectivités aurait un coût évalué à 21 Md€ / an d'ici à 2030

II. Enjeux principaux de l'investissement local

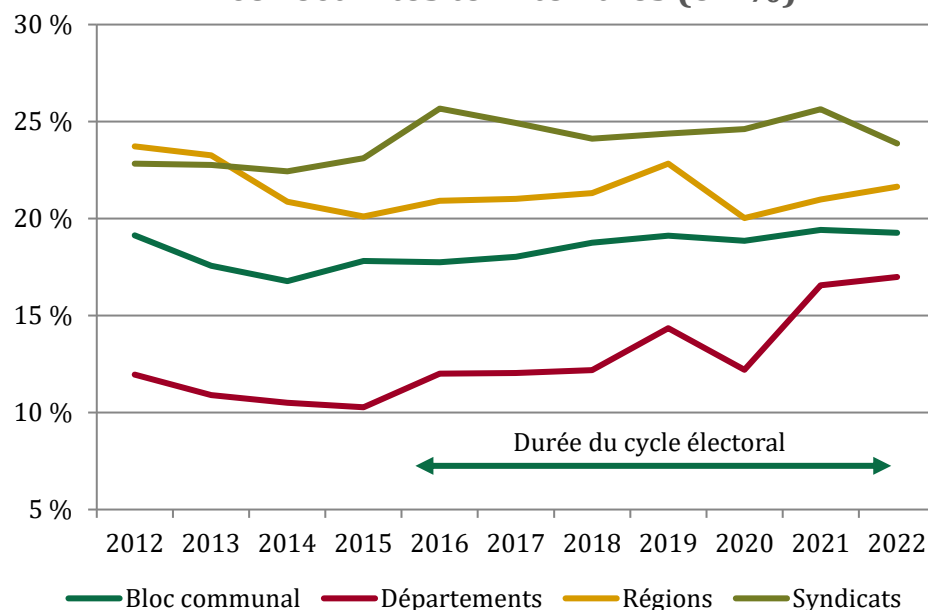


III. Leviers de financement

La situation financière agrégée des collectivités s'est améliorée depuis 2015, ce qui offre des marges pour investir

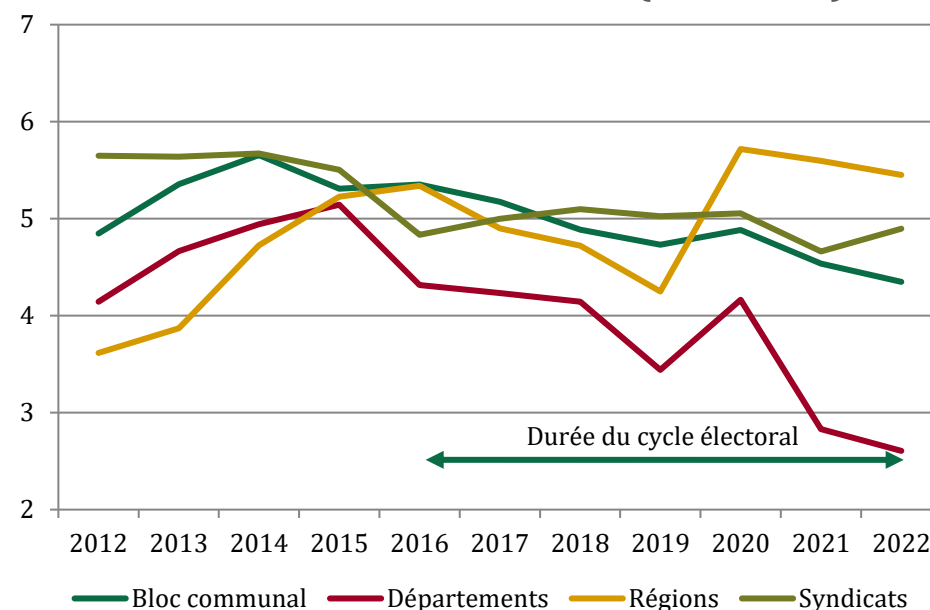
III. Leviers de financement

Évolution du taux d'épargne brute des collectivités territoriales (en %)



Source : DGFIP ; OFGL.

Évolution du délai de désendettement des collectivités territoriales (en années)



Source : DGFIP ; OFGL.

- Si les collectivités ramenaient leur trésorerie de fin 2022 au niveau de 2015 (en mois de dépenses), **elles pourraient mobiliser 20 Md€**
- Si les collectivités qui avaient fin 2022 un délai de désendettement < 5 ans le portaient à ce niveau, **elles pourraient mobiliser 57 Md€**
- **Les capacités financières ne sont toutefois pas équitablement réparties**, et la situation financière des régions est relativement moins favorable...
- ... Et la **conjoncture financière s'infléchit en 2023**

Des dépenses peuvent être réorientées pour tenir compte des transitions en cours

La transition écologique :

- Potentiel d'économies de fonctionnement associé à la rénovation énergétique des bâtiments et de l'éclairage public : **si les consommations baissent de 15 %, l'économie est de 1 Md€ / an**
- Potentiel d'économies d'investissement associées à la sobriété foncière : **la voirie neuve représente 1,44 Md€ d'investissements en 2022**
- Les dépenses d'investissement pour l'adaptation au changement climatique sont effectuées pour réduire les coûts de réparation des dommages dans le futur

La transition numérique permet d'optimiser les locaux administratifs (télétravail) : une baisse de 10 % de la surface du bâti administratif pourrait se traduire par des **réorientations d'investissement de 500 M€ annuels**

La transition démographique :

- En prolongeant les tendances actuelles de baisse du nombre d'élèves et de fermetures d'écoles, **les communes pourraient redéployer 115 M€ / an à horizon 2026**
- Les départements bénéficieraient également de redéploiements (non chiffrés)
- Cette transition n'est pas homogène géographiquement : les régions du sud et de l'ouest continueront à croître dans les années à venir
- A l'inverse, le vieillissement devrait se traduire par des besoins d'investissement supplémentaires (EHPAD et résidences autonomie)

Principales recommandations

Améliorer la visibilité des soutiens financiers de l'Etat et accroître leur capacité à orienter l'investissement des collectivités

IV. Principales recommandations

P1

Mener une **contractualisation plus substantielle avec les collectivités sur la transition écologique**, par le biais de CRTE comportant des engagements mutuels (*MTECT, préfectures*) :

- Partage d'un projet de territoire et lieu d'échanges préalables sur les projets d'investissement structurants
- Visibilité pluriannuelle sur les financements de l'Etat
- Objectifs de résultats en matière de politiques publiques

P2

Rationaliser les appels à projets de l'Etat et de ses opérateurs (*PM*) :

- Affirmer l'échelon départemental comme lieu de synthèse de l'information et d'arbitrage
- Visibilité sur les calendriers et dialogue en amont avec les collectivités sur les objectifs et les attendus
- Intégration, par défaut, des financements dans les dotations de l'Etat

P3

Rassembler les dotations de l'Etat autour de grands objectifs de politique publique afin de simplifier le paysage pour les collectivités et de faciliter les tours de table financiers (*DGCL*) :

- Une dotation « transition écologique », contractualisée
- Une dotation « cohésion des territoires », plus souple

P4

Mener un audit du FCTVA (6,4 Md€ en 2022), qui pourrait se traduire vers une réorientation progressive vers :

- un verdissement et/ou
- un renforcement de la section de fonctionnement pour les collectivités les plus défavorisées et/ou
- des économies (*DGCL, DGFIP, DB*)

Rendre l'investissement plus efficace et au meilleur coût

P5 Encourager la **mutualisation intercommunale** des équipements et des investissements structurants (*DGCL, préfectures*)

Harmoniser et étendre progressivement les **règles d'amortissement** sur les nouveaux investissements (*DGFiP, DGCL*)

- P6**
- Objectif : favoriser la mise en réserve par l'amortissement pour financer le renouvellement du patrimoine sur le long terme
 - Mettre fin à la possibilité de neutralisation de l'amortissement des bâtiments publics pour les départements et les régions. Permettre toutefois la neutralisation de dépenses cotées comme favorables à l'environnement dans le budget vert
 - Etendre le champ de l'amortissement obligatoire à la voirie
 - Harmoniser les règles d'amortissement obligatoire des communes de 10 000 habitants et plus avec celles des départements et régions

P7 Mener une réflexion sur l'extension de l'**évaluation socio-économique** aux investissements publics locaux (*SGPI, DGCL*)

P8 Placer le préfet de département au cœur de l'**offre territoriale des agences d'ingénierie** de l'Etat (ANCT, Ademe, Cerema), développer l'**ingénierie d'accompagnement à la réalisation de projets** dans le domaine de la transition écologique (*Première ministre, DGCL, DGALN*)

P9

Améliorer le suivi patrimonial des collectivités et généraliser un **compte financier unique – CFU** – si le rapport de bilan de l'expérimentation est concluant (DGFiP, DGCL)

- Objectif (notamment) : Améliorer la connaissance du patrimoine des collectivités territoriales et permettre le suivi des restes à réaliser des investissements
- Aujourd'hui, le compte administratif est du ressort de l'ordonnateur et le compte de gestion du comptable public. Le patrimoine est suivi par l'ordonnateur, sans agrégation des données à l'échelle nationale et avec une faible visibilité pour les services de l'État
- Le CFU a fait l'objet d'une expérimentation et un rapport de bilan devrait être remis cet automne

P10

Constituer un cadre de **budget vert** pour les collectivités territoriales, harmonisé au niveau national et fondé sur la comptabilité. Cette méthodologie devrait en premier lieu couvrir les investissements (DGCL, DGFiP, DB, CGDD)

P11

Approfondir et actualiser les évaluations menées par la mission s'agissant des besoins d'investissements et des économies possibles (OFGL)

ANNEXE VIII

Lettre de mission

Paris, le

2 6 JUIN 2023

Madame la cheffe de service,

La loi de finances pour 2023 prévoit la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique afin d'éclairer la préparation des textes financiers. Le dispositif proposé repose sur la conduite d'évaluations thématiques, menées annuellement sur l'ensemble du champ des administrations publiques (État, opérateurs, collectivités locales et sécurité sociale) et dont les conclusions sont transmises au Parlement chaque année, afin de nourrir les travaux parlementaires. Ces évaluations visent à identifier des mesures de maîtrise de la trajectoire des finances publiques dans une perspective pluriannuelle.

Les dépenses d'investissement des collectivités territoriales ont représenté 63,4 milliards d'euros en 2021, soit 23,6 % de leurs dépenses totales. L'investissement local au sens de la formation brute de capital fixe représente ainsi 58,7 % de l'investissement public. Compte tenu de leur volume, la mobilisation de ces investissements au service de la transition écologique est capitale, justifiant que les administrations publiques se dotent collectivement d'outils d'évaluation destinés à mieux les connaître.

Pour cela, je souhaite confier à l'Inspection générale des finances une mission sur les dépenses d'investissement de l'ensemble des collectivités territoriales (y compris les syndicats). Ces travaux aideront à fournir un diagnostic quantitatif et qualitatif pour identifier les bonnes pratiques de gestion, de maîtrise et de verdissement de la dépense publique, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.

La mission dressera un état des lieux de l'investissement public local, de sa répartition entre les catégories de collectivités, de son évolution récente, et de ses principales finalités. Elle proposera ensuite les critères, notamment sociaux, économiques et environnementaux, à l'aune desquels les investissements locaux peuvent être appréciés et évaluera ces derniers sur cette base, le cas échéant en étudiant de façon plus approfondie certaines collectivités représentatives de leur catégorie.

Le montant des investissements actuels des collectivités en faveur du climat et de ceux devant être réalisés pour atteindre les objectifs de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) fera notamment l'objet d'une proposition d'estimation par la mission.

Madame Catherine SUEUR
Cheffe du service de l'Inspection Générale des Finances
139, rue de Bercy
75572 PARIS CEDEX 12

Annexe VIII

Cet état des lieux précèdera la formulation de recommandations visant à renforcer le ciblage des investissements locaux et leur articulation avec les objectifs de transition écologique, en lien avec les travaux conduits par le Gouvernement et les associations d'élus sur les budgets verts locaux et dans le cadre des CRTE ayant vocation à être renforcés.

La mission veillera particulièrement à détailler les modalités concrètes et opérationnelles de mise en œuvre des propositions. Les recommandations devront prendre en compte la variété de situations entre les différentes collectivités territoriales, qu'il s'agisse du niveau de leurs moyens, humains, financiers et en ingénierie.

Les voies d'amélioration de l'efficacité des soutiens de l'Etat aux investissements locaux, via de l'ingénierie ou des dotations, devront être examinées. Dans ce cadre, la mission déterminera les solutions pour renforcer le verdissement des différentes dotations d'investissement versées par l'Etat, tout en s'assurant de leur compatibilité avec les enjeux d'aménagement et de cohésion des territoires.

Pour mener à bien ses travaux, la mission rencontrera les administrations concernées, l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale, mais également les associations d'élus - qui doivent être impérativement associées aux travaux - ainsi que les acteurs et institutions susceptibles de contribuer à la réflexion sur le sujet (comme la Banque des Territoires et l'Institut de l'économie pour le climat I4CE).

Je souhaite que les conclusions et recommandations de cette mission fassent l'objet d'un rapport définitif d'ici fin septembre, afin de pouvoir être exploité dans le cadre des travaux parlementaires.

Je vous prie de croire, Madame la cheffe de service, à l'assurance de mes salutations les meilleures.



Elisabeth BORNE