RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Rationalisation du soutien de l'État à l'investissement des collectivités territoriales

NOVEMBRE 2025

Alain **TRIOLLE**
François-Xavier **BOELL**
Paul **BOURGEOIS**

Françoise **TAHÉRI**
Abderrahmane **EL ABIED**

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES
N° 2025-M-048-023

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
N° 25039

RAPPORT

RATIONALISATION DU SOUTIEN DE L'ÉTAT À L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Établi par

FRANÇOIS-XAVIER **BOELL**
Inspecteur des finances

PAUL **BOURGEOIS**
Inspecteur des Finances

Avec le concours de
SHIRAZ **MORET-BAILLY**
Inspectrice des finances stagiaire et du pôle science des données de l'inspection générale des finances

Sous la supervision de
ALAIN **TRIOLLE**
Inspecteur général des finances

FRANÇOISE **TAHÉRI**
Inspectrice générale de l'administration

ABDERRAHMANE **EL ABIED**
Inspecteur général adjoint de l'administration

- NOVEMBRE 2025 -

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGA

SYNTHÈSE

L'État soutient l'investissement des collectivités locales, en leur attribuant des recettes d'investissement qui complètent l'épargne qu'elles dégagent de la section de fonctionnement de leur budget. Ces recettes complémentaires sont estimées à plus de 12,7 Md€ pour un total de dépenses d'investissement des collectivités locales de 81,1 Md€ en 2024.

L'ampleur du soutien de l'État est mal appréhendée par les parties prenantes. En effet, il est éclaté entre de multiples dispositifs de subventions, attribuées par les administrations centrales, les préfets ou les opérateurs de l'État, sans que la cohérence d'ensemble ne soit garantie ni que les dépenses ne soient consolidées. Outre leurs recouvrements, la multiplicité des dispositifs de subventions est source de complexité tant pour les collectivités locales que pour les services instructeurs. Les 7,4 Md€ du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) en 2024 ne sont pas considérés par les collectivités locales comme le principal soutien de l'État, mais comme un prétendu droit à la restitution de la TVA qu'elles acquittent pour leurs investissements destinés au service public hors champ concurrentiel, ce que ne permet pas la réglementation européenne. En réalité, le FCTVA est une dotation d'investissement librement accordée par l'État et attribuée sur la base des dépenses éligibles réalisées, dont le montant versé à chacune des collectivités locales est indépendant de celui de la TVA acquittée.

L'efficacité des soutiens de l'État n'est pas réellement appréciée à l'aune des objectifs pouvant leur être assignés : augmenter les dépenses d'investissement local pour des considérations macroéconomiques, soutenir de manière ciblée des collectivités locales dont les capacités d'investissement sont inférieures à leurs besoins, ou orienter, grâce à des subventions incitatives, les investissements locaux en cohérence avec des stratégies nationales. Si l'effet des soutiens de l'État sur les dépenses globales d'investissement local est avéré, il reste limité et plus faible que celui de l'épargne des collectivités locales, premier déterminant de leurs dépenses d'investissement. Par ailleurs, l'effet des subventions incitatives n'a pas pu être quantitativement objectivé faute de budget par destination. Au regard des modes de décision d'investissement des communes et de leurs groupements, il apparait néanmoins peu probable qu'une subvention ciblée puisse par elle-même modifier leurs plans pluriannuels d'investissement en changeant l'ordre des projets inscrits ou en y inscrivant de nouveaux. Lorsque le bouclage financier des investissements est réalisé de manière globale et non projet par projet, **les subventions ont ainsi pour effet de déclencher non pas les différents projets soutenus, mais en réalité le premier projet du plan pluriannuel d'investissement qui n'était pas finançable** par autofinancement, et dont la finalité n'est *a priori* pas connue.

Si les dépenses d'investissement des collectivités locales ont augmenté de 20 % entre 2019 et 2024, la hausse est plus forte pour les soutiens apportés par l'État :

- en se limitant aux principales subventions accordées par les préfets[1] qui représentaient au global 3,8 Md€ en 2024, l'augmentation est de 79 % depuis 2019 en raison principalement de la création du Fonds vert en 2023 ;
- le montant du FCTVA a augmenté de 24 % sur la période 2019-2024. Égal au produit entre le montant des dépenses éligibles et son taux, le FCTVA aurait dû évoluer au même rythme que les dépenses d'investissement des collectives locales, mais l'extension de l'assiette des dépenses éligibles au FCTVA s'est traduite par une croissance plus élevée.

[1] La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation politique de la ville (DPV), le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (Fonds vert) et la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

Modifier les paramètres des différents soutiens de l'État permettrait de documenter entre 770 et 1 000 M€ d'économies sur les subventions et plus de 1 000 M€ sur le FCTVA :

- pour les subventions d'investissement, il s'agirait de rendre exclusifs les soutiens sur une même assiette de dépenses subventionnables, de supprimer des dispositifs redondants et de déduire du montant des subventions accordées les gains potentiels pour le porteur de projet, induits notamment par la diminution de la facture énergétique et la valorisation des certificats d'économie d'énergie dans le cas des rénovations thermiques ;
- pour le FCTVA, il est proposé de revenir sur des changements qui ont accru la dynamique de la dépense, à savoir les élargissements successifs d'assiette, notamment l'ajout de dépenses de fonctionnement, et le « coup de pouce » conjoncturel apporté en 2015 sur le taux lorsque la dotation globale de fonctionnement a été diminuée[2].

Les mesures proposées ne sont pas de nature à remettre en cause la dynamique de l'investissement local. En effet, la situation financière du bloc communal, qui représente les deux-tiers de la dépense d'équipement, lui permettrait de compenser une baisse limitée du soutien de l'État par un recours accru à l'endettement dont le niveau global a connu une baisse tendancielle.

Pour autant, se limiter à des économies paramétriques ne permettrait ni de maîtriser la dépense ni d'en augmenter l'efficience. Pour cela, il faudrait aussi :

- **fixer, lors de la discussion budgétaire, un plafond annuel au prélèvement sur recettes de l'État finançant le FCTVA**, ce qui emporterait deux conséquences : harmoniser le régime de versement du FCTVA, pour tous les bénéficiaires, l'année après la réalisation de la dépense éligible (N+1)[3] et calculer le taux « en dedans » en fonction du plafond annuel et du montant des dépenses éligibles constatées. Progrès pour les collectivités locales**, l'automatisation du versement du FCTVA serait aussi menée à son terme en définissant son assiette sans considération relative au régime de TVA** appliquée aux dépenses éligibles : l'assiette serait alors totalement déterminée par la liste de comptes éligibles sans autre condition, les contrôles limités à l'imputation comptable par le comptable public, ce qui supprimerait les contrôles en préfecture. **Dotation d'équipement, la dénomination du FCTVA pourrait être modifiée pour lever toute ambiguïté quant à son objet**, sans remettre en cause son fonctionnement ;
- **réserver les subventions aux collectivités locales dont la capacité d'investissement – appréciée par des critères financiers – est limitée**, ces subventions n'ayant pas vocation à pallier les réticences à l'endettement de collectivités locales disposant d'une épargne suffisante et d'un endettement limité. **Créer une dotation unique confiée aux préfets en fusionnant les DETR, DSIL, DPV et Fonds vert leur donnerait plus de souplesse dans le choix des projets à soutenir et renforcerait leur capacité à influencer la qualité des projets**. Pour aider les préfets, l'instruction annuelle actuelle pourrait être complétée en indiquant des critères destinés à davantage cibler les collectivités locales et les projets éligibles pouvant être subventionnés, et à limiter le montant des subventions accordées au niveau strictement nécessaire.

La mise en œuvre de cette rationalisation des soutiens de l'État serait facilitée en début de mandat communal, cette période constituant à la fois un point bas de la dépense d'investissement et le moment où sont élaborés les plans pluriannuels d'investissement qui déterminent, pour une large part, les projets pouvant être lancés durant le mandat.

---

[2] Le FCTVA étant extérieur au système de TVA régi par des règles européennes, ses règles peuvent être modifiées unilatéralement en loi de finances sans qu'il soit nécessaire de le notifier à la Commission européenne.

[3] Actuellement, selon leur catégorie, les bénéficiaires du FCTVA reçoivent un versement du FCTVA l'année de la réalisation de la dépense (N), l'année suivante (N+1)ou deux années après (N+2).

SOMMAIRE

INTRODUCTION **1**

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS **3**

Préconisation d'une réforme structurelle des soutiens de l'État à l'investissement local, destinée à simplifier leur architecture, à renforcer la qualité de la dépense de l'État et à réaliser des économies pérennes 3

À défaut ou en complément d'une réforme structurelle, des mesures d'économies pouvant être mises en œuvre sans délai 3

Mesures portant sur les subventions *3*

Mesures portant sur le FCTVA *3*

1. L'ÉTAT EST LE PREMIER CO-FINANCEUR DE L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES MAIS L'ARCHITECTURE DE SES SOUTIENS N'EST PAS OPTIMALE CAR ELLE NE GARANTIT NI LA QUALITÉ NI LA MAÎTRISE DE LA DÉPENSE **5**

1.1. Premier investisseur public local, le bloc communal n'exploite pas complétement sa capacité d'investissement que lui permet sa situation financière 5

1.1.1. Les capacités propres d'investissement du bloc communal sont favorables, contrairement à celles des départements qui éprouvent des difficultés à dégager une épargne brute *5*

1.1.2. La situation financière globale des communes aurait pu soutenir une hausse plus forte des dépenses d'investissement *6*

1.2. L'État contribue à former l'épargne des collectivités locales, qui constitue leur principale recette d'investissement, grâce à ses apports en section fonctionnement, et leur accorde aussi des recettes d'investissement 7

1.2.1. L'État soutient directement l'investissement des collectivités locales par l'attribution de subventions et de dotations d'investissement *7*

1.2.2. … et indirectement, par des ressources de fonctionnement contribuant à leur capacité d'autofinancement *8*

1.2.3. Le FCTVA et les subventions attribuées par les préfets représentent une part significative, et en croissance, des soutiens directs de l'État aux investissements des collectivités locales *8*

1.3. Le soutien de l'État à l'investissement local est mal mesuré en raison d'une ambiguïté persistante quant à la nature du FCTVA et de la multiplicité des dispositifs de subventions qui ne forment pas un ensemble cohérent 11

1.3.1. Les collectivités locales perçoivent le FCTVA comme un droit à remboursement de la TVA qu'elles acquittent, et non comme une dotation d'investissement accordée par l'État sur la base de leurs dépenses d'investissement *11*

1.3.2. Créés successivement, les dispositifs de subventions accordées par les préfets se recouvrent partiellement et présentent des redondances avec d'autres soutiens publics, ce qui nuit à leurs lisibilité et accessibilité *12*

1.4. L'efficacité de chaque dispositif de soutien est difficile à apprécier en particulier lorsque l'objectif est d'orienter les investissements des collectivités locales 13
1.4.1. L'État contribue au financement des investissements des collectivités locales pour différentes raisons, ce qui impliquerait d'apprécier l'efficacité de chaque soutien en fonction de l'objectif poursuivi 13
1.4.2. L'effet macroéconomique des subventions peut être estimé par des techniques économétriques, contrairement à l'effet d'entrainement sur des politiques publiques ciblées faute de budget par destination adapté 14

2. À ARCHITECTURE CONSTANTE, CLARIFIER L'ARTICULATION DES SUBVENTIONS ET REVENIR SUR DES CHANGEMENTS CONJONCTURELS APPORTÉS AU FCTVA PERMETTRAIENT DES ÉCONOMIES SANS FRAGILISER LA DYNAMIQUE DE L'INVESTISSEMENT LOCAL 16

2.1. Limiter le montant des subventions pour n'apporter que le soutien strictement nécessaire constituerait un objectif de bonne gestion des fonds publics 16
2.1.1. Renforcer la lisibilité des dispositifs de soutien en supprimant leurs redondances et en confortant l'objectif de montée en gamme des investissements attribués au Fonds vert pourrait se traduire par une économie de 240 M€ 16
2.1.2. Calibrer le montant des subventions d'investissement accordées par les préfets au juste besoin pour que les collectivités locales puissent les conduire à leur terme permettrait de diminuer la dépense de l'État d'au moins 200 M€ 18
2.1.3. Remettre en cause la pertinence de la DSID et de la section locale du FNADT, dont les soutiens à l'investissement local ne sont pas de nature différente de ceux apportés par d'autres dispositifs, se traduirait par une économie de 330 M€ 19

2.2. Revenir sur des changements successifs apportés au taux et à l'assiette du FCTVA permettrait de limiter sa tendance haussière, tandis qu'une réforme des régimes de versement n'aurait qu'un effet de trésorerie 20

3. UNE RÉFORME STRUCTURELLE QUI PLAFONNE LE FCTVA ET FUSIONNE LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT RENFORCERAIT LA QUALITÉ DE LA DÉPENSE DE L'ÉTAT ET RENDRAIT PÉRENNES LES ÉCONOMIES 23

3.1. Plafonner annuellement le montant du prélèvement sur recettes de l'État : une réforme destinée à maîtriser la dépense et à achever l'automatisation du versement du FCTVA en le déconnectant de la TVA 23
3.1.1. Définir l'assiette du FCTVA sans référence à l'assujettissement à la TVA des dépenses éligibles permettrait d'aller au bout de l'automatisation de son versement et de mettre fin aux contrôles redondants en préfectures 23
3.1.2. La maîtrise pérenne des dépenses associées au principal soutien de l'État à l'investissement local passe nécessairement par un plafonnement annuel du prélèvement sur recettes de l'État qu'est le FCTVA 24

3.2. Réformer l'architecture des dotations de l'État et renforcer le ciblage des bénéficiaires : conditions pour renforcer l'efficience du soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales 24
3.2.1. Créer une dotation unique d'investissement local en fusionnant les DETR, DSIL, DPV et Fonds vert constituerait une simplification et offrirait une souplesse accrue aux préfets pour soutenir les projets adaptés aux besoins locaux 24
3.2.2. La situation financière contrastée au sein du bloc communal et les contraintes budgétaires de l'État justifieraient de réserver prioritairement

ses subventions aux collectivités locales ayant des capacités d'investissement limitées *25*

3.3. Annoncer une réforme structurelle des soutiens de l'État en début de mandat permettrait aux communes et à leurs groupements de la prendre en compte lorsqu'ils établissent leur plan pluriannuel d'investissement 27

3.3.1. La mise en œuvre de la réforme préconisée nécessiterait des évolutions législatives et des règles à préciser dans l'instruction annuelle relative aux soutiens de l'État aux investissements des collectivités locales *27*

3.3.2. Il serait judicieux de débuter une réforme structurelle destinée à rationaliser les soutiens de l'État aux collectivités locales en bas du cycle de l'investissement communal afin de limiter ses effets en période transitoire *28*

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 19 mai 2025, le Premier ministre a confié à l'Inspection générale des finances (IGF) et à l'Inspection générale de l'administration (IGA) une mission relative à la rationalisation du soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales. Elle s'inscrit dans un contexte de recherche d'efficacité accrue du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) et des dispositifs de subventions d'investissement accordées par les préfets aux collectivités locales au regard des objectifs de politiques publiques poursuivis.

Pour répondre à cette commande, la mission s'est attachée à :

- discerner la dynamique de l'investissement particulière à chacune des catégories de collectivités locales, avec une attention spécifique pour le bloc communal, à partir de leurs situations financières et des déterminants du niveau de leurs dépenses d'investissement ;
- établir une cartographie des dispositifs de soutien en termes de collectivités locales bénéficiaires et de projets soutenus, ce qui a permis d'évaluer l'efficacité des soutiens et de formuler des propositions de réforme ;
- de manière spécifique, préciser l'objet et les évolutions apportées au FCTVA, condition pour apprécier leur pertinence et de préconiser des mesures de rationalisation.

La mission a tenu compte dans ses propositions des enjeux de simplification pour les collectivités locales et les services de l'État, de l'objectif de maîtrise et d'efficience de la dépense de l'État, ainsi que des impacts sur l'investissement local des évolutions proposées.

La mission a conduit des études quantitatives à partir de la comptabilité des collectivités locales (données de la direction générale des finances publiques), des données relatives aux différents dispositifs de soutiens étudiés et des données de l'observatoire des finances et de la gestion publiques locales (OFGL), ainsi que des entretiens avec les parties prenantes à l'investissement local (associations de collectivités locales, administrations centrales pilotant les dispositifs de soutien, établissements bancaires, préfectures et opérateurs de l'État chargés d'attribuer des subventions d'investissement).

En vue de recueillir des retours d'expérience sur les modalités de gestion des dispositifs de soutien et de préciser comment les communes et leurs groupements prennent leurs décisions d'investissement, la mission a envoyé deux questionnaires auxquels ont répondu 196 communes et 29 établissements publics de coopération intercommunale, et 12 préfectures.

Le présent rapport s'appuie sur six annexes et trois pièces jointes :

- annexe I : l'état des lieux des investissements des collectivités locales ;
- annexe II : les déterminants de l'investissement des collectivités locales ;
- annexe III : les subventions attribuées par les préfets en soutien de l'investissement local ;
- annexe IV : le FCTVA ;
- annexe V : les hypothèses étudiées et le scénario de réforme recommandé ;
- annexe VI : les personnes rencontrées ;
- pièce jointe n° 1 : les résultats des travaux du pôle sciences des données de l'Inspection générale des finances portant sur l'impact des subventions d'investissement accordées par l'État sur l'investissement du bloc communal et sur leur redondance ;

- pièce jointe n° 2 : les résultats quantitatifs des réponses apportées au questionnaire envoyé par la mission aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale ;
- pièce jointe n° 3 : les résultats quantitatifs des réponses au questionnaire adressés par la mission aux préfectures.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Préconisation d'une réforme structurelle des soutiens de l'État à l'investissement local, destinée à simplifier leur architecture, à renforcer la qualité de la dépense de l'État et à réaliser des économies pérennes

Proposition n° 8 : Plafonner le montant du prélèvement sur recettes de l'État, uniformiser le régime de versement en N+1, et fixer le taux du FCTVA (à renommer) en fonction de ce plafond annuel et du montant global des dépenses d'investissement éligibles.

Proposition n° 9 : Créer une dotation unique d'investissement local confiée aux préfets de département en fusionnant les DSIL, DETR, DPV et Fonds vert.

Proposition n° 10 : Attribuer de manière privilégiée les subventions de l'État aux communes et groupements disposant de capacités d'investissement limitées, appréciées à partir de critères financiers, et restreindre leur attribution aux communes et groupements disposant de capacités suffisantes pour conduire leurs projets.

À défaut ou en complément d'une réforme structurelle, des mesures d'économies pouvant être mises en œuvre sans délai

Mesures portant sur les subventions

Proposition n° 1 : Supprimer les redondances entre dispositifs de soutien en rendant exclusifs, sur une même assiette de dépenses subventionnables, les soutiens financiers apportés par l'État et ses opérateurs, et en déduisant du montant des subventions les montants mobilisables au titre des certificats d'économie d'énergie (CEE).

Proposition n° 2 : Exclure du Fonds vert les soutiens forfaitaires à l'ingénierie, aux actions des PCAET et à « l'aide aux maires bâtisseurs ».

Proposition n° 3 : Ne plus accorder de subventions de l'État aux projets à gain rapide pour le porteur de projet[4].

Proposition n° 4 : Inclure les effets attendus des économies d'énergie dans le calcul de l'assiette des dépenses subventionnables, notamment pour les projets de rénovation thermique.

Proposition n° 5 : Supprimer la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) et exclure la possibilité pour la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) de soutenir les investissements des collectivités locales.

Mesures portant sur le FCTVA

Proposition n° 6 : Supprimer de l'assiette du FCTVA les dépenses de fonctionnement, revenir sur le coup de pouce conjoncturel apporté en 2015 en reprenant le mode de calcul antérieur

[4] La mission appelle « projets à gain rapide » les projets dont le temps de retour sur investissement est inférieur à la durée du mandat électoral. Ces projets peuvent être financés sur fonds propres ou en levant de la dette sans préjudice pour les capacités d'investissement de l'exécutif à venir.

pour fixer le taux, et supprimer le régime de l'année N avec un transfert des versements en année N+1, à l'exception des dépenses relatives aux traitements des conséquences des catastrophes naturelles qui pourraient faire l'objet d'avances**.**

Proposition n° 7 : Couper le lien entre la TVA et le FCTVA en définissant son assiette en fonction des comptes d'imputation, sans condition liée à l'assujettissement des dépenses éligibles à la TVA et supprimer les contrôles en préfecture devenus inutiles.

1. L'État est le premier co-financeur de l'investissement des collectivités locales mais l'architecture de ses soutiens n'est pas optimale car elle ne garantit ni la qualité ni la maîtrise de la dépense

1.1. Premier investisseur public local, le bloc communal n'exploite pas complétement sa capacité d'investissement que lui permet sa situation financière

Le bloc communal est le premier investisseur public local, dont les projets sont en premier lieu financés par l'épargne dégagée des budgets de fonctionnement puis par les soutiens de l'État :

- investissant essentiellement pour son compte, le bloc communal constitue le premier investisseur public local. Cette place est confortée par le fait que les départements, et surtout les régions, investissent de façon plus indirecte, en grande partie sous la forme de subventions d'investissement, tant pour exercer les missions relevant de leurs domaines de compétences[5] que pour soutenir les investissements d'autres collectivités locales, en particulier les communes ;
- les dépenses d'investissement (hors remboursement d'emprunts) des collectivités locales et de leurs groupements à fiscalité propre[6] représentaient 81,1Md€ en 2024[7], dont près des deux tiers sont pris en charge par le bloc communal.

1.1.1. Les capacités propres d'investissement du bloc communal sont favorables, contrairement à celles des départements qui éprouvent des difficultés à dégager une épargne brute

Les dépenses d'investissement des collectivités locales et de leurs groupements à fiscalité propre, hors remboursement d'emprunt, ont progressé de 67,4 à 81,1 Md€ entre 2019 et 2024 mais leurs évolutions sont différentes selon leurs catégories. En effet, les dépenses communales et régionales atteignent un maximum en 2024 contrairement à celles des départements.

Pour expliquer ces différences, la littérature et les résultats des travaux conduits par la mission convergent pour mettre en avant **deux facteurs quantitatifs déterminant le niveau d'investissement des collectivités locales** :

- **l'épargne dégagée de la section de fonctionnement du budget**, dont l'évolution prévisible conditionne la capacité d'endettement. Dans une moindre mesure, les subventions d'investissement attendues, les *ratios* d'endettement et les fonds perçus au titre du FCTVA ont également un effet sur le niveau d'investissement des communes ;
- **les variables de charges**, notamment la rénovation et le renouvellement du stock d'immobilisations.

[5] Par exemple, le transport ferroviaire de voyageurs s'agissant des régions qui attribuent des subventions d'équipement à des opérateurs de transport.

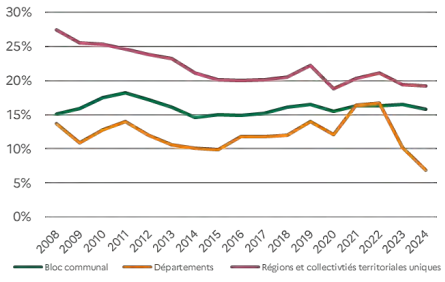
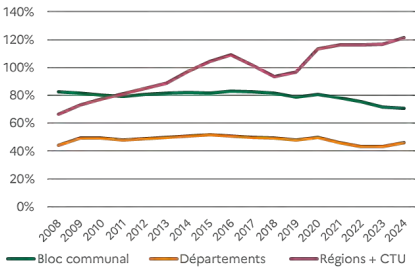
[6] Communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, départements et régions, à l'exclusion notamment des établissements publics locaux, des syndicats, des centres communaux d'action sociale (CCAS) et des caisses des écoles.

[7] Données de l'observatoire des finances et de la gestion publiques locales (OFGL), comptes consolidés des collectivités.

Sans considération pour le stock d'immobilisations, les évolutions de l'épargne et de l'endettement permettent d'apprécier globalement la capacité d'investissement des collectivités locales (*cf.* tableau 1) :

- dans sa globalité, le bloc communal dispose de la capacité d'investissement la plus importante car, avant remboursement du capital de l'emprunt, les dépenses et les recettes de la section d'investissement sont dans l'ensemble équilibrées, le recours à l'endettement est globalement limité ;
- les régions financent leurs investissements, notamment en matière ferroviaire, grâce à un recours accru à la dette depuis au moins quinze ans, ce qui se traduit par un *ratio* d'endettement croissant et plus élevé que pour le bloc communal ou les départements ;
- les perspectives d'investissement sont moindres pour les départements en raison de tensions sur leurs dépenses de fonctionnement liées au versement des aides sociales légales dont la dynamique contraint leur capacité d'autofinancement. La chute de l'épargne brute des départements se traduit en effet par un recours à l'emprunt renforcé depuis deux ans afin de maintenir un niveau d'investissement constant.

Tableau 1 : Capacité à financer les investissements par catégories de collectivités locales

Évolution du taux d 'épargne brute	Évolution du ratio d'endettement
	

Source : Données DGCL.

1.1.2. La situation financière globale des communes aurait pu soutenir une hausse plus forte des dépenses d'investissement

Pour de nombreuses communes (*cf.* 3.2.2), les dépenses d'investissement sont inférieures à celles potentiellement soutenables financièrement du fait de réticences à l'endettement ou de carences en ingénierie. En effet, l'épargne et l'endettement, facteurs quantitatifs, n'expliquent que pour partie les différences portant sur le niveau des dépenses d'investissement qui sont aussi conditionnées par des déterminants qualitatifs tels que les orientations politiques des maires et les capacités à conduire des projets (*cf.* 1.4.2).

Sous réserve de lever ces freins, ce qui nécessiterait d'autres outils que des subventions d'investissement, les communes seraient globalement en mesure d'augmenter leurs dépenses d'investissement dès lors que leur capacité d'emprunt apparait comme partiellement inexploitée. En effet, la hausse de leurs recettes de fonctionnement s'est traduite par une stabilisation de l'encours de dette et une évolution à la baisse du ratio d'endettement depuis 2017.

1.2. L'État contribue à former l'épargne des collectivités locales, qui constitue leur principale recette d'investissement, grâce à ses apports en section fonctionnement, et leur accorde aussi des recettes d'investissement

1.2.1. L'État soutient directement l'investissement des collectivités locales par l'attribution de subventions et de dotations d'investissement…

L'État accorde des soutiens financiers directs aux projets des collectivités locales par l'intermédiaire de nombreux dispositifs. Selon le dispositif, le soutien de l'État est attribué sous la forme de :

- subventions budgétaires directement attribuées par les administrations centrales[8] ;
- subventions budgétaires attribuées de manière déconcentrée par les préfets[9] ou par les opérateurs de l'État[10] ;
- fonds ou dotations d'investissement financés par des prélèvements sur recettes (PSR) [11] de l'État[12].

Les subventions budgétaires sont attribuées, après l'instruction des demandes par les collectivités locales, en fonction de la qualité des projets présentés, contrairement aux fonds ou dotations qui obéissent à une logique d'éligibilité plus automatique.

Ces différents soutiens de l'État à l'investissement des collectivités locales sont justifiés par diverses raisons présentées dans la partie 1.4.1. Les subventions attribuées par les préfets constituent en outre des instruments contribuant au dialogue entre l'État et les collectivités locales en vue de mettre en œuvre localement des politiques publiques.

L'ensemble des soutiens (dotations budgétaires et PSR) a représenté une dépense d'au moins 12,7 Md€[13] en 2024, qui n'est pas totalement pilotable. En effet, contrairement aux dotations budgétaires soumises à la régulation budgétaire et aux autres dotations d'investissement dont le montant est plafonné[14], le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est un prélèvement sur recettes de l'État dont le montant évolue comme les dépenses des bénéficiaires éligibles au fonds.

---

[8] Dont le soutien au patrimoine par le ministère chargé de la culture, le soutien à des investissements locaux en outre-mer par le fonds exceptionnel d'investissement du ministère chargé des outre-mer.

[9] Objet des travaux de la mission dont une liste est proposée dans la partie 1.2.3.

[10] Dont le soutien au développement des réseaux de chaleur par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le soutien au déploiement des réseaux dans les zones les moins denses (plan France Très Haut Débit) par agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), et le soutien à la rénovation des réseaux d'eau par les agences de l'eau.

[11] Prévus à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances, les prélèvements sur recettes (PSR), parmi lesquels figure le FCTVA, sont inscrits en 1ère partie de la loi de finances (partie recettes) et « *constituent une technique budgétaire dérogatoire permettant de présenter certaines opérations comme des moindres recettes de l'État et non comme des dépenses* ». Cour des Comptes note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021.

[12] Dont le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC).

[13] Subventions reçues par les collectivités locales en provenance de l'État enregistrées en comptes de classe 13 et recettes de FCTVA.

[14] Les montants de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) sont fixes depuis 2008 pour un total de 987 M€.

Sans compter le FCTVA qui est une dotation d'investissement, l'État est le premier contributeur en termes de subventions d'investissements versées aux collectivités locales, avec près d'un tiers du montant en 2024, suivi par les départements. Le bloc communal constitue le premier bénéficiaire de subventions d'investissement toutes origines confondues, avec 10,3 Md€ perçus en 2024.

1.2.2. ... et indirectement, par des ressources de fonctionnement contribuant à leur capacité d'autofinancement

Les recettes d'investissement des collectivités locales se répartissent en quatre grandes familles, dont l'ordre d'importance, en termes de part dans les recettes totales d'investissement, est le suivant : l'épargne brute, les dotations et subventions toutes origines confondues, le FCTVA suivis par les autres recettes d'investissement.

En attribuant des dotations de fonctionnement et en reversant des recettes fiscales, l'État contribue ainsi à la formation de l'épargne brute des collectivités locales, qui constitue *in fine* leur première recette d'investissement.

1.2.3. Le FCTVA et les subventions attribuées par les préfets représentent une part significative, et en croissance, des soutiens directs de l'État aux investissements des collectivités locales

Outre le FCTVA, la mission a étudié un panier de soutiens accordés par les préfets, constitué de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), de la dotation politique de la ville (DPV), du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (Fonds vert), de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) et de la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)[15]. Les caractéristiques de ces soutiens sont précisées dans le tableau 4.

Ce périmètre a été retenu en raison de la part significative qu'il représente dans le montant total des soutiens de l'État à l'investissement des collectivités locales.

La dépense pour l'État associée au panier retenu par la mission représentait un montant de 3,8 Md€ d'autorisations d'engagement (AE) en 2024, en hausse de 79 % entre 2019 et 2024. Si les soutiens existants en 2019 se caractérisent, hors abondements exceptionnels liés à la crise Covid-19 et au plan de relance, par une relative stabilité, la croissance des crédits résulte pour l'essentiel de la création du Fonds vert en 2023. Une inversion de la tendance haussière des dépenses liées aux subventions d'investissement est constatée en 2025, avec une baisse des montants accordés au Fonds vert et à la section locale du FNADT (*cf.* tableau 2).

Avec 7,4 Md€ en 2024, le FCTVA représente une dépense pour l'État près de deux fois supérieure à celle relative aux subventions accordées par les préfets. Le montant du FCTVA a augmenté de 24 % entre 2019 et 2024, augmentation qui devrait atteindre 38 % entre 2019 et 2025 ; il constitue la principale contribution de l'État aux recettes d'investissement des collectivités locales, devant les subventions et dotations d'investissement, ce qui renforce ainsi la place de l'État comme premier soutien à l'investissement public local (*cf.* tableau 3).

[15] Dont, selon la DGCL, 75 % du montant de la section locale du FNADT serait attribué à des aides à l'investissement. Le FNDAT comporte, aussi une section générale dont la gestion est centralisée. Les travaux ne prennent pas en compte cette section générale qui permet d'accorder des subventions de fonctionnement à des personnes publiques, des subventions de fonctionnement ou d'investissement à des personnes privées.

Tableau 2 : Autorisations d'engagement attribuées au panier des subventions d'investissement accordées par les préfets que la mission a retenu pour ses travaux entre 2019 et 2025 (en M€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Evolution 2019 -2024 en %	Evolution 2019 -2025 en %
DSIL[16]	570	570	570	873	570	570	570	0	0
DETR	1 046	1 046	1 046	1 046	1 046	1 046	1 046	0	0
DSID	212[17]	212	212	212	212	212	212	0	0
Fonds Vert	N.C	N.C	N.C	N.C	2 000	1 600	1 150	N.C	N.C
DPV	150	150	150	150	150	150	150	0	0
FNADT section locale [18]	130[19]	123	84	118	196	190	65	46	-50
Total	**2 108**	**2 101**	**2 062**	**2 399**	**4 174**	**3 768**	**3 193**	**79**	**51**

Source : Mission d'après les PAP 2019 à 2025. Note de lecture : N.C pour non concerné car le Fonds vert a été créé en 2023.

Tableau 3 : Montant global du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) entre 2019 et 2025 (en M€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (p)	Evolution 2019-2024 en %	Evolution 2019 -2025 en %
FCTVA	5 949	6 406	6 704	6 456	6 707	7 382	8 230	24	38

Source : Données DGCL.

[16] Hors les dotations de soutien à l'investissement local (DSIL) « exceptionnelle » et « rénovation thermique » mises en œuvre dans le cas du plan de relance suite à la crise sanitaire de 2020.

[17] Hors complément exceptionnel de 84 M€ destiné à achever les derniers versements relatifs à l'ancienne dotation globale d'équipement.

[18] La section locale du FNADT serait consacrée, selon la DGCL, au soutien d'investissements de collectivités locales à hauteur de 75% de son montant.

[19] FNADT section locale dite « CPER », d'après l'avis de la commission des finances du Sénat n° 152 (2018-2019), tome IV, déposé le 22 novembre 2018, Rapports législatifs, Projet de loi de finances pour 2019 : Cohésion des territoires.

Tableau 4 : Caractéristiques des subventions d'investissement accordées par les préfets que la mission a retenues pour ses travaux

Nom complet du dispositif	Bénéficiaires	Objectifs
Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)	▪ les communes ▪ les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)	Soutenir les projets avec une priorité accordée à : ▪ la rénovation énergétique ▪ la transition écologique ▪ la modernisation des infrastructures
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	▪ les communes : - Dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer - Dont la population est supérieure à 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer (DROM) et n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants - De Saint-Pierre-et-Miquelon - Les communes nouvelles issues de la transformation d'établissements publics de coopération intercommunale éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux l'année précédant leur transformation ou issues de la fusion de communes dont l'une d'entre elles était éligible à cette dotation l'année précédant leur fusion sont réputées remplir, pendant les trois premiers exercices à compter de leur création, les conditions de population mentionnées aux a et b ▪ l'ensemble des EPCI à fiscalité propre de métropole et des DOM sauf s'ils répondent aux trois conditions cumulatives suivantes : – disposer d'un territoire d'un seul tenant dont la population est supérieure à 75 000 habitants dans les départements de métropole (à 150 000 habitants dans les DROM) – comprendre au moins une commune dont la population est supérieure à 20 000 habitants dans les départements de métropole (à 85 000 habitants dans les DROM) – depuis 2019, avoir une densité de population supérieure ou égale à 150 habitants au kilomètre carré. Ce nouveau critère permet de rendre éligibles de grands EPCI, fortement peuplés du fait de leur taille, mais peu denses	Financer les projets d'équipement destinés à des : ▪ services publics de proximité ▪ infrastructures scolaires, culturelles et sportives ▪ réseaux d'eau et d'assainissement
Dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID)	▪ départements	Appuyer les investissements notamment en matière de : ▪ solidarité territoriale ▪ mobilité ▪ transition écologique
Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (Fonds Vert)	▪ les collectivités locales de droit commun ou à statuts particuliers, leurs groupements et établissements publics, les collectivités d'outre-mer, les autres acteurs de droit public (CCAS, GIE etc.), ▪ les personnes privées, associations, sociétés	Soutenir la montée en gamme de projets de transition écologique concourant : ▪ à l'adaptation au changement climatique ▪ au recyclage des friches ▪ à la rénovation énergétique ▪ aux mobilités actives, pour lesquelles la force motrice humaine est nécessaire, avec ou sans assistance ▪ à la transition maritime
Dotation politique de la ville (DPV)	Les communes de métropole respectant les conditions suivantes : ▪ communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ▪ communes dont 16 % de la population est située en quartier prioritaire de la ville QPV ou en zone franche urbaine (ZFU) ▪ communes faisant partie du périmètre d'intervention de l'ANRU Les communes des DROM respectant les conditions suivantes : ▪ communes de plus de 5 000 habitants disposant d'au moins une convention pluriannuelle avec l'ANRU ▪ communes figurant dans la liste des quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants	Soutenir les projets dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville concourant à : ▪ l'amélioration du cadre de vie ▪ la cohésion sociale ▪ la réduction des inégalités territoriales.
Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)	▪ collectivités locales, leurs groupements et établissements publics ▪ certaines personnes privées, dont les associations, dans le respect de la réglementation des aides d'États[20]	Soutenir des projets concourant à l'aménagement du territoire en matière : ▪ de développement économique, ▪ d'attractivité ▪ d'innovation ▪ d'emploi ▪ de services de proximité ▪ de transition écologique

Source : Mission d'après la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, les articles L. 2334-32, L. 2334-40, L. 2334-42 et L. 3334-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

[20] Circulaire du Premier ministre n°6060/SG du 5 février 2019 relative aux règles européennes de concurrence applicables aux aides publiques aux activités économiques.

1.3. Le soutien de l'État à l'investissement local est mal mesuré en raison d'une ambiguïté persistante quant à la nature du FCTVA et de la multiplicité des dispositifs de subventions qui ne forment pas un ensemble cohérent

1.3.1. Les collectivités locales perçoivent le FCTVA comme un droit à remboursement de la TVA qu'elles acquittent, et non comme une dotation d'investissement accordée par l'État sur la base de leurs dépenses d'investissement

Les collectivités locales appréhendent le FCTVA comme une restitution de la TVA qu'elles acquittent au titre de leurs dépenses d'investissement, soit un dû qui ne saurait supporter de restriction. Toutefois, d'après les règles européennes relatives à la TVA, celle-ci n'est récupérable par la voie fiscale qu'à la condition que la personne qui la supporte y soit assujettie[21], ce qui n'est pas le cas des collectivités locales lorsqu'elles exercent des activités de service public hors champ concurrentiel.

Ne pouvant pas constituer une restitution fiscale de la TVA acquittée, le FCTVA est une compensation forfaitaire de la TVA indépendante du régime de la TVA[22]. Il est accordé par l'État sous la forme d'une dotation d'investissement non plafonnée, dont les textes fixent les critères d'attribution :

- la liste des bénéficiaires du FCTVA est fixée par la loi : ils reçoivent un versement du FCTVA pour leurs activités qui ne sont pas assujetties à la TVA. En pratique, les communes sont les premiers bénéficiaires du FCTVA avec 65 % du montant attribué ;
- l'assiette des dépenses éligibles est déterminée par un arrêté interministériel dans lequel sont limitativement fixés les numéros de comptes ouvrant droit à versement du FCTVA. Outre l'imputation à un compte éligible, la dépense ne doit pas avoir donné lieu à une compensation fiscale de la TVA pour que soit versé le FCTVA (principe de la non double compensation) ;
- le taux forfaitaire de compensation est précisé par la loi : fixé à 16,404 %, sauf pour les dépenses de fonctionnement liées à l'informatique en nuage, ce taux est appliqué au montant des dépenses éligibles ;
- le régime de versement est précisé par la loi : selon la typologie de bénéficiaires, le versement du FCTVA peut avoir lieu l'année où la dépense est inscrite dans leurs comptes, l'année suivante ou deux ans plus tard. On parle respectivement de régime N, N+1 et N+2.

Le FCTVA est financé grâce à un prélèvement sur recettes de l'État (PSR), qui ne peut donc faire l'objet de régulation budgétaire infra-annuelle. Son taux étant fixe, le montant du PSR évolue comme les dépenses éligibles.

Le FCTVA a pérennisé en 1978 le fonds d'équipement des collectivités locales (FECL), créé en 1975 sous la forme d'une dotation budgétaire destinée à stimuler l'investissement local dans un contexte de crise économique. Appréhender le FCTVA comme une compensation forfaitaire de la TVA librement accordée par l'État pour soutenir l'investissement local et indépendante du régime de TVA est non seulement cohérent avec son origine mais aussi confirmé par son mode de pilotage. En effet, les évolutions apportées aux paramètres du FCTVA

---

[21] *Cf.* article 9, paragraphe 1, 1er et 2ème alinéas de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée et article 209 de l'annexe II du code général des impôts.

[22] « *le Comité de la TVA estime presque à l'unanimité que les États membres peuvent prévoir, en dehors du système de TVA, la mise en place d'un mécanisme de compensation du montant perçu au titre de la TVA, pour autant que ce mécanisme respecte les principes fondamentaux du marché intérieur et les règles sur les aides d'*État *et qu'il n'entraine pas de diminution de l'assiette TVA utilisée pour calculer les ressources propres.* » Lignes directrices découlant de la 94ème réunion du 19 octobre 2011 document A – taxud.c.1(2012)97732 – 714.

n'ont pas toujours été justifiées par une modification du régime de TVA, en particulier :

- l'assiette du FCTVA a été étendue neuf fois depuis 2000 ;
- le mode de calcul du taux du FCTVA a été modifié en 2015 avec un coup de pouce conjoncturel au bénéfice des collectivités locales qui a été pérennisé ;
- le régime de versement N a été créé pour favoriser des catégories de collectivités locales ou de groupements que l'État a souhaité promouvoir[23].

Pour les bénéficiaires, le montant du FCTVA reçu n'est pas égal à celui de la TVA réellement acquitté. En effet, le taux forfaitaire du FCTVA peut conduire pour certaines dépenses éligibles à une compensation supérieure au montant de la TVA acquitté, en particulier dans les cas :

- de dépenses assujetties à un taux de TVA réduit ;
- des départements et régions d'outre-mer où la TVA y est plus faible que le taux du FCTVA[24].

1.3.2. Créés successivement, les dispositifs de subventions accordées par les préfets se recouvrent partiellement et présentent des redondances avec d'autres soutiens publics, ce qui nuit à leurs lisibilité et accessibilité

Les subventions attribuées par les préfets ne constituent pas un dispositif conçu d'emblée comme un ensemble cohérent, mais résultent d'une sédimentation de dispositifs créés successivement. Ceux-ci relèvent, d'une part, de l'évolution de mesures de soutien antérieures (DETR, DPV et FNADT), et, d'autre part, de la création d'aides conjoncturelles dont l'existence a été pérennisée (DSIL) ou ciblée (Fonds vert). Chacun des dispositifs de soutien obéit à sa logique propre et se distingue ainsi par ses bénéficiaires potentiels, son périmètre d'intervention, son pilotage et ses modes de gestion, les modalités de la répartition départementale ou régionale des enveloppes de crédits (*cf.* tableau 5). Cette accumulation de dispositifs complexifie la gestion pour les services de l'État et leur accessibilité pour les collectivités locales.

Pour les services déconcentrés, cette complexité est pour partie atténuée par le fait que le préfet est l'autorité qui accorde *in fine* les subventions relevant de ces différents dispositifs. Il peut s'appuyer sur une instruction interministérielle annuelle visant à harmoniser les modalités d'instruction et précisant les priorités ainsi que les modalités de dépôt des demandes [25]. En revanche, le dispositif de guichet unique ne permet pas réellement de faciliter les démarches des collectivités locales faute de concerner l'ensemble des subventions de l'État et de répondre à des calendriers harmonisés. Les collectivités locales doivent donc continuer d'adresser leurs demandes de subventions, selon des formats et des calendriers particuliers à chaque dispositif, et, selon les cas, à des services instructeurs différents.

[23] Dont des communes nouvelles.

[24] Le taux de compensation du FCTVA est de 16,404 % dans les départements et régions d'outre-mer, alors que le taux normal de TVA s'établit à 8,5 % en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion, et que la TVA ne s'applique pas en Guyane et à Mayotte.

[25] Instruction relative aux règles d'emploi en 2025 des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales et du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (Fonds vert) en date du 28 février 2025, NOR : ATDB2506163J.

Tableau 5 : Responsable des différents dispositifs de soutien accordés par les préfets, que la mission a retenus pour ses travaux

Dispositif	Date de création	Programme budgétaire	Responsable
FNADT	1995	Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (P112)	Directeur général des collectivités locale (DGCL)
DETR	2011	Concours financier aux collectivités locales (P119)	
DPV	2015		
DSIL	2016		
DSID	2019		
Fonds Vert	2023	Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (P380)	Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

Source : Mission d'après données de la DGCL.

La lisibilité des différentes subventions d'investissement est dégradée par leur recouvrement partiel. En effet, un projet d'investissement peut cumuler plusieurs types de subventions du préfet : soit parce que la collectivité locale, maître d'ouvrage, est bénéficiaire de plusieurs dispositifs, soit, en raison de la nature du projet, qui peut être éligible à plusieurs dispositifs, notamment dans le cas de projets concourant à la transition écologique dont le soutien n'est pas exclusivement réservé au Fonds vert[26]. Ainsi, Entre 7 % et 10 % des investissements soutenus par le Fonds vert ont bénéficié d'une autre subvention attribuée par les préfets au titre de la DETR ou la DSIL. En outre, d'après les communes ayant répondu au questionnaire envoyé par la mission, l'État n'est pas toujours en mesure de prendre en compte, dans l'instruction des demandes, les autres subventions accordées par les régions, départements ou EPCI.

1.4. L'efficacité de chaque dispositif de soutien est difficile à apprécier en particulier lorsque l'objectif est d'orienter les investissements des collectivités locales

Du fait du cumul de subventions attribuées par l'État et par d'autres collectivités locales, l'efficacité de chaque dispositif est difficile à évaluer, faute de pouvoir isoler leurs effets propres et de disposer d'objectifs de politique publique toujours explicitement assignés.

1.4.1. L'État contribue au financement des investissements des collectivités locales pour différentes raisons, ce qui impliquerait d'apprécier l'efficacité de chaque soutien en fonction de l'objectif poursuivi

L'État peut justifier le soutien apporté aux investissements des collectivités locales essentiellement pour trois raisons :

- maintenir voire augmenter globalement le niveau des dépenses d'investissement pour des considérations macroéconomiques, les collectivités locales contribuant à la formation brute de capital fixe ;
- soutenir, de manière ciblée, certaines collectivités locales qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour répondre à leurs besoins ;

[26] Outre le Fonds vert, 35% du montant de la DSIL, 25% de la DETR, 30% de la DSID et 35% du FNADT sont fléchés en faveur de la transition écologique.

- orienter les investissements des collectivités locales en cohérence avec des objectifs de politique publique ou des stratégies établies par l'État grâce à un effet signal de ses priorités et à des incitations financières destinées à accélérer leur déclenchement ou augmenter leur qualité.

L'efficacité de chaque dispositif de soutien devrait donc être mesurée *ex post* à l'aune des objectifs poursuivis selon des indicateurs différents :

- l'effet d'entrainement sur l'investissement local, mesuré en évaluant l'écart à la tendance de la dépense d'investissement local après l'introduction d'une subvention ou d'une dotation d'investissement ;
- l'effet déclencheur lié à l'attribution d'une subvention, mesuré en évaluant le stock de projets réalisés qui ne l'auraient pas été sans subvention. La mesure est faite au niveau micro, pour chaque projet, contrairement à l'effet d'entrainement qui est mesuré au niveau macro ;
- l'effet de stimulation ciblée des investissements locaux contribuant à une stratégie nationale donnée, mesuré en évaluant l'écart à la tendance de la dépense d'investissement local dans le domaine thématique considéré, après l'introduction d'une subvention ou d'une dotation d'investissement ciblée.

1.4.2. L'effet macroéconomique des subventions peut être estimé par des techniques économétriques, contrairement à l'effet d'entrainement sur des politiques publiques ciblées faute de budget par destination adapté

La mission a évalué la capacité des différents types de subventions à générer davantage d'investissements en cohérence avec leurs objectifs de politique publique.

Au niveau macro, l'effet des subventions d'investissement est confirmé par plusieurs études, ainsi que par des analyses quantitatives menées par la mission. En revanche, l'amplitude de cet effet ne fait pas l'objet d'un consensus[27], mais reste à relativiser par rapport à celui des dotations de fonctionnement[28]. En effet, ces dernières contribuent directement à l'épargne brute qui constitue le principal déterminant de l'investissement local selon les travaux quantitatifs réalisés par la mission.

En revanche, l'effet déclencheur au niveau local ou l'effet de stimulation ciblée d'une subvention est difficile à évaluer par une analyse économétrique, faute de budget par destination adapté (budget vert dans le cas de la transition écologique). Les modélisations réalisées suggèrent néanmoins que cet effet est limité, car :

- en premier lieu, la gestion de la section d'investissement est globalisée et non par projet pour l'essentiel des collectivités locales[29] ;
- en second lieu, les subventions n'ont pas pour effet de modifier l'ordre de priorité des investissements à réaliser[30].

---

[27] L'augmentation d'un euro par habitant des subventions d'investissement de l'État entraîne une augmentation des dépenses d'investissement de 0,09 € pour les communes dont l'épargne brute est positive (0,11 € pour les communes dont l'épargne brute est négative) selon les travaux de la mission, entre 1,5 € et 1,7 € pour l'observatoire des finances et de la gestion publiques locales (OFGL).

[28] Les travaux de la mission ont évalué à 0,5 € l'augmentation des dépenses d'investissement par euro supplémentaire de l'excédent brut pour les communes présentant un épargne brute positive.

[29] Caisse des dépôts, décembre 2014, *Enquête sur l'investissement des collectivités locales : vers un changement en profondeur ?*

[30] D'après les maires interrogés par la mission, il faudrait que la subvention représente plus de la moitié du montant de l'investissement pour changer l'ordre de priorité du plan pluriannuel d'investissements (PPI) ou pour y introduire un nouveau projet.

De ce fait, une subvention fléchée a pour effet d'augmenter la capacité d'investissement globale d'une collectivité locale, ce qui lui permettra de lancer le ou les premiers projets non finançables jusqu'alors, sans garantie sur sa nature.

Par ailleurs, des déterminants non financiers expliquent pour partie les différences en matière d'investissement entre communes, et peuvent renforcer ou diminuer l'effet d'une subvention d'investissement :

- les orientations de l'exécutif local déterminent la définition, les évolutions et la mise en œuvre du plan pluriannuel d'investissement (PPI). Les orientations politiques peuvent notamment amener certaines communes à privilégier l'amélioration de leur situation financière à la réalisation d'un programme d'équipement destiné à répondre aux besoins communaux qui pourrait se traduire par un endettement accru ;
- la capacité limitée des communes à mener à bien des projets d'investissement, du fait de lacunes en matière d'ingénierie ou d'un manque de ressources pour formaliser leurs besoins ou conduire davantage de projets destinés à y répondre.

Les subventions ciblées vers certaines catégories de collectivités locales ou certains types d'investissement permettent en revanche d'afficher les priorités de l'État, de nourrir les échanges entre le représentant local de l'État et les collectivités locales, voire d'améliorer la qualité de leurs projets menés, sans que la mission n'ait pu quantifier ces effets. Elles permettent également de donner de la visibilité aux soutiens apportés, ce qui n'est pas le cas des dotations de fonctionnement contribuant à la formation de l'épargne brute, des dotations d'investissement non fléchées tel que le FCTVA contribuant globalement à la capacité d'investissement de leurs bénéficiaires.

2. À architecture constante, clarifier l'articulation des subventions et revenir sur des changements conjoncturels apportés au FCTVA permettraient des économies sans fragiliser la dynamique de l'investissement local

La croissance des dépenses d'investissement des collectivités locales est tirée par le dynamisme des communes et de leurs groupements, qui portent l'essentiel des dépenses d'équipement.

Diminuer la dépense de l'État consacrée au soutien de l'investissement local ne se traduirait pas nécessairement par une baisse des dépenses d'investissement. En effet, les communes n'épuisant pas leurs capacités potentielles d'investissement (*cf. 1.1.2*), leur situation financière globale autoriserait un recours accru à la dette pour maintenir voire augmenter leurs dépenses d'investissement.

2.1. Limiter le montant des subventions pour n'apporter que le soutien strictement nécessaire constituerait un objectif de bonne gestion des fonds publics

2.1.1. Renforcer la lisibilité des dispositifs de soutien en supprimant leurs redondances et en confortant l'objectif de montée en gamme des investissements attribués au Fonds vert pourrait se traduire par une économie de 240 M€

Pour rendre plus lisibles les objectifs poursuivis par chaque dispositif, simplifier leur mise en œuvre par les services déconcentrés de l'État et mieux mesurer leur efficacité, il est proposé de :

- **rendre exclusif, sur une même assiette de dépenses d'investissement, le soutien financier apporté par les subventions attribuées par les préfets ou par un opérateur de l'État**. Cela permettrait de supprimer les redondances constatées non seulement au sein des subventions accordées au titre des DSIL, DETR, DPV et le Fonds vert, mais aussi avec les subventions accordées par les opérateurs de l'État. À titre d'exemple, une rénovation de bâtiment pourrait ainsi bénéficier de plusieurs subventions accordées par le préfet mais leur cumul ne serait plus possible pour un même lot de travaux. Cette méthode permettrait de rendre l'instruction des demandes moins complexe pour les services déconcentrés, grâce à la suppression de demandes redondantes ou imprécises quant à la définition de l'assiette des dépenses subventionnables. Devenu le délégué territorial des opérateurs de l'État, le préfet pourrait mieux s'assurer que les subventions qu'il accorde ne puissent plus être cumulées avec une autre subvention de l'État pour une même assiette de dépense ;
- **diminuer le montant de la subvention, accordée par un préfet à un projet de rénovation thermique, de la valeur des certificats d'économie d'énergie (CEE**) que le porteur de projet pourrait vendre. Pour cela, il faudrait que le porteur de projet précise dans sa demande de subvention les opérations standards pouvant donner lieu à des CEE, ce qui permettrait d'estimer forfaitairement le volume de CEE auquel serait appliquée une valeur de marché. Cette proposition aurait pour conséquence d'inciter les collectivités locales soit à valoriser, par elles-mêmes ou par l'intermédiaire de leurs groupements et syndicats d'énergie, les CEE attribués, soit à solliciter des primes de la part des obligés[31].

[31] Le financement par les certificats d'économie d'énergie (CEE) peut prendre deux formes différentes : les collectivités locales peuvent se voir délivrer des CEE (en tant que personne éligible) puis les vendre à un obligé de

<u>Proposition n° 1</u> : Supprimer les redondances entre dispositifs de soutien en rendant exclusifs, sur une même assiette de dépenses subventionnables, les soutiens financiers apportés par l'État et ses opérateurs, et en déduisant du montant des subventions les montants mobilisables au titre des certificats d'économie d'énergie (CEE).

La mise en œuvre de cette exclusivité des soutiens sur une même assiette de dépenses permettrait en outre d'afficher plus clairement l'objet de chaque aide ainsi que le montant global des soutiens de l'État. Force est d'observer que le niveau de l'intervention globale de l'État n'est actuellement pas visible en raison de l'affichage éclaté des différents vecteurs, parfois même sans Marianne. Améliorer la visibilité du soutien de l'État constitue d'ailleurs un objectif rappelé par le Premier ministre dans sa circulaire de septembre 2025[32].

Par rapport aux autres subventions accordées par les préfets, le Fonds vert se caractérise par une ambition en matière de transition écologique, qui se traduit par des critères d'écoconditionnalité. En conformité avec cet objectif, il serait logique de **revenir sur les soutiens forfaitaires apportés par le Fonds vert**[33] **:**

- **aux actions des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET)**, car les montants des subventions accordées sont fixés, non en fonction de la qualité des projets ou de leur cohérence avec les objectifs du Fonds vert, mais sur le seul fait que les projets sont inscrits aux PCAET ;
- ***à « l'aide aux maires bâtisseurs »***. En effet, attribué sous condition de la délivrance rapide d'autorisation d'urbanisme respectant les prescriptions du « zéro artificialisation nette » (ZAN), le montant de cette aide est établi sur la base d'un montant socle par logement ;
- **à des financements de personnels dédiés au soutien à l'ingénierie ou à des études**. Ne constituant pas des dépenses d'investissement, ces besoins peuvent faire l'objet d'un soutien de l'État par d'autres dispositifs.

<u>Proposition n° 2</u> : Exclure du Fonds vert les soutiens forfaitaires à l'ingénierie, aux actions des PCAET et à « l'aide aux maires bâtisseurs ».

Tableau 6 : Estimation des économies découlant des mesures destinées à renforcer la lisibilité des subventions accordées par les préfets (autorisations d'engagement)

Mesures	M€
Sur une même assiette de dépenses subventionnables, rendre exclusifs les soutiens financiers apportés par l'État et ses opérateurs	50[34]
Déduire du montant des subventions les montants mobilisables au titre des certificats d'économie d'énergie (CEE)	40
Exclure du Fonds vert les soutiens forfaitaires à l'ingénierie, aux actions des PCAET et à « l'aide aux maires bâtisseurs »	150

<u>Source</u> : Mission.

gré à gré, soit obtenir (en tant que bénéficiaire) une prime d'un obligé (énergéticien ou son délégataire), qui se chargera d'obtenir les CEE pour remplir ses obligations.

[32] Circulaire du Premier ministre n° 6504/SG du 5 septembre 2025 relative à la réforme de l'action territoriale de l'État et relance de la déconcentration.

[33] Si une enveloppe nationale de 500 M€ a été intégrée au Fonds vert en 2023 en accompagnement de la suppression de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), celle-ci n'a été pas été pérennisée car la compensation de cette suppression s'est effectuée par l'attribution d'une fraction de TVA. En outre, cette enveloppe nationale a été répartie, non forfaitairement à chacune des collectivités locales bénéficiaires de la CVAE, mais de manière fongible avec les différentes mesures du Fonds vert, soit en fonction de la qualité des projets.

[34] Sur la base d'un Fonds vert à 650M€.

2.1.2. Calibrer le montant des subventions d'investissement accordées par les préfets au juste besoin pour que les collectivités locales puissent les conduire à leur terme permettrait de diminuer la dépense de l'État d'au moins 200 M€

Les collectivités locales exercent des missions de service public dans leurs domaines respectifs de compétences. Dans ce cadre, l'attribution des subventions de l'État ne peut avoir pour effet que les collectivités locales bénéficiaires dégagent des marges de rentabilité de leurs opérations d'investissement. Tout au plus, les subventions accordées par l'État devraient permettre de partager la charge de l'investissement, de façon différenciée en fonction des capacités propres de chaque collectivité locale.

De ce fait, les subventions ne constituent pas nécessairement l'outil le plus efficace pour inciter les collectivités locales à lancer des projets dont la rentabilité est positive à court terme. D'autres leviers plus adaptés devraient être envisagés, tels que les prêts bonifiés destinés à pallier un manque de trésorerie et à permettre aux collectivités locales de mener à bien ce type d'opérations, les obligations réglementaires de nature à faire modifier les priorités d'investissement des collectivités locales, la publication de budget vert, ou le soutien en ingénierie destiné à compenser un manque de ressources pour conduire les investissements nécessaires.

Ainsi, pour économiser les ressources de l'État, il est proposé que **les subventions accordées par les préfets ne puissent plus être accordées à des projets dont** :

- **la rentabilité est positive ou nulle pour le donneur d'ordre**. Plutôt que par une subvention, le bouclage financier du projet pourrait être assuré par l'autofinancement du porteur du projet, des avances remboursables ou par la dette. Cela reviendrait à ne plus accorder de subventions aux projets à gain rapide, dont le renouvellement des systèmes d'éclairage et le changement de chaudière ;
- **le porteur de projet contribue à moins de 50 % du financement, sauf exceptions déjà prévues par la loi.** Non seulement la participation minimale du maître d'ouvrage doit permettre d'assurer la soutenabilité de la dépense sur le long terme, mais en outre l'augmentation de celle-ci renforcerait l'engagement des collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences grâce à une contribution substantielle du porteur de projet. Compte tenu des réponses aux questionnaires envoyés par la mission, le respect de ce critère devrait faire l'objet d'un contrôle effectif *a posteriori* sur le fondement des états déclaratifs en fin d'opérations, exigés à chacun des bénéficiaires de subventions, et, s'il y a lieu, de reprises en cas d'autofinancement insuffisant. **Le respect de cette règle et les exigences en matière d'états déclaratifs en fin d'opération pourraient être rappelés aux préfets dans l'instruction annuelle relative aux soutiens de l'État aux investissements des collectivités locales.** En particulier, la vigilance des préfets serait appelée sur le fait que le versement du solde des subventions accordées est conditionné à l'envoi du plan de financement du projet soutenu et au contrôle du taux d'autofinancement effectif.

<u>Proposition n° 3</u> : Ne plus accorder de subventions de l'État aux projets à gain rapide pour le porteur de projet[35]**.**

Par ailleurs, dans la même logique, les économies de fonctionnement liées aux économies d'énergies tirées d'un investissement seraient défalquées de l'assiette subventionnable. En effet, si les subventions accordées au titre du Fonds vert peuvent avoir pour objectif de soutenir des opérations d'économies d'énergie, elles n'ont pas vocation à créer des marges de rentabilité pour le maître d'ouvrage. Les économies de fonctionnement pourraient ainsi être estimées à partir des objectifs d'économies d'énergie déclarés par le

[35] La mission appelle « projets à gain rapide » les projets dont le temps de retour sur investissement est inférieur à la durée du mandat électoral. Ces projets peuvent être financés sur fonds propres ou en levant de la dette sans préjudice pour les capacités d'investissement de l'exécutif à venir.

demandeur. Ces économies seraient ensuite déduites de l'assiette des dépenses subventionnables. Cette proposition emporterait trois avantages :

- le soutien de l'État ne porterait que sur les coûts nets supportés par les collectivités locales ;
- les services de l'État pourraient choisir de subventionner les projets les plus performants, c'est-à dire ceux pour lesquels la baisse de la consommation annoncée est la plus forte. En effet, les économies d'énergie étant déduites de l'assiette subventionnable, le montant de la subvention ainsi calculé ne serait pas nécessairement le plus élevé ;
- les porteurs de projet seraient responsabilisés quant à l'atteinte des objectifs d'économies d'énergie annoncés. Ce mécanisme pourrait inciter les collectivités locales à recourir aux contrats de performance énergétique afin que le risque financier de l'absence d'atteinte de ces objectifs soit supporté par un tiers[36].

Proposition n° 4 : Inclure les effets attendus des économies d'énergie dans le calcul de l'assiette des dépenses subventionnables, notamment pour les projets de rénovation thermique.

Tableau 7 : Estimation des économies découlant des mesures destinées à limiter le montant des subventions accordées par les préfets au juste besoin (en autorisations d'engagement)

Mesures	M€
Ne plus accorder de subvention de l'État aux projets à gain rapide pour le porteur de projet	50[37]
Inclure les effets attendus des économies d'énergie dans l'assiette des dépenses subventionnables	150[38]
Dans le cas d'un soutien de l'État, exiger une contribution minimale du porteur de projet à hauteur de 50 % du coût de l'investissement sauf exceptions déjà prévues par la loi	N.A.
Demander aux préfets un contrôle effectif du respect de la règle relative à la participation minimale des maîtres d'ouvrage	N.A.

Source : Mission.

2.1.3. Remettre en cause la pertinence de la DSID et de la section locale du FNADT, dont les soutiens à l'investissement local ne sont pas de nature différente de ceux apportés par d'autres dispositifs, se traduirait par une économie de 330 M€

La pertinence d'une dotation réservée aux départements (DSID) pourrait être remise en cause pour au moins quatre raisons :

- attribuée par les préfets de région à un nombre limité de bénéficiaires, cette dotation ne permet pas une sélection qualitative des projets ;
- les départements peuvent bénéficier d'autres subventions d'investissement, dont le Fonds vert ou les fonds européens ;

[36] Arrêté du 24 juillet 2020 relatif aux contrats de performance énergétique : « *Un contrat de performance énergétique (CPE) est un contrat conclu entre un donneur d'ordre et une société de services d'efficacité énergétique visant à garantir une diminution des consommations énergétiques du maître d'ouvrage, vérifiée et mesurée par rapport à une situation de référence contractuelle, sur une période de temps donnée grâce à un investissement dans des travaux, fournitures ou prestations de services. En cas de non atteinte des objectifs du contrat, celui-ci prévoit des pénalités financières ».*

[37] Estimation sur la base des soutiens accordés au projets de renouvellement des systèmes d'éclairage au titre du Fonds Vert (58 M€ engagés en 2024, 200 M€ engagés en 2023), sans tenir compte des subventions attribuées au titre de la DETR ou de la DSIL pour financer des projets à gains rapide.

[38] Sur la base d'un Fonds vert à 650M€.

- cela ne remettrait pas nécessairement en cause le niveau des dépenses d'équipement des départements. Deuxième co-financeur des investissements communaux après l'État, les départements pourraient baisser leurs subventions d'investissement attribuées aux communes afin de préserver leurs dépenses d'équipement ;
- la situation financière des départements justifie plutôt un soutien spécifique de l'État en fonctionnement qu'en investissement.

Si le FNADT soutient des dépenses de fonctionnement de personnes privées ou publiques, il peut néanmoins attribuer des subventions d'investissement à des collectivités locales. Considérant que les subventions attribuées dans ce cadre ne sont pas, en définitive, de nature différente des autres subventions d'investissement attribuées par les préfets, le maintien d'un dispositif propre peut être interrogé**. Il pourrait être envisagé de supprimer la section locale du FNADT finançant des investissements des collectivités locales**. Ceux-ci pourraient être soutenus dans le cadre d'un autre dispositif de subventions attribuées par les préfets, sous réserve toutefois de constituer un *préciput* avant la répartition de l'enveloppe financière entre les départements, de manière à doter les préfets de région de crédits nécessaires.

Proposition n° 5 : Supprimer la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) et exclure la possibilité pour la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) de soutenir les investissements des collectivités locales.

Tableau 8 : Estimation des économies découlant de la suppression de la DSID et de la section locale du FNADT finançant les investissements des collectivités locales (en autorisations d'engagement)

Mesures	M€
Supprimer la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID)	200
Exclure la possibilité pour la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) de soutenir les investissements des collectivités locales	130

Source : Mission.

2.2. Revenir sur des changements successifs apportés au taux et à l'assiette du FCTVA permettrait de limiter sa tendance haussière, tandis qu'une réforme des régimes de versement n'aurait qu'un effet de trésorerie

Sans changement apporté au FCTVA, la dépense associée devrait progresser de 7,4 à 8,1 Md€ entre 2024 et 2025, se stabiliser vers 8,4 Md€ entre 2026 et 2028 puis atteindre 9,5 Md€ en 2030[39].

Pour ralentir cette tendance haussière du FCTVA, des mesures sont envisageables en jouant sur ses paramètres, notamment en revenant sur des changements récents qui alimentent la dynamique de la dépense :

- **la liste des bénéficiaires** : revenir sur les trois ajouts apportés à la liste des bénéficiaires du FCTVA depuis 2004 n'aurait qu'un effet marginal sur le montant du FCTVA car il serait inférieur à la dizaine de millions d'euros ;

[39] Estimations mission.

- **l'assiette des dépenses éligibles** : revenir sur les élargissements de l'assiette des dépenses éligibles opérés depuis l'an 2000, dont l'ajout de certaines dépenses de fonctionnement, permettrait de réaliser une économie estimée à 1 200 M€. Pour des raisons d'acceptabilité des collectivités locales, il pourrait être envisagé de restreindre l'assiette du FCTVA, qui constitue une dotation d'investissement, aux seules dépenses d'investissement en supprimant les dépenses de fonctionnement ajoutées depuis 2016, sans revenir sur les dépenses d'investissement qui ont été ajoutées avant 2016 ;
- **le taux** : revenir sur le « coup de pouce » opéré lors de la hausse du taux de FCTVA en 2015 conduirait à une économie estimée à 330 M€. Une baisse du taux de FCTVA serait justifiable afin de revenir sur une mesure conjoncturelle. En effet, au moment de la hausse du taux normal de TVA de 19,6 % à 20 % en 2015, le taux du FCTVA est passé de 15,482 à 16,404 %, soit une hausse supérieure à celle du taux de TVA, probablement pour atténuer l'effet de la baisse concomitante du montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Si l'écart entre le taux normal de TVA et le taux du FCTVA était resté constant, celui-ci serait actuellement de 15,762 % et non de 16,404 % ;
- **la répartition des bénéficiaires entre les trois régimes de versement** : supprimer le régime de l'année N en décalant les versements en année N+1 représenterait une économie de trésorerie uniquement l'année de la réforme et une augmentation des restes à payer. Les collectivités locales concernées par la suppression du régime de l'année N – communes nouvelles et certains EPCI - ne bénéficieraient, l'année de la réforme, que d'un versement partiel[40] de FCTVA. En revanche, il serait utile de conserver un régime dérogatoire en année N, sous forme d'avances, pour prendre en compte les investissements effectués suite à des catastrophes naturelles.

Sauf à donner un caractère rétroactif aux mesures proposées, une évolution des paramètres du FCTVA aurait un effet budgétaire limité en 2026 et plus important à compter de 2027 en raison du décalage entre l'imputation comptable des dépenses éligibles et le versement de FCTVA. En revanche, décaler les paiements d'une année en jouant sur les régimes de versement aurait pour effet de diminuer la dépense en 2026 grâce à un report de trésorerie, au prix d'une augmentation des restes à payer.

<u>Proposition n° 6</u> : Supprimer de l'assiette du FCTVA les dépenses de fonctionnement, revenir sur le coup de pouce conjoncturel apporté en 2015 en reprenant le mode de calcul antérieur pour fixer le taux, et supprimer le régime de l'année N avec un transfert des versements en année N+1, à l'exception des dépenses relatives aux traitements des conséquences des catastrophes naturelles qui pourraient faire l'objet d'avances.

[40] Les dépenses enregistrées comptablement au dernier trimestre 2025 feront l'objet d'un versement de FCTVA en 2026. Les dépenses enregistrées en 2026 feraient l'objet d'un versement de FCTVA non en 2026 mais en 2027.

Tableau 9 : Estimation des économies par rapport à la tendance haussière du FCTVA découlant d'une évolution de ses paramètres

Mesures	Estimation de l'économie réalisée (en M€)		
	2026	2027	2028
Supprimer de l'assiette du FCTVA :			
▪ les dépenses d'investissement ajoutées depuis 2000	140	560	700
▪ toutes les dépenses de fonctionnement	100	390	490
Revenir sur le coup de pouce conjoncturel apporté en 2015 en reprenant le mode de calcul antérieur pour établir le taux du FCTVA	60	260	330
Supprimer le régime de l'année N avec un transfert des versements en année N+1, à l'exception des dépenses relatives aux traitements des conséquences des catastrophes naturelles qui pourraient faire l'objet d'avances	1 050[41]	0	0
Total	**1 350**	**1 210**	**1 520**

Source : Mission.

[41] Économie de trésorerie constatée uniquement l'année de la mise en œuvre de la mesure.

3. Une réforme structurelle qui plafonne le FCTVA et fusionne les dotations d'investissement renforcerait la qualité de la dépense de l'État et rendrait pérennes les économies

3.1. Plafonner annuellement le montant du prélèvement sur recettes de l'État : une réforme destinée à maîtriser la dépense et à achever l'automatisation du versement du FCTVA en le déconnectant de la TVA

3.1.1. Définir l'assiette du FCTVA sans référence à l'assujettissement à la TVA des dépenses éligibles permettrait d'aller au bout de l'automatisation de son versement et de mettre fin aux contrôles redondants en préfectures

Depuis 2021, afin d'automatiser son versement, l'assiette du FCTVA est déterminée à partir de la comptabilité des bénéficiaires, sur la base d'une liste fermée de comptes d'investissement et d'un nombre plus limité de comptes de fonctionnement, fixée par arrêté interministériel.

Sortir de l'ambiguïté quant à la nature du FCTVA - restitution de la TVA acquittée ou compensation forfaitaire de la TVA sous la forme d'une dotation d'investissement librement accordée par l'État (*cf.* 1.2.3) - permettrait d'aller au bout de la logique de l'automatisation de son versement.

En effet, la nomenclature comptable ne permet pas d'établir une liste de comptes pour lesquels l'ensemble des dépenses associées n'aurait pas donné lieu à une restitution fiscale de la TVA acquittée. De ce fait, l'automatisation est encore contrainte par la nécessité de maintenir des traitements manuels et des contrôles effectués par les agents des préfectures. Subsistent donc des demandes d'informations et d'états déclaratifs aux bénéficiaires du FCTVA, afin d'éviter, notamment, qu'une dépense éligible ne fasse l'objet à la fois d'une restitution de la TVA par la voie fiscale et d'une compensation par le biais d'un versement du FCTVA.

En tirant les conséquences que la FCTVA est une compensation forfaitaire librement accordée par l'État et non une restitution du montant de la TVA réellement acquittée, il ne serait plus nécessaire d'établir un lien avec la TVA grevant chacune des dépenses éligibles. L'assiette du FCTVA pourrait alors être définie à partir d'une liste de comptes d'investissement sans référence à l'assujettissement du bénéficiaire à la TVA, le contrôle de l'État se limitant à l'imputation comptable, déjà réalisé par le comptable public.

Du fait de l'enjeu financier, une vigilance particulière pourrait être appelée sur cette liste de comptes par la Direction générale des finances publiques (DGFiP) au titre de l'animation du réseau des comptables publics. Cette vigilance serait d'autant plus efficace que la liste des comptes retenus pour déterminer l'assiette du FCTVA serait définie sans aller jusqu'à six chiffres comme actuellement[42]. En effet, une précision excessive dans la définition de cette assiette rend plus long et plus difficile le contrôle de la qualité de l'imputation comptable des dépenses éligibles au FCTVA par le comptable public. Cette évolution permettrait tant de supprimer les contrôles opérés en préfecture qu'aux collectivités locales de ne plus mobiliser des ressources pour y répondre. Il en résulterait un dispositif encore plus simple.

<u>Proposition n° 7</u> : Couper le lien entre la TVA et le FCTVA en définissant son assiette en fonction des comptes d'imputation, sans condition liée à l'assujettissement des dépenses éligibles à la TVA et supprimer les contrôles en préfecture devenus inutiles.

[42] *Cf.* arrêté du 30 décembre 2020 fixant la liste des comptes éligibles à la procédure de traitement automatisé relative à l'attribution du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

3.1.2. La maîtrise pérenne des dépenses associées au principal soutien de l'État à l'investissement local passe nécessairement par un plafonnement annuel du prélèvement sur recettes de l'État qu'est le FCTVA

Si modifier les paramètres du FCTVA permet de limiter sa hausse tendancielle (*cf. 2.2*), cette méthode ne permet pas de maîtriser la dépense car elle reste déterminée par l'évolution des dépenses des collectivités locales éligibles au fonds. **Pour que l'État retrouve une maîtrise de la dépense afférente et que les collectivités locales continuent à bénéficier d'une dotation d'investissement préservée des régulations budgétaires infra-annuelles, il faudrait que le FCTVA reste un prélèvement sur recettes de l'État (PSR) mais que son montant soit plafonné annuellement**. **Ce changement de paradigme rapprocherait alors le FCTVA d'une dotation d'équipement, ce qui justifierait de changer sa dénomination, d'autant que le lien avec la TVA serait rompu.** Cette réforme emporterait deux conséquences :

- le taux du FCTVA applicable serait calculé annuellement en rapportant le montant constaté de l'ensemble des dépenses éligibles au montant du PSR voté en loi de finances. Pour offrir une visibilité aux collectivités locales, il pourrait être envisagé d'encadrer la variation annuelle du taux du FCTVA entre un minimum et un maximum ;
- le régime de versement serait harmonisé en N+1. Le FCTVA ne pourrait alors plus donner lieu à un versement la même année que celle des dépenses éligibles. Par exception, au titre des catastrophes naturelles, des dépenses pourraient faire l'objet d'un versement de FCTVA la même année, sous la forme d'une avance.

<u>Proposition n° 8</u> : Plafonner le montant du prélèvement sur recettes de l'État, uniformiser le régime de versement en N+1, et fixer le taux du FCTVA (à renommer) en fonction de ce plafond annuel et du montant global des dépenses d'investissement éligibles.

3.2. Réformer l'architecture des dotations de l'État et renforcer le ciblage des bénéficiaires : conditions pour renforcer l'efficience du soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales

3.2.1. Créer une dotation unique d'investissement local en fusionnant les DETR, DSIL, DPV et Fonds vert constituerait une simplification et offrirait une souplesse accrue aux préfets pour soutenir les projets adaptés aux besoins locaux

Afin de simplifier les démarches des collectivités locales et d'accroitre les leviers d'action des préfets pour que les décisions locales d'investissement soient davantage adaptées aux besoins locaux et cohérentes avec les stratégies nationales, il est proposé de créer une dotation unique d'investissement local en fusionnant les DETR, DSIL, DPV et le Fonds vert. Cette fusion faciliterait en outre la gestion des subventions. En effet, leur distinction résulte plus de la sédimentation de décisions conjoncturelles successives, et non de différences de nature qui justifieraient des dispositifs spécifiques. De plus, compte tenu de la manière dont les collectivités locales réalisent leurs plans pluriannuels d'investissement, la mission n'a pu démontrer que des subventions thématiques étaient efficaces pour orienter leurs investissements. Par ailleurs, la transition écologique a vocation à irriguer l'ensemble des politiques publiques sans que soit justifié le maintien d'un mécanisme d'intervention en silo.

À l'instar de ce qui est actuellement pratiqué pour la DETR et la DSIL en matière d'incitation à la transition écologique, l'instruction annuelle signée par les ministres chargés des collectivités locales et de la transition écologique portant sur les soutiens de l'État aux investissements des collectivités locales pourrait en revanche préciser, à titre indicatif, les parts de l'enveloppe de

la dotation unique d'investissement local attribuée aux préfets au bénéfice :

- des territoires ruraux ou éligibles à la politique de la ville ;
- des catégories de projets sélectionnés qualitativement en fonction de leur contribution aux stratégies nationales de transition écologique.

Cette évolution serait aussi l'occasion d'apporter des précisions sur le devenir et le cas échéant sur les compétences de l'actuelle commission DETR, ainsi que sur sa composition[43].

La fusion des dotations en une dotation unique offrirait davantage de souplesse aux préfets pour attribuer leurs subventions et une capacité accrue d'influence sur les projets. Quant aux collectivités locales, elles disposeraient de davantage de visibilité, notamment en termes de calendrier et leurs démarches seraient facilitées, n'ayant plus qu'un unique dossier à déposer.

Proposition n° 9 : Créer une dotation unique d'investissement local confiée aux préfets de département en fusionnant les DSIL, DETR, DPV et Fonds vert.

3.2.2. La situation financière contrastée au sein du bloc communal et les contraintes budgétaires de l'État justifieraient de réserver prioritairement ses subventions aux collectivités locales ayant des capacités d'investissement limitées

L'État n'est pas tenu de soutenir les collectivités locales de manière uniforme du fait de la disparité de leur situation financière. Ainsi, pour améliorer l'efficacité du soutien de l'État, **les subventions d'investissement pourraient être prioritairement accordées aux communes et EPCI dont la capacité d'investissement est limitée.** Pour cela, cette capacité d'investissement serait appréciée en fonction de critères financiers. Pour ne pas donner d'avantage indu lié à une mauvaise gestion, des critères objectifs pourraient être retenus tels que ceux appliqués par les établissements bancaires spécialisés lorsqu'ils instruisent les demandes de prêts des collectivités locales[44].

En termes de ciblage, il ressort des travaux de la mission qu'une petite commune n'est pas nécessairement dépourvue de capacité d'investissement et qu'une grande commune peut disposer de capacités limitées rapportées à sa population. Ainsi, la mission a proposé, en première approche, une critérisation sur la base de l'épargne brute et de l'encours de dette[45] :

- un premier groupe de communes disposant de capacités d'investissement supérieures à la moyenne peut être identifié à partir des niveaux d'épargne brute et d'encours de dette (*cf.* quart supérieur droit du tableau 10, en vert) : regroupant près de 8 000 communes et de 7,5 millions d'habitants, ce groupe se caractérise par des communes de plus petite taille et une trésorerie plus élevée[46] que la moyenne[47], ainsi qu'une capacité de désendettement médiane de 6 mois[48] ;

[43] Selon l'article L. 2334-37 du CGCT, la commission DETR, composée d'élus locaux et de parlementaires, est placée auprès de chaque préfet départemental pour fixer les catégories d'opérations prioritaires ainsi que les taux maximum et minimum de subventions, et pour rendre un avis sur les subventions dépassant 100 k€. Cette commission est aussi informée par le préfet des subventions accordées.

[44] Dont le taux d'épargne brute, la capacité de désendettement, le taux d'endettement et des indicateurs permettant d'évaluer les marges de manœuvre financières dont dispose la collectivité, éventuellement pondérés de critères socio-économiques.

[45] Qui constituent les deux principaux déterminants budgétaires de l'investissements des communes.

[46] 2 500€ contre 1 400€ par habitant en moyenne.

[47] 1 000 habitants contre 2 000 en moyenne.

[48] Contre plus de 30 mois pour l'ensemble des communes.

- un second groupe de communes disposant de capacité d'investissement inférieure à la moyenne pourrait faire l'objet d'un soutien privilégié (*cf.* quart inférieur gauche du tableau 10 en bleu) : près de 8 000 communes et de 22 millions d'habitants, ce groupe se caractérise par des communes de plus grande taille[49], une trésorerie moins importante[50] et une capacité de désendettement dégradée qui dépasse dix ans pour au moins 20 % des communes de ce groupe.

<u>Proposition n° 10</u> : Attribuer de manière privilégiée les subventions de l'État aux communes et groupements disposant de capacités d'investissement limitées, appréciées à partir de critères financiers, et restreindre leur attribution aux communes et groupements disposant de capacités suffisantes pour conduire leurs projets.

Tableau 10 : Répartition des communes en fonction de leur capacité d'endettement.

	Épargne brute très faible	Épargne brute faible	Épargne brute moyenne inferieure	Épargne brute moyenne supérieure	Épargne brute importante	Épargne brute très importante
Encours de dette très faible	521 communes, 153 000 habitants,	531 communes, habitants, 237 000 habitants	729 communes, 374 000 habitants,	766 communes, 383 000 habitants	541 communes, 215 000 habitants,	408 communes, 89 000 habitants
Encours de dette faible	691 communes, 379 000 habitants	888 communes,657 000 habitants	1 364 communes, 1 451 000 habitants	1 104 communes, 1 236 000 habitants	671 communes, 538 000 habitants	517 communes, 129 000 habitants
Encours de dette moyen inferieur	925 communes, 835000 habitants	1 642 communes, 2 037 000 habitants	2 478 communes, 3 880 000 habitants	2 156 communes, 3 574 000 habitants	1 046 communes, 1 170 000 habitants	478 communes, 225 000 habitants
Encours de dette moyen supérieur	732 communes, 829 000 habitants	1 369 communes, 2 846 000 habitants	2 532 communes, 6 508 000 habitants	2 403 communes, 7 650 000 habitants	1 153 communes, 2 203 000 habitants	536 communes, 304 000 habitants
Encours de dette important	379 communes, 413 000 habitants	569 communes, 1 345 000 habitants	1 172 communes, 5 975 000 habitants	1 559 communes, 7 576 000 habitants	1 061 communes, 2 741 000 habitants	495 communes, 466 000 habitants
Encours de dette très important	248 communes, 195 000 habitants	236 communes, 498 000 habitants	450 communes, 3 703 000 habitants	737 communes, 4 761 000 habitants	762 communes, 2 165 000 habitants	1 056 communes, 1 104 000 habitants

<u>Source</u> : Mission, données de l'observatoire des finances et de la gestion publiques locales (OFGL).

<u>Note de lecture</u> : Les qualificatifs correspondent aux critères statistiques suivants : très faible, inférieur au premier décile ; faible, entre le premier décile et le premier quartile ; moyenne inferieur, entre le premier quartile et la médiane ; moyen supérieur, entre la médiane et le troisième quartile ; importante, entre le troisième quartile et le neuvième décile ; très important, supérieur au neuvième décile.

Outre un ciblage plus pertinent, cette proposition a pour objet de concentrer les efforts financiers de l'État et, ainsi, de renforcer l'effet déclencheur des subventions accordées. En effet, cette méthode conduirait à inciter :

- de manière ciblée les communes et EPCI disposant de capacité d'investissement limitée à lancer davantage de projets répondant aux besoins locaux ou aux stratégies nationales. L'attribution prioritaire des subventions aux collectivités locales ayant une capacité

[49] 2 900 habitants contre 2 000 en moyenne.

[50] Moins de 700 € contre 1 400 € par habitant en moyenne.

d'investissement limitée permettrait en outre d'augmenter le montant du soutien par projet, et donc d'accroitre la capacité d'influence du préfet sur la qualité des projets soutenus ;

- *de facto* les collectivités locales disposant de la capacité d'investissement élevée à recourir davantage aux soutiens des opérateurs de l'État, à la valorisation des CEE, voire aux financements européens pour compenser une réduction limitée de leurs recettes d'investissement. Tous ces soutiens alternatifs aux subventions accordées par les préfets étant conditionnés à des critères de qualité plus restrictifs, cela serait aussi un moyen pour accélérer la transition écologique. En outre, cela éviterait que les subventions de l'État soient attribuées à des collectivités locales disposant de capacités d'investissement avérées afin de compenser leur réticence à recourir à la dette pour financer leurs besoins.

3.3. Annoncer une réforme structurelle des soutiens de l'État en début de mandat permettrait aux communes et à leurs groupements de la prendre en compte lorsqu'ils établissent leur plan pluriannuel d'investissement

3.3.1. La mise en œuvre de la réforme préconisée nécessiterait des évolutions législatives et des règles à préciser dans l'instruction annuelle relative aux soutiens de l'État aux investissements des collectivités locales

La réforme proposée n'entraine pas de changement administratif ni pour le dépôt des demandes de soutien par les collectivités locales ni pour leur instruction par les services de l'État. En particulier, comme actuellement, les priorités annuelles pour l'attribution des subventions attribuées par les préfets pourraient être modifiées par l'intermédiaire de l'instruction annelle relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales.

Elles nécessiteraient toutefois des évolutions législatives qui pourraient être apportées à l'occasion d'une loi de finances, pour la suppression de la DSID, la fusion des DETR, DSIL, DPV et Fonds vert, ou d'une loi ordinaire s'agissant l'augmentation de la participation minimale du maître d'ouvrage. Pour s'assurer du respect de cette obligation, et le cas échéant, effectuer des reprises de subventions, l'instruction annuelle pourrait utilement rappeler aux préfets de diligenter spécifiquement des contrôles sur le bouclage financier des projets soutenus *ex post*.

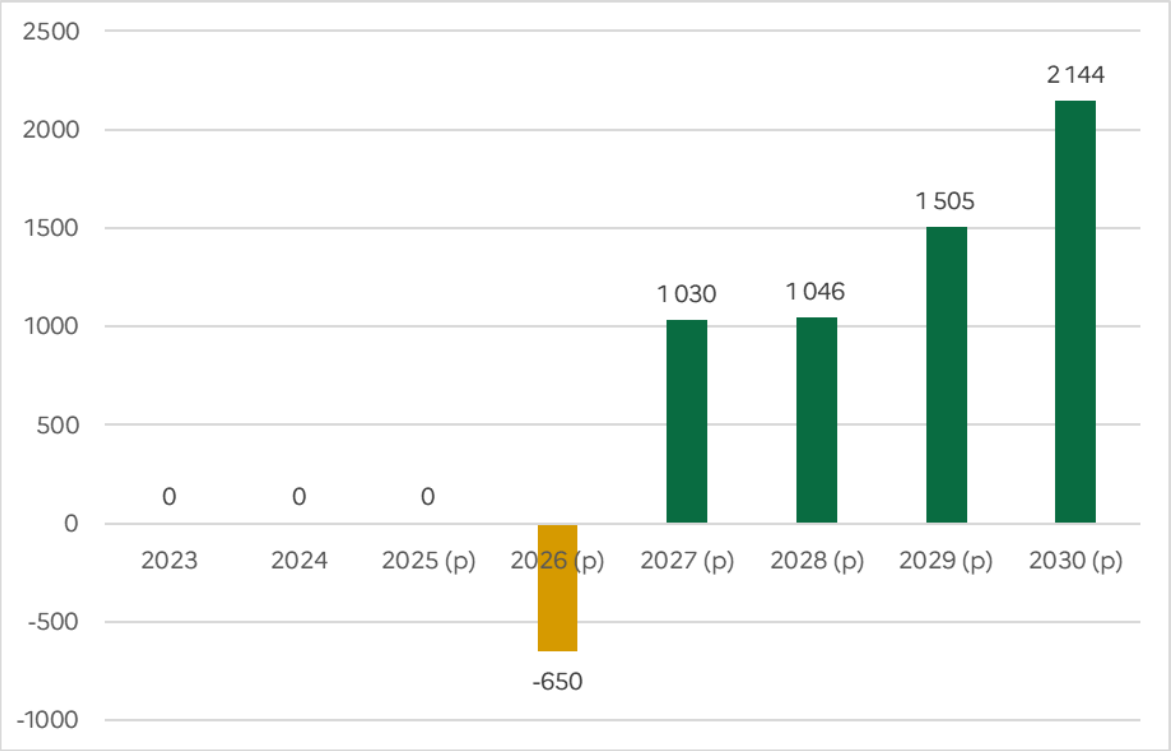
Quant au FCTVA, extérieur au système de TVA régi par des règles européennes, fixer son taux en fonction du plafond annuel du PSR et du niveau des dépenses d'investissement constaté peut être effectué par la loi de finances, unilatéralement sans qu'il soit nécessaire de le notifier à la Commission européenne.

3.3.2. Il serait judicieux de débuter une réforme structurelle destinée à rationaliser les soutiens de l'État aux collectivités locales en bas du cycle de l'investissement communal afin de limiter ses effets en période transitoire

L'uniformisation des régimes de versement en années N+1 se traduirait en 2026 par une dépense de trésorerie pour le FCTVA. En effet, les collectivités locales relevant du régime N ne bénéficieraient que d'un versement partiel[51], alors que celles relevant du régime N+2 se verraient attribuer le FCTVA pour les dépenses enregistrées en 2024 et 2025. Pour réduire autant que possible l'effet de l'année blanche pour les collectivités locales anciennement au régime N, il serait donc préférable d'enclencher le changement de régime de versement lors du point bas du cycle d'investissement communal, soit l'année d'une élection municipale ou l'année suivante. Après réforme, le plafonnement du FCTVA se traduirait par un moindre prélèvement des recettes de l'État par rapport à son évolution tendancielle (*cf.* graphique 1).

S'agissant des subventions accordées par les préfets, une baisse de l'enveloppe en autorisations d'engagement se traduirait par une baisse progressive en crédits de paiement (*cf.* graphique 2). En effet, les subventions ne sont versées aux bénéficiaires qu'en fonction de l'avancement de leurs projets.

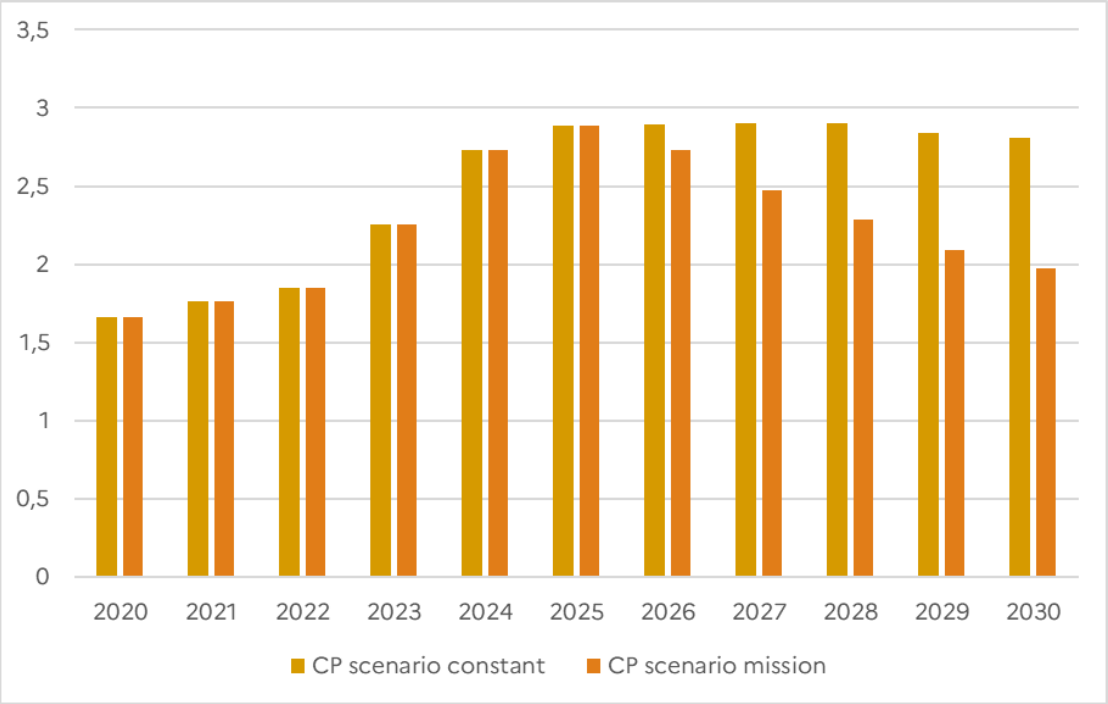
Graphique 1 : Économies sur le FCTVA (PSR) par rapport à la tendance dans le cas d'une uniformisation des régimes de versement et d'un plafonnement à 7,4 Md€, soit le montant du FCTVA en 2024 (M€)



Source : Mission. Note : Le coût indiqué en 2026 est un coût de trésorerie, tandis que les économies indiquées à partir de 2027 sont des économies budgétaires.

[51] Les dépenses enregistrées comptablement au dernier trimestre 2025 feront l'objet d'un versement de FCTVA en 2026.

Graphique 2 : Chronique des crédits de paiement pour le panier de subventions attribuées par les préfets étudié par la mission dans le cas d'une baisse d'un milliard en 2026 puis d'un montant fixe à compter de 2027 pour les autorisations d'engagement (Md€)



Source : Mission.

À Paris, le 1er décembre 2025,
les membres de la mission,

Sous la supervision
de l'inspecteur général des finances,



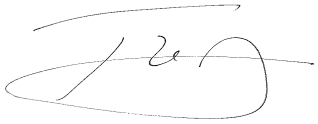
Alain Triolle

L'inspectrice générale de
l'administration,



Françoise Tahéri

L'inspecteur des finances



François-Xavier Boell

L'inspecteur général adjoint de
l'administration



Abderrahmane El Abied

L'inspecteur des finances



Paul Bourgeois

ANNEXES ET PIÈCES JOINTES

LISTE DES ANNEXES ET DES PIÈCES JOINTES

ANNEXE I :	**L'ÉTAT DES LIEUX DES INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES**
ANNEXE II :	**LES DÉTERMINANTS DE L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES**
ANNEXE III :	**LES SUBVENTIONS ATTRIBUÉES PAR LES PRÉFETS EN SOUTIEN DE L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES**
ANNEXE IV :	**LE FCTVA**
ANNEXE V :	**LES HYPOTHÈSES ETUDIÉES ET LE SCENARIO DE RÉFORME RECOMMANDÉ**
ANNEXE VI :	**LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**

PIÈCE JOINTE N° 1 :	**LES RÉSULTATS DES TRAVAUX DU PÔLE DES SCIENCES DES DONNÉES DE L'IGF PORTANT SUR L'IMPACT DES SUBVENTIONS ACCORDÉES PAR L'ÉTAT SUR L'INVESTISSEMENT DU BLOC COMMUNAL ET SUR LEUR REDONDANCE**
PIÈCE JOINTE N° 2 :	**LES RÉSULTATS QUANTITATIFS DES RÉPONSES APPORTÉES AU QUESTIONNAIRE ENVOYÉ PAR LA MISSION AUX COMMUNES ET AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE**
PIÈCE JOINTE N° 3 :	**LES RÉSULTATS QUANTITATIFS DES RÉPONSES APPORTÉES AU QUESTIONNAIRE ENVOYÉ PAR LA MISSION AUX PRÉFECTURES**
PIÈCE JOINTE N° 4 :	**LETTRE DE MISSION**

ANNEXE I

État des lieux de l'investissement des collectivités locales

SOMMAIRE

1. DU FAIT DE LA RÈGLE D'OR BUDGÉTAIRE, LES COLLECTIVITÉS LOCALES SONT TENUES DE DÉGAGER UNE ÉPARGNE BRUTE DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT DE LEUR BUDGET QUI EST REVERSÉE EN RECETTE DANS LA SECTION D'INVESTISSEMENT 3

2. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DU BLOC COMMUNAL, EN CROISSANCE DE 39 % ENTRE 2020 ET 2024, REPRÉSENTENT LA MAJEURE PARTIE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES 12

2.1. Le bloc communal est le premier investisseur public local 12

2.2. Les subventions d'équipement versées représentent la moitié des dépenses d'investissement des régions et des départements 15

2.3. Les dynamiques d'investissement des trois catégories de collectivités locales sont décorrélées, les dépenses d'investissement des communes et des régions atteignant un maximum en 2024 contrairement à celles des départements 18

3. EN VOLUME, L'ÉPARGNE BRUTE DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT CONSTITUE LA PREMIÈRE RESSOURCE D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES 22

3.1. La situation favorable de l'épargne brute des communes et des régions leur permet de financer un niveau élevé d'investissements, même si des disparités existent 22

3.1.1. Les taux d'épargne brute du bloc communal et des régions se maintiennent à des niveaux supérieurs à 15 %, tandis que celui des départements a chuté de 17 % à 7 % entre 2022 et 2024, ce qui augure une baisse à court terme de leurs dépenses d'investissement 22

3.1.2. Si la capacité d'autofinancement des communes est favorable dans l'ensemble, elle n'est néanmoins pas homogène car 1 650 communes ne dégagent pas d'épargne brute alors que 860 autres en dégagent plus de cinq fois le niveau médian 24

3.2. Les subventions et dotations constituent la seconde source de recettes d'investissement pour les collectivités locales après leur épargne brute 26

3.2.1. Les subventions de l'État à l'investissement des collectivités locales représentent selon les types de collectivités locales, entre 20 % et 50 % des financements extérieurs, le reste provenant de subventions d'équipement d'autres collectivités locales et des fonds européens 26

3.2.2. Les subventions d'investissement de l'État sont attribuées aux collectivités locales par l'intermédiaire de nombreux dispositifs de soutien 29

3.3. Le FCTVA constitue le principal soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales devant les subventions d'investissement versées par l'État ...30

4. LE RECOURS À L'EMPRUNT, SOUS EXPLOITÉ, PERMETTRAIT D'AUGMENTER LE NIVEAU D'INVESTISSEMENT DES COMMUNES 32

4.1. L'emprunt peut servir à financer des projets d'investissement qui s'amortissent sur longue durée, ou être utilisé comme un outil de gestion active du budget... 32

4.2. La capacité d'emprunt des communes apparait comme partiellement inexploitée 32

Annexe I

SYNTHESE

L'objectif de cette annexe est de dresser un panorama des dépenses et des recettes de la section investissement des collectivités locales, qu'il s'agisse des régions, des départements ou du bloc communal[1]. Les principaux résultats macroéconomiques présentés sont issus de l'analyse des comptes des collectivités locales, de travaux statistiques menés par le pôle sciences des données de l'inspection générale des finances et de la revue de littérature réalisée par la mission. Faute de données consolidées portant sur les modes de financement au niveau des projets individuels, les résultats microéconomiques sont quant à eux, tirés de données qualitatives, notamment les réponses au questionnaire envoyé par la mission à des élus du bloc communal et les entretiens menés.

Dans un premier temps (voir 1), le fonctionnement des budgets des collectivités locales est rappelé et les principaux agrégats utilisés dans l'ensemble de cette annexe sont présentés.

Les principaux postes de dépenses d'investissement sont ensuite détaillés pour chaque catégorie de collectivités locales et leurs dynamiques analysées (voir 2). Il apparait ainsi que le bloc communal est le premier investisseur public local et qu'il investit essentiellement pour son compte. A l'inverse, les départements et surtout les régions investissent de façon plus indirecte, en grande partie sous la forme de subventions d'équipement tant pour exercer les missions relevant de leurs domaines de compétences[2] que pour soutenir les investissements d'autres collectivités locales, en particulier les communes.

Dans un troisième temps, les différentes recettes d'investissement sont analysées pour chaque catégorie de collectivités locales (voir 3). Qu'il s'agisse du bloc communal, des départements ou des régions, l'épargne brute dégagée de la section de fonctionnement de leurs budgets constitue la principale ressource venant abonder leurs recettes d'investissement. Les dynamiques propres de cette épargne sont contrastées : tandis que son niveau se maintient pour le bloc communal et les régions, il a chuté de 58 % pour les départements entre 2022 et 2024, passant de 12,8 Md€ à 5,4 Md€ sous l'effet de la tension sur l'équilibre de la section de fonctionnement de leur budget. Les subventions d'investissement, toutes origines confondues, constituent le second poste de recettes. Ces subventions proviennent essentiellement de l'État, de fonds européens et de transferts entre collectivités locales. Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) représente le troisième poste de recettes, derrière les subventions d'investissement à proprement dites, mais il constitue la première contribution de l'État à l'investissement des collectivités locales. Au global, l'État demeure le premier contributeur des recettes d'investissement des collectivités locales, avec une participation[3] à hauteur respectivement de 7,9 Md€ pour le bloc communal, de 2,3 Md€ pour les départements et de 1,7 Md€ pour les régions en 2024, soit respectivement 17 %, 24 % et 13 % de leurs recettes d'investissement.

Avant emprunt, les dépenses et les recettes de la section d'investissement sont dans l'ensemble équilibrées pour le bloc communal, qui recourt peu à la dette. Cela se traduit par une capacité de désendettement qui s'améliore sur une longue période. Cette tendance globale recouvre néanmoins des situations contrastées entre d'une part, des communes en difficulté financière, car fortement endettées et ne dégageant pas d'épargne brute, et d'autre part, des communes qui disposent de marges plus importantes. Aux niveaux départemental et régional, cet équilibre n'est en revanche pas réalisé avant emprunt en 2024. La chute de l'épargne brute des départements se

[1] Communes et établissements publics à fiscalité propre.

[2] Par exemple, le transport ferroviaire de voyageurs s'agissant des régions qui attribuent des subventions d'équipement à des opérateurs de transport.

[3] Au titre du FCTVA et des subventions d'investissement (classe 13), et sans prendre en compte les dotations de fonctionnement qui irriguent l'excédent brut.

traduit en effet par un recours à l'emprunt renforcé depuis deux ans afin de maintenir un niveau d'investissement constant. Du côté des régions, les investissements continus, notamment dans le domaine ferroviaire, ont conduit à une augmentation structurelle des encours de dette depuis au moins quinze ans (voir 4).

Dans l'ensemble, il apparait que le bloc communal dispose de la capacité d'investissement la plus importante, tant au vu de ses ressources propres, que des capacités d'emprunt qu'il peut encore mobiliser.

1. Du fait de la règle d'or budgétaire, les collectivités locales sont tenues de dégager une épargne brute de la section de fonctionnement de leur budget qui est reversée en recette dans la section d'investissement

Les budgets des collectivités locales comprennent deux sections distinctes : la section de fonctionnement et la section d'investissement. La règle d'or budgétaire impose d'une part que chacune des deux sections soit votée en équilibre, et d'autre part que *« le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt »* [4].

Le lien entre la section de fonctionnement et la section d'investissement se fait *via* l'épargne dégagée de la section de fonctionnement qui est transférée vers la partie « recettes » de la section d'investissement. Cette épargne est brute (différence entre les dépenses de fonctionnement et les recettes de fonctionnement) ou nette (épargne brute à laquelle on soustrait le remboursement des annuités de la dette). Si les dépenses d'investissement sont supérieures aux recettes, l'équilibre de la section d'investissement peut être assuré par le recours à l'emprunt.

Dans cette annexe, les analyses porteront sur la section d'investissement du budget des collectivités locales, sans que soient analysés les déterminants de l'épargne dégagée de la section fonctionnement, hors champs de la mission. Ceux-ci peuvent être très différents selon les types de collectivités locales. Par exemple, les charges de personnels représentent la moitié des dépenses de fonctionnement du bloc communal, alors que les dépenses d'interventions (en grande partie découlant du versement des aides sociales légales) constituent la majorité des dépenses de fonctionnement des départements. Il en résulte des marges de manœuvre différentes pour les départements, les régions et le bloc communal concernant la dynamique de leur épargne brute dégagée de la section de fonctionnement.

Le parti a été pris de considérer par la suite l'épargne brute plutôt que l'épargne nette comme faisant le lien entre la section de fonctionnement et la section d'investissement, au moins dans les analyses macroéconomiques. Cela correspond d'une part à la présentation budgétaire classique, considérant que l'emprunt vient dans un troisième temps équilibrer la section d'investissement ; cela correspond également au parti pris par l'Observatoire des finances et de la gestion publiques locales (OFGL)[5] et la Caisse des dépôts et des consignations[6] dans les études menées pour étudier les déterminants de l'investissement des collectivités locales. Ce choix découle par ailleurs des analyses statistiques menées par le pôle sciences des données de l'Inspection générale des finances, qui montrent que l'épargne nette est fortement corrélée avec l'épargne brute et les variables d'endettement considérées.

Les autres agrégats utilisés par la mission pour étudier les mécanismes d'investissement des collectivités locales sont indiqués dans l'encadré 1.

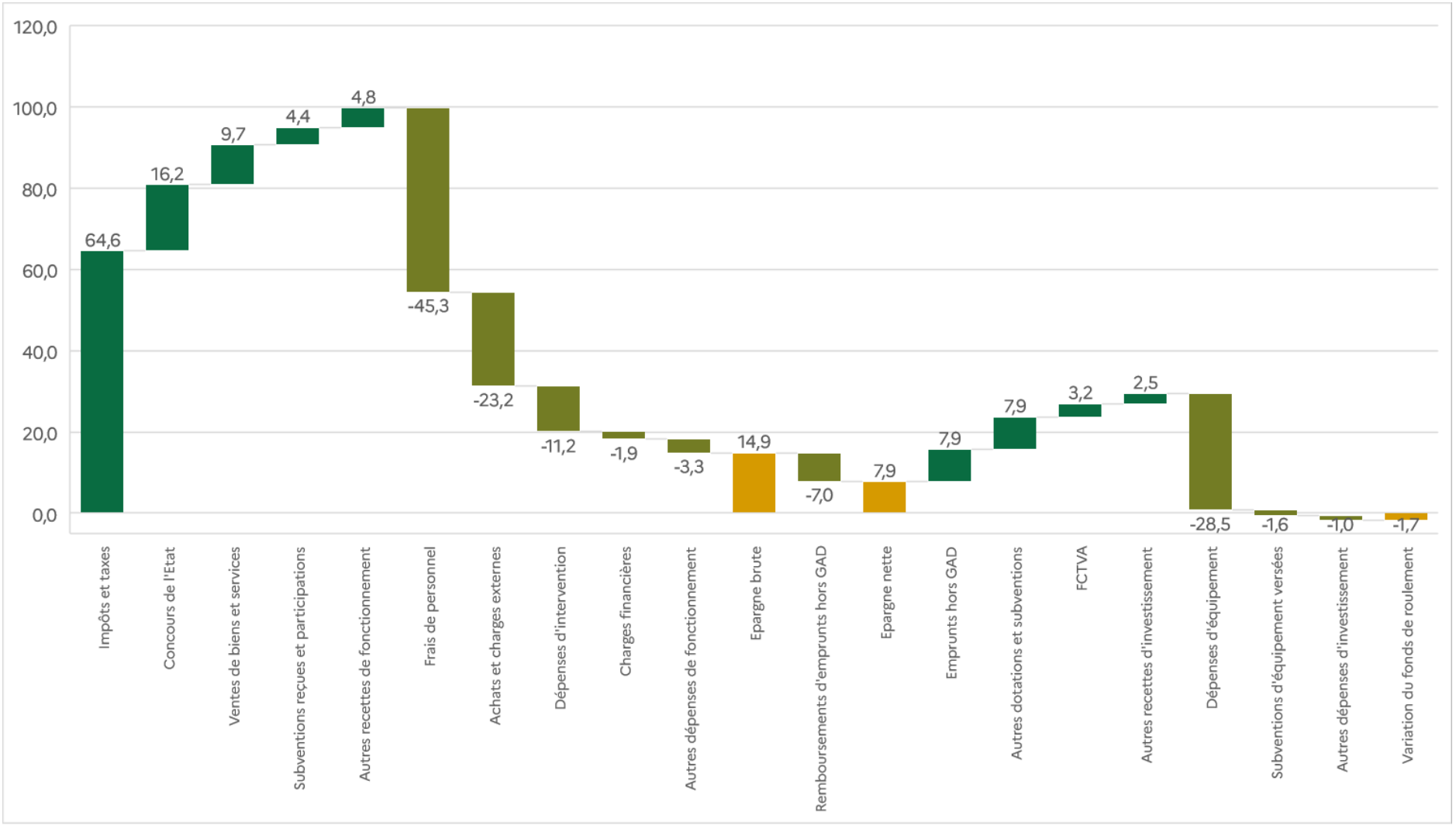
[4] Article L. 1612-4 du Code général des collectivités territoriales.

[5] L'Observatoire des finances et de la gestion publiques locales (OFGL) présente de cette manière les budgets des collectivités locales dans ses fiches ; par ailleurs, il prend l'épargne brute comme données d'entrée dans ses travaux économétriques, notamment son rapport de décembre 2022 : *Cap sur … les déterminants des disparités d'investissement communal sur le dernier mandat*.

[6] Caisse des dépôts et des consignations, septembre 2015, *impact des dotations de l'État sur l'investissement des collectivités : une approche économétrique (2001-2013)*. Dans cette étude, la Caisse des dépôts prend comme variables explicatives les dépenses réelles de fonctionnement et les recettes réelles de fonctionnement, dont se déduit l'épargne brute.

Annexe I

Graphique 1 : Dépenses et recettes, budget des collectivités locales (exemple des communes en 2024 en Md€)



Source : Données OFGL, calculs mission.

Le graphique 1 présente à titre d'exemple le développement complet des recettes et dépenses pour le bloc communal. On y observe notamment que les recettes de fonctionnement sont constituées à 65 % d'impôts et taxes (qu'il s'agisse de fiscalité locale ou de fiscalité reversée) et à 16 % de concours de l'État, dont la dotation globale de fonctionnement (DGF). Si l'on ajoute la vente de biens et services et les autres recettes de fonctionnement, le montant total de recettes de fonctionnement des communes s'élève à 99,7 Md€ en 2024.

Les dépenses de personnels constituent la première charge de dépenses de fonctionnement pour les communes (à hauteur de 54 %), suivies des achats et charges externes (achat de matériel, entretien, loyers par exemple, à hauteur de 27 %) puis des dépenses d'intervention (contributions obligatoires, allocations etc. à hauteur de 13 %). Le montant total de dépenses de fonctionnement des communes s'élève ainsi à 84,8 Md€ en 2024.

La différence entre les recettes de fonctionnement et les charges de fonctionnement permet ainsi aux communes de dégager une épargne brute de 14,9 Md€ en 2024. Cette épargne brute constitue la principale recette d'investissement des communes. Les autres recettes d'investissement sont par ordre d'importance les subventions et dotations d'investissement (toutes origines confondues) ; les recettes issues du FCTVA ; les autres ressources d'investissement. L'État finance directement la section d'investissement du budget des communes[7], à hauteur de 5,6 Md€[8] sur un total de 28,5 Md€ de recettes, soit 20 % du total.

En termes de dépenses d'investissement, les communes se caractérisent par une forte prévalence de dépenses d'équipement[9], soit 28,5 Md€ sur un total de 31,1 Md€ (*cf.* graphique 2). En revanche, pour les régions, sont prévalentes les subventions d'équipement versées[10](*cf.* graphique 2) ; s'agissant des départements, ces subventions représentent près d'un tiers de leurs dépenses d'investissement (*cf. 2.2).*

Enfin, l'emprunt permet d'équilibrer la différence entre recettes et dépenses d'investissement, une fois remboursé le capital des dettes passées. En 2024, les communes ont emprunté 7,9 Md€ et remboursé 7,0 Md€ de capital au titre des emprunts passés (auxquels s'ajoutent 1,9 Md€ de charges financières en paiement des intérêts de la dette), pour un encours total de dette de 72 Md€ en 2024. La partie qui n'a pas été équilibrée, se retrouve en trésorerie, sous la forme d'une variation de fonds de roulement, soit 1,7 Md€ en 2024.

[7] Au titre des subventions d'équipement (classe 13) et du FCTVA, et hors contribution à la formation de l'excédent brut *via* la dotation globale de fonctionnement (DGF) par exemple.

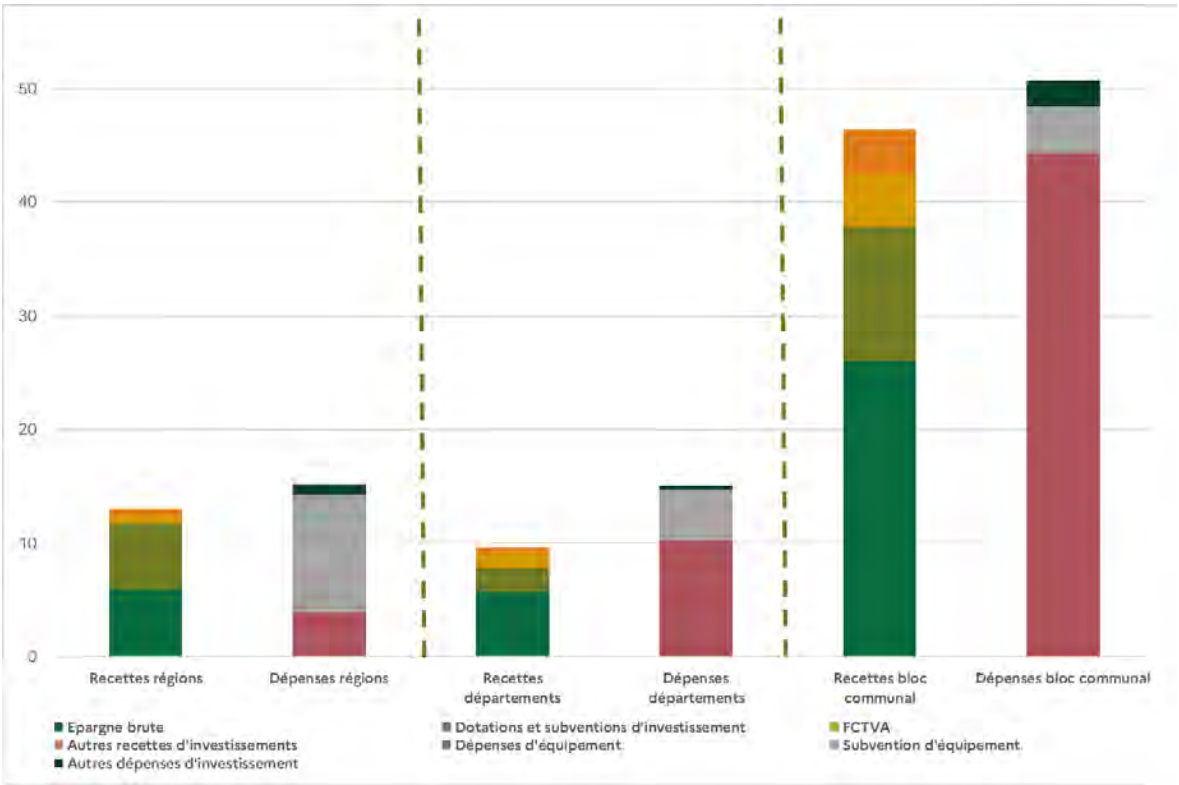
[8] Dont 2,3 Md€ de subventions d'investissement et 3,2 Md€ de FCTVA.

[9] Opérations d'investissement réalisées sur le patrimoine propre de la collectivité locale qui se traduisent par une modification de la valeur de l'actif de la commune.

[10] Les subventions d'équipement sont des dépenses d'investissement qui correspondent à des fonds versés à des tiers afin d'assurer une partie du financement de leurs investissements.

Annexe I

Graphique 2 : Agrégats servant à l'analyse de la section d'investissement. Données 2024 en Md€.



Source : Données OFGL, calculs mission.

Annexe I

Encadré 1 : Liste des principaux agrégats budgétaires et méthode de calcul utilisée dans l'annexe

O. Mémo

Le débit (respectivement crédit) est une opération brute enregistrée dans un compte ; le débit net (respectivement crédit net) est le résultat après compensation des crédits (respectivement débits), reflétant le solde réel du compte ; le solde des débits nets (respectivement crédits nets) est le résultat de la somme des débits nets (respectivement crédits nets) sur l'ensemble des exercices passés.

Les numéros de comptes indiqués ci-dessous sont ceux de la nomenclature comptable M57, utilisée par la plupart des collectivités locales. Des tables de conversion permettent de les reporter dans les autres nomenclatures, notamment la M14, voire les nomenclatures M4, M22, M41, M43, M49 et M52 utilisées pour certains budgets annexes ou par les syndicats.

Les définitions des agrégats et les méthodes de calculs sont celles de l'observatoire des finances et de la gestion publiques locales (OFGL)[11].

I. Recettes de fonctionnement

- Impôts locaux :
  - Définition : les impôts locaux correspondent au produit de la fiscalité directe locale sur les ménages et les entreprises ;
  - Méthode de calcul : crédit net des comptes 7311, 732, 7333, 7334, 73911, 7392, 73933, 73934, moins les crédits nets des comptes 73233, 73225, 7323 et 739225 ;
  - Exemples : contributions directes (impôts directs locaux) ; taxe sur les surfaces commerciales ; imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau ; taxes liées à l'urbanisation, aux déchets et à l'environnement ; taxe d'aménagement – part départementale ; taxe sur les pylônes électriques ; taxe d'enlèvement des ordures ménagères et assimilées ; taxe sur les déchets stockés ; taxe de balayage ; taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations ; taxe sur les passagers ; impôts et taxes liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielles (dont TICPE première part) ; taxes liées aux transports, aux véhicules et aux droits de stationnement (dont taxe sur les permis de conduire) ; impôts et taxes spécifiques liés à des activités de services (dont TSCA, taxe de séjour, taxes funéraires) ;
- Autres impôts et taxes :
  - Définition : les autres impôts et taxes constituent un sous-poste des impôts et taxes. Ils correspondent aux produits fiscaux autres que ceux de la fiscalité directe locale ;
  - Méthode de calcul : crédit net des comptes 7312, 7313, 7314, 7315, 7317, 7318, 733, 734, 735, 738, 73912, 73913, 73915, 73917, 73918, 7393, 7394, 7398, 73223, 73225, 7323, 739225, moins le crédit net des comptes 7333, 7334, 73933 et 73934 ;
  - Exemples : droits de mutation à titre onéreux (DMTO), fraction de la TVA, fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) fonds de péréquation, produits des amendes, octroi de mer ;
- Concours de l'État :
  - Définition : les concours de l'État correspondent aux diverses contributions de l'État au fonctionnement des collectivités locales, mais également aux attributions de péréquation et aux compensation fiscales ;
  - Méthode de calcul : crédit net des comptes 741, 742, 743, 744, 745, 746 et 7483 ;
  - Exemples : dotation générale de fonctionnement, dotation aux élus locaux, dotation aux instituteurs, dotation d'apprentissage et de formation professionnelle, dotation générale de décentralisation, dispositifs de péréquation ;
- Ventes de biens et services :
  - Définition : les ventes correspondent notamment aux produits perçus par la collectivité auprès de l'usager des services qu'elle assure ;
  - Méthode de calcul : crédit net du compte 70 ;

[11] Site de l'OFGL, onglet méthodologie de calcul des agrégats financiers, consulté le 19 septembre 2025.

- Exemples : ventes d'eau, ventes de produits forestiers, redevances et recettes d'utilisation du domaine, travaux, études ;

▪ Subventions reçues et participations :

- Définition : contributions versées par des tiers à la collectivité pour financer les services qu'elle assure ;
- Méthode de calcul : crédit net des comptes 747 et 748 moins crédit net des comptes 7483 et 7486 ;
- Exemples ; dotations versées par la CNSA aux départements, fonds d'appui aux politiques d'insertion.

▪ Autres recettes de fonctionnement :

- Définition : les autres recettes de fonctionnement sont égales aux recettes de fonctionnement auxquelles sont enlevés les impôts et taxes, les concours de l'État, les subventions et participations et les ventes de biens et services ;
- Méthode de calcul : Recettes de fonctionnement - Impôts locaux - Autres impôts et taxes - Concours de l'État - Subventions reçues et participations - Ventes de biens et services ;
- Exemples : dégrèvement d'impôt.

II. Dépenses de fonctionnement

▪ Charges de personnel :

- Définition : paiement du traitement des agents de la collectivité locale, ainsi que des charges afférentes ;
- Méthode de calcul : débit net des comptes 621, 631, 633 et 64 ;
- Exemples : salaires, cotisations sociales ;

▪ Achats et charges externes :

- Définition : sous-poste des dépenses de fonctionnement consacré aux dépenses courantes ;
- Méthode de calcul : débit net des comptes 60, 61 et 62, à l'exception du compte 621 ;
- Exemples : achat de petits matériels, de matières premières, de prestations de services, loyers, primes d'assurance, frais d'entretien et de communication ;

▪ Dépenses d'intervention :

- Définition : aides et subventions attribuées par la collectivité locale à des tiers (particuliers, associations, autres collectivités locales...) ;
- Méthode de calcul : débit net des comptes : 651, 652, 655, 656 et 657 ;
- Exemples : allocations (famille, enfance, personnes âgées, handicap : par exemple APA, PCH, ACTP, RSA), frais de séjour, d'hébergement, contributions obligatoires (services incendies, CNFPT, dotation de fonctionnement des établissements secondaire), participations (dont SNCF et contrats d'insertion), charges d'intervention pour compte propre ;

▪ Charges financières :

- Définition : les charges financières correspondent essentiellement au paiement des intérêts de la dette de la collectivité locale ;
- Méthode de calcul : débit net du compte 66 ;
- Exemple : paiement des intérêts de la dette ;

▪ Autres charges de fonctionnement :

- Définition : Les autres charges de fonctionnement enregistrent les dépenses réelles de fonctionnement qui ne correspondent pas à des achats et charges externes, des frais de personnel, des dépenses d'intervention ou des charges financières ;
- Méthode de calcul : Dépenses de fonctionnement - Achats et charges externes - Frais de personnel - Dépenses d'intervention - Charges financières ;
- Exemple : sanctions fiscales, pertes dues à un litige judiciaire exceptionnel.

III. Recettes d'investissement

- Dotations et subventions d'investissement :
  - Définition : subventions reçues de tiers pour contribuer au financement d'investissements de la collectivité ;
  - Méthode de calcul : crédit des comptes 13 (sauf 139), auquel on ajoute le crédit des comptes 102 à l'exception des comptes 1027, 10222 et 10229 ;
  - Exemples : fonds européens (fonds européen de développement régional (FEDER), fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) notamment) ; dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ; dotations de construction de l'équipement scolaire ; amendes de radars automatiques ; taxe d'aménagement ; dons et legs ; 2ème part de la TICPE ;
- Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) :
  - Définition : dotation de l'État destinée à compenser la TVA acquittée par la collectivité locale sur ses investissements passés (*cf.* annexe IV) ;
  - Méthode de calcul : crédit du compte 10222 ;
- Autres recettes d'investissement :
  - Définition : recettes d'investissement qui ne correspondent pas à des emprunts, au FCTVA ni à des dotations et subventions reçues ;
  - Méthode de calcul : crédits des comptes 20, 21, 231, 232, 26, 27, 454, 455 et 458 ; crédit net des comptes 103 et 775 ;
  - Exemples : opérations pour compte de tiers, produit d'opérations sur des immobilisations financières.

IV. Dépenses d'investissement

- Dépenses d'équipement :
  - Définition : opérations d'investissement réalisées sur le patrimoine propre de la collectivité locale ;
  - Méthode de calcul : débit des comptes 20 à l'exception du compte 204 et 21 ; débit net des comptes : 236, 237 et 238 ; débit des autres comptes 23 à l'exception du compte 2324 ;
  - Exemples : études ; achat de terrain construction ; investissements dans les réseaux (eau, électricité) ; achat de matériel ferroviaire ;
- Subventions d'équipement :
  - Définition : soutien apporté par la collectivité locale à des opérations d'investissement réalisées par un tiers ;
  - Méthode de calcul : débit des comptes 204 et 2324 ;
  - Subventions d'équipement et subventions d'équipement en cours ;
- Autres dépenses d'investissement :
  - Définition : dépenses d'investissement qui ne correspondent pas à des remboursements d'emprunts, des dépenses d'équipement ou à des subventions d'équipement versées ;
  - Méthode de calcul : Dépenses d'investissement hors remboursements d'emprunts - Dépenses d'équipement - Subventions d'équipement versées ;
  - Exemples : dépenses liées à des opérations sur des immobilisations financières, opérations pour compte de tiers.

V. Recettes financières

- Emprunt y compris gestion active de la dette :
  - Définition : les emprunts y compris GAD (gestion active de la dette) correspondent aux emprunts et dettes mobilisés par la collectivité au cours de l'année. Ils comprennent les éventuelles opérations de gestion active de la dette comptabilisées en mouvements réels (opérations sur lignes de trésorerie ou emprunts de refinancement) ;

- Méthode de calcul : crédit des comptes 16, à l'exception des comptes 1645, 1688 et 169 ;
- Exemples : emprunts et dettes mobilisés par la collectivité au cours de l'année.

VI. Dépenses financières

- Remboursement d'emprunt y compris gestion active de la dette :
  - Définition : remboursements de dette réalisés par la collectivité locale au cours de l'année. Ils comprennent les éventuelles opérations de gestion active de la dette comptabilisées en mouvements réels (opérations sur lignes de trésorerie ou réaménagements de dette, refinancés ou non) ;
  - Méthode de calcul : débit des comptes 16 à l'exception des comptes 1645, 1688 et 169 ;
  - Exemple : remboursement du capital de la dette, hors intérêt.

VII. Principaux soldes et indicateurs budgétaires

- Épargne brute :
  - Définition : l'épargne brute correspond à la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement de l'année. Elle constitue l'épargne dégagée par le fonctionnement de la collectivité ;
  - Méthode de calcul : Recettes de fonctionnement - Dépenses de fonctionnement ;
- Taux d'épargne brute :
  - Définition : ratio entre l'épargne brute et les recettes de fonctionnement ;
  - Méthode de calcul : Épargne brute / Recettes de fonctionnement ;
- Épargne nette :
  - Définition : l'épargne nette correspond à la différence entre l'épargne brute et le remboursement du capital de la dette de l'année. Elle constitue l'épargne disponible pour financer les investissements de la collectivité locale ;
  - Méthode de calcul : Épargne brute - Remboursements d'emprunts hors GAD (gestion active de la dette) ;
- Taux d'épargne nette :
  - Définition : ratio entre l'épargne nette et les recettes de fonctionnement ;
  - Méthode de calcul : Épargne nette / Recettes de fonctionnement ;
- Encours de dette :
  - Définition : l'encours de dette correspond au stock de dette due par la collectivité au 31 décembre de l'exercice ;
  - Méthode de calcul : solde des crédits nets des comptes 16, à l'exception des comptes 1688 et 169 ;
- Capacité de désendettement :
  - Définition : nombre d'années nécessaires pour rembourser la dette d'une collectivité en utilisant son épargne brute ;
  - Méthode de calcul : encours de dettes / épargne brute ;
- Ratio d'endettement :
  - Définition : ratio entre l'encours de dette et les recettes réelles de fonctionnement ;
  - Méthode de calcul : encours de dette / recettes de fonctionnement ;
- Poids des charges financières :
  - Définition : ratio entre les charges financières (remboursement des intérêts de l'emprunt notamment) et les recettes réelles de fonctionnement ;
  - Méthode de calcul : charges financières / recettes réelles de fonctionnement ;

Annexe I

- Gestion active de la dette :
  - Définition : La gestion active de la dette désigne l'ensemble des techniques visant à rationaliser la gestion de la dette afin de minimiser les frais financiers de la collectivité locale ; simplifier le mode de gestion de la dette ; réduire le risque pesant sur l'encours de la collectivité. Il peut s'agir par exemple de renégocier les taux d'emprunt, de restructurer l'encours ;
  - Méthode de calcul : minimum (D16449 ; C16449) + minimum (D166 ; C166) ;
- Fonds de roulement :
  - Définition : ressources dont la collectivité dispose à moyen et long terme pour financer son exploitation courante ;
  - Méthode de calcul : solde des débits nets des comptes 3, 4, 5, 1632, 1688 et 2768, moins les soldes des débits nets des comptes 39, 49, 59, 454, 455, 458 et 481 ;
- Trésorerie :
  - Définition : ensemble des sommes d'argent mobilisables à court terme ;
  - Méthode de calcul : solde créditeur du compte 519.

Source : Mission, OFGL.

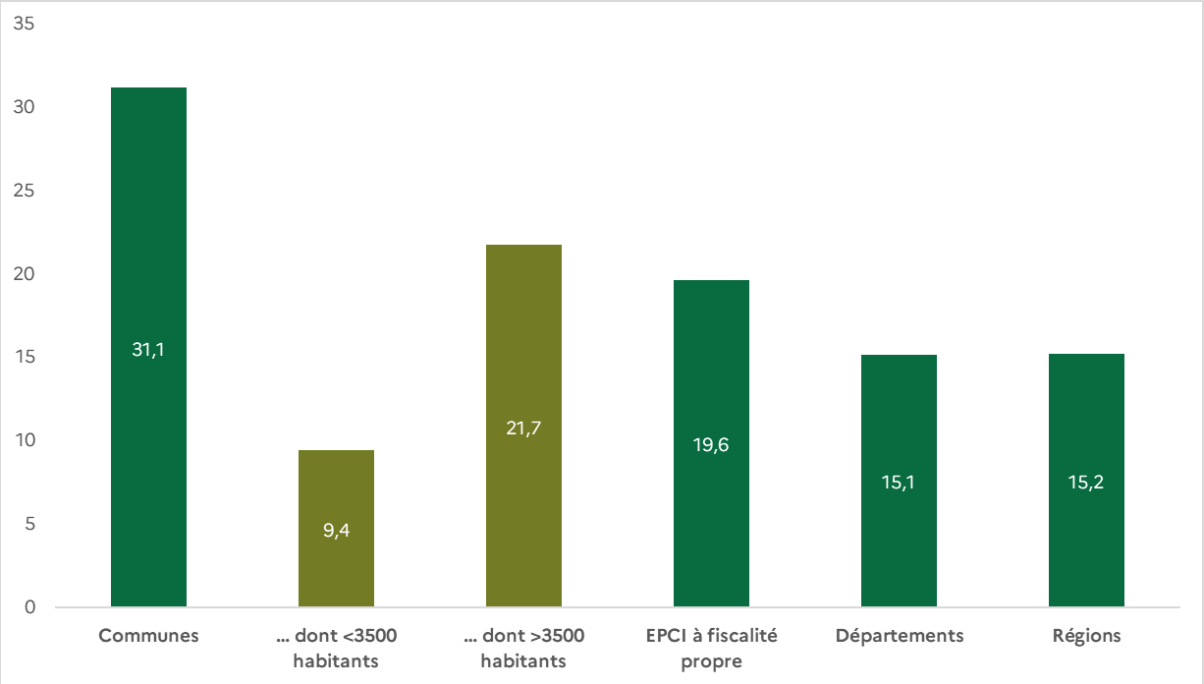
2. Les dépenses d'investissement du bloc communal, en croissance de 39 % entre 2020 et 2024, représentent la majeure partie des dépenses d'investissement des collectivités locales

2.1. Le bloc communal est le premier investisseur public local

En 2024, les dépenses d'investissement des collectivités locales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre se sont élevées à 81,1 Md€ (*cf.* graphique 3). Ce montant serait plus élevé si l'on y incluait les dépenses des établissements publics locaux, des syndicats mixtes et des services départements d'incendie et de secours, hors champs de la mission[12].

Les dépenses d'investissement du bloc communal (communes et EPCI à fiscalité propre) représentent à elles seules 50,7 Md€, soit 63 % du total des dépenses d'investissement des collectivités locales. **Le bloc communal constitue donc le principal investisseur public local.**

Graphique 3 : Dépenses d'investissement par strate de collectivités locales hors remboursements d'emprunts en 2024 (en Md€)

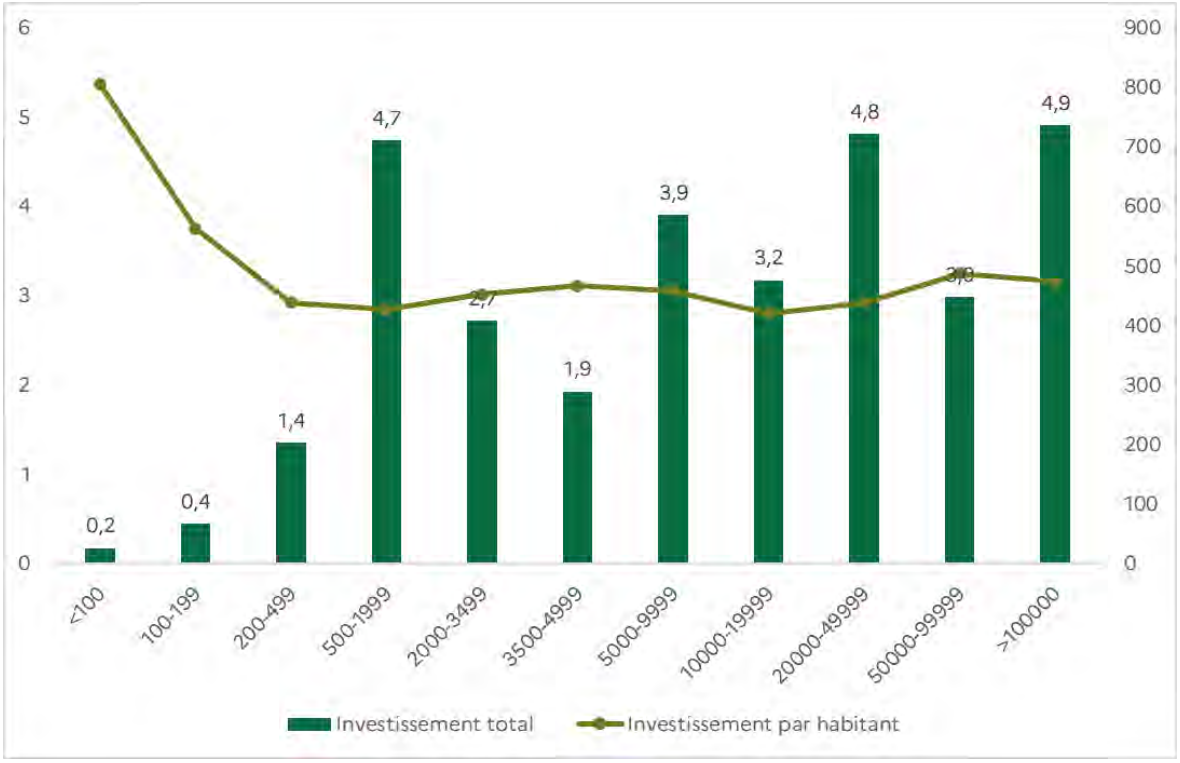


Source : Données OFGL, comptes consolidés (budgets principaux et budgets annexes), calculs mission.

Au sein du bloc communal, les dépenses sont portées en premier lieu par les communes, puis par les EPCI à fiscalité propre, qui représentent respectivement 38 % et 24 % du total. Parmi les communes, ces investissements sont avant tout portés par les communes les plus peuplées. Ainsi, les communes de plus de 3 500 habitants ont dépensé 21,7 Md€ en investissement en 2024 contre 9,4 Md€ pour celles de moins de 3 500 habitants. Cette différence de montants s'explique avant tout par le faible poids démographique des communes les moins peuplées. À noter cependant que le montant d'investissement par habitant est relativement stable, compris entre 400 € et 450 € par habitant pour l'ensemble des communes, sauf pour celles de moins de 200 habitants dont le montant est plus élevé (*cf.* graphique 4).

[12] Les syndicats, qui constituent l'ensemble suivant le plus significatif en termes de dépenses d'investissements, représentent 8,8 Md€ de dépenses d'investissements hors remboursement d'emprunt en 2024 (données OFGL).

Graphique 4 : Dépenses d'investissement hors remboursement de l'emprunt selon la taille de la population communale en 2024 (en Md€ et en € par habitant)

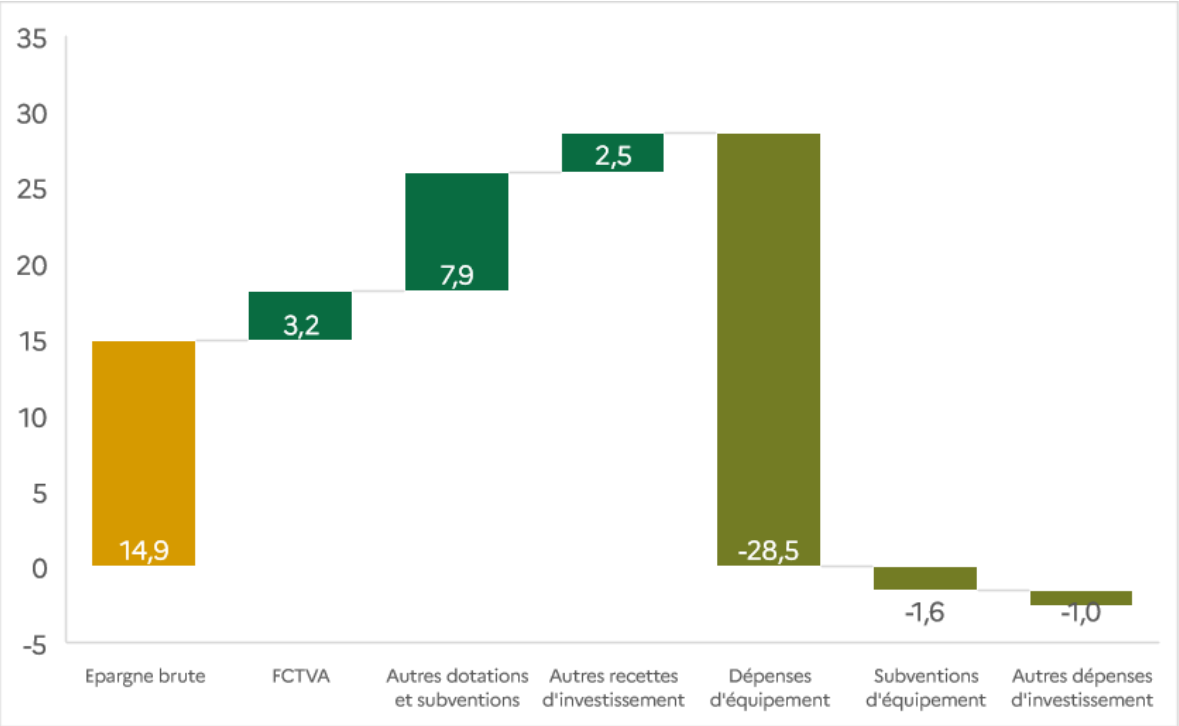


Source : Données OFGL, calculs mission.

Les dépenses d'investissement des communes et des EPCI sont composées respectivement à plus de 90 % et 80 % de dépenses d'équipement qui comprennent la voirie, l'aménagement, les équipements scolaires, l'immobilier communal, soit des investissements relevant de la responsabilité de ces collectivités découlant de leurs compétences (*cf.* graphique 5 et graphique 6). La part des subventions d'équipement versées est résiduelle pour les communes de moins de 3 500 habitants, marginale pour celles de plus de 3 500 habitants et plus importante pour les EPCI à fiscalité propre, soit respectivement de 3 %, 6 % et 13 % en 2024[13].

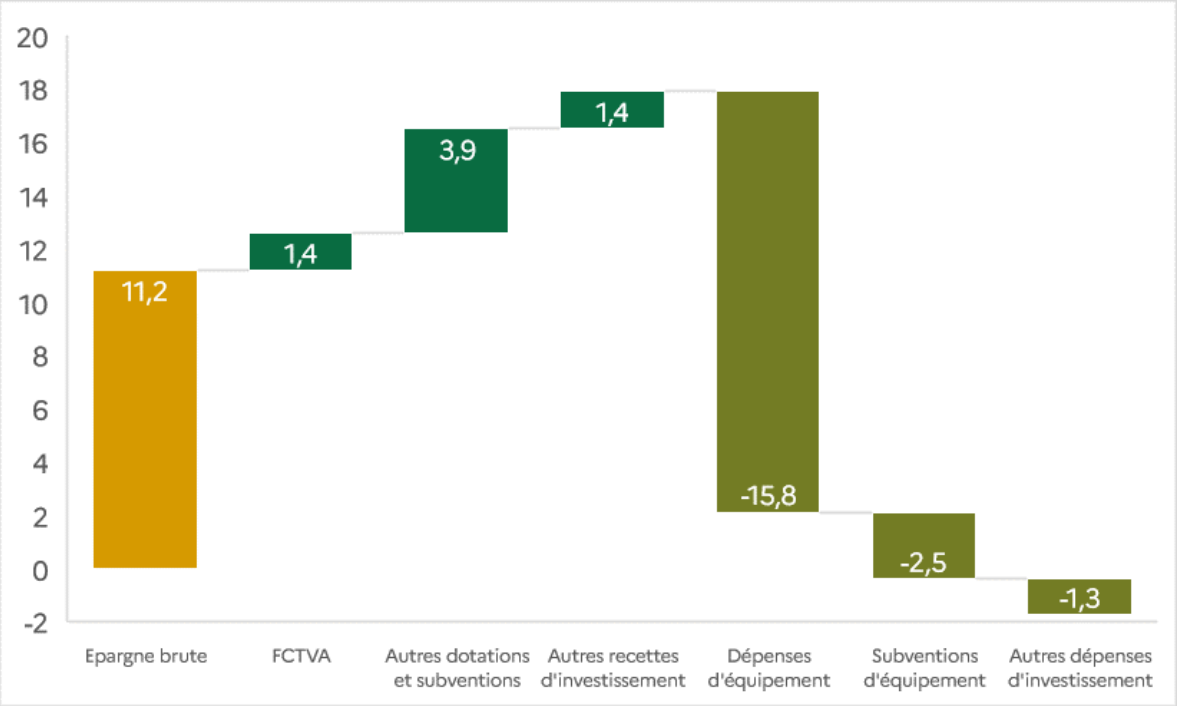
[13] Données OFGL, calculs mission.

Graphique 5 : Détail de la section d'investissement des communes en 2024 (en Md€)



Source : Données OFGL, calculs mission.

Graphique 6 : Détail de la section d'investissement des EPCI à fiscalité propre en 2024 (en Md€)



Source : Données OFGL, calculs mission.

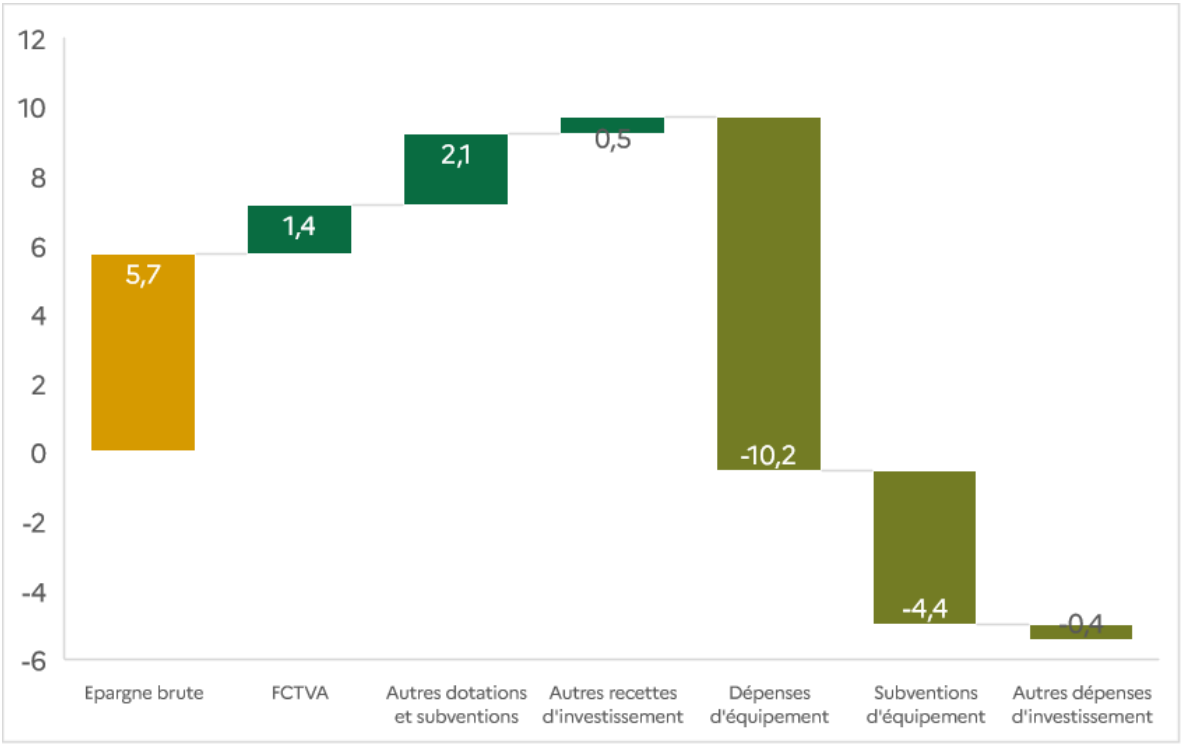
2.2. Les subventions d'équipement versées représentent la moitié des dépenses d'investissement des régions et des départements

L'analyse des sections d'investissement des budgets des départements et des régions (*cf.* graphiques 7 et 8) montre que la typologie de leurs dépenses d'investissement diffère fortement de celle du bloc communal.

Tout d'abord, il est notable que les subventions d'équipement y occupent une place plus importante, à hauteur de 29 % des dépenses d'investissement pour les départements et de 68 % pour les régions. En complément des investissements portés en propre (collèges et routes pour les départements, lycées, enseignement et formation professionnelle, transports pour les régions notamment), ces deux catégories de collectivités locales contribuent donc significativement aux investissements portés par des tiers, notamment les communes, en leur versant des subventions d'équipement.

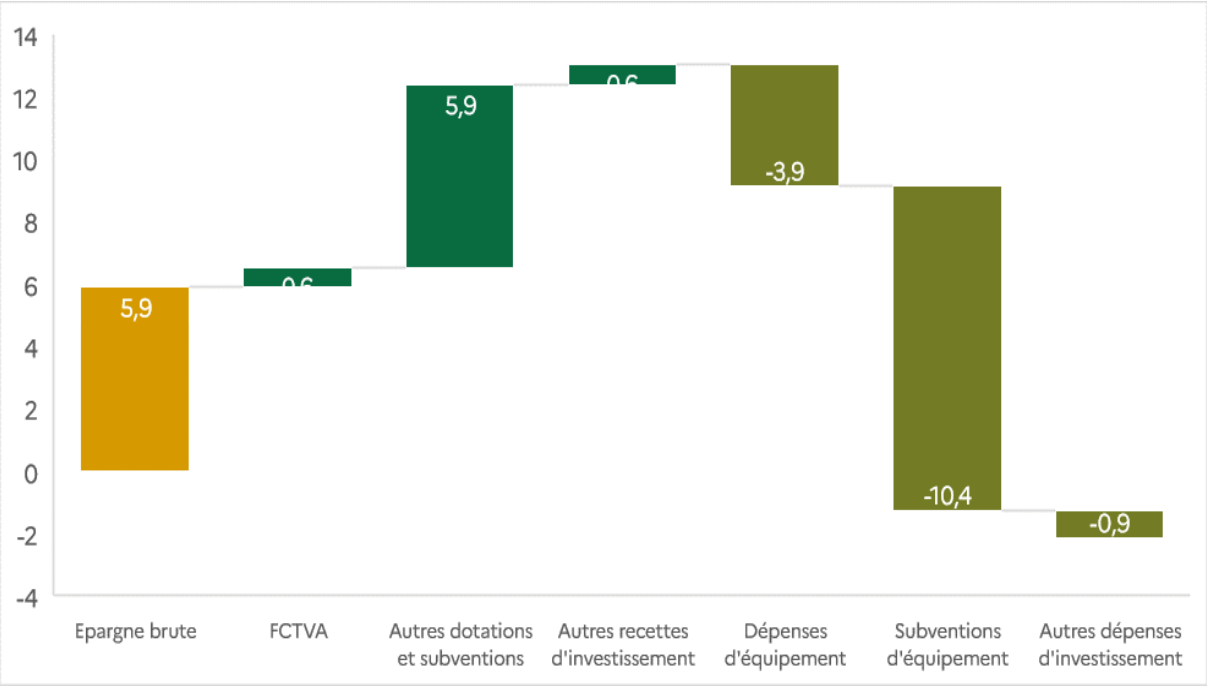
Par ailleurs, il apparait que la section d'investissement des budgets des départements et des régions, avant intégration des charges et produits financiers (emprunts et remboursements de l'emprunt) est nettement plus déséquilibrée que celle du bloc communal (*cf.* graphiques 7 et 8), ce qui se traduit par une dégradation de leur *ratio* d'endettement et une augmentation de leur encours de dette (*cf.* 4).

Graphique 7 : Détail de la section d'investissement des départements en 2024 (en Md€)



Source : Données OFGL, calculs mission.

Graphique 8 : Détail de la section d'investissement des régions en 2024 (en Md€)



Source : Données OFGL, calculs mission.

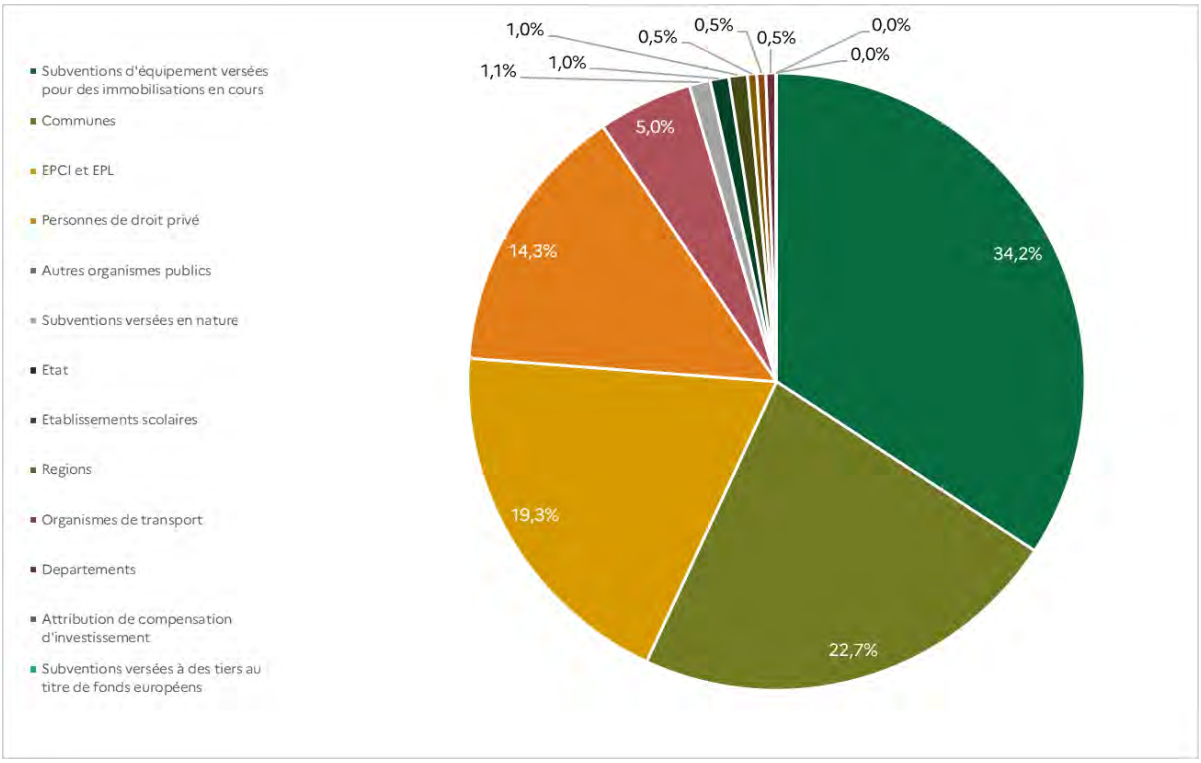
L'analyse des comptes 204 *« subventions d'équipement versées »* des collectivités locales pour l'année 2024 (*cf.* graphiques 9 et 10) permet de distinguer les bénéficiaires des subventions d'équipement à défaut d'en déterminer précisément la finalité. Il apparait ainsi que :

- **hors subventions à des immobilisations en cours, dont la destination n'est pas encore connue, le bloc communal représente le premier destinataire des subventions d'équipement versées par les départements**, soit 42 % de l'ensemble des subventions d'équipement (respectivement 23 % pour les communes et 19 % pour les EPCI à fiscalité propre) ; les organismes de droit privé représentent quant à eux 14 % de cette masse (*cf.* graphique 9) ;
- **le versement des fonds européens dont les régions sont autorité de gestion**, le fonds européen de développement régional (FEDER) notamment, contribue à augmenter la part des subventions d'équipement versées par les régions relativement aux dépenses d'investissement. Ces fonds représentent à eux seuls 24 % des subventions d'équipement versées par les régions, mais leur destination finale n'est pas identifiable dans les comptes. Les organismes de transport au titre de la compétence mobilité (24 %) constituent le second bénéficiaire de subventions d'équipement de la part des régions. Suivent les subventions attribuées aux organismes de droit privé (13 %). **Le bloc communal ne perçoit quant à lui que 12 % des subventions attribuées par les régions**, hors subventions européennes dont elles ont la gestion (*cf.* graphique 10).

La méthode utilisée pour répartir les subventions d'équipement entre bénéficiaires est précisée dans l'encadré 2.

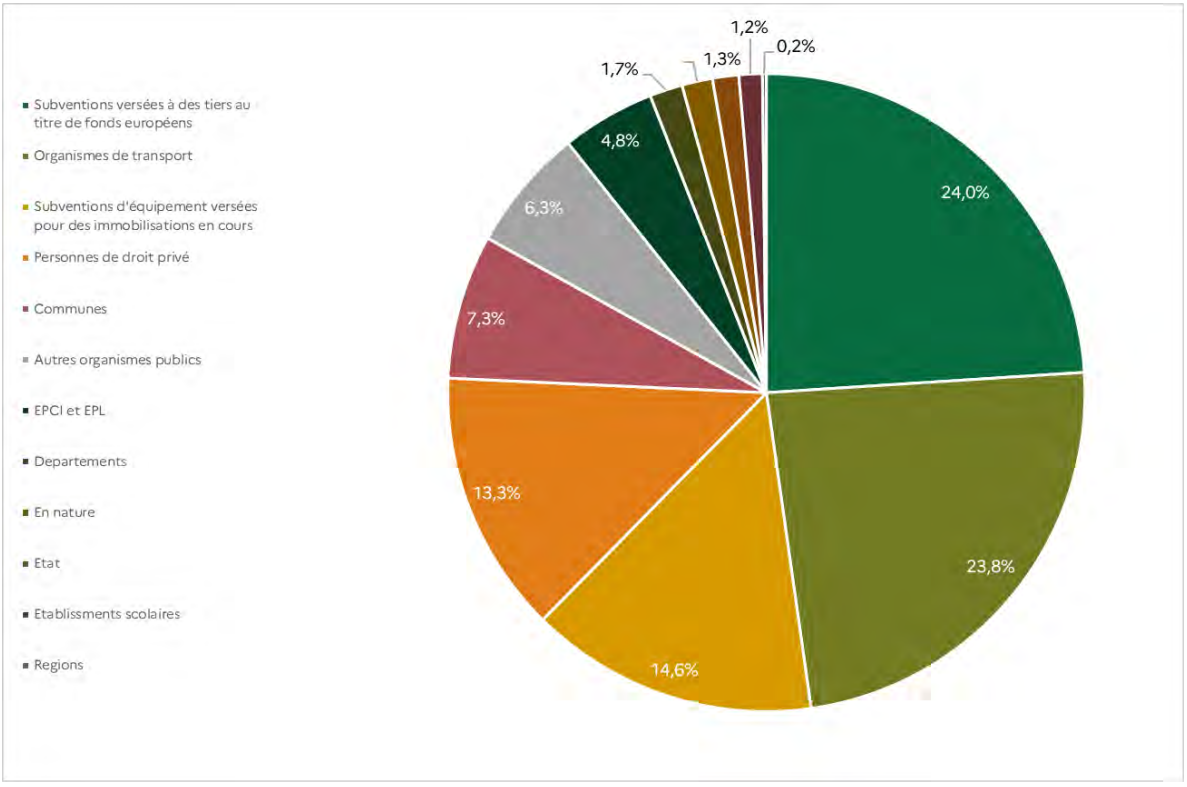
Annexe I

Graphique 9 : Subventions d'équipement versées par les départements en 2024 par type de bénéficiaires



Source : Données DGFIP, analyse comptes 204, calculs mission.

Graphique 10 : Subventions d'équipement versées par les régions en 2024 par type de bénéficiaires



Source : Données DGFIP, analyse comptes 204, calculs mission.

Encadré 2 : Méthode pour ventiler les subventions d'équipement par bénéficiaire

Les comptes de classe 204 (subventions d'équipement versées) ont été ventilés par destinataire selon la répartition comptable suivante (nomenclature M57) :

- État : 204111, 204112, 204113, 204114, 204115 ;
- Régions : 204121, 204122, 204123 ;
- Départements : 204131, 204132, 204133 ;
- Communes : 204141, 2041411, 2041412, 2041413, 204142, 204143, 2041481, 2041482, 2041483 ;
- EPCI à fiscalité propre et établissements publics locaux : 204151, 2041511, 2041512, 2041513, 204152, 204153, 20415311, 20415312, 20415321, 20415322, 20415331, 20415332, 20415333, 20415341, 20415342, 20415343, 2041581, 2041582, 2041583 ;
- Services publics industriels et commerciaux : 204161, 204162, 204163 ;
- Organismes de transport : 2041711, 2041712, 2041713, 2041721, 2041722, 2041723, 2041781, 2041782, 2041783 ;
- Autres organismes publics : 204181, 204182, 204183 ;
- Personnes de droit privé : 20421, 20422, 20423 ;
- Établissements scolaires : 20431, 20432 ;
- Subventions en nature : 20433, 204411, 204412, 204413, 204421, 204422, 204423 ;
- Fonds européens : 2045 ;
- Attribution de compensation d'investissement : 2046 ;
- Subventions d'équipement versées pour des immobilisations en cours : 2324.

Source : Mission.

2.3. Les dynamiques d'investissement des trois catégories de collectivités locales sont décorrélées, les dépenses d'investissement des communes et des régions atteignant un maximum en 2024 contrairement à celles des départements

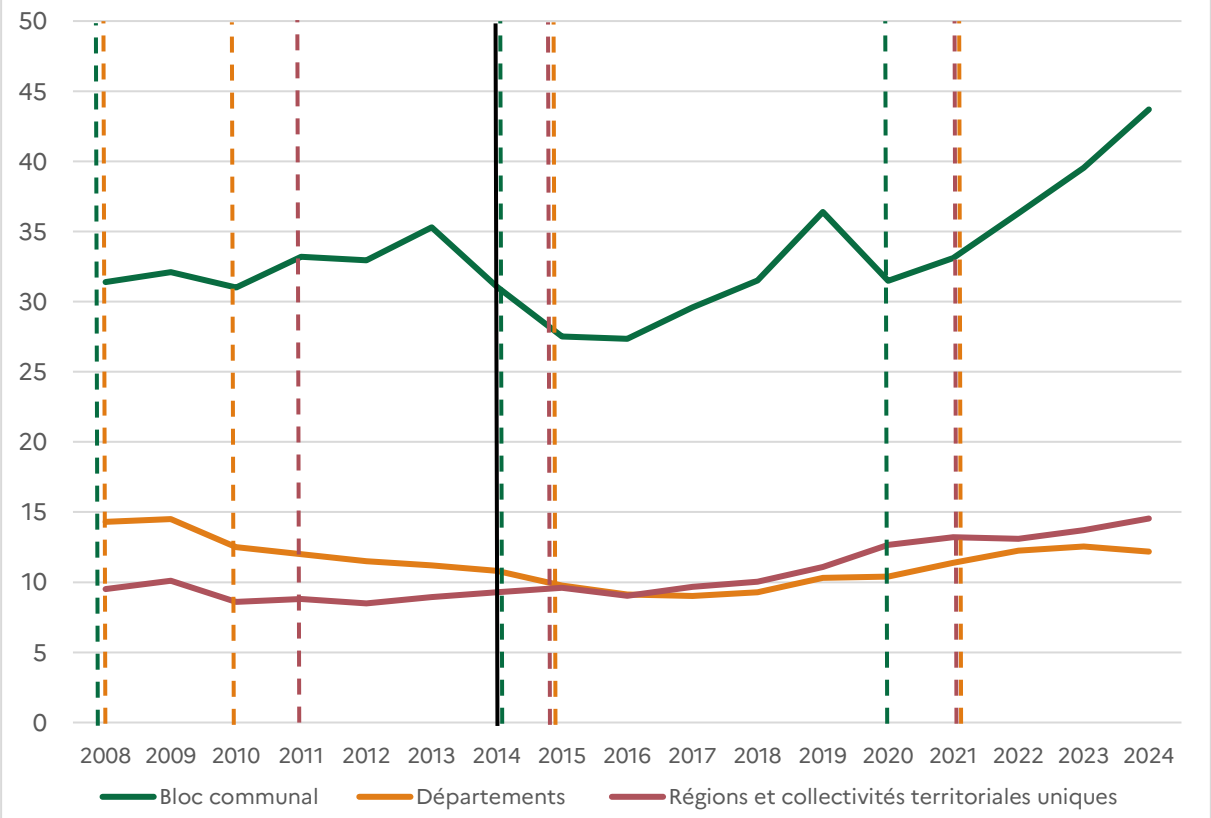
Les évolutions respectives des dépenses d'investissement du bloc communal, des départements et des régions présentent les caractéristiques suivantes :

- des tendances différenciées selon les catégories : depuis 2008, les dépenses d'investissement de chacune des strates des collectivités locales a connu des évolutions différentes (*cf.* graphique 11) :
  - les dépenses d'investissement du bloc communal, tout d'abord en hausse modérée entre 2008 et 2013, ont connu une baisse importante à partir de 2014. Le niveau de dépenses d'investissement (en € courant) de 2010 n'a ainsi été rattrapé qu'en 2020. Depuis, les dépenses d'investissement ont augmenté de près de 40 %, alors que l'inflation sur cette même période ne dépassait pas 13 %. **Les dépenses d'investissement communal en euro constant ont ainsi atteint un maximum en 2024** (*cf.* graphique 12) ;
  - les dépenses d'investissement des départements ont connu une baisse continue entre 2008 et 2016, date à laquelle elles ont atteint un point bas de 9 Md€. Elles ont ensuite cru de manière également continue jusqu'en 2023, atteignant 12,5 Md€, soit une augmentation de près de 40 %, en partie tirée par l'inflation (de l'ordre de 15 % sur la période). Cette dynamique n'a pas permis de revenir au niveau d'investissement en euro constant du maximum constaté en 2008 (*cf.* graphique 12). Un léger recul de l'investissement des départements a été constaté en 2024, qui pourrait se poursuivre en 2025 du fait de la contraction de leur épargne brute ;

- les dépenses d'investissement des régions ont, quant à elles, été stables entre 2008 et 2018, autour de 10 Md€ courant par an, avant d'augmenter de façon continue jusqu'en 2024, pour atteindre 14,5 Md€, soit une augmentation de 45 % en six ans (en partie tirée par l'inflation estimée à 15 % sur la période). **Le niveau d'investissement de la strate régionale, en euro constant, connait ainsi un niveau record depuis 2020.** Cette dynamique est notamment tirée par les investissements consentis dans le domaine ferroviaire, ainsi que dans les lycées[14].

- les effets d'une diminution des ressources de fonctionnement communales : le « trou » d'investissement du bloc communal à partir de 2014 (année électorale) et surtout de 2015 s'explique par la baisse de la dotation globale de fonctionnement qui a contraint les capacités d'investissement des communes ;
- les effets du cycle électoral : par rapport à la tendance, les dépenses d'investissement sont plus importantes l'année précédant les élections et moins importantes l'année des élections. Cette caractéristique se retrouve pour l'ensemble des strates dans des proportions différentes : elle est plus marquée pour les investissements du bloc communal (*cf.* graphique 13) que pour ceux des départements et des régions. Le décalage des calendriers électoraux entre les collectivités locales a pour conséquence de lisser les effets des cycles électoraux sur l'évolution globale des dépenses locales d'investissement.

Graphique 11 : Évolution des dépenses d'investissement hors remboursements d'emprunts (en Md€ courants, budgets principaux)



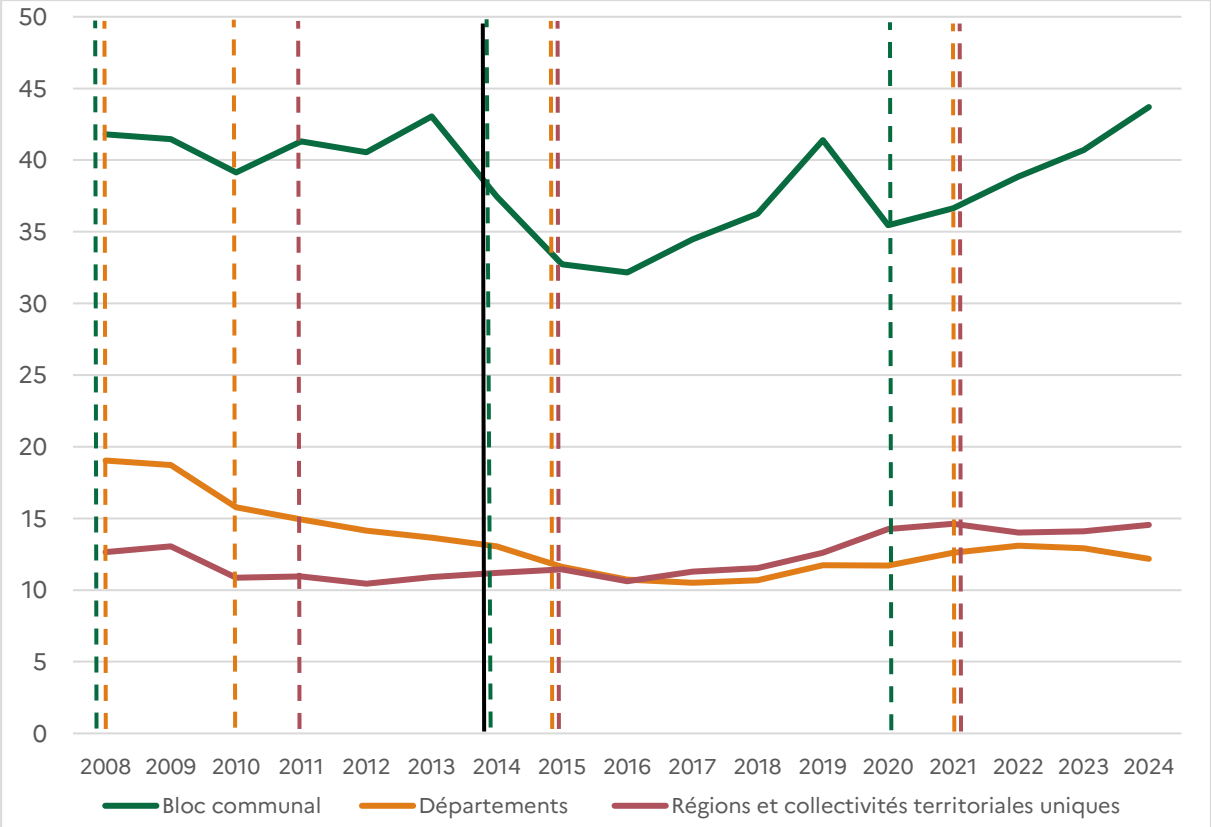
Source : Données DGCL, « les collectivités locales en chiffres 2024 » (site de la DGCL consulté le 19 septembre 2025).

Note de lecture : Les années d'élection sont indiquées par des traits verticaux pointillés correspondant à la couleur de la collectivité concernée ; l'année du début de la baisse de la DGF est indiquée par un trait noir vertical.

[14] D'après l'article de la Banque des territoires publié sur son site, *Les régions françaises investissent… et s'endettent*, septembre 2024.

Annexe I

Graphique 12 : Évolution des dépenses d'investissement hors remboursements d'emprunts(en Md€ constants de 2024, budgets principaux)

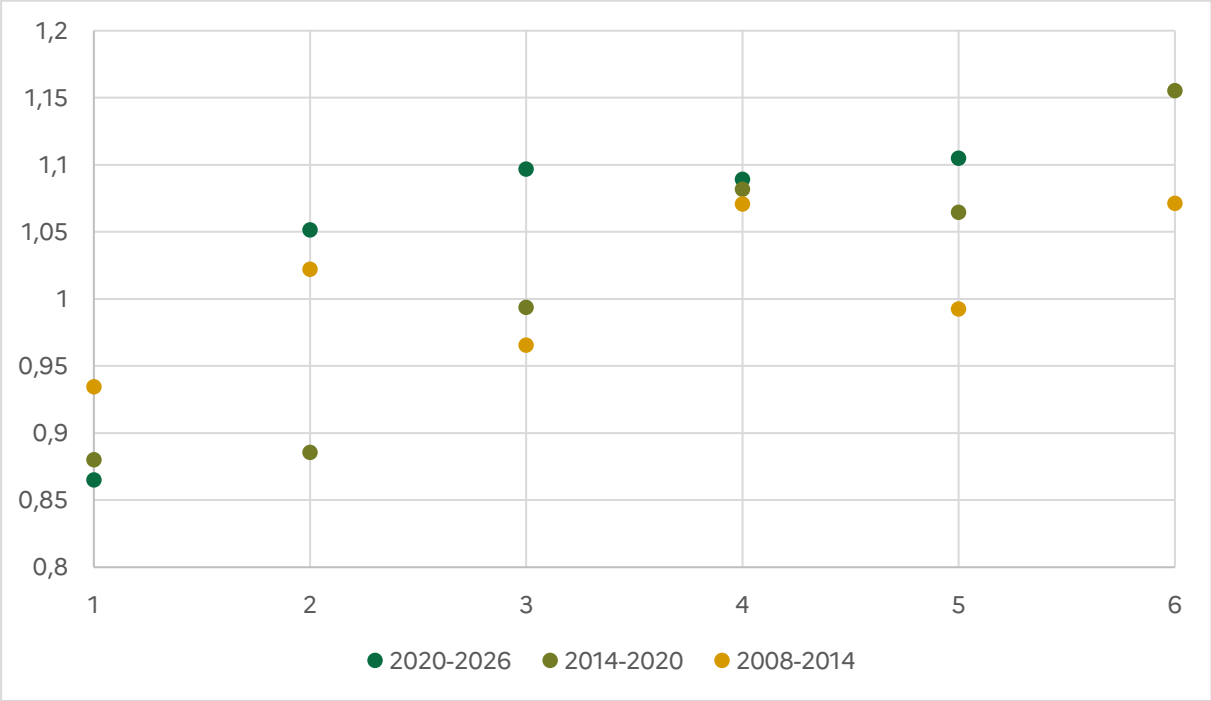


Source : Données DGCL, « les collectivités locales en chiffres 2024 » (site de la DGCL consulté site de la DGCL septembre 2025) ; INSEE pour l'indice d'inflation sous-jacent.

Note de lecture : Les années d'élection sont indiquées par des traits verticaux pointillés correspondant à la couleur de la collectivité concernée ; l'année du début de la baisse de la DGF est indiquée par un trait noir vertical.

Annexe I

Graphique 13 : Évolution annuelle des dépenses d'investissement du bloc communal, hors remboursements d'emprunts (BP)



Source : Données DGCL, « les collectivités locales en chiffres 2024 » (site de la DGCL consulté le 19 septembre 2025) ; calculs mission.

Note de lecture : L'année 1 correspond à l'année de l'élection, l'année 6 à l'année précédant l'élection. L'axe des abscisses représente le ratio entre les dépenses d'investissement de l'année N et celle de l'année N-1.

3. En volume, l'épargne brute de la section de fonctionnement constitue la première ressource d'investissement des collectivités locales

Les recettes d'investissement des collectivités locales se répartissent en quatre grandes familles de recettes, dont l'ordre d'importance, en termes de part dans les recettes totales d'investissement, est le suivant :

- l'épargne brute ;
- les dotations et subventions, toutes origines confondues ;
- le FCTVA[15] ;
- les autres recettes d'investissement.

3.1. La situation favorable de l'épargne brute des communes et des régions leur permet de financer un niveau élevé d'investissements, même si des disparités existent

3.1.1. Les taux d'épargne brute du bloc communal et des régions se maintiennent à des niveaux supérieurs à 15 %, tandis que celui des départements a chuté de 17 % à 7 % entre 2022 et 2024, ce qui augure une baisse à court terme de leurs dépenses d'investissement

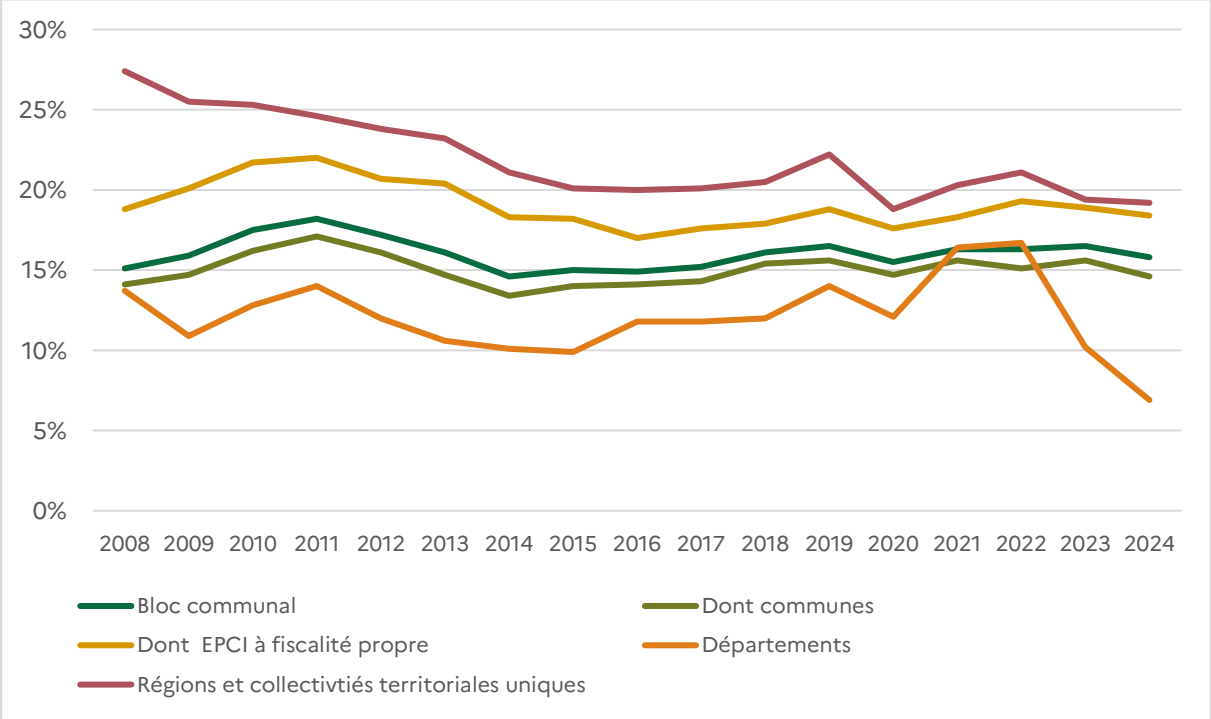
Les dépenses d'investissement du bloc communal, des départements et des régions sont majoritairement financées par l'épargne brute qu'ils dégagent de la section de fonctionnement de leurs budgets. **Leur épargne brute constitue en effet en 2024 respectivement 56 %, 59 %, et 45 % des recettes d'investissement de ces trois catégories** (*cf.* graphiques 5, 6, 7 et 8). La capacité à dégager une épargne brute de la section de fonctionnement, mesurée notamment par le taux d'épargne brute (*cf.* graphique 14), constitue la première condition pour qu'une collectivité locale engage une dépense d'investissement. Il apparait néanmoins que selon les strates de collectivités, cette capacité est différente :

- **le taux d'épargne brute du bloc communal est stable depuis 2018** : bien que présentant des situations contrastées, le bloc communal parait à même de dégager de l'épargne brute dans la durée pour financer ses besoins en investissement. En effet, le taux d'épargne du bloc communal se maintient autour de 16 % et les communes et les EPCI disposent de leviers à leur main pour piloter le niveau de cette épargne, notamment en jouant sur les dépenses de personnel, qui représentent plus de 40 % de leurs dépenses de fonctionnement ;

[15] Le FCTVA constitue en revanche la principale contribution de l'État aux recettes d'investissement des communes, des intercommunalités et des départements, devant les subventions et dotations d'investissement.

- **le taux d'épargne brute des départements est faible et diminue** : alors même que les départements constituent la strate dont les recettes d'investissement reposent le plus sur leur épargne brute (à près de 60 % en 2024 et près de 70 % en 2023), leur taux d'épargne brute est le plus faible, s'établissant à 7 % en 2024 contre 15 % pour les communes, 18 % pour les EPCI et 19 % pour les régions. Le taux d'épargne des départements a par ailleurs connu une forte baisse depuis 2022 du fait de la forte hausse des dépenses d'interventions contraintes, dont celles relatives aux aides sociales légales, qui représentent 69 % de leurs dépenses de fonctionnement en 2023[16], ainsi que de la volatilité annuelle des recettes de fonctionnement[17]. Contrairement aux communes, les départements ne disposent ainsi que de leviers limités pour augmenter leur épargne. **Dans ces conditions et à droit constant, il est probable que l'épargne brute des départements continuera à se dégrader, obérant de manière croissante leur capacité d'investissement ;**
- **le taux d'épargne brute des régions diminue sur longue période mais reste à un niveau supérieur par rapport aux autres strates de collectivités locales** : l'épargne brute constitue la première ressource d'investissement des régions (à hauteur de 45 % des recettes d'investissement), mais à parité avec les dotations et les subventions (45 %), constituées en partie de fonds européens dont elles assurent pour une part la gestion. Même s'il a chuté entre 2008 et 2014, le taux d'épargne brute des régions s'établit par ailleurs à haut niveau (autour de 20 %) depuis lors, ce qui démontre une capacité à dégager de l'excédent dans la section de fonctionnement de leurs budgets.

Graphique 14 : Évolution du taux d'épargne brute



Source : Données DGCL, « les collectivités locales en chiffres 2024 » (site de la DGCL consulté le 19 septembre 2025).

[16] Données DGCL, « *les collectivités locales en chiffres 2024* » (site de la DGCL consulté le 19 septembre 2025).

[17] *Ibid*, notamment concernant les recettes liées aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) qui sont passés de 11,3 Md€ en 2020 à 14, 6 M€ en 2022, puis à 11,4 Md€ en 2023.

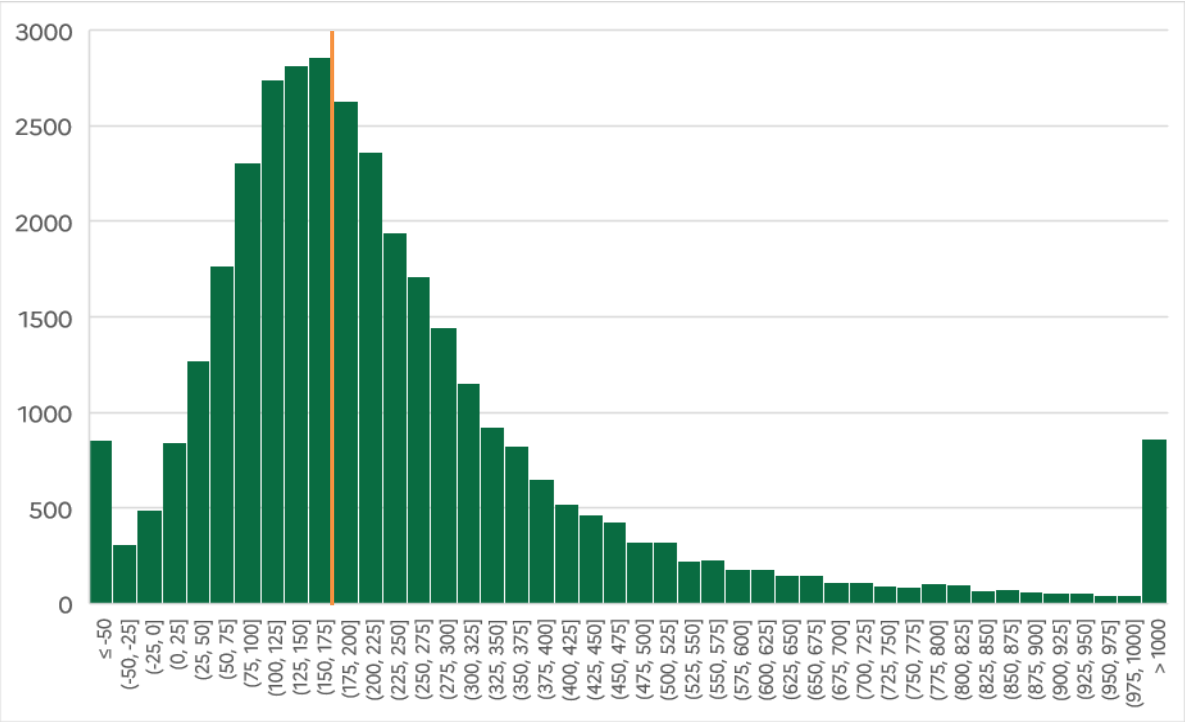
3.1.2. Si la capacité d'autofinancement des communes est favorable dans l'ensemble, elle n'est néanmoins pas homogène car 1 650 communes ne dégagent pas d'épargne brute alors que 860 autres en dégagent plus de cinq fois le niveau médian

Si la capacité d'investissement du bloc communal apparait comme plus favorable que celle des régions et surtout celle des départements, l'analyse globale des principaux agrégats budgétaires ne doit pas masquer la grande disparité de situations entre les communes. La médiane de l'épargne brute par habitant se situe à 178 € en 2024, mais :

- **près de 1 650 communes ont fini l'année 2024 avec une section de fonctionnement en déficit**, soit 350 de plus qu'en 2023, et plus de 1 300 autres ont dégagé moins de 50 € d'épargne brute par habitant ;
- **860 communes dégagent plus de 1 000 € par habitant d'épargne brute, soit plus de cinq fois la médiane** (*cf.* graphique 15). Leur nombre a sensiblement augmenté entre 2016 et 2024, passant de 429 à 860 (*cf.* graphique 16) représentant une épargne brute communale totale de 825 M€. **Les traits caractéristiques de ce groupe de communes sont les suivants** :
  - **essentiellement des communes de moins de 1 500 habitants**[18] **sauf exceptions dont les villes** de Cannes (73 990 habitants), de Chamonix Mont Blanc (8 972 habitants) ou encore de La Grande Motte (8 661 habitants) ;
  - **majoritairement des communes de montagne** (63 %), disposant notamment d'un domaine skiable, de stations thermales, d'un domaine forestier ou encore de concessions hydroélectriques ;
  - **dans une proportion plus faible des communes touristiques** (17 %) dont des stations balnéaires telles que par exemple Saint-Tropez ;
  - pour les communes où sont installées des centrales nucléaires. Ce groupe se distingue alors par des niveaux d'épargne brute encore plus élevés jusqu'à 10 000 € par habitant, soit plus de 50 fois la valeur médiane (Paluel, Bure et Flamanville notamment avec des épargnes brutes par habitant respectives de 12,1 k€, 11,3 k€ et 9,6 k€).

[18] Seulement 60 communes ont plus de 1 500 habitants tandis que 387 ont moins de 100 habitants.

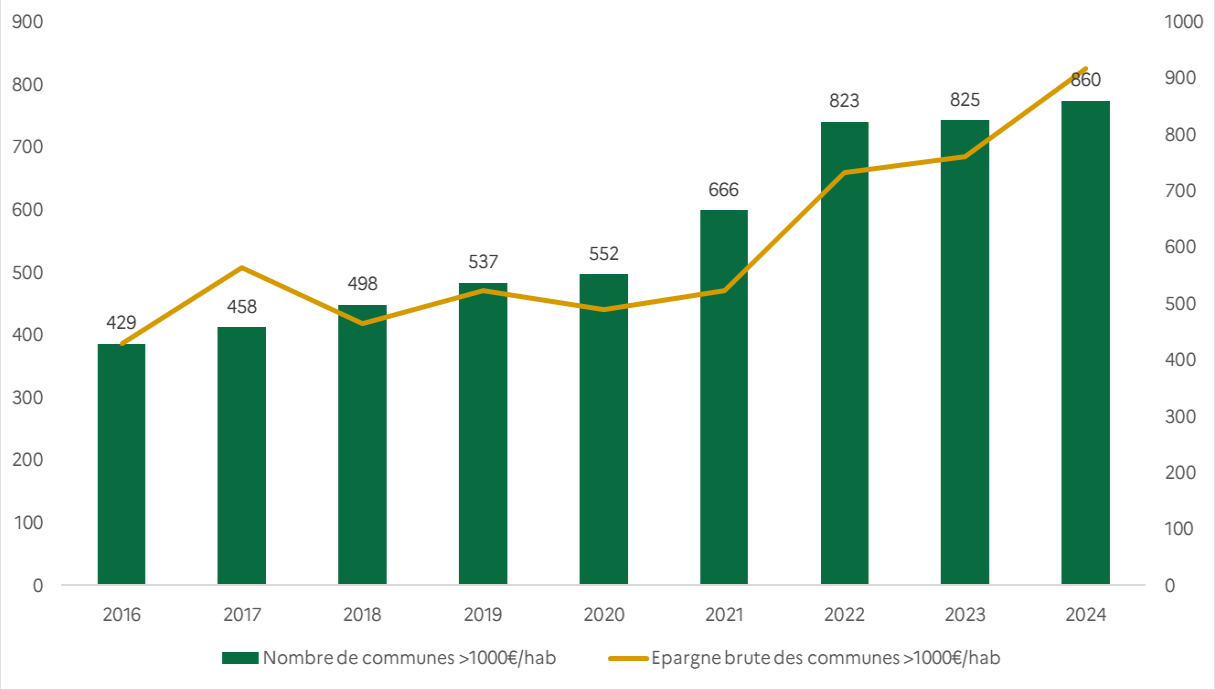
Graphique 15 : Distribution de l'épargne brute communale en € par habitant en 2024



Source : Données OFGL, calculs mission.

Note de lecture : L'axe des ordonnées indique le nombre de communes. Ainsi 7 840 communes ont une épargne brute inférieure à 100 € par habitant. La médiane de l'épargne brute communale par habitant est indiquée par la ligne orange.

Graphique 16 : Évolution du nombre de communes dégageant une épargne brute par habitant supérieure à 1 000 € et de leur épargne cumulée (en nombre et en M€)



Source : Données OFGL, calculs mission.

Note de lecture : Le nombre de communes est indiqué sur l'axe de droite ; le montant de l'épargne brute cumulée de ces communes est indiqué sur l'axe de gauche, en M€.

3.2. Les subventions et dotations constituent la seconde source de recettes d'investissement pour les collectivités locales après leur épargne brute

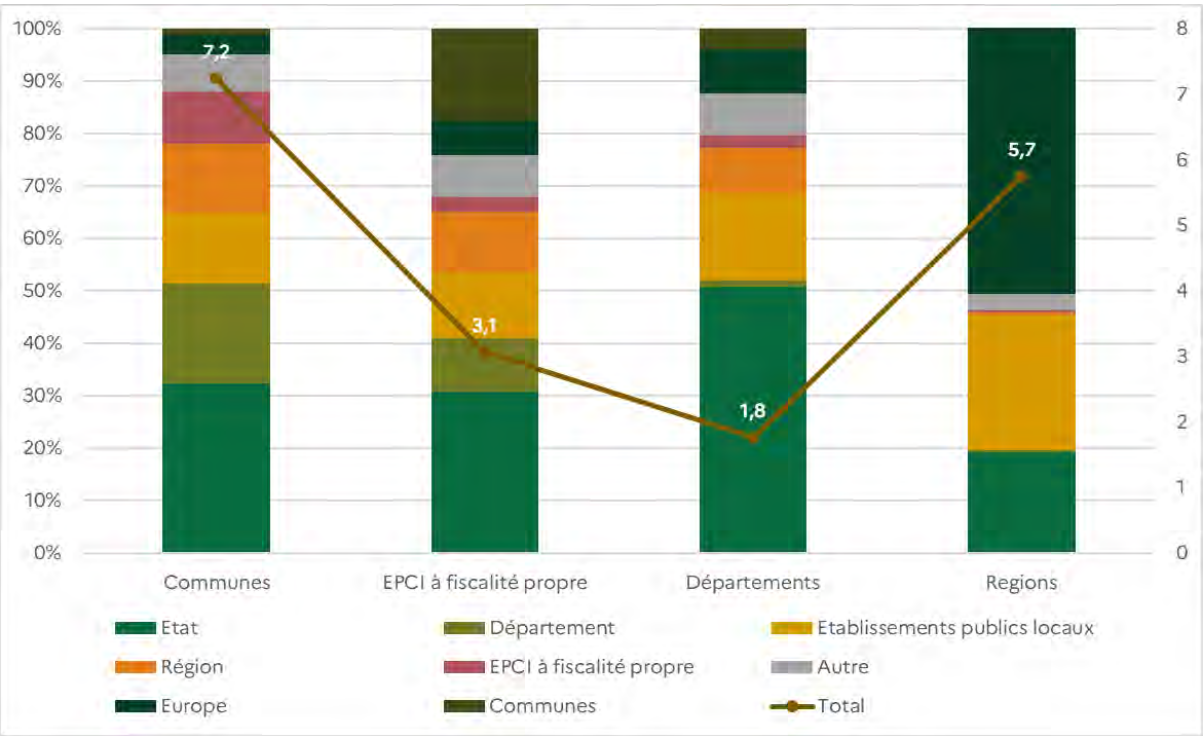
3.2.1. Les subventions de l'État à l'investissement des collectivités locales représentent selon les types de collectivités locales, entre 20 % et 50 % des financements extérieurs, le reste provenant de subventions d'équipement d'autres collectivités locales et des fonds européens

Les dotations et subventions d'investissement[19] **constituent la seconde source de recettes d'investissement pour les collectivités locales** (*cf.* graphique 17), mais dans des proportions et selon des origines différentes selon les strates des collectivités locales :

- **en volume, le bloc communal constitue le premier bénéficiaire de subventions d'investissement**, avec 10,3 Md€ perçues en 2024, contre 5,7 Md€ pour les régions et 1,8 Md€ pour les départements, soit respectivement 22 %, 44 % et 19 % de leurs recettes d'investissement ;
- **même si les communes bénéficient de subventions d'investissement des différentes strates de collectivités locales, l'État reste de loin le premier contributeur**, avec près d'un tiers du montant des subventions. Les départements constituent les seconds contributeurs après l'État ;
- **l'État représentent 51 % des subventions d'investissement attribuées en 2024 aux départements**, ce qui en fait de loin le premier contributeur ;
- **l'Europe est la source de 70 % des subventions d'investissement attribuées aux régions** en 2024. Les régions étant autorités de gestion des fonds européens, une part des subventions enregistrées en provenance de l'Union européenne a néanmoins pour objet d'être attribuée par les régions à des tiers *in fine*.

[19] Voir encadré 1 pour la définition de cette notion, qui comprend essentiellement les subventions d'équipement mais également certaines dotations en fonds propre, hors FCTVA.

Graphique 17 : Origines et montant cumulé des subventions d'investissement reçues et par type de collectivités bénéficiaires en 2024 (en % et en Md€)



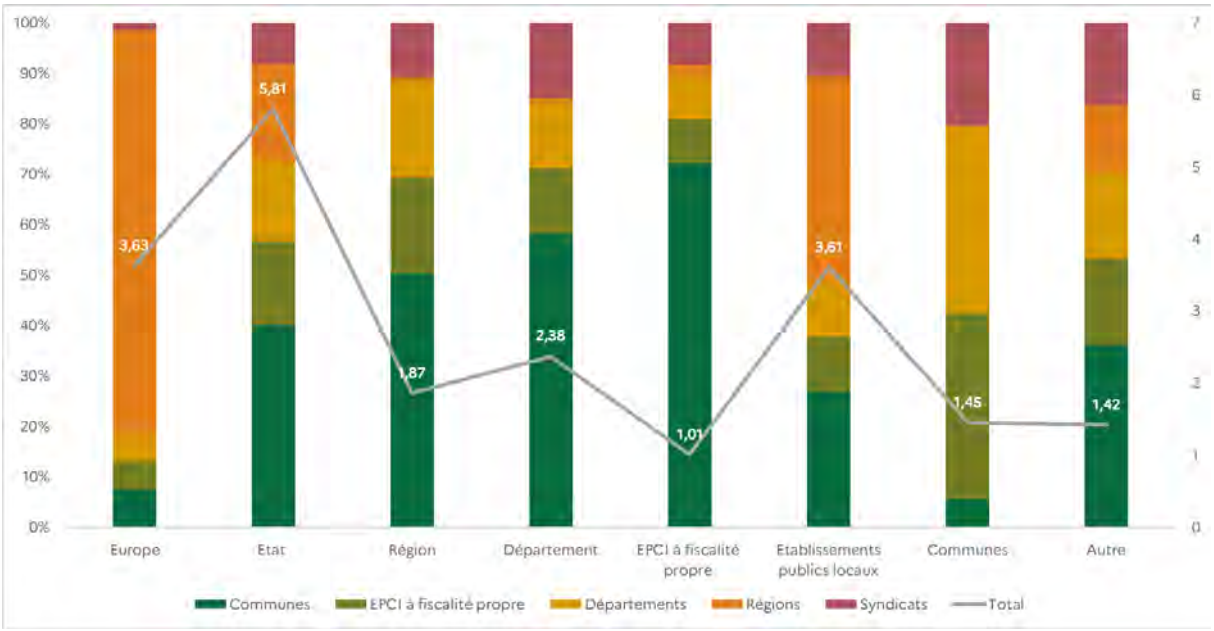
Source : Données DGFIP, analyse des comptes de classe 13, traités via l'outil OFGL.

Note de lecture : La collectivité locale qui perçoit la subvention d'équipement se lit sur l'axe des abscisses. Le graphique représente d'une part la part des financeurs dans l'ensemble des subventions d'investissement reçues (axe de gauche, en pourcentage) ; d'autre part le volume global de subvention d'équipement perçu par niveau de collectivité (axe de droite). À titre d'exemple, le bloc communal a perçu en 2024 7,2 Md€ de subventions d'investissement, dont 32 % de la part de l'État ou de ses établissements publics, 13 % des régions, 16 % des département, 8 % des groupements à fiscalité propre, 6 % d'autres communes.

Si l'on se place du point de vue du financeur (*cf.* graphique 18), on observe que les deux principaux contributeurs en termes de volume de subventions d'investissement attribuées aux collectivités locales sont l'État et l'Union européenne :

- l'État est la seule personne publique à accorder des subventions à l'ensemble des strates de collectivités locales. A l'inverse, les autres financeurs concentrent leurs contributions sur une ou deux strates de collectivités locales : les régions financent le bloc communal et les départements, les départements financent le bloc communal ;
- la gestion d'une partie des fonds européens étant déléguée aux régions , l'Europe n'est pas appréhendée par les autres strates de collectivités locales comme une contributrice directe du financement de leurs investissements. Les réponses des communes au questionnaire envoyé par la mission confirment cette perception : les principaux financeurs des projets communaux sont selon les répondants et dans cet ordre décroissant l'État, les départements, les régions et les intercommunalités. L'Europe n'apparait quant à elle qu'au cinquième rang (*cf.* graphique 19).

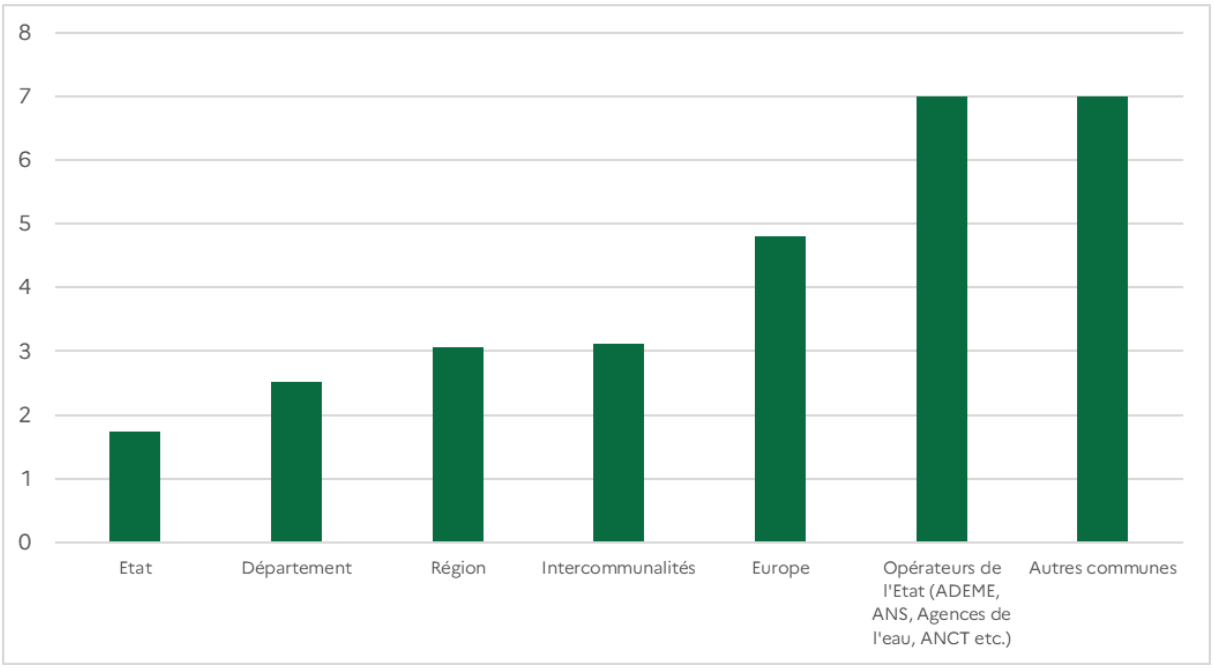
Graphique 18 : Bénéficiaires et montant cumulé des subventions d'investissement par type de financeur en 2024 (en % et Md€)



Source : Données DGFIP, analyse des comptes de classe 13, traités via l'outil OFGL.

Note de lecture : Le financeur se lit sur l'axe des abscisses. Chaque bâton traduit le niveau de subventions accordées à la collectivité financée. L'Europe attribue ainsi 3,63 Md€ de subventions d'investissement aux collectivités locales, dont près de 80 % de ce montant aux régions notamment au titre des fonds européens dont elles sont autorité de gestion (fonds FEDER et FEADER notamment).

Graphique 19 : Réponse à la question « Quels sont les principaux co-financeurs de vos projets d'investissement ? »



Source : Mission, sur la base des 225 réponses complètes au questionnaire envoyé aux collectivités locales.

Note de lecture : Les répondants ont classé par ordre d'importante chaque co-financeur. Le graphique présente l'ordre moyen indiqué par les répondants : ainsi, l'État, avec un rang moyen compris entre 1 et 2 constitue le premier partenaire financier pour les répondants au sondage ; les opérateurs et les autres communes le dernier.

3.2.2. Les subventions d'investissement de l'État sont attribuées aux collectivités locales par l'intermédiaire de nombreux dispositifs de soutien

Les subventions d'investissement attribuées par l'État au bénéfice des collectivités locales peuvent être attribuées par l'administration centrale, les préfets, ou par les opérateurs de l'État (*cf.* annexe III pour la présentation détaillée et tableau 1 pour les exemples) :

- les principales subventions attribuées par les services déconcentrés sont la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation politique de la ville (DPV), le Fonds Vert (FV), la dotation de soutien à l'investissement départemental (DSID) et la section locale du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). **En 2024, ces subventions ont représenté un montant de 3,8 Md€ en autorisations d'engagements au bénéfice des collectivités locales ;**
- les dispositifs de soutien à l'investissement des collectivités locales, disponibles au niveau central, représentent un montant total sensiblement inférieur à celui des soutiens attribués au niveau déconcentré (au moins pour celles qui ont pu être identifiées dans les documents budgétaires). Parmi les principaux soutiens disponibles au niveau central, nous pouvons citer les subventions liées à la préservation du patrimoine, au développement de la création artistique, à la prévention des risques, à la construction et à la rénovation des casernes de gendarmerie.
- les opérateurs de l'État peuvent allouer également des subventions d'investissement aux collectivités locales. Bien qu'il soit difficile de déterminer avec précision l'importance de ce soutien à l'investissement[20], il apparait du même ordre de grandeur que celui attribué par les préfets. Les principaux opérateurs participant au financement de l'investissement des collectivités locales sont l'ADEME (605 M€ en AE en 2024 sur son budget propre[21], 689 M€ en incluant les budgets pour compte de tiers[22]), les agences de l'eau[23], l'agence nationale de la rénovation urbaine[24], l'agence nationale du sport. En complément de ces subventions d'investissement, certains opérateurs proposent également des aides sous forme d'appui à l'ingénierie (études ou financement d'études notamment). La mission inter-inspections[25] a ainsi estimé à 200 M€ le coût annuel de l'ingénierie proposée par l'ANCT, l'ADEME et le CEREMA au bénéfice des collectivités locales en 2024.

L'ensemble de ces soutiens représente en 2024 un montant total de 5,3 Md€ dans les comptes des collectivités (3,4 Md€ pour le bloc communal, 0,9 Md€ pour les départements et 1,1 Md€ pour les régions).

[20] Une revue exhaustive nécessiterait de balayer les comptes détaillés de l'ensemble des opérateurs de l'État, et d'identifier les subventions d'investissement dont bénéficient les collectivités locales.

[21] Données fournies par l'ADEME.

[22] France 2030 notamment.

[23] Plus de 2,6 Md€ d'engagements en dépenses d'intervention en 2023, sans qu'il soit possible de déterminer la part destinée aux collectivités locales (annexe au projet de loi de finances pour 2025, Agences de l'eau)

[24] Selon le site de l'ANRU, le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) aurait représenté à lui seul 12 Md€ de subventions entre 2014 et 2030, sans qu'il soit possible de déterminer la part destinée aux collectivités locales.

[25] Rapport inter inspections IGF IGAS IGEDD IGA, juin 2025, *Rationalisation des interventions des opérateurs de l'État au profit des collectivités en matière d'ingénierie territoriale*.

Tableau 1 : Exemple de soutiens de l'État aux collectivités locales selon leur mode d'attribution

Attribution de la subvention	Dispositif	Montant 2024 (AE), en M€
De manière déconcentrée	DETR	1 046
	DSIL	570
	DPV	150
	FV	1 591
	FNADT (section locale)	190
	DSID	212
	Autres (FIPDR par exemple)	Non disponible (N.D.)
De manière centralisée	Dispositifs de soutien du ministère de la culture, au titre de la création (P131) et du patrimoine (P175)	148 M€ en 2023[26]
	Plan France très haut débit (P343)	74 M€ en 2023[27]
	Fonds exceptionnel d'investissement par le ministère chargé des outre-mer	110
	Autres (agriculture, forêt pêche et aquaculture (P149), autres dotations d'investissement (P119), gendarmerie nationale (P152), prévention des risques (P181), concours spécifiques et administrations (P122), interventions territoriales de l'État (P162) par exemple)	Inférieur à 100 M€ en 2023[28]
Par les opérateurs de l'État	ADEME	689
	Agences de l'eau	N.D.
	ANS	N.D.
	ANRU	N.D.
	ANCT	N.D.
	Autres (CNC par exemple)	N.D.

Source : Mission, sur la base des rapports annuels de performance, des données fournies par les personnes rencontrées.

3.3. Le FCTVA constitue le principal soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales devant les subventions d'investissement versées par l'État

Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ne constitue pas une restitution de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) payée mais une **dotation d'investissement, dont le mode de calcul est basé sur le volume d'investissements réalisés et sur un taux** qui s'établit depuis 2015 à 16,404 %. L'attribution du fonds repose sur plusieurs conditions cumulatives : la dépense doit être une dépense réelle d'investissement ; la dépense doit être réalisée par un bénéficiaire du fonds ; la dépense ne doit pas concerner une activité assujettie à la TVA (*cf.* annexe IV).

Le FCTVA représente en montant le principal dispositif de soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales[29], pour un montant total de 7,4 Md€ en 2024. Il abonde les sections d'investissement :

- du bloc communal à hauteur de 4,7 Md€ en 2024, contre 3,2 Md€ de subventions d'investissement versées par l'État ;

[26] Rapport de l'Inspection générale des finances, octobre 2023, *l'investissement des collectivités territoriales*.

[27] *Ibid.*

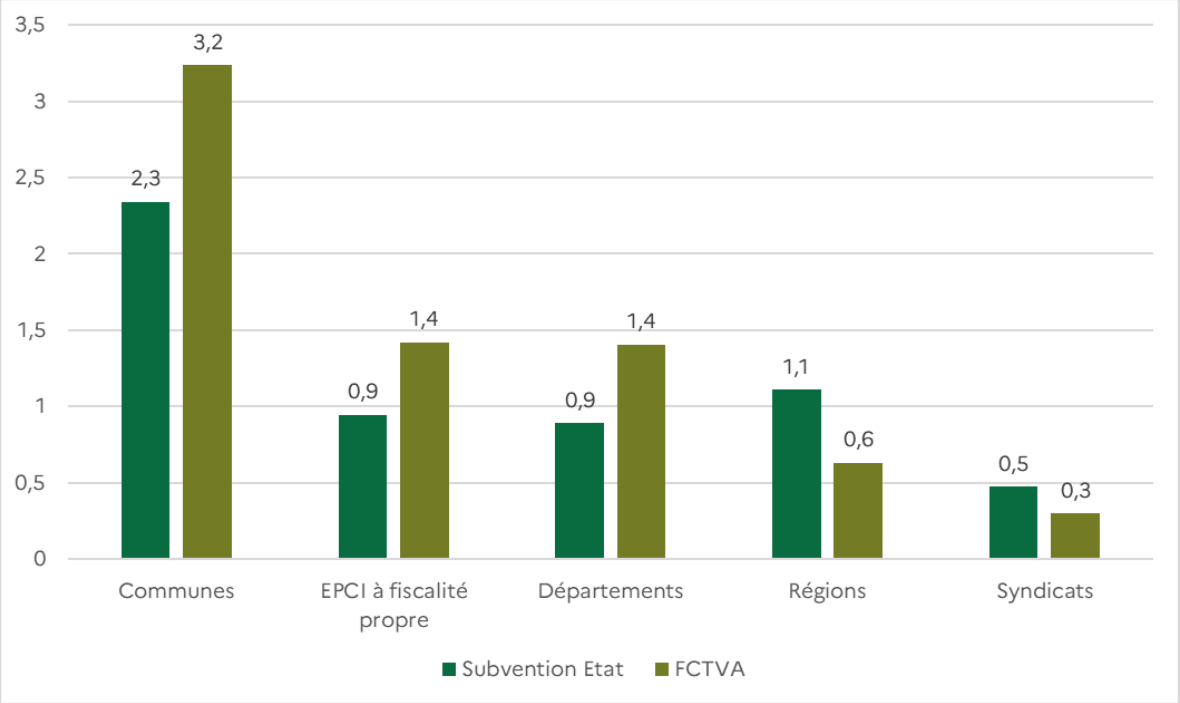
[28] *Ibid.*

[29] Hors soutien indirect à la section de fonctionnement qui contribue à la formation de l'épargne brute, par exemple *via* la DGF.

- des départements à hauteur de 1,4 Md€, contre 900 M€ de subventions d'investissement versées par l'État ;
- des régions à hauteur de 600 M€ contre 1,1 Md€ de subventions d'investissement versées par l'État (*cf.* graphique 20).

Le FCTVA représente ainsi à lui seul et selon les strates entre 5 % et 10 % des recettes d'investissement des collectivités locales (bloc communal, départements, régions).

Graphique 20 : Montant des subventions d'investissement et du FCTVA attribuées par l'État par strate de collectivités locales en 2024 (en Md€)



Source : Données DGFIP et OFGL.

4. Le recours à l'emprunt, sous exploité, permettrait d'augmenter le niveau d'investissement des communes

4.1. L'emprunt peut servir à financer des projets d'investissement qui s'amortissent sur longue durée, ou être utilisé comme un outil de gestion active du budget

Outre son rôle de variable permettant d'équilibrer la section d'investissement du budget des collectivités locales[30], l'emprunt peut répondre à deux logiques complémentaires :

- **financer un projet particulier** : face à un investissement important, qui doit permettre un service dont la jouissance s'étale sur plusieurs années et dont elle n'est pas en mesure d'assumer le coût, une collectivité locale peut recourir à l'emprunt pour étaler son paiement. La charge de cet investissement sera ainsi répartie sur plusieurs exercices, notamment pour les projets dont la durée d'amortissement est très longue. On peut citer à titre d'exemple les travaux portant sur la bâti communal (école, mairie), l'entretien des réseaux (eau, voirie) ou encore les travaux d'aménagement ;
- **outil de gestion financière**[31] : dans le cas d'une gestion active du budget de la collectivité locale, l'emprunt n'est pas affecté à un investissement donné. Les emprunts peuvent être globalisés et correspondre à l'ensemble du besoin de financement de la section d'investissement prévu au budget. C'est par exemple selon cette logique que sont accordés les prêts de l'Agence France Locale (AFL) : la capacité de remboursement est évaluée sur la base de *ratios* relatifs à la solvabilité et à la situation socio-économique de la collectivité locale, et d'une notation qualitative, sans que l'emprunt ne soit affecté au financement d'un projet spécifique.

4.2. La capacité d'emprunt des communes apparait comme partiellement inexploitée

Sur la longue période, il existe des différences de comportement marquées entre les catégories de collectivités locales relativement au recours à l'emprunt :

- au niveau des communes, sur la période 2017-2024, les nouveaux emprunts couvrent en moyenne le remboursement du capital des emprunts passés (*cf.* graphique 21). Du fait de la hausse des recettes de fonctionnement sur la période, cela se traduit par une **stabilisation de l'encours de dette et une évolution à la baisse du *ratio* d'endettement**. Le poids des charges financières a également fortement baissé sur longue période, d'une part du fait de la baisse des *ratios* d'endettement, d'autre part de celle des taux d'intérêt, passant de près de 9 % en 1996 à 3 % en 2008 et moins de 2 % en 2023[32] ;

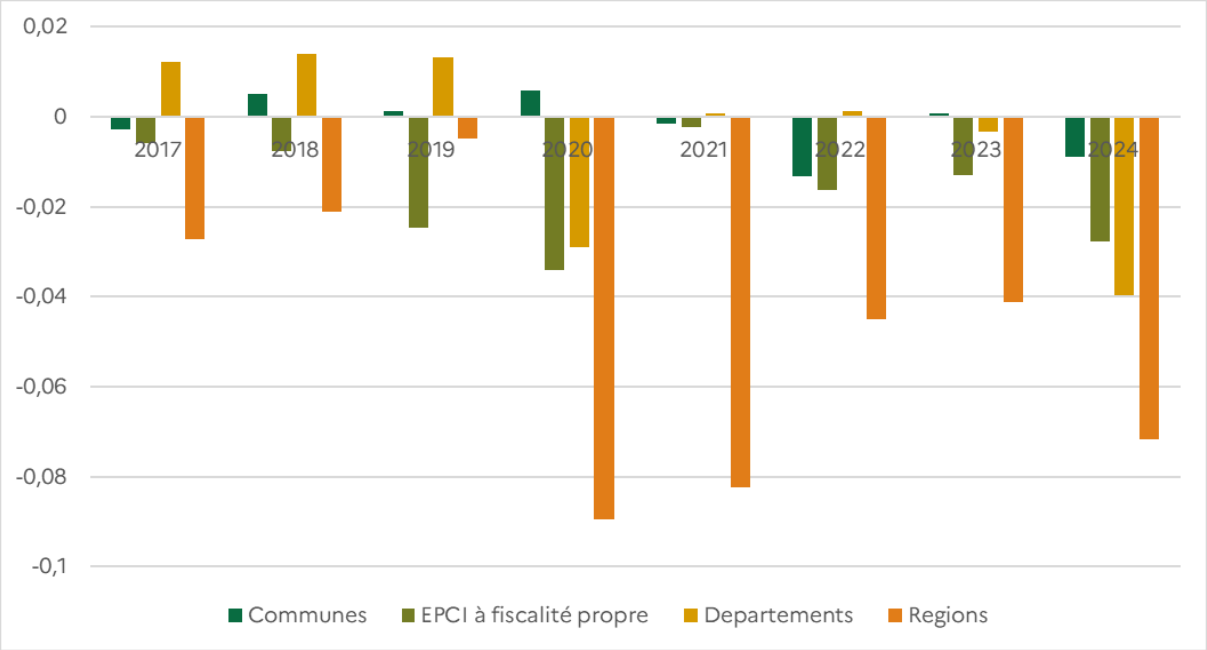
[30] L'emprunt ne peut pas combler un déficit de la section de fonctionnement ou une insuffisance des ressources propres pour assurer l'amortissement de la dette. En outre, les dépenses imprévues inscrites à la section d'investissement du budget ne peuvent être financées par l'emprunt. Sous cette réserve, le produit des emprunts prévu au budget primitif peut assurer l'équilibre de la section d'investissement.

[31] Hoorens Dominique. *L'investissement des collectivités locales et son financement* (Revue d'économie financière, n° 86, 2006. Le financement de la ville. pp. 157-165).

[32] Dossier OFGL, 2024, *L'encours de dette des collectivités locales et son coût*.

- jusqu'en 2022, la trajectoire d'endettement des départements était proche de celle des communes, avec des niveaux de remboursement du capital supérieurs à celui des nouveaux emprunts (sauf en 2020, *cf.* graphique 21), un encours de dette stable et un *ratio* d'endettement à la baisse qui a atteint un minimum en 2022 à 43 %. La situation a sensiblement évolué en 2023 et surtout en 2024. La dégradation très nette de l'épargne brute, conjugué à un niveau constant d'investissement[33] (dont un maintien du niveau de subventions d'équipement versées[34]) a conduit à équilibrer la section d'investissement par un recours accru à la dette. **Le niveau des emprunts hors gestion active de la dette est ainsi passé de 3,9 Md€ en 2022 à 7,0 Md€ en 2024**. Le *ratio* d'endettement est également reparti à la hausse, en augmentation de trois points de pourcentage entre 2023 et 2024 ;
- enfin, **le niveau annuel d'emprunts des régions est sur longue période supérieur au remboursement du capital de la dette passée** (*cf.* graphique 21), dans une proportion qui dépasse la croissance des recettes de fonctionnement de cette strate de collectivité locale. De ce fait, **le *ratio* d'endettement des régions a doublé entre 2017 et 2024, passant de 66 % à 121 %** (*cf.* graphique 22). Sur le long terme, les régions devront donc soit dégager des marges supplémentaires sur leur section de fonctionnement, soit réduire leurs dépenses d'investissement.

Graphique 21 : Différence entre le capital des nouveaux emprunts et le remboursement du capital des emprunts échus sur les recettes de fonctionnement, par strate de collectivités

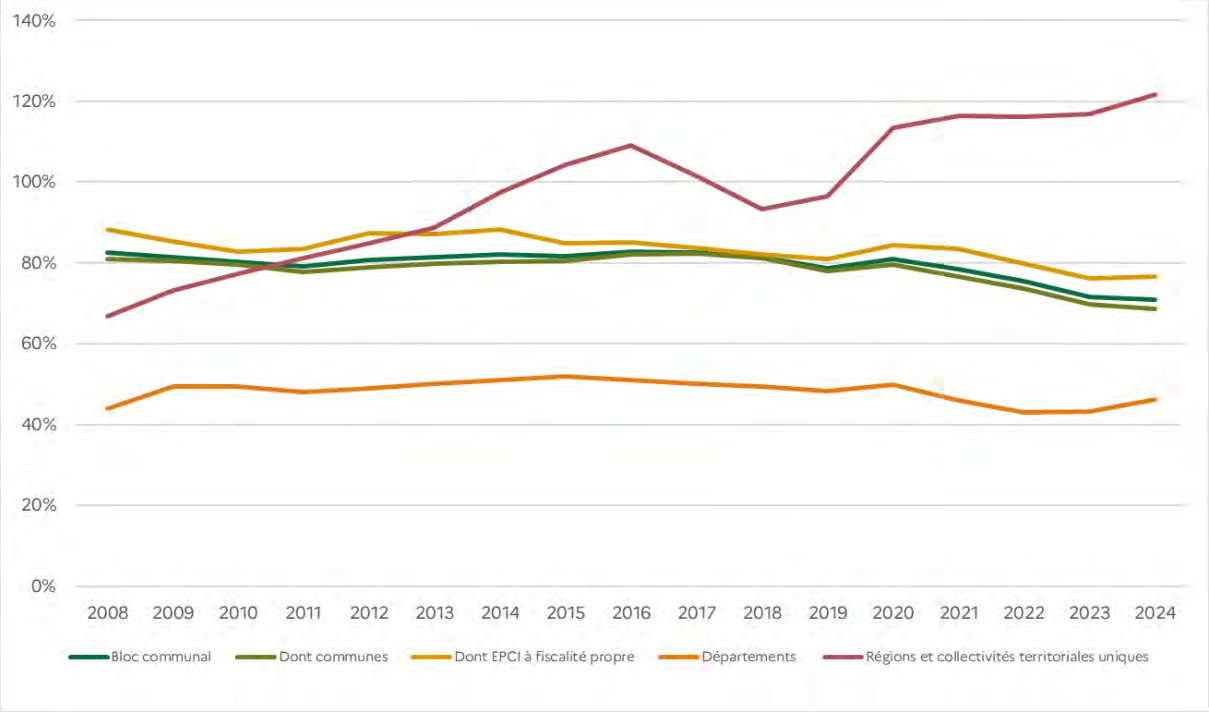


Source : Données OFGL, calculs missions.

[33] Dépenses réelles d'investissement des départements hors remboursement d'emprunts, budget principal (BP) et budgets annexes (BA) : 14,9 Md€ en 2022, 15,4 Md€ en 2023 et 15,1 Md€ en 2024 (données OFGL).

[34] Subventions d'équipement versées, BP et BA : 4,4 Md€ en 2022, 4,5 Md€ en 2023 et 4,4 Md€ en 2024, contre 3,4 Md€ en moyenne sur la période 2016-2018 (données OFGL).

Graphique 22 : Évolution du ratio d'endettement des différentes strates de collectivités locales



Source : Données DGCL, « les collectivités locales en chiffres 2024 » (site de la DGCL consulté le 19 septembre 2025).

L'emprunt n'est néanmoins pas une source de financement accessible à toutes les collectivités locales : celles qui sont fortement endettées, ou celles dont l'épargne brute dégagée de la section de fonctionnement est limitée ne peuvent pas y recourir, du fait de la règle d'or budgétaire qui impose que l'ensemble des ressources d'investissement (dont l'épargne brute) couvre le remboursement du capital des dettes passées[35]. D'autres collectivités locales, bien qu'éligibles au regard de la règle d'or, ne peuvent y recourir du fait de *ratios* financiers trop dégradés qui ne leur permettent pas de trouver de prêteurs[36].

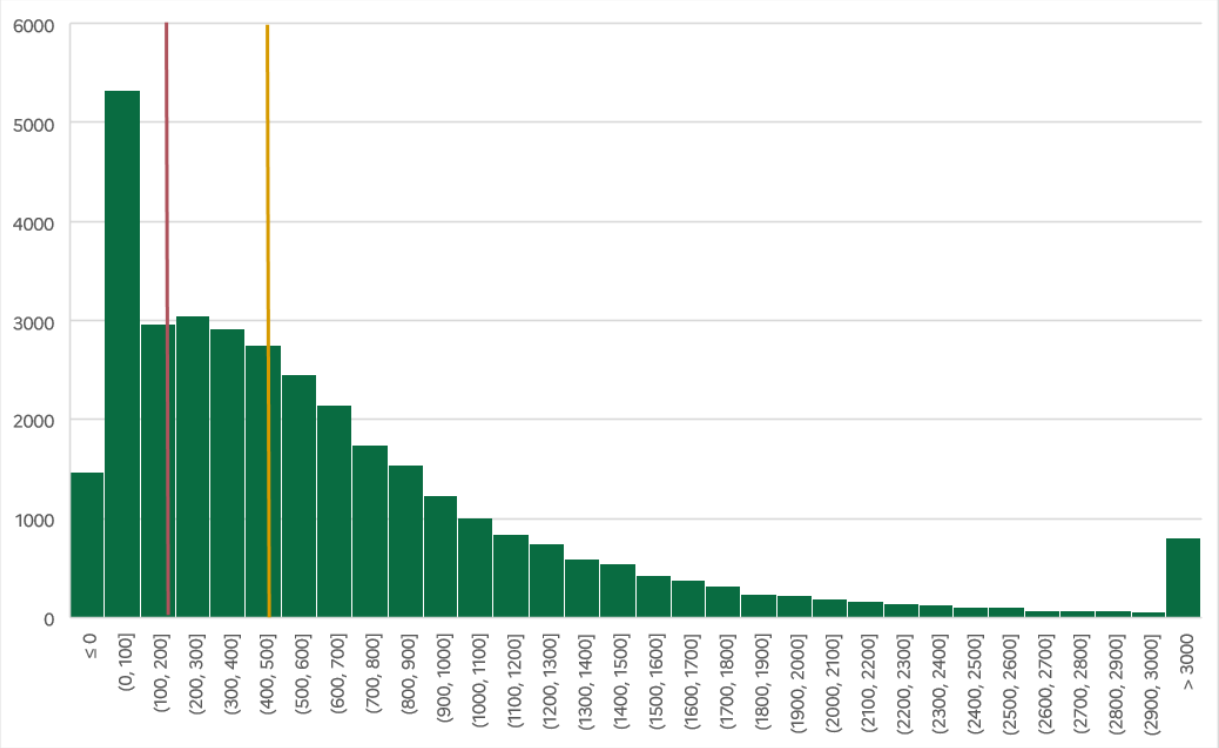
Il existe ainsi une grande disparité entre collectivités locales, et notamment au niveau de la strate communale, quant à leur situation d'endettement passé et leur capacité à lever de la dette dans l'avenir. Près de 10 000 communes, soit 30 % du total, ont un encours de dette inférieur à 200 € par habitant[37]. Sauf situation extrêmement tendue sur leur section de fonctionnement, ces communes sont en mesure de s'endetter pour financer leurs investissements. A l'inverse, 1 950 communes présentent des niveaux d'endettement supérieurs à 2 000 € par habitant (*cf.* graphique 23), ce qui obère leur capacité à lever de nouveaux emprunts.

[35] Article L. 1612-4 du Code général des collectivités territoriales : *« le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt »*.

[36] À titre d'exemple, l'Agence France Locale évalue la capacité d'emprunt sur la base de ratio de solvabilité, d'endettement, de marges de manœuvre budgétaires modulés d'indicateurs socioéconomiques.

[37] À comparer avec l'épargne brute médiane par habitant, qui s'élève à 178 €/hab. en 2024.

Graphique 23 : Répartition de la dette des communes en € par habitant, 2024.



Source : Données OFGL, calculs mission.

Note de lecture : Le trait vertical mauve indique l'épargne brute médiane des communes en 2024 ; le trait vertical jaune indique l'encours de dette médian des communes en 2024.

Il apparait également que certaines collectivités locales, notamment au sein du bloc communal, disposent de capacités d'emprunt inexploitées : il s'agit des collectivités locales qui dégagent une épargne brute significative et dont l'encours de dette est limité. Cette situation semble en partie liée à une forte réticence à l'endettement, certains exécutifs locaux considérant de bonne gestion de ne pas recourir à l'emprunt alors même qu'il existe des besoins objectifs d'équipements à financer sur le long terme.

Les communes qui présentent les capacités d'emprunt les plus fortes (épargne brute importante et encours de dette faible) apparaissent dans le quart supérieur droit du tableau 2 (surlignés en vert foncé). Au nombre de 2 100 communes pour une population totale de 970 000 habitants, leur capacité de désendettement est inférieure à 6 mois[38]. Les principales caractéristiques de ces communes sont les suivantes :

- il s'agit essentiellement de petites communes, avec un nombre moyen d'habitants de 400 (contre 1 600 pour les communes les plus en difficulté, quart inférieur gauche). Les grosses communes se caractérisent, quant à elles, par une épargne brute médiane et un encours de dette important ;
- ces communes disposent par ailleurs de trésoreries plus importantes, de 3 600 € en moyenne par habitant contre 1 400 en moyenne pour l'ensemble des communes.

[38] Les communes dont l'épargne brute est supérieure à la médiane et l'encours de dette inférieur à la médiane sont quant à elles au nombre de 7 700 pour 7 560 000 habitants, et une capacité de désendettement inférieure à deux ans et demi.

Tableau 2 : Répartition des communes en fonction de leur capacité d'endettement

	Épargne brute très faible	Épargne brute faible	Épargne brute moyenne inferieure	Épargne brute moyenne supérieure	Épargne brute importante	Épargne brute très importante
Encours de dette très faible	521 communes, 153 000 habitants,	531 communes, habitants	729 communes, 374 000 habitants,	766 communes, 383 000 habitants	541 communes, 215 000 habitants,	408 communes, 89 000 habitants
Encours de dette faible	691 communes, habitants	888 communes, habitants	1 364 communes, 1 451 000 habitants	1 104 communes, 1 236 000 habitants	671 communes, 538 000 habitants	517 communes, 129 000 habitants
Encours de dette moyen inferieur	925 communes, habitants	1 642 communes, habitants	2 478 communes, 3 880 000 habitants	2 156 communes, 3 574 000 habitants	1 046 communes, 1 170 000 habitants	478 communes, 225 000 habitants
Encours de dette moyen supérieur	732 communes, 829 000 habitants	1 369 communes, 2 846 000 habitants	2 532 communes, 6 508 000 habitants	2 403 communes, 7 650 000 habitants	1 153 communes, 2 203 000 habitants	536 communes, 304 000 habitants
Encours de dette important	379 communes, 413 000 habitants	569 communes, 1 345 000 habitants	1 172 communes, 5 975 000 habitants	1 559 communes, 7 576 000 habitants	1 061 communes, 2 741 000 habitants	495 communes, 466 000 habitants
Encours de dette très important	248 communes, 195 000 habitants	236 communes, 498 000 habitants	450 communes, 3 703 000 habitants	737 communes, 4 761 000 habitants	762 communes, 2 165 000 habitants	1 056 communes, 1 104 000 habitants

Source : Mission, données OFGL.

Note de lecture : Les qualificatifs correspondent aux critères statistiques suivants : très faible, inférieur au premier décile ; faible, entre le premier décile et le premier quartile ; moyenne inferieur, entre le premier quartile et la médiane ; moyen supérieur, entre la médiane et le troisième quartile ; importante, entre le troisième quartile et le neuvième décile ; très important, supérieur au neuvième décile.

ANNEXE II

Déterminants des investissements des collectivités locales

SOMMAIRE

1. DU CÔTÉ DES RESSOURCES, L'ÉPARGNE BRUTE DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT EST LA PRINCIPALE VARIABLE EXPLICATIVE DES DIFFÉRENCES D'INVESTISSEMENT COMMUNAL, DEVANT LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT 3

1.1. L'épargne brute constitue la principale variable budgétaire déterminant l'investissement communal, devant les subventions d'investissement 3

1.2. L'effet des subventions d'investissement sur le niveau des investissements est significatif, mais moins important que celui de l'épargne brute 5

1.3. Alors même que la capacité d'emprunt des communes s'est améliorée sur une longue période, certains maires sont réticents à s'endetter pour financer leurs investissements 6

1.4. Le FCTVA constitue une dotation d'investissement qui est le principal soutien de l'État et qui n'est donc pas sans effet sur l'investissement local 6

2. LES CHARGES LIÉES À L'ENTRETIEN DU STOCK D'IMMOBILISATIONS, AINSI QUE LES BESOINS RELATIFS À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE, ONT UNE INFLUENCE SUR LE NIVEAU D'INVESTISSEMENT LOCAL 8

2.1. La rénovation et le renouvellement du stock d'immobilisations des collectivités locales sont à l'origine de dépenses contraintes 8

2.2. La transition écologique constitue une variable de charges à venir pour les collectivités locales, dont l'effet sur le niveau d'investissement local n'est pas déterminé 9

3. SANS QU'IL SOIT POSSIBLE DE QUANTIFIER LEURS EFFETS, LES MOYENS EN INGÉNIERIE ET LES DIFFÉRENCES D'ORIENTATION POLITIQUE CONSTITUENT DES DÉTERMINANTS DE L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES ... 10

3.1. La capacité à faire *via* l'accès aux ressources en ingénierie territoriale constitue l'un des éléments pouvant expliquer les différences en matière de dépenses d'investissement des collectivités locales 10

3.2. Les orientations de l'exécutif local sont déterminantes dans la définition, les évolutions et la mise en œuvre du plan pluriannuel d'investissement 11

3.2.1. En fonction de l'exécutif, le poids des variables de ressources ou de charges peut être prépondérant dans la décision d'investissement 12

3.2.2. Le plan pluriannuel d'investissement peut être modifié en cours de mandat, pour diverses raisons qui ne peuvent pas être prises en compte dans les études statistiques 13

4. LA CAPACITÉ DES SUBVENTIONS FLÉCHÉES À GÉNÉRER DES INVESTISSEMENTS SUPPLÉMENTAIRES DANS LEUR CŒUR DE CIBLE RESTE À DÉMONTRER 15

SYNTHESE

L'objectif de cette annexe est de mettre en évidence les principaux déterminants de l'investissement public local et notamment du bloc communal. Les principaux résultats présentés sont issus pour la partie quantitative des travaux statistiques menés par le pôle sciences des données de l'Inspection générale des finances (*cf.* pièce jointe n° 1) et de la revue de littérature réalisée par la mission, et pour les appréciations qualitatives des réponses au questionnaire envoyé par la mission à des élus du bloc communal (*cf.* pièce jointe n° 2) et des entretiens menés.

Il ressort de cette analyse que les niveaux d'investissements des communes sont essentiellement guidés par trois facteurs :

- les ressources disponibles et prévisibles, et notamment celles issues de l'épargne brute réalisée sur la section de fonctionnement. Dans une moindre mesure, les subventions d'investissement attendues, les *ratios* d'endettement et les fonds perçus au titre du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) ont également un effet sur le niveau d'investissement des communes (*cf*. 1) ;
- les variables de charges, notamment l'entretien du stock d'immobilisations, ou encore la prise en compte de nouveaux enjeux, dont la transition écologique (*cf.* 2) ;
- le projet politique des élus, et leur capacité à réaliser les projets en découlant. Au niveau *micro*, les poids relatifs sur les choix d'investissement respectivement des variables de ressources et de charges dépendent en grande partie des priorités de l'exécutif local. Le maire d'une petite commune a ainsi indiqué dans sa réponse au questionnaire envoyé par la mission : « *Lors de ce mandat, aucun projet d'investissement n'a été réalisé car la priorité était d'assainir les finances de la commune et terminer l'emprunt en cours.* ». Il s'agit d'un choix de la part cet exécutif de privilégier les variables de ressources dans un contexte budgétaire contraint pour la commune. A l'inverse, un autre maire ayant répondu au questionnaire, qui raisonne d'abord en termes de besoin, décidera probablement d'augmenter le taux d'endettement de sa commune pour mener un investissement destiné à répondre aux besoins et attentes de ses habitants ou pour réaliser son projet politique : « *La priorisation des investissements se fait selon des critères objectifs : 1. l'urgence technique (sécurité, conformité), 2. l'impact pour la population, 3. la cohérence avec les priorités politiques, 4. la capacité de cofinancement (subventions), et les contraintes budgétaires* ». Enfin, le niveau d'investissement de certaines collectivités locales est limité en raison de difficultés en termes d'ingénierie, de financement ou de réalisation des projets d'investissement (*cf.* 3) ;

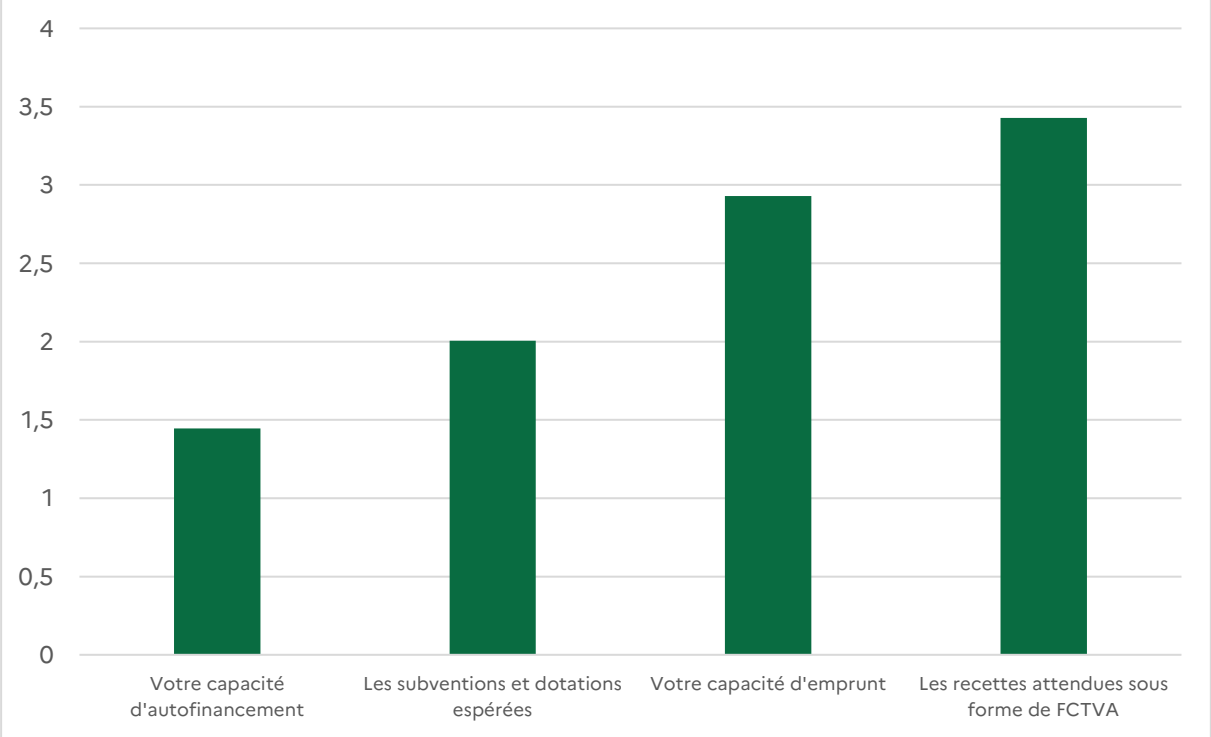
Dans un contexte où de nombreuses subventions d'investissement se voient attribuer des objectifs de politiques publiques ciblées (transition écologique pour le Fonds vert et une part de la dotations d'équipement des territoires ruraux et de la dotation de soutien à l'investissement local, politique de la ville pour la dotation politique de la ville, sécurité pour le fonds d'intervention de la prévention de la délinquance et de la radicalisation par exemple), la mission a évalué en partie 4 leur capacité à générer de nouveaux investissements dans leur cœur de cible. Il apparait que l'effet d'entrainement est incertain, au vu de la logique d'investissement décrite par les maires sondés, qui sont peu susceptibles de faire évoluer leurs priorités d'investissements au regard de l'existence d'une subvention ciblée. En revanche, celles-ci permettent d'indiquer les priorités de l'État, d'engager des échanges entre le représentant de l'État et les collectivités et parfois d'améliorer la qualité des projets menés.

1. Du côté des ressources, l'épargne brute de la section de fonctionnement est la principale variable explicative des différences d'investissement communal, devant les subventions d'investissement

1.1. L'épargne brute constitue la principale variable budgétaire déterminant l'investissement communal, devant les subventions d'investissement

Au moment d'évaluer leurs capacités financières, les collectivités locales observent avant toute chose leur épargne brute (*cf.* graphique 1), qui constitue par ailleurs la majeure partie de leurs recettes d'investissement (*cf.* annexe I). Le niveau d'épargne brute constitue donc *a priori* le principal déterminant budgétaire du niveau d'investissement communal.

Graphique 1 : Réponse à la question « Au moment d'investir dans un projet, vous évaluez la faisabilité financière sur la base (classer les réponses) »



Source : Mission, sur la base des 225 réponses complètes au questionnaire envoyé aux collectivités locales.

Note de lecture : Les répondants ont classé par ordre d'importance décroissante chaque type de ressources. Le graphique présente l'ordre moyen indiqué par les répondants : ainsi, la capacité d'autofinancement (ou épargne brute), avec un rang moyen inférieur à 1,5 est la première ressource citée devant les subventions et dotations puis la capacité d'emprunt.

Annexe II

L'effet quantitatif de l'épargne brute sur le niveau d'investissement a été étudié[1] par la Caisse des dépôts et des consignations en 2015[2], au moment de la baisse du montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF). L'étude fournit une évaluation de l'élasticité des dépenses d'investissement par rapport au niveau de dotations de fonctionnement[3], cohérente avec la baisse réellement observée entre 2013 et 2017 des dépenses d'investissement[4] :

- **l'élasticité des investissements à un an par rapport aux dotations de fonctionnement est comprise entre 0,1 et 0,4.** Cette élasticité est plus forte pour les départements et les régions que pour les communes et EPCI. Par ailleurs, l'étude de la Caisse des dépôts établit que les effets d'une baisse ponctuelle des dotations se propagent sur plusieurs années. Les effets pleins d'une baisse de 10 % se stabilisent autour de 3 à 4 ans après le choc et occasionnent une baisse comprise entre 3 % (départements) et 6 % (EPCI à fiscalité propre) des dépenses d'investissement. En pratique, la baisse du niveau de la DGF pour les communes entre 2013 et 2017 (-30 %) s'est accompagnée d'une baisse des dépenses d'investissement de 20 % sur la même période, du même ordre de grandeur que ce que prévoyait le modèle de la Caisse des dépôts ;
- **les effets sont différents selon les types de collectivités locales** : l'élasticité des investissements à un an par rapport aux dotations de fonctionnement est plus importante pour les petites collectivités locales, les collectivités locales rurales ;
- **les effets sont non linéaires** : les communes les plus endettées sont plus réactives à une hausse des dotations de fonctionnement, les moins endettées à une baisse.

Les travaux réalisés par le pôle sciences des données de l'Inspection générale des finances (*cf.* pièce jointe n° 1) mettent également en avant le lien de corrélation entre l'épargne brute de la section de fonctionnement et le niveau des dépenses d'investissement. Ils montrent notamment que :

- cet effet est différent pour les collectivités locales dont la situation financière est la plus dégradée (épargne brute négative ou proche de zéro), qui sont donc traitées à part dans les régression, et pour celles qui parviennent à dégager une épargne brute de leur section de fonctionnement ;
- l'épargne brute est corrélée aux dépenses d'équipement et d'investissement[5], pour les communes avec une épargne brute positive. Un euro d'épargne brute en plus est associé à une augmentation de 0,36 € des dépenses d'équipement (respectivement 0,5 € des dépenses d'investissement) ;
- l'effet d'un euro supplémentaire d'épargne brute est trois fois plus fort que celui d'un euro supplémentaire de subvention d'investissement sur les dépenses d'investissement.

---

[1] De façon indirecte, l'étude portant sur l'effet d'une baisse de la dotation générale de fonctionnement sur l'investissement. Néanmoins, à court terme, toutes choses étant égales par ailleurs, *ie* sans modification de la fiscalité locale ou d'ajustement portant sur les dépenses de fonctionnement, une modification du niveau de la DGF se traduit par une modification équivalente de l'épargne brute.

[2] Caisse des dépôts et des consignations, 2015, *Impact des dotations de l'État sur l'investissement des collectivités : une approche économétrique (2001-2013).*

[3] Elle va en cela plus loin que les autres études qui se limitent généralement à effectuer des régressions sur les variables explicatives.

[4] Sur la période 2013—2017, la dotation générale de fonctionnement des communes (budget principal) est passée de 16,4 Md€ en 2013 à 11,7 Md€ en 2017, soit une baisse de 3,7 Md€ qui correspond à 29 % de l'enveloppe initiale. Cette baisse a eu un effet limité sur l'épargne brute, étant en partie compensée par la hausse de la fiscalité reversée (+1,6 Md€ sur la même période) et des autres impôts locaux (+1,4 Md€). De ce fait, l'épargne brute a chuté de 9 % en 2014 et de seulement 2 % sur la période. Les dépenses d'investissement ont quant à elles chuté de 19 % sur la période 2013-2017, essentiellement en 2014 (-14 %) et 2015 (-13 %).

[5] Les dépenses d'investissement comprennent les dépenses d'équipement, mais sont plus larges. Elles comprennent également les subventions d'équipement versées à des tiers (*cf.* annexe I).

En conclusion, il apparait de façon stable que l'épargne brute constitue la principale variable budgétaire déterminant l'investissement communal, devant les subventions d'investissement, et qu'un euro supplémentaire d'épargne brute conduit à moins d'un euro supplémentaire de dépenses d'investissement.

1.2. L'effet des subventions d'investissement sur le niveau des investissements est significatif, mais moins important que celui de l'épargne brute

Dans son étude portant sur les déterminants des disparités d'investissement communal[6], l'observatoire des finances et de la gestion publiques locales (OFGL) estime que « *Les subventions d'équipement reçues ont un lien majeur avec l'investissement.* » Sur la base d'une régression linéaire, l'OFGL estime l'effet majorant entre 1,5 à 1,7 € par habitant et par an de dépenses d'équipements supplémentaires pour 1 € par habitant et par an de subventions d'investissement supplémentaires par rapport à une commune similaire. Les effets multiplicateurs constatés sont plus importants pour les subventions en provenance de l'État et des régions (fonds européens) que de celles issues des départements et des intercommunalités.

L'OFGL précise néanmoins que le lien entre subventions et dépenses d'investissement n'est pas un lien de causalité et doit se lire dans les deux sens : dans certains cas, la perception d'une subvention peut être un élément déclencheur d'une opération d'investissement, tandis dans d'autres, elle relève d'un effet d'aubaine : les communes qui investissent le plus sont récipiendaires de plus de subventions, puisqu'elles sont justement celles qui en demandent le plus pour couvrir leurs dépenses d'investissement.

Les travaux menés par le pôle sciences des données de l'inspection générale des finances (IGF), sur la base d'une régression linéaire des dépenses d'investissement du bloc communal relativement à des variables financières, de charges et à des variables exogènes (*cf.* pièce-jointe n° 1) **mettent également en évidence la corrélation entre subventions et dépenses d'investissement, mais dans des proportions moins importantes que l'OFGL** : toutes choses étant égales par ailleurs, l'augmentation d'un euro des dotations de l'État par habitant entraîne une augmentation des dépenses d'investissement de 0,09 € (resp. 0,11 €) pour les communes présentant une épargne brute positive (respectivement négative). L'impact sur les dépenses d'équipement est du même ordre de grandeur. Pour les dotations DETR, DSIL et DPV, l'augmentation d'un euro entraîne une augmentation de 0,16 € pour les dépenses d'investissement des communes, avec un effet non significatif pour les communes déficitaires.

Les résultats de ces deux travaux mettent en avant le lien significatif entre dotations d'investissement et dépenses d'investissement, mais divergent sur l'effet d'un euro supplémentaire de dotation en termes d'investissement, dans la mesure où :

- l'effet des dotations d'investissement est moins important que celui de l'épargne brute d'après la régression opérée par la mission et les réponses des maires au questionnaire envoyé par la mission quant à l'évaluation de leur potentiel d'investissement (*cf.* respectivement pièces jointes n° 1 et 2 et graphique 1) ;
- d'après l'étude de la Caisse des dépôts et des consignations en 2015[7] et les observations historiques lors de la baisse du niveau de la DGF, un euro supplémentaire de dotation de fonctionnement[8] entraine moins d'un euro supplémentaire de dépenses d'investissement.

[6] OFGL, décembre 2022, Cap sur … les déterminants des disparités d'investissement communal sur le dernier mandat.

[7] Caisse des dépôts et des consignations, 2015, *Impact des dotations de l'État sur l'investissement des collectivités : une approche économétrique (2001-2013).*

[8] Et donc à court terme de l'épargne brute, toute chose étant égale par ailleurs.

La mission retient finalement qu'un euro supplémentaire de dotation d'investissement conduit à des dépenses d'investissement supplémentaires, mais dont le montant est inférieur à celui qu'aurait induit un euro d'épargne brute supplémentaire, soit moins d'un euro d'investissement.

1.3. Alors même que la capacité d'emprunt des communes s'est améliorée sur une longue période, certains maires sont réticents à s'endetter pour financer leurs investissements

Le fait que les communes évaluent leurs capacités financières pour mener un projet d'investissement plutôt sur la base de subventions espérées que sur leur capacité à lever de la dette sur laquelle elles ont la main (*cf.* graphique 1) est révélateur d'une frilosité vis-à-vis de l'endettement, et ce alors même que leur capacité d'emprunt s'est globalement améliorée depuis 2015[9] (*cf.* annexe I).

Selon Dominique Hoorens, alors directeur des études de Dexia crédit local[10] , deux facteurs sont susceptibles d'expliquer cette situation :

- l'incertitude perçue par les maires en matière de recettes communales, qu'il s'agisse des recettes de fiscalité transférées, de dotations forfaitaires ou de dotation de compensation, et leur capacité limitée à y répondre en jouant sur la fiscalité locale et leurs dépenses contraintes les incitent à la prudence quant au recours à l'endettement ;
- l'idée que la dette publique locale est mauvaise par nature. Les palmarès de l'endettement, la mauvaise presse associée voire la mémoire de la crise de 2008 ont poussé certains élus à réduire leur r*atio* d'endettement ; d'autres se félicitent de leur faible taux d'endettement. L'intégration de la dette publique locale dans les ratios de Maastricht aurait également contribué à conforter l'idée que la dette publique n'était pas une bonne chose.

De façon paradoxale, les collectivités locales qui sont déjà endettées sont plus enclines à financer leurs investissements par la dette. Ainsi, pour peu qu'elles conservent une épargne brute positive sur la section de fonctionnement de leur budget, les communes les plus endettées ont également un niveau de dépenses d'investissement supérieur aux autres : selon les travaux du pôle sciences de données de l'IGF (*cf.* pièce jointe n° 1), les communes ayant une capacité de désendettement de 5 à 10 ans dépensent entre 24 € et 28 € de plus par habitant que celles moins endettées ; les communes avec une capacité de désendettement de plus de 10 ans et une épargne brute positive dépensent entre 75 € et 99 € de plus par habitant que celles moins endettées.

1.4. Le FCTVA constitue une dotation d'investissement qui est le principal soutien de l'État et qui n'est donc pas sans effet sur l'investissement local

Dans la mesure où le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) est appréhendé par les élus locaux comme un remboursement de la TVA qu'ils estiment ne pas devoir payer, il n'est pas considéré par ces derniers comme une variable de ressources qui leur permet de boucler leur plan de financement, ni comme un soutien de l'État à l'investissement (*cf.* graphique 1). Au moment de construire le projet pluriannuel d'investissement ou le plan de financement d'un projet, ils raisonnent comme s'ils investissaient hors taxes, le FCTVA faisant juste l'objet d'un suivi de trésorerie car son versement est différé par rapport à la dépense éligible au FCTVA.

---

[9] Le *ratio* d'endettement des communes a baissé de plus de dix points de pourcentage depuis 2015.

[10] Hoorens Dominique, *L'investissement des collectivités locales et son financemen*t (Revue d'économie financière, n° 86, 2006. Le financement de la ville. pp. 157-165).

Malgré cette perception, le FCTVA constitue bien un fonds d'investissement, et devrait donc avoir, dans une certaine mesure, un effet sur le niveau d'investissement local. Si les résultats des régressions ne sont pas significatifs du point de vue de la mission, dans la mesure où le montant de FCTVA est directement corrélé à celui de l'investissement[11], une baisse de cette dotation aurait mécaniquement un effet sur l'investissement communal*, au moins* pour les exécutifs qui raisonnent en budget globalisé, dans la mesure où elle aurait un effet similaire à une augmentation des prix.

[11] Les recettes de FCTVA sont entièrement déterminées par les dépenses d'investissement éligibles, soit un coefficient de corrélation mécaniquement proche de 1, ce qui ne préjuge en rien de l'effet d'entrainement du FCTVA sur le niveau d'investissement.

2. Les charges liées à l'entretien du stock d'immobilisations, ainsi que les besoins relatifs à la transition écologique, ont une influence sur le niveau d'investissement local

Les investissements des collectivités locales sont en partie orientés par les variables de charges qui pèsent sur elles. Il peut s'agir de charges « réelles » ou « passées », répondant notamment à l'entretien des équipements existants appartenant à la commune : bâtiments publics, réseaux d'eau, voirie, équipements de loisirs par exemple. Ces variables de charges dépendent donc essentiellement du passif de la collectivité et des investissements passés des exécutifs qui se sont succédés.

Il peut également s'agir de charges « potentielles » ou « à venir », notamment dans un contexte de transition écologique. Afin d'engager la transition écologique au niveau local, ou de s'adapter aux effets du réchauffement climatique, les collectivités locales vont devoir faire face à des investissements, dont le niveau sera différent en fonction de la situation géographique (montagne, littoral, urbain ou rural), démographique (densité de population).

2.1. La rénovation et le renouvellement du stock d'immobilisations des collectivités locales sont à l'origine de dépenses contraintes

Dès 2014, la Caisse des dépôts et des consignations pointait[12] une bascule progressive de l'investissement des nouveaux projets vers l'entretien des immobilisations existantes. Si le mandat 2008- 2014 semblait encore s'inscrire dans une dynamique d'expansion, certaines collectivités locales du bloc communal affirmaient devoir abandonner les nouveaux projets pour privilégier l'entretien des équipements existants.

Plus récemment, une étude de l'OFGL[13] mentionnait l'entretien du stock d'immobilisations comme le premier déterminant de l'investissement communal, devant les variables de ressources et notamment l'épargne brute. L'étude estime ainsi qu'une commune ayant un stock d'immobilisations en 2013 supérieur de 10 % à celui d'une autre commune autrement similaire en tous points aura des dépenses d'équipement par habitant plus élevées d'environ 6 %.

[12] Caisse des dépôts, décembre 2014, *Enquête sur l'investissement des collectivités locales : vers un changement en profondeur ?* Cette enquête en ligne a été réalisée en partenariat avec des associations du bloc communal (Assemblée des Communautés de France ; Association des Communautés Urbaines de France ; Association des Maires des Grandes Villes de France), des départements (Assemblée des Départements de France) et des régions (Régions de France). La cible des personnes interrogées était plus opérationnelle que politique, le questionnaire ayant été envoyé en priorité aux directeurs financiers et directeurs des services plutôt qu'aux élus.

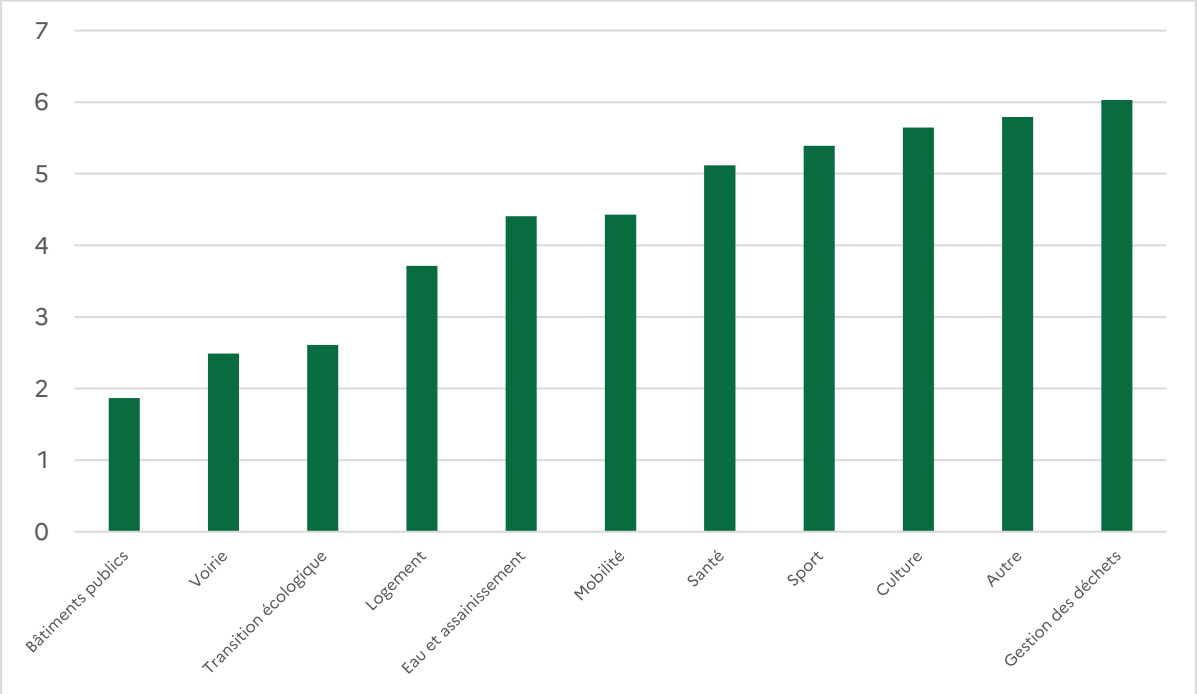
[13] OGFL, 2019, *Cap sur … l'investissement des communes et des intercommunalités depuis 2014.*

2.2. La transition écologique constitue une variable de charges à venir pour les collectivités locales, dont l'effet sur le niveau d'investissement local n'est pas déterminé

Les besoins nouveaux relatifs à la transition écologique constituent, pour les collectivités locales, des charges futures à prendre en compte. S'il est possible d'évaluer les besoin en investissements induits par ces charges[14], la question de savoir **dans quelle mesure ils constituent un déterminant du niveau d'investissement à venir reste posée. La réponse dépend principalement de deux facteurs :**

- **la capacité financière des collectivités locales à mener les projets destinés à concourir à la transition écologique**, les variables de ressources (épargne brute et dans une moindre mesure les subventions d'investissement) jouant un rôle important dans les décisions d'investissement. La capacité et la volonté de recourir à l'endettement pour subvenir à ce besoin d'investissement nouveau sont également prépondérantes ;
- **les décisions de réallocation des moyens des collectivités locales et la priorisation de la transition écologique par rapport à d'autres projets d'investissement**, notamment l'entretien du stock d'immobilisations. La mission n'a pas été en mesure de trancher ce point. Il apparait néanmoins que les bâtiments publics et la voirie sont à ce jour identifiés comme les premiers postes d'investissement sur la période 2026-2032 par les maires, devant la transition écologique (*cf.* graphique 2). Cela laisse penser que le poids des variables de charges réelles dans les décisions d'investissement serait actuellement plus important que celui des variables de charges à venir liées à la transition écologique.

Graphique 2 : Réponse à la question « *Quels sont pour votre collectivité les domaines qui appellent les besoins en financement les plus importants pour la période 2026-2032* ».



Source : Mission, sur la base des 225 réponses complètes au questionnaire envoyé aux collectivités locales.

Note de lecture : Les répondants ont classé par ordre d'importance les besoins en financement à venir. Le graphique présente l'ordre moyen indiqué par les répondants : ainsi, les bâtiments publics, la voirie, la transition écologique constituent les premiers postes ; le sport, la culture, la gestion des déchets les derniers.

[14] Voir rapport de l'Inspection générale des finances d'octobre 2023, *l'investissement des collectivités territoriales* et les travaux d'I4CE.

3. Sans qu'il soit possible de quantifier leurs effets, les moyens en ingénierie et les différences d'orientation politique constituent des déterminants de l'investissement des collectivités locales

Les travaux menés par le pôle science des données de l'IGF permettent d'expliquer 46 % (respectivement 85 %) des différences de niveau d'investissement communal pour les communes présentant une épargne brute positive (respectivement négative), sur la base de variables financières, de variables de charges et de variables exogènes. Pour les intercommunalités, le taux d'explication s'élève à 79 % (*cf.* pièce jointe n° 1).

Cela signifie qu'une part de ces différences ne peut être expliquée par les variables du modèle, et que d'autres facteurs viennent influencer les choix d'investissement des collectivités locales. Sans qu'il soit possible de quantifier leurs effets, en l'absence de métrique permettant de mesurer les capacités en ingénierie au niveau de chaque collectivité locale, ou d'indicatrice statistique à attribuer à un projet politique, il apparait néanmoins que les moyens en ingénierie et les orientations de l'exécutif local constituent deux paramètres influençant les niveaux d'investissement.

3.1. La capacité à faire *via* l'accès aux ressources en ingénierie territoriale constitue l'un des éléments pouvant expliquer les différences en matière de dépenses d'investissement des collectivités locales

Les difficultés en termes d'ingénierie sont spontanément évoquées dans les réponses au questionnaire envoyé aux collectivités locales. Certains maires indiquent des difficultés à maitriser le fonctionnement d'un budget communal *« Les finances des communes sont de plus en plus complexes à maitriser* », tandis que d'autres soulignent le manque d'appui ressenti pour mener à bien des projets d'investissement « *les petites collectivités ne sont pas forcément bien accompagnées [pour] le projet qui devra être fait.* ».

Ces difficultés ne sont pas homogènes sur le territoire, selon la taille de la commune, l'expérience de l'exécutif et celles des équipes administratives, et l'offre en ingénierie mise à disposition par l'État[15] ou les collectivités locales (intercommunalités et départements notamment). Par ailleurs, parmi les moyens en ingénierie, il est nécessaire de distinguer :

- l'ingénierie amont qui comprend le diagnostic, l'élaboration de stratégies de territoires ;
- l'ingénierie pré-opérationnelle qui comprend les études de faisabilité, la recherche de financement et l'expertise juridique ;
- l'ingénierie opérationnelle, soit l'assistance à maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'ouvrage et les liens avec la maîtrise d'œuvre.

Les différences en termes de capacités d'ingénierie d'une part, et de besoin en ingénierie d'autre part ont été étudiées en 2025 par une mission inter-inspections[16] qui met en avant, notamment pour les petites communes, un besoin croissant :

- en ingénierie amont et pré-opérationnelle du fait de la complexité croissante du cadre normatif de l'action publique et des risques juridiques potentiellement associés ;

[15] Rapport inter inspections IGF IGAS IGEDD IGA, juin 2025, *Rationalisation des interventions des opérateurs de l'État au profit des collectivités en matière d'ingénierie territoriale* : « *L'ADEME et l'ANCT déploient par exemple 30 programmes différents d'aide à l'ingénierie qui ont bénéficié, en 2024, à 5 438 collectivités, pour un montant moyen de 54,5 k€ pour l'ADEME et de moins de 10 k€ pour l'ANCT.* »

[16] Rapport inter inspections IGF IGAS IGEDD IGA, juin 2025, *Rationalisation des interventions des opérateurs de l'État au profit des collectivités en matière d'ingénierie territoriale.*

- en ingénierie pré-opérationnelle ciblée sur la recherche de subvention. Le rapport indique ainsi que certaines collectivités locales se sont dotées de chargés de mission subventions. Cette complexité de l'écosystème des subventions est également soulignée dans les réponses libres au questionnaire envoyé par la mission : *« il est difficile de connaître toutes les subventions et les dossiers sont lourds » ; « la commune est petite : 170 habitants. Les démarches pour avoir des subventions ne sont pas claires. Il est difficile de connaître ce que la commune a droit » ; « la difficulté à monter les dossiers de demande de subvention, qui sont trop souvent une "usine à gaz" pour décourager les petites collectivités à les solliciter. Nous n'avons de service compétent pour nous aider, et lorsque nous faisons appel à un organisme de l'État pour être aidé cela devient encore plus compliqué. » ; « les dossiers de demandes de Fonds vert sont difficile à remplir et imposent aux petites commune le recours à des cabinets extérieurs » ;*
- en ingénierie opérationnelle : l'assistance à maitrise d'ouvrage et au pilotage de projet constitue le principal besoin exprimé par les communes[17], et singulièrement par les communes de moins de 20 000 habitants qui n'ont pas la taille critique pour disposer de services en propre spécialisés.

Les différences en termes d'accès à l'ingénierie, dans chacun de ces champs, sont probablement à l'origine de comportements d'investissements différenciés. En effet, il apparait logique que les moyens en ingénierie opérationnelle constituent une condition nécessaire à la mise en œuvre de projets d'investissement. Sans être aussi déterminante, la capacité à capter des subventions *via* de l'ingénierie pré-opérationnelle aura également un effet sur l'investissement, dans la mesure où ces subventions ont un effet d'entrainement sur le niveau d'investissement des collectivités locales. Enfin, l'ingénierie amont constitue un prérequis pour établir un plan pluriannuel d'investissement correspondant aux besoins du territoire et soutenable financièrement.

3.2. Les orientations de l'exécutif local sont déterminantes dans la définition, les évolutions et la mise en œuvre du plan pluriannuel d'investissement

A situation équivalente, deux exécutifs avec deux projets politiques différents vont mener des politiques d'investissement différentes, ce qui implique qu'il n'est pas possible d'expliquer l'ensemble des différences en termes de niveaux d'investissement uniquement sur la base de critères quantifiables.

[17] *Ibid,* p8 du rapport, graphe 1.

3.2.1. En fonction de l'exécutif, le poids des variables de ressources ou de charges peut être prépondérant dans la décision d'investissement

Un maire réalise-t-il un investissement parce qu'il le peut (ses ressources sont suffisantes) ou parce que cet investissement est nécessaire (l'école menace ruine, les habitants souhaitent une réhabilitation de la place de la mairie, la commune est particulièrement soumise aux effets du changement climatique) ? La question de savoir si l'investissement communal est déterminé par les variables de ressources ou par les variables de charges fait l'objet d'un débat qui n'est pas tranché dans la littérature :

- en s'appuyant sur une régression des dépenses communales par habitant et sur le choix de variables de ressources[18] et de variables de charges[19], Leprince et Pourieux[20] parviennent à expliquer 67 % des différences d'investissement communal, et estiment que « *leur contribution [des variables de ressources] à l'explication des disparités de dépenses par habitant des communes est supérieure à celle des variables de charges* » ;
- dans ses travaux de 2019[21], l'OFGL effectue également une régression des dépenses d'équipement mais sur un autre choix de variables de ressources et de charges[22]. Il conclut également au pouvoir explicatif des variables de ressources, mais en second niveau derrière les variables de charges et notamment le stock d'immobilisation qui apparait prépondérant ;
- les travaux menés par le pôle science des données de l'IGF ne sont pas non plus conclusifs sur cette question (*cf.* pièce jointe n° 1).

Au défaut de réponse quantitative tranchée, les réponses au questionnaire envoyé par la mission[23] ont permis de distinguer plusieurs sensibilités conduisant à des comportements différents au moment de la définition du plan pluriannuel d'investissement :

- **un choix d'abord guidé par les variables de ressources** : certains maires ne citent que les variables de ressources comme guidant leurs choix d'investissement. Il s'agit notamment des communes qui estiment être en situation de tension sur leurs ressources : *« vu le budget limité, nous n'avons pas vraiment de projets d'investissement » ; « pas de projet d'investissement car nous n'avons pas de capacité budgétaire » ; « très peu d'investissement car peu de ressources. Nous essayons tout de même de traiter les dossiers les plus urgents. » ; « très peu de marge de manœuvre financière nous oblige à investir annuellement sur des petits projets contraints ».* Dans certains cas, le manque de ressources n'est pas cité mais l'orientation purement budgétaire des choix d'investissement est assumée. Ainsi, un maire indique « *la priorité des priorités en matière d'investissement est de ne pas impacter le budget.* » ; « *en fonction des besoins et surtout avec l'argent disponible » ; « selon notre capacité pour les finances* ». Enfin, une collectivité se démarque en indiquant que ses choix d'investissement sont avant tout guidés par ses ressources propres : « *Le PPI* [plan pluriannuel d'investissement] *est élaboré en fonction essentiellement des recettes liées au revenu de la vente de bois, ligne variable* » ;

---

[18] Dont les dotations forfaitaires, les dotations de péréquation, d'autres ressources fiscales.

[19] Dont la population, la longueur de voirie, la superficie communale, le nombre d'élèves scolarisés.

[20] Leprince et Pourieux 2018, *L'impact des dotations de péréquation sur les dépenses locales : une évaluation sur données communales en France*.

[21] OGFL, 2019, *Cap sur … l'investissement des communes et des intercommunalités depuis 2014.*

[22] Les variables choisies pour les ressources (épargne brute, taux d'endettement, épargne nette) sont différentes de celles sélectionnées par Leprince et Pourrieux, qui considéraient des ressources brutes (dotations forfaitaires, dotations de péréquations) et des indicateurs de richesse (potentiel fiscal). Globalement, le pouvoir explicatif du modèle est moins bon (R2 de 0,39) que celui de Leprince et Pourrieux.

[23] La mission a inclus la question suivante dans le questionnaire envoyé à des maires et des présidents d'EPCI : « *Pouvez-vous décrire la manière dont vous élaborez votre plan pluriannuel d'investissement ? En particulier, pouvez-vous détailler comment sont définis et priorisés les projets d'investissement ?* ». Les réponses recueillies permettent d'apporter un

- **un choix d'abord guidé par les besoins** : d'autres maires décrivent un mode de programmation uniquement orienté par les besoins ou variables de charges : *« les projets d'investissement sont définis en fonction des besoins et priorisés en fonction du nombre d'habitants qu'ils vont toucher » ; « la commune disposant de différents bâtiments locatifs (logements, salle polyvalente, locaux commerciaux), la priorité a été d'entretenir et de restaurer ce patrimoine » ; « la priorité est donnée aux demandes des administrés puis débattues en conseil municipal, établi par ordre d'urgence. » ; « à la suite d'un état des lieux général des travaux à réaliser et projets futurs sur la commune, un Plan Prévisionnel d'Investissement (PPI) a été élaboré sur la durée du mandat ».* Il est possible que le critère de faisabilité financière ait été omis car sous-entendu ;
- **l'adéquation entre les besoins et la capacité financière** : un maire indique ainsi que « *Le PPI est élaboré à partir du recensement des besoins et de l'évaluation d'une capacité d'investissement (montant global cible) pour un mandat municipal* ». L'évaluation des besoins passe généralement par un état des lieux des travaux à mener réaliser en début de mandat (« *Notre priorité est de maintenir le bon état de notre patrimoine immobilier et de notre voirie sur l'aspect sécurité. Pour se faire, nous avons réalisé un fichier XLS reprenant tous les travaux à envisager pour le mandat.* ») ; d'une priorisation sur la base de l'urgence technique (sécurité, conformité) des priorités politiques et (parfois) de l'impact pour la population ; d'une confrontation avec les capacités de financement estimées. Pour les grandes communes, cette capacité de financement est estimée globalement et pas au niveau du projet. Le maire d'une commune de grande taille indique ainsi définir « *un niveau d'investissement cible en fonction des capacités à faire et des marges de manœuvre financières (mandat actuel 140 M€ par an en investissement opérationnel annuel correspondant aux crédits de paiement de l'année et aux crédits dits "annuels" marginaux)* ». Un autre maire indique élaborer « *une prospective financière permettant de déterminer un volume maximal d'investissement sur le mandat.* ». Dans ces cas-là, les critères de ressources ne sont pas nécessairement déterminants au niveau du projet, mais ils le sont au niveau global pour définir le plan pluriannuel d'investissement ;
- **des choix intégrant des espérances d'économies de fonctionnement** : un nombre très restreint de communes indiquent également prendre en compte le retour sur investissement attendu, notamment lié à la réalisation de travaux dans le domaine de la transition écologique : « *nous priorisons les investissements qui engendrent des économies d'énergie et financières* » ; « *cette stratégie vise à conjuguer les projets structurants nécessaires au développement du village avec des investissements générateurs de ressources ou d'économies de fonctionnement* ».

3.2.2. Le plan pluriannuel d'investissement peut être modifié en cours de mandat, pour diverses raisons qui ne peuvent pas être prises en compte dans les études statistiques

Il apparait qu'en cours de mandat, l'exécutif local a un rôle déterminant dans l'adoption de nouveaux projets. Ainsi, à la question « *quel a été l'élément qui vous a poussé à revoir votre plan pluriannuel d'investissement pour inclure ce ou ces projets* ? », plusieurs déterminants sont mis en avant, qui dépendent tous de choix politiques :

- plusieurs maires font état d'« opportunités » d'investissement qui se sont présentées : « *opportunité foncière et verdissement du centre-ville » ; « opportunité de revitaliser le cœur de bourg par l'acquisition d'une friche artisanale (portage par l'EPFL) » ; « les opportunités qui se sont présentées » ; « les opportunités offertes suite à rencontre avec des porteurs de projet (commerce principalement)* »

éclairage qualitatif concernant l'importance de l'une ou l'autre variable dans la décision d'investissement des exécutifs locaux.

- d'autres maires évoquent la réponse à un besoin nouveau de la population, auquel ils ont souhaité répondre : « *des besoins exprimés par la population ou les associations locale. Pour exemples : création d'un ascenseur PMR à la tribune du stade de rugby, extension des cuisines de la salle des fêtes » ; « besoin pour installation de professionnels sur la commune. » ; « un projet qui répondait à une attente de la population, une opportunité de financement qui s'est présentée notamment dans le cadre d'études financées dans le cadre de PVD par la Banque des Territoires.* »
- certains renvoient à un choix politique de l'exécutif : « *PPI revu à la hausse suite à des décisions politiques » ; « Objectif politique d'attractivité du territoire » ; « Ces projets sont issus de […] décisions d'élus en cours de mandat* »
- souvent, plusieurs déterminants jouent de façon concomitante sur la décision d'investir. Un maire indique ainsi : « *les causes sont multiples et ne sont pas exclusives les unes des autres : projet politique, demande ou besoin nouveau, opportunité de financements extérieurs.* »

4. La capacité des subventions fléchées à générer des investissements supplémentaires dans leur cœur de cible reste à démontrer

Dans les parties 1, 2 et 3, la mission a étudié l'effet de différents facteurs sur le niveau d'investissement global des collectivités locales. Or, certaines subventions d'investissement attribuées par l'État visent explicitement à soutenir l'investissement dans un champ de politique publique donnée. C'est notamment le cas du Fonds vert et de la dotation politique de la ville, dans les domaines respectivement de la transition écologique et de la cohésion sociale. **L'effet de ces subventions doit donc être mesuré relativement aux dépenses d'investissement dans le champ de politique publique considéré** (*cf.* annexe III, partie sur l'effet levier). Malheureusement, cet effet n'est en général pas mesurable directement, faute de budget par destination adapté.

Pour pallier cette difficulté, la mission a tenté d'évaluer le pouvoir distorsif des subventions fléchées sur les pratiques d'investissement communal, *via* un questionnaire qualitatif. **En effet, pour qu'une subvention fléchée ait un effet dans un champ de politique publique donnée, il faut qu'elle soit en mesure de modifier les priorités d'investissement local** (condition nécessaire mais non suffisante, *cf.* encadré 1). Le retour des maires au questionnaire envoyé par la mission permet en partie de répondre à cette interrogation :

- à la question : « *l'existence d'une subvention est-elle de nature à modifier vos priorités d'investissement »,* plus de 85 % des répondant sont affirmatifs ;
- à la question : « *à partir de quel niveau de financement externe êtes-vous susceptible de faire remonter son ordre de priorité* », les maires répondent en moyenne : à partir de 53 % ;
- à la question : « *des projets non initialement identifiés dans le plan pluriannuel d'investissement ont-ils finalement été réalisés ? Si oui, quel a été l'élément qui vous a poussé à revoir votre plan pluriannuel d'investissement pour inclure ce ou ces projets* », les répondants mettent d'abord en avant les investissements répondant à des caractères d'urgence (vétusté, accident), les décisions politiques avant de citer l'attribution d'une subvention (seulement 13 cas sur 225 réponses complètes au questionnaire envoyé par la mission aux collectivités locales).

Ainsi, le caractère distorsif et/ou déclencheur de la subvention peut exister, mais il répond à certaines conditions cumulatives difficiles à remplir. **Pour qu'une subvention décide du déclenchement d'un projet qui n'aurait pas été réalisé sinon, il faut ainsi :**

- **qu'elle soit suffisamment incitative** : on pourra retenir l'ordre de grandeur de 50 %, taux qui semble répondre à des critères plus psychologiques qu'économiques. Atteindre un certain niveau de financement externe comporte en effet un enjeu politique pour l'exécutif local : le maire peut être jugé bon gestionnaire dans sa commune s'il est en mesure de mobiliser un certain niveau de financements externes, quand bien même la commune pourrait financer de manière autonome son projet. Un maire interrogé par la mission concernant le financement d'un projet d'envergure pour sa commune indiquait ainsi calculer le niveau de subvention attendu non pas en fonction de ses besoins financiers (coût du projet moins l'autofinancement et le recours à l'emprunt), mais en fonction de ce qu'il pouvait espérer de la part des différents financeurs que sont l'État, la région, le département et l'intercommunalité ;

- **que le budget d'investissement ne soit pas globalisé** : dans le cas contraire, la subvention va abonder la section de recettes d'investissements et permettre soit de financer le premier projet non finançable, soit d'augmenter la trésorerie de la collectivité (*cf.* encadré 1). Or, une étude de la Caisse des dépôts et des consignations[24] a montré que 50 % des communes, plus de 82 % des départements et 100 % des régions interrogées raisonnent globalement plutôt que par projet.

Dans ces conditions, attribuer des objectifs de politique publique thématique (cohésion, transition écologique) à des subventions d'investissement, en complément de l'objectif macro-économique de soutien des dépenses d'investissement, peut s'avérer peu efficace en termes de capacité à générer des investissements supplémentaires dans la thématique ciblée.

La plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission se sont en revanche accordés sur l'existence de **deux effets de bord positifs liés aux subventions fléchées** :

- **un effet signal**, lié à la fixation de priorités par l'État qui percolerait en partie dans les priorités des collectivités locales, voire un effet psychologique, certaines collectivités ne lançant pas de projet sans le label que constitue l'obtention d'une subvention accordée par l'État ;
- **un effet mélioratif sur la qualité du projet**, notamment dans le cadre du Fonds vert. Si sa capacité à faire émerger de nouveaux projets liés à la transition écologique n'est pas démontrée, la fixation de critères ambitieux a probablement poussé certains porteurs de projets à revoir à la hausse la qualité de leur projet afin de pouvoir bénéficier de la subvention. À titre d'exemple, un exécutif qui avait prévu de réaliser une rénovation thermique du bâtiment de la mairie avec un gain énergétique de 20 % pourrait décider de réaliser des travaux supplémentaires pour atteindre 30 % de gain énergétique, pour peu que le coût de ces travaux soit inférieur au gain espéré lié au montant potentiel de la subvention. Il n'a néanmoins pas été possible d'estimer quantitativement cet effet. Par ailleurs, **cet effet n'est pas lié à l'existence d'une dotation fléchée, mais à des critères restrictifs permettant d'obtenir une subvention dans un domaine donné**[25].

Encadré 1 : Effet d'une subvention fléchée dans le cas d'un budget globalisé, sur la base d'un modèle simplifié

Prenons le cas d'une collectivité locale de taille moyenne dont les caractéristiques d'investissement sont les suivantes : un budget globalisé, et des priorités d'investissements établies dans le plan pluriannuel d'investissement (PPI) autour de trois priorités : cohésion, transition écologique, autres priorités. Une fois ce plan arrêté, la collectivité recherche des subventions pour réduire sa part de financement.

Sans subvention (*cf.* graphique 3), la collectivité locale est en mesure de réaliser les six premiers projets de son PPI : trois dans le domaine de la cohésion, deux dans celui de la transition écologique et un dans la catégorie autre. Le projet « marginal » (premier projet non financé) est marqué en violet sur le graphe *infra*, il appartient dans notre exemple à la catégorie « autre ».

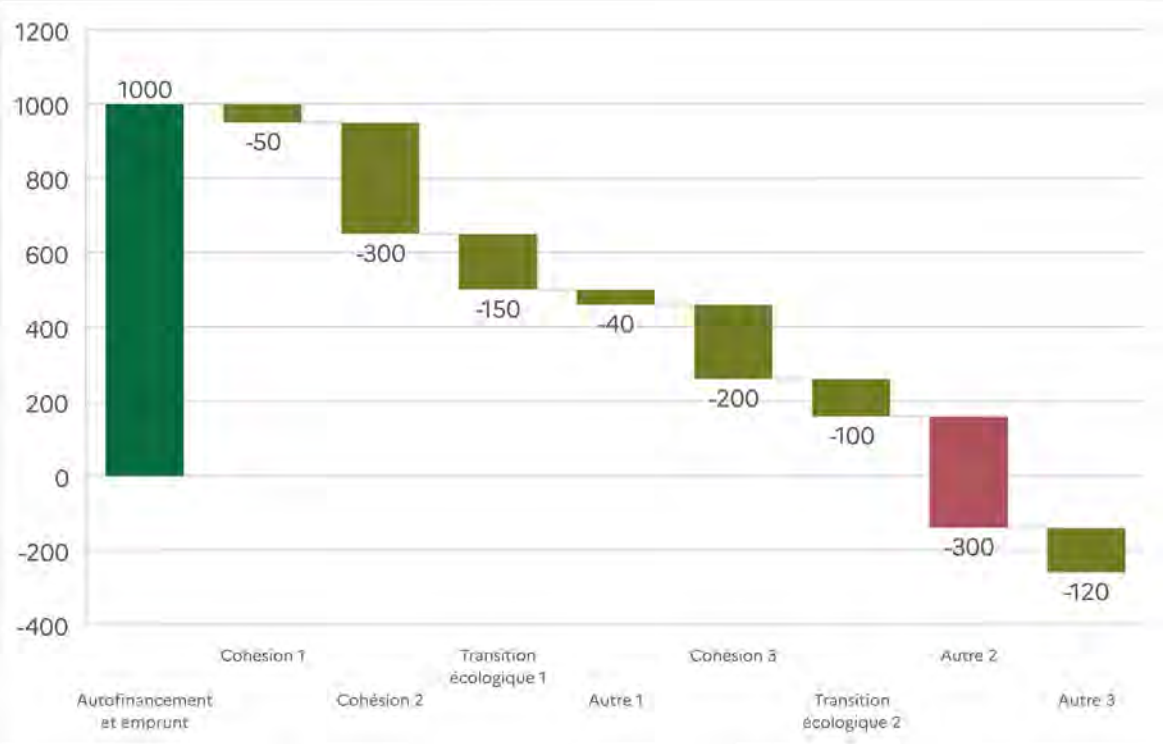
La collectivité locale a finalement obtenu trois subventions : une subvention DSIL permettant de financer son projet « cohésion 2 » (33 % de taux de subvention) et deux subventions au titre du Fonds vert permettant de financer ses projets « transition écologique 1 et 2 ». Ces subventions, dont le taux est inférieur à 50 %, ne modifient pas l'ordre de priorité des projets (*cf. supra*). Dans ce cas, l'effet des subventions aura été :

[24] Caisse des dépôts et des consignations, décembre 2014, *Enquête sur l'investissement des collectivités locales : vers un changement en profondeur ?* : *« Un mode de financement plutôt global. Concernant le mode de financement de la section d'investissement, il apparaît que 50 % des communes, plus de 82 % des départements et 100 % des régions interrogées affirment la financer globalement plutôt que par projet (figure 5) ».*

[25] Le même effet serait obtenu en réservant les subventions DETR dans le cadre de la rénovation thermique des bâtiments aux projets dont le gain énergétique serait supérieur à un niveau donné.

- de financer le projet « Autre 2 », faisant passer l'effort d'investissement de la collectivité de 840 à 1 140, soit une hausse des dépenses d'investissement de 300 pour 180 investis par l'État ;
- dans notre exemple, le niveau d'investissement de la collectivité locale dans le domaine de la transition écologique est resté constant malgré des subventions fléchées sur la transition écologique (*cf.* graphique 4).

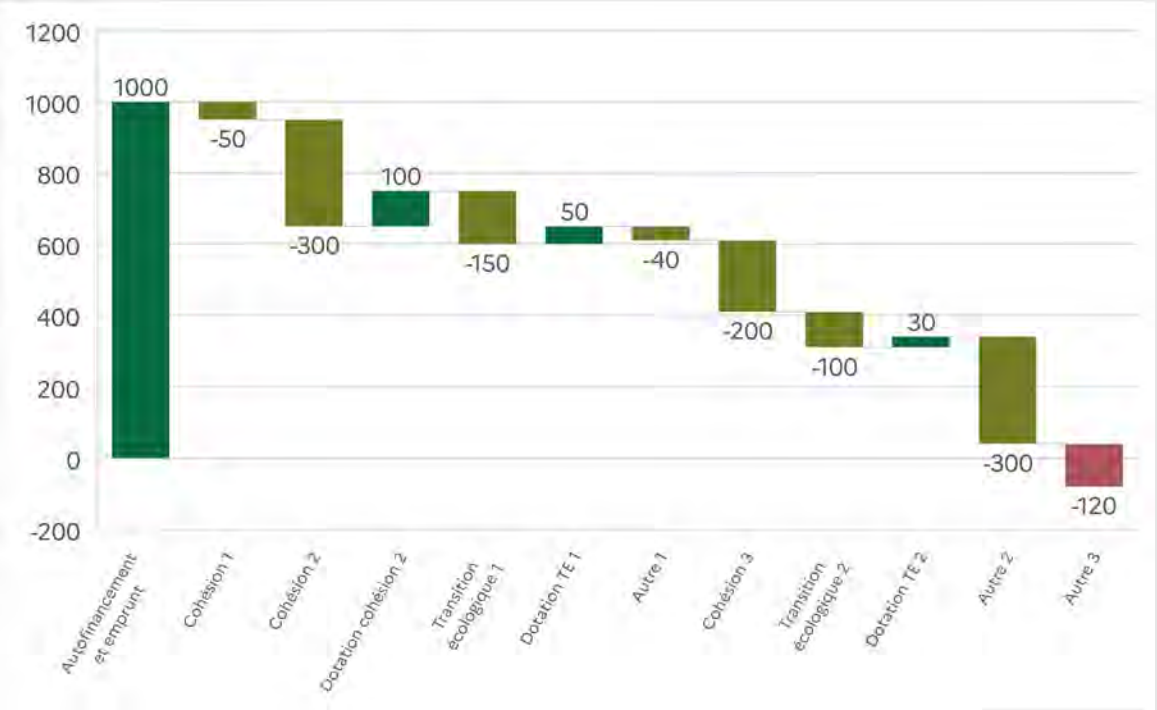
Graphique 3 : Plan pluriannuel d'investissement simulé d'une collectivité de taille moyenne, avant subventions



Source : Mission.

Annexe II

Graphique 4 : Plan pluriannuel d'investissement simulé d'une collectivité de taille moyenne, après subventions



Source : Mission.

Source : Mission.

ANNEXE III

Les subventions attribuées par les préfets en soutien de l'investissement local

SOMMAIRE

1. LA MISSION A ÉTUDIÉ UN PANIER DE SUBVENTIONS ATTRIBUÉES PAR LES PRÉFETS QUI NE REPRÉSENTE QU'UNE PARTIE DES SOUTIENS DE L'ÉTAT AUX INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES.....1

2. CRÉÉS SUCCESSIVEMENT, LES DISPOSITIFS DE SUBVENTIONS ACCORDÉES PAR LES PRÉFETS SE RECOUVRENT PARTIELLEMENT ET PRÉSENTENT DES REDONDANCES AVEC D'AUTRES SOUTIENS PUBLICS 6

2.1. Réponses à des crises conjoncturelles ou évolutions de dispositifs antérieurs, les objectifs et les modalités de répartition territoriale de chaque dotation diffèrent, ce qui rend complexe leur pilotage et la mesure de leur performance .6

2.2. Les subventions accordées par les préfets peuvent non seulement se cumuler mais aussi financer des projets de collectivités locales bénéficiant du soutien d'un opérateur de l'État ou du dispositif des certificats d'économie d'énergie ..13

2.2.1. Les différents dispositifs poursuivant des objectifs en partie communs à destination des mêmes porteurs de projet, plusieurs subventions peuvent soutenir la même dépense d'investissement 13

2.2.2. Entre 7 % et 10 % des investissements soutenus par le Fonds vert ont bénéficié d'une autre subvention attribuée par les préfets au titre de la DETR ou la DSIL 16

2.2.3. Prenant en compte le cumul des soutiens, l'ADEME peut déduire du montant des subventions accordées au titre du fonds chaleur la valorisation des certificats d'économie d'énergie qui pourraient être attribués aux bénéficiaires.....17

2.3. Les investissements des collectivités locales peuvent bénéficier de différents soutiens accordés tant par l'État que par d'autres personnes publiques.....19

2.3.1. Les collectivités locales ont la faculté d'attribuer des soutiens aux investissements d'autres collectivités locales, sans que cette intervention ne soit nécessairement coordonnée avec le soutien apporté par l'État..... 19

2.3.2. 2ème co-financeur après l'État de l'investissement local, les départements soutiennent l'investissement du bloc communal de manière large.....20

2.4. Destinées à s'assurer de la soutenabilité dans la durée d'un projet, les règles en matière de participation minimale du maître d'ouvrage mériteraient d'être précisées et mieux contrôlées 22

3. L'EFFICACITÉ DE CHAQUE DISPOSITIF DE SOUTIEN, APPRÉCIÉE PAR SON EFFET DE LEVIER, DEVRAIT ÊTRE MESURÉE *EX POST* À L'AUNE DES OBJECTIFS DE POLITIQUE PUBLIQUE POURSUIVIS ET SELON UNE MÉTHODOLOGIE ADAPTÉE EN CONSÉQUENCE 25

3.1. Les subventions d'investissement possèdent un effet d'entrainement sur le niveau de l'investissement local à relativiser par rapport à celui des dotations de fonctionnement 27

3.2. La capacité des subventions fléchées à orienter les investissements ou à changer les priorités des collectivités locales en cohérence avec une stratégie nationale donnée reste à démontrer 28

3.3. L'effet déclencheur d'une subvention est difficile à mesurer, faute de pouvoir identifier le premier projet non finançable et de faire la part des différents facteurs intervenants dans les décisions d'investissement 32

4. UNE ARCHITECTURE RESSERRÉE DES SOUTIENS DE L'ÉTAT SUR LA BASE D'UN REGROUPEMENT DES FONDS VERT, DETR, DSIL ET DPV RENFORCERAIT LEUR COHÉRENCE ET SIMPLIFIERAIT LES DEMANDES DES COLLECTIVITÉS LOCALES 33

4.1. N'étant ni opérationnel ni généralisé, le guichet unique ne constitue vraisemblablement pas le moyen permettant de renforcer la cohérence d'ensemble des dispositifs de subventions accordées par les préfets… 33

4.2. … contrairement à un regroupement des subventions à l'investissement accordées par les préfets 34

4.2.1. 1ère option : Regrouper les subventions en deux dispositifs soutenant respectivement la transition écologique et la cohésion territoriale 34

4.2.2. 2ème option : Créer une dotation unique d'investissement local en fusionnant les DETR, DSIL, DPV et Fonds vert constituerait une simplification et offrirait une souplesse accrue aux préfets pour soutenir les projets adaptés aux besoins locaux 35

5. LA MISSION A DOCUMENTÉ DES ÉCONOMIES FONDÉES SUR LA SUPPRESSION DE REDONDANCES ET DE SOUTIENS INAPPROPRIÉS 37

5.1. Renforcer la lisibilité des priorités et simplifier les dispositifs en les regroupant et en supprimant leurs redondances 37

5.1.1. Sur une même assiette de dépenses subventionnables, rendre exclusifs les soutiens financiers apportés par l'État et ses opérateurs 37

5.1.2. Déduire du montant des subventions les montants mobilisables au titre des certificats d'économie d'énergie (CEE) 38

5.1.3. Contradictoires avec logique de montée en gamme des projets soutenant la transition écologique, les soutiens forfaitaires ou non ciblés du Fonds vert pourraient être supprimés 39

5.2. Réserver les subventions accordées par les préfets aux investissements que les collectivités locales n'auraient pu conduire à leur terme sans aide 40

5.2.1. Ne plus accorder de subventions aux projets à gain rapide, dont le renouvellement des systèmes d'éclairage et le changement de chaudière 40

5.2.2. Inclure les effets attendus des économies d'énergie pour réduire l'assiette des dépenses subventionnables 40

5.2.3. Une augmentation du niveau de participation financière minimale des bénéficiaires à 50 %, hors catastrophes naturelles, pourrait être envisagée 42

5.3. La pertinence de la DSID et la possibilité pour la section locale du FNADT de soutenir les investissements des collectivités locales pourraient être questionnées 43

5.3.1. Supprimer la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) 43

5.3.2. Exclure la possibilité pour la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) de soutenir les investissements des collectivités locales 44

Annexe III

SYNTHESE

La mission a procédé à l'examen d'un panier de subventions d'investissement attribuées par les préfets aux collectivités locales, constitué des DETR, DSIL, DSID, DPV FNADT et du Fonds vert[1], panier qui représente une composante significative du soutien de l'État à l'investissement local.

Ces dispositifs, instaurés successivement, se recouvrent partiellement entre eux ainsi qu'avec d'autres aides publiques, induisant des redondances et des limites à toute cohérence d'ensemble. Il en résulte aussi un cumul récurrent de soutiens accordés à des projets locaux, du fait de l'absence de coordination entre les différents financeurs (État et collectivités locales). Dans le cadre de la transition écologique par exemple, 7 % des projets financés par le Fonds vert en 2024 (10 % en 2023) sont venus financer des projets également soutenus par la DETR ou la DSIL.

Le cumul de soutiens accordés par différents financeurs accentue par ailleurs la difficulté à contrôler le respect des règles relatives à la contribution financière minimale des porteurs de projet. Afin de consolider davantage leur engagement, une clarification des règles et un contrôle effectif de leur respect seraient justifiés.

Les objectifs et modalités propres à chaque dispositif de soutien diffèrent, complexifiant ainsi tant la gestion pour les services de l'État que les demandes par les collectivités locales. Cette diversité d'objectifs rend par ailleurs difficile l'évaluation de l'efficacité des dispositifs, appréciée par l'effet levier, qui dépend de l'objectif poursuivi par la subvention d'investissement :

- si la subvention a pour objet de soutenir l'investissement local, l'effet de levier peut être estimé à partir de méthodes économétriques comme le surcroît du montant des investissements par rapport à la tendance ;
- si la subvention vise à orienter les investissements des collectivités, l'effet de levier ne peut être mesuré en l'absence de budget par destination dédié (par exemple budget vert pour la transition écologique). Pour avoir un effet sur l'orientation des investissements, il est nécessaire que la subvention soit de nature à modifier les choix et les ordres de priorité d'investissement des collectivités locales, ce qui n'a pas été possible à ce jour de démontrer ;
- faute de capacité à apprécier l'effet de la subvention sur la qualité des investissements, leur effet mélioratif n'est pas non plus mesurable.

Afin d'améliorer l'efficacité des soutiens grâce à une meilleure lisibilité et à la simplification des dispositifs, la mission propose de regrouper les aides préfectorales au sein d'une architecture resserrée. Ce regroupement, soit en une dotation généraliste, soit en deux dotations thématiques destinées respectivement à soutenir la cohésion territoriale et à la transition écologique, permettrait de limiter les redondances, de cibler plus efficacement les soutiens apportés et de simplifier le paysage des subventions de l'État à l'investissement des collectivités locales.

---

[1] La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation politique de la ville (DPV), le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (Fonds vert) et la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

Enfin, à partir des limites et sources d'inefficacité relevées, la mission a identifié plusieurs leviers potentiels d'économies qui se traduiraient par la suppression d'aides redondantes ou non pertinentes. Outre la suppression de la DSID et de la section locale du FNADT finançant les investissements des collectivités locales, il est proposé d'accorder le montant de subvention juste nécessaire, en rendant le soutien exclusif par assiette de dépense subventionnable, en déduisant de cette assiette les espérances d'économies de fonctionnement pour le porteur de projet, et en déduisant du montant de la subvention celui des certificats d'économie d'énergie qu'il pourrait valoriser. Ces mesures d'économies visent à optimiser l'efficience du soutien apporté par l'État tout en préservant leur impact sur l'investissement local.

1. La mission a étudié un panier de subventions attribuées par les préfets qui ne représente qu'une partie des soutiens de l'État aux investissements des collectivités locales

L'État accorde aux projets des collectivités locales des soutiens financiers par l'intermédiaire de nombreux dispositifs. Selon le dispositif (*cf.* tableau 3), le soutien est attribué :

- de manière centralisée par les administrations centrales ;
- de manière déconcentrée par les préfets et les opérateurs de l'État.

L'ensemble de ces soutiens représente une dépense pour l'État de 5,3 Md€[2] en 2024.

Tableau 1 : Exemples de soutien de l'État selon leur mode d'attribution

Attribution des subventions	Dispositif
de manière centralisée	▪ patrimoines par le ministère chargé de la culture (programme 175)[3] ▪ fonds exceptionnel d'investissement par le ministère chargé des outre-mer (programme 123)[4] ▪ dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales par le ministère chargé de l'aménagement du territoire et de la décentralisation (programme 119)[5] ▪ concours spécifiques du ministère chargé de l'aménagement du territoire et de la décentralisation (programme 122)[6] ▪ enveloppe budgétaire unique pour des actions spécifiques par le Premier ministre (programme 162)[7] ▪ appui au déploiement de la vidéo-protection par le ministère de l'intérieur (Programme 216)[8]
de manière déconcentrée	▪ dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)[9] ▪ dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) [10] ▪ dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) [11]

[2] Subventions reçues par les collectivités locales en provenance de l'État enregistrées en comptes de classe 13 et hors recettes de FCTVA.

[3] Patrimoine monumental et archéologique, musées (y.c. acquisition et enrichissement de collections publiques) et patrimoine archivistique.

[4] « *L'objet du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) est d'apporter une aide financière de l'État aux personnes publiques qui réalisent dans les départements et collectivités d'outre-mer des investissements portant sur des équipements publics collectifs, lorsque ces investissements participent de manière déterminante au développement économique, social, environnemental et énergétique local en complément des opérations arrêtées dans le cadre des contrats de projets et de développement.* » (Projet annuel de performances du programme 123, conditions de vie outre-mer pour 2025).

[5] Ex-dotation « *Natura 2000* ».

[6] 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.

[7] Actions régionales ou interrégionales, de nature interministérielle et territorialisée, caractérisées par la nécessité d'une action rapide et parfois complexe de l'État.

[8] Les crédits prévus pour cette activité d'équipements en vidéoprotection sont confiés en gestion à la direction des entreprises et partenariats de sécurité et des armes.

[9] Prévue à l'article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

[10] Prévue à l'article L. 3334-10 du CGCT.

[11] Prévue aux articles L. 2334-32 à L. 2334-39 du CGCT.

Attribution des subventions	Dispositif
	▪ dotation politique de la ville (DPV)[12] ▪ fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (Fonds vert)[13] ▪ fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT section locale)[14] ▪ dépenses d'intervention en investissement de l'administration déconcentrée en faveur du spectacle vivant[15] ▪ subvention pour la construction des infrastructures de défense des forêts contre les incendies par le préfet de région (programme 149)[16]
par les opérateurs de l'État	▪ agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)[17] ▪ agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)[18] ▪ agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)[19] ▪ agences de l'eau[20] ▪ agence nationale du sport[21]

Source : Mission.

En matière de soutien à l'investissement, la dépense est appréciée en autorisations d'engagement (AE) qui s'écoulent en crédits de paiement (CP) sur une durée variable en fonction de la durée de réalisation de l'investissement soutenu, qui peut se dérouler jusqu'à neuf ans après la date d'attribution de la subvention (*cf.* graphique 1). Ainsi, **sauf à revenir sur des décisions d'attribution de subventions, la dépense annuelle en CP est peu pilotable à court terme car elle découle de décisions antérieures ou de facteurs à la main des maîtres d'ouvrage**.

[12] Prévues aux articles L. 2334-40 et L. 2334-41 du CGCT.

[13] Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

[14] 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. La section générale permet de soutenir les mesures à caractère national ou territorial décidées par le Gouvernement, les programmes expérimentaux ou innovants proposés par la délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, le soutien aux organismes de développement local, les opérations d'intérêt régional dont les montants sont trop importants pour être financés sur la section locale.

[15] Dépenses d'intervention en investissement de l'administration déconcentrée en faveur du spectacle vivant.

[16] Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

[17] Dont le développement des réseaux de chaleur via le fonds chaleur, le financement des installations de tri, de recyclage et de valorisation ainsi que des actions de prévention via le fonds économie circulaire.

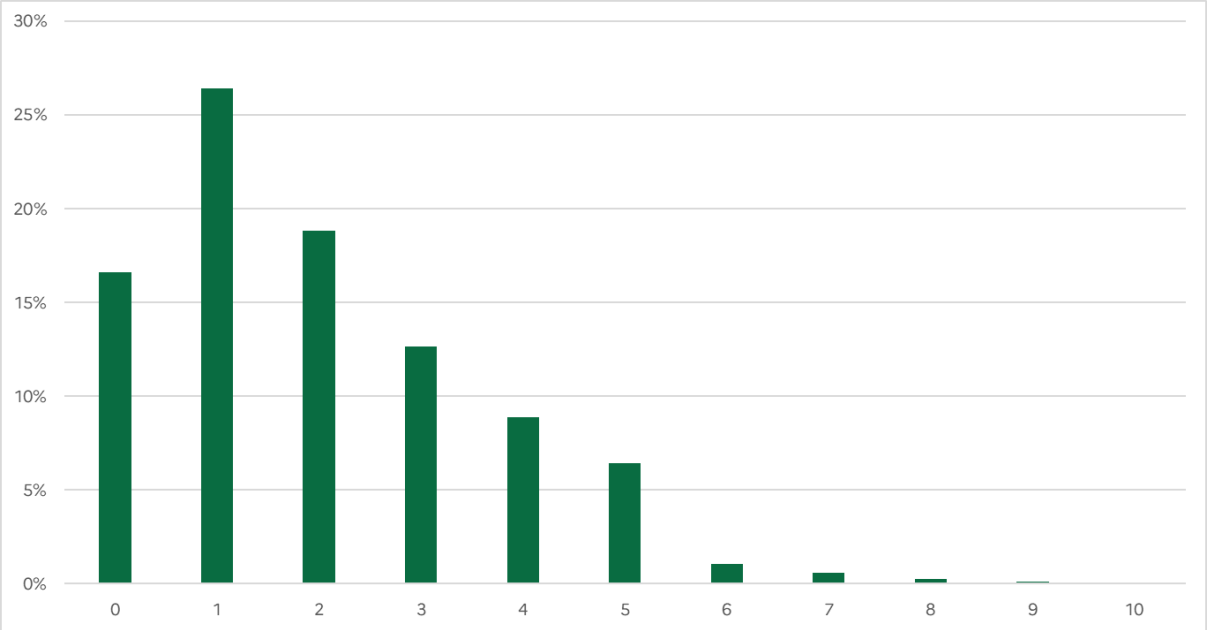
[18] Le déploiement des réseaux des collectivités locales, notamment dans les zones les moins denses au sein desquelles ce déploiement n'est pas rentable sur le plan économique via le plan France Très Haut Débit.

[19] Subventions par l'ANRU et prêts aux bailleurs par Action Logement ou la Caisse des dépôts et consignations.

[20] Mesures territoriales de gestion de l'eau et de la biodiversité, rénovation des réseaux d'eau potable et fonds vert.

[21] Plan 5 000 terrains de sports (2024).

Graphique 1 : Clef d'écoulement des crédits de paiement (CP) utilisée pour modéliser les effets des réformes dont les économies sont estimées en autorisations d'engagement (en % du montant d'AE attribué par année)



Source : Mission d'après les données de la DGCL.

Note de lecture : le graphique indique la part du montant de la subvention payée en fonction du nombre d'années écoulées depuis son engagement juridique. Ainsi, 17 % du montant sont versés au bénéficiaire l'année de la dépense, 26 % l'année suivante.

Les travaux de la mission ont porté sur une partie des soutiens accordés par les préfets. Ceux-ci se distinguent par leurs champs d'application respectifs et par leurs conditions d'attribution relatives aux projets soutenus (*cf.* tableau 3). Il s'agit de :

- **la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ;**
- **la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ;**
- **la dotation politique de la ville (DPV) ;**
- **le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (Fonds vert) ;**
- **la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) ;**
- **le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)**.

Ce panier restreint a été retenu en raison de la part significative qu'il représente dans le montant total des soutiens de l'État à l'investissement des collectivités locales attribués par les préfets.

S'agissant du FNADT, les travaux de la mission se sont limités à sa section locale, qui permet aux préfets de soutenir, notamment, les investissements des collectivités locales dans le cadre des dispositifs contractuels territorialisés. **Selon la DGCL, 75 % du montant de la section locale déconcentrée est attribuée à des aides à l'investissement**. Le FNADT comporte, par ailleurs, une section générale dont la gestion est centralisée sous la responsabilité de la direction générale des collectivités locales (DGCL). Dans le cadre du FNADT, des subventions peuvent être accordées aussi bien à des personnes publiques que privées, afin de soutenir des dépenses de fonctionnement, d'ingénierie ou d'investissement[22].

[22] *Cf.* note de bas de page n°13.

Bien que la dénomination de ces dispositifs contienne le terme de « *dotation* », il s'agit toutefois, d'un point de vue juridique, de concours financiers de l'État attribués sous la forme de subventions par les préfets, après calcul d'enveloppes régionales ou départementales par l'administration centrale. En effet, une subvention se distingue juridiquement d'une dotation en ce qu'il n'existe pas de droit acquis à son versement, l'État étant libre de l'accorder ou non aux collectivités éligibles.

La dépense associée au panier retenu par la mission représentait un montant significatif de 3,2 Md€ d'AE en 2025, qui a connu une hausse de 51 % depuis 2019. Si les soutiens existants en 2019 ont connu, hors abondements exceptionnels liés à la crise Covid-19 et au plan de relance, une relative stabilité depuis lors, la croissance de la dépense associée au panier choisi découle des fluctuations annuelles du FNDAT, puis de la création du Fonds vert en 2023 (*cf.* tableau 2).

Tableau 2 : Autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiales pour le panier de subventions d'investissement que la mission a retenu pour ses travaux (en M€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2019-2025 en %
DSIL[23]	570	570	570	873	570	570	570	0
DETR	1 046	1 046	1 046	1 046	1 046	1 046	1 046	0
DSID	212[24]	212	212	212	212	212	212	0
Fonds Vert	N.C	N.C	N.C	N.C	2 000	1 600	1 150	N.C
DPV	150	150	150	150	150	150	150	0
FNADT section locale[25]	130[26]	123	84	118	196	190	65	- 50
Total	**2 108**	**2 101**	**2 062**	**2 399**	**4 174**	**3 768**	**3 193**	**51**

Source : Mission d'après les PAP 2019 à 2025 et les données transmises par la DGCL.

Note de lecture : N.C pour non concerné car le Fonds vert a été créé en 2023.

[23] Hors DSIL « exceptionnelle » et « rénovation thermique » mises en œuvre dans le cas du plan de relance suite à la crise Covid.

[24] Hors complément exceptionnel de 84M€ destiné à achever les derniers versements relatifs à l'ancienne dotation globale d'équipement.

[25] La section locale du FNADT est consacrée, selon la DGCL, au soutien d'investissements de collectivités à hauteur de 75% de son montant.

[26] FNADT section locale dite « CPER », d'après l'avis de la commission des finances du Sénat n° 152 (2018-2019), tome IV, déposé le 22 novembre 2018, rapports législatifs, Projet de loi de finances pour 2019 : Cohésion des territoires.

Annexe III

Tableau 3 : Caractéristiques des subventions d'investissement accordées par les préfets que la mission a retenues pour ses travaux

Nom complet du dispositif	Bénéficiaires	Objectifs
Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)	▪ Les communes ▪ Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)	Soutenir les projets avec une priorité accordée à : ▪ la rénovation énergétique ▪ la transition écologique ▪ la modernisation des infrastructures
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	▪ Les communes : - Dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer - Dont la population est supérieure à 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer (DROM) et n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants - De Saint-Pierre-et-Miquelon - Les communes nouvelles issues de la transformation d'établissements publics de coopération intercommunale éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux l'année précédant leur transformation ou issues de la fusion de communes dont l'une d'entre elles était éligible à cette dotation l'année précédant leur fusion sont réputées remplir, pendant les trois premiers exercices à compter de leur création, les conditions de population mentionnées aux a et b ▪ L'ensemble des EPCI à fiscalité propre de métropole et des DOM sauf s'ils répondent aux trois conditions cumulatives suivantes : – disposer d'un territoire d'un seul tenant dont la population est supérieure à 75 000 habitants dans les départements de métropole (à 150 000 habitants dans les DROM) – comprendre au moins une commune dont la population est supérieure à 20 000 habitants dans les départements de métropole (à 85 000 habitants dans les DROM) – depuis 2019, avoir une densité de population supérieure ou égale à 150 habitants au kilomètre carré. Ce nouveau critère permet de rendre éligibles de grands EPCI, fortement peuplés du fait de leur taille, mais peu denses	Financer les projets d'équipement destinés à des : ▪ services publics de proximité ▪ infrastructures scolaires, culturelles et sportives ▪ réseaux d'eau et d'assainissement
Dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID)	▪ Départements	Appuyer les investissements notamment en matière de : ▪ solidarité territoriale ▪ mobilité ▪ transition écologique
Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (Fonds Vert)	▪ Les collectivités locales de droit commun ou à statuts particuliers, leurs groupements et établissements publics, les collectivités d'outre-mer, les autres acteurs de droit public (CCAS, GIE etc.), ▪ Les personnes privées, associations, sociétés	Soutenir la montée en gamme de projets de transition écologique concourant : ▪ à l'adaptation au changement climatique ▪ au recyclage des friches ▪ à la rénovation énergétique ▪ aux mobilités actives, pour lesquelles la force motrice humaine est nécessaire, avec ou sans assistance ▪ à la transition maritime
Dotation politique de la ville (DPV)	Les communes de métropole respectant les conditions suivantes : ▪ Communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ▪ Communes dont 16 % de la population est située en quartier prioritaire de la ville QPV ou en zone franche urbaine (ZFU) ▪ Communes faisant partie du périmètre d'intervention de l'ANRU Les communes des DROM respectant les conditions suivantes : ▪ Communes de plus de 5 000 habitants disposant d'au moins une convention pluriannuelle avec l'ANRU ▪ Communes figurant dans la liste des quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants	Soutenir les projets dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville concourant à : ▪ l'amélioration du cadre de vie ▪ la cohésion sociale ▪ la réduction des inégalités territoriales.
Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)	▪ Collectivités locales, leurs groupements et établissements publics ▪ Certaines personnes privées, dont les associations, dans le respect de la réglementation des aides d'États [27]	Soutenir des projets concourant à l'aménagement du territoire en matière : ▪ de développement économique, ▪ d'attractivité ▪ d'innovation ▪ d'emploi ▪ de services de proximité ▪ de transition écologique

Source : Mission d'après la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, les articles L. 2334-32, L. 2334-40, L. 2334-42 et L. 3334-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

[27] Circulaire du Premier ministre n°6060/SG du 5 février 2019 relative aux règles européennes de concurrence applicables aux aides publiques aux activités économiques.

2. Créés successivement, les dispositifs de subventions accordées par les préfets se recouvrent partiellement et présentent des redondances avec d'autres soutiens publics

2.1. Réponses à des crises conjoncturelles ou évolutions de dispositifs antérieurs, les objectifs et les modalités de répartition territoriale de chaque dotation diffèrent, ce qui rend complexe leur pilotage et la mesure de leur performance

Les soutiens attribués par les préfets ne constituent pas un dispositif conçu d'emblée comme un ensemble cohérent. Ils relèvent, d'une part, de l'évolution de mesures de soutien antérieures, et, d'autre part, de l'accumulation d'aides conjoncturelles dont l'existence a été pérennisée (*cf.* encadré 1). Ils ont été créés en suivant une logique : un objectif/un dispositif. Chaque mécanisme dispose ainsi de modalités de gestion et d'un périmètre d'intervention spécifiques, précisés par leurs textes institutifs sans mention de coordination avec d'autres mesures[28]. Les modalités de répartition des dotations sont différentes, même si certains de leurs critères peuvent être communs :

- la DETR, destinée aux communes et intercommunalités rurales, gérée par les préfets de département, est répartie entre les départements selon des critères de population, de richesse et de densité. Une commission composée d'élus locaux et de parlementaires est placée auprès du préfet pour fixer les catégories d'opérations prioritaires ainsi que les taux maximum et minimum de subventions, et pour rendre un avis sur les subventions dépassant 100 k€. Cette commission est aussi informée par le préfet des subventions accordées[29] ;
- la DSIL, destinée au bloc communal, et la DSID, attribuée aux conseils départementaux, sont d'abord réparties en enveloppes régionales selon des critères démographiques et territoriaux prévus par la loi. L'une et l'autre sont gérées par les préfets de région, qui ventilent ensuite les crédits entre les départements, selon leurs choix de gestion pour la DSIL, et, en coordination avec les préfets de département pour la DSID, lesquels transmettent les projets les plus structurants pour le territoire après avoir pris l'attache des conseils départementaux. Les préfets de région, disposent dans ce cadre d'une grande latitude pour attribuer ces subventions[30] ;
- la DPV est répartie entre les départements de métropole[31] à hauteur de 75 % selon les attributions des communes éligibles classées par un indice synthétique de ressources et de charges, et de 25 % selon celles situées dans la première moitié de ce classement. Les subventions sont ensuite attribuées par le préfet de département sur la base des projets présentés par les collectivités éligibles et donnent lieu à une convention attributive avec les élus ;

[28] Sans qu'elle soit impérative, la coordination est néanmoins encouragée par seule voie de circulaires annuelle, p. ex. Instruction relative aux règles d'emploi en 2025 des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales et du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (Fonds vert).

[29] La composition et les compétences de cette commission sont fixées à l'article L. 2334-37 du CGCT.

[30] Pour l'attribution de la DSIL, l'article L. 2334-2 du CGCT autorise le préfet de région à déléguer la signature des actes attributifs de subventions au préfet de département, dans les conditions qu'il a fixées.

[31] Les crédits de la dotation politique de la ville sont répartis entre les départements d'outre-mer et les collectivités de Martinique et de Guyane selon l'article L. 2334-41 du CGCT.

- le Fonds vert, dont les crédits sont délégués par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) aux préfets de région (ou de département selon les mesures). Ils sont répartis selon des critères relatifs à la population et aux problématiques propres à chaque territoire[32], dont le recul du trait de côte, les risques cycloniques, les nombres respectifs de systèmes d'endiguement et d'agglomérations concernées par le déploiement de zones à faibles émissions. Le Fonds vert se décline en plusieurs priorités thématiques pour lesquelles la DGALN indique aux préfets des cibles indicatives. Les préfets de région répartissent ensuite les enveloppes entre les départements. Les subventions sont attribuées par les préfets après l'instruction des demandes par les différents services désignés comme pilotes de chacune des priorités thématiques du Fonds vert[33]. Le Fonds vert se caractérise par ailleurs par la très grande diversité des bénéficiaires potentiels (*cf.* tableau 4), bien qu'il soutienne principalement des collectivités locales (*cf.* graphique 2).

Tableau 4 : Liste des catégories de bénéficiaires potentiels du Fonds vert

Catégories	Sous-catégories
Commune	▪ Communes ▪ Communes nouvelles ▪ Arrondissements de Paris, Lyon et Marseille
EPCI	▪ Communauté d'agglomération ▪ Communauté de communes ▪ Communauté urbaine ▪ Commune et commune nouvelle ▪ Métropole ▪ Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ▪ Pôle métropolitain ; Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) ▪ Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) ▪ Syndicat mixte fermé ▪ Syndicat mixte ouvert
Département	▪ Département ▪ Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) ▪ Collectivité unique d'Alsace
Région	▪ Région ▪ Collectivité unique de Corse, de Martinique, de Guyane

[32] Circulaire du 28 décembre 2023 relative à la gestion 2024 du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires.

[33] Peuvent ainsi intervenir les services de l'État (DREAL/ DEAL, DGTM, DREETS), services de l'État dans les collectivités d'outre-mer selon les mesures, ainsi que des opérateurs dont l'ADEME et les agences de l'eau selon les priorités thématiques. En 2025, les thématiques regroupent l'aide aux maires bâtisseurs, le soutien à la transition et à la planification écologique des activités et des espaces maritimes et littoraux , l'aménagements cyclables, la rénovation énergétique des bâtiments publics locaux, le soutien au tri à la source et à la valorisation des biodéchets, la prévention des inondations, l'appui aux collectivités de montagne soumises à des risques émergents, le renforcement de la protection des bâtiments contre les vents cycloniques, la prévention des risques d'incendies de forêt et de végétation, l'accompagnement pour l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte, la renaturation des villes et des villages, le recyclage foncier, l'accompagnement du déploiement des zones à faibles émissions (ZFE), le développement du covoiturage, le développement des mobilités durables en zones rurales, les territoires d'industrie en transition écologique, mieux connaître et mobiliser pour la biodiversité, les Atlas de la biodiversité communale, réduire les pressions sur la biodiversité des territoires, protéger et restaurer les espaces naturels.

Annexe III

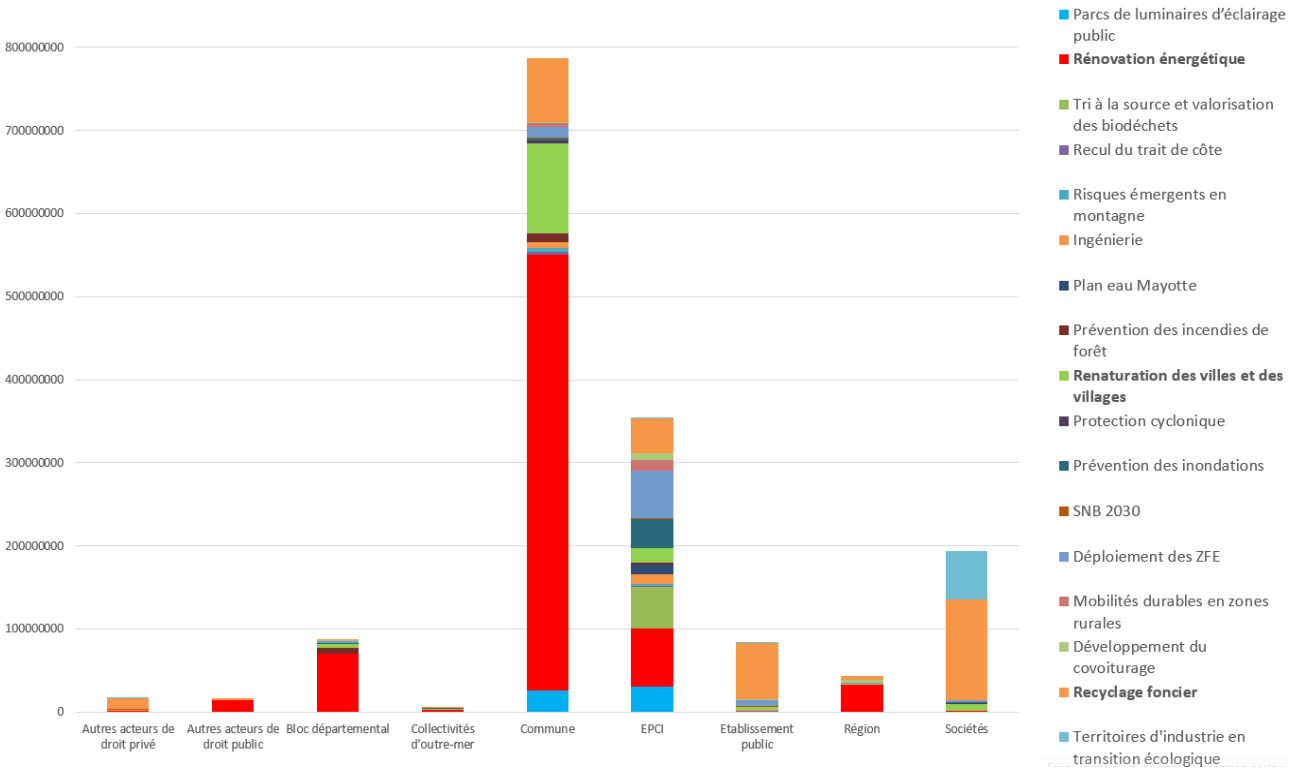
Catégories	Sous-catégories
Collectivités d'outre-mer	▪ Collectivité territoriale (Nouvelle-Calédonie et TAAF) ▪ Collectivité et territoire d'Outre-Mer ▪ Autre Service déconcentré de l'État à compétence territoriale : Wallis et Futuna
Établissements publics	▪ Établissement public administratif local ▪ Établissement d'hospitalisation ▪ Établissement public local à caractère industriel ou commercial ▪ Organisme consulaire : chambres d'agriculture et chambre de commerce et d'industrie ▪ Établissement public local social et médico-social ▪ Régie d'une collectivité locale à caractère administratif : universités ▪ Institution interdépartementale ou entente ▪ Établissement public national à caractère administratif ▪ Établissement public national à caractère industriel ou commercial doté d'un comptable public ▪ Établissement public national à caractère scientifique culturel et professionnel ▪ Autre établissement public national administratif à compétence territoriale limitée ▪ Autre établissement public national d'enseignement
Autres acteurs de droit public	▪ Centre communal d'action sociale (CCAS) ▪ Centre Intercommunal d'action sociale (CIAS) ▪ Régie d'une collectivité locale à caractère industriel ou commercial : service de l'eau ▪ Groupement d'intérêt économique (GIE) ; ▪ Groupement d'intérêt public (GIP)

Annexe III

Catégories	Sous-catégories
Sociétés	▪ SA à conseil d'administration (s.a.i.) ▪ SA à directoire (s.a.i.) ▪ SA coopérative de consommation à directoire ▪ SA coopérative de production de HLM à conseil d'administration ▪ SA de HLM à conseil d'administration ▪ SA de HLM à directoire ▪ SA d'économie mixte à conseil d'administration ▪ SA d'économie mixte à directoire ▪ SA d'intérêt collectif agricole (SICA) ▪ SA nationale à conseil d'administration ▪ SAS, société par actions simplifiée ▪ Société à responsabilité limitée (SARL) ▪ Société en nom collectif (SNC) ▪ Société coopérative agricole ▪ Autre SA coopérative à conseil d'administration ▪ Autre SARL coopérative ▪ Société civile d'attribution ▪ Société civile d'exploitation agricole ▪ Société civile d'intérêt collectif agricole (SICA) ▪ Société civile immobilière ▪ Société civile immobilière de construction-vente ▪ Autre société civile
Autres acteurs de droit privé	▪ Association de droit local (Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle) ▪ Association déclarée ▪ Association déclarée, reconnue d'utilité publique ▪ Association syndicale autorisée ▪ Fondation ▪ Autre personne de droit privé inscrite au registre du commerce et des sociétés

Source : DGALN.

Graphique 2 : Répartition de montant 2024 du Fonds vert par catégorie de bénéficiaires et par mesure (en €)



Source : DGALN.

Tous les soutiens étudiés par la mission résultent d'une sédimentation historique de dispositifs créés successivement pour répondre à :

- des priorités conjoncturelles, dont la relance des investissements des collectivités locales ;
- des besoins d'aménagement ou de cohésion territoriale ;
- des objectifs de politiques publiques spécifiques, en particulier la transition écologique.

Assurer la cohérence des soutiens étudiés nécessite une coordination accrue depuis 2023 avec la mise en place du Fonds vert. En effet, ce dernier relève de la responsabilité de DGALN, alors que la DGCL pilote les autres dispositifs de soutien (*cf.* tableau 5).

Tableau 5 : Responsable des différents dispositifs de soutien accordés par les préfets, que la mission a retenus pour ses travaux (en M€)

Dispositif	Date de création	Programme budgétaire	Responsable
FNADT	1995	Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (P112)	Directeur général des collectivités locale (DGCL)
DETR	2011	Concours financier aux collectivités locales (P119)	
DPV	2015		
DSIL	2016		
DSID	2019		
Fonds Vert	2023	Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (P380)	Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

Source : Mission d'après données de la DGCL.

Au niveau local, cette complexité est pour partie atténuée par le fait que le préfet, de région ou de département, est l'autorité qui accorde *in fine* les subventions afférentes. Ils peuvent s'appuyer sur la circulaire annuelle visant à harmoniser leurs instructions et précisant les priorités pour l'attribution des subventions et les modalités de dépôt des demandes d'aides[34]. En outre, pour déposer leurs demandes de subvention, les collectivités locales peuvent recourir à la plateforme dématérialisée « *démarches simplifiées* » qui est commune à l'ensemble des soutiens[35].

Néanmoins, des difficultés opérationnelles subsistent. En matière d'instruction, l'empilement des dispositifs entraîne une juxtaposition des procédures dont résultent des difficultés administratives, notamment, en ce qui concerne le Fonds vert. Conformément à la circulaire du 28 décembre 2023 relative à la gestion 2024 du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, si le préfet est bien l'autorité attributive des crédits du Fonds vert, l'instruction d'une partie des demandes peut relever d'entités qui ne relèvent pas de son pouvoir hiérarchique. Ainsi en est-il de la mesure « *Territoires d'industrie en transition écologique* », dont l'instruction des demandes est confiée à l'ADEME, qui elle-même se réfère aux orientations de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et de la Direction générale des entreprises (DGE).

Cette complexité administrative est confirmée par les réponses au questionnaire adressé par la mission à différentes préfectures. A la question « *quelles seraient vos propositions et/ou bonnes pratiques pour améliorer la coordination des dispositifs et simplifier les démarches des porteurs de projet ?* », les services préfectoraux plébiscitent l'unification des procédures d'instruction, calendriers et conditions d'éligibilité (*cf.* pièce jointe n° 3).

En outre, l'empilement des dispositifs rend difficile la mesure de la performance et le suivi des aides dès lors que les données utiles permettant de mesurer l'impact réel de chaque soutien de l'État en termes d'entrainement sont dispersées entre différents services (*cf.* 3.1.1). La mesure même du taux de co-financement de l'État, qui constitue pourtant un indicateur des rapports annuels de performance du programme 119 (DETR, DSIL, DSID et DPV), est souvent difficile à évaluer faute de données concernant le plan de financement consolidé (*cf.* 3.1.1).

[34] Instruction relative aux règles d'emploi en 2025 des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales et du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (Fonds vert) en date du 28 février 2025, NOR : ATDB2506163J.

[35] Cette démarche n'est obligatoire depuis 2024 que pour les DETR et DSIL, conformément à l'instruction du 23 août 2023 relative à la dématérialisation et à la simplification des demandes de DETR et de DSIL pour l'exercice 2024.

Annexe III

Encadré 1 : Origine des dispositifs de subventions accordées par les préfets, que la mission a retenus pour ses travaux

Évolution de dispositifs antérieurs

- **La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)** :

La (DETR), créée par la loi de finances pour 2011[36], résulte de la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural[37] (DDR). Elle vise à subventionner les dépenses d'investissement des communes et des EPCI situés essentiellement en milieu rural au titre de projets dans les domaines économique, social, environnemental, sportif et touristique, favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural. Les catégories d'investissement éligibles sont définies par une commission placée auprès du préfet de département[38].

- **La dotation politique de la ville (DPV) :**

Créée en remplacement de l'ancienne dotation de développement urbain (DDU) [39], la dotation politique de la ville (DPV) vise à soutenir les communes confrontées à des charges particulièrement lourdes au regard de la politique de la ville, en complétant la logique de péréquation de la dotation de solidarité urbaine (DSU) par un soutien renforcé aux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Depuis 2014, la DPV s'inscrit dans le cadre des contrats de ville, signés à l'échelle intercommunale dans les territoires comptant un ou plusieurs QPV[40].

- **Le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), section locale :**

Crée en 1995[41], le FNADT est le fruit de la fusion du fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT), le fonds du groupe interministériel pour la restructuration des zones minières (GIRZOM), le fonds d'aide à la délocalisation (FAD), le fonds régionalisé pour les initiatives locales pour l'emploi (FRILE), le fonds d'intervention pour l'auto-développement en montagne (FIAM) ainsi que le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR) , créés entre 1963 et 1992. Cette réforme visait à doter les préfets d'une enveloppe budgétaire unique et souple d'utilisation, permettant de répondre plus efficacement aux enjeux nationaux et locaux d'aménagement du territoire. Il comprend dès l'origine une « *section locale* » déconcentrée au niveau des préfets de région et une « *section générale* » finançant essentiellement des opérations d'intérêt national

Réponses à des crises conjoncturelles qui ont été pérennisées

- **La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) :**

Créée en 2016 pour apporter un soutien exceptionnel aux communes et intercommunalités, en réponse au plan de baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF), et pérennisée par la loi de finances initiale pour 2018[42], la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) a pour objet de financer des projets structurants au plan local. Elle est destinée aux communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Accordée à des projets jugés structurants, la subvention accordée au titre de la DSIL doit être au moins égale à 50 k€. Les priorités de soutien sont précisées chaque année par une circulaire adressée aux préfets[43].

- **Le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires – dit « *Fonds vert* » (FV) :**

Créé en 2023[44] dans le contexte de la sortie de crise du COVID et du plan de relance, le Fonds vert vise à soutenir les collectivités locales dans leurs projets de transition écologique, autour de trois axes : performance énergétique, adaptation au changement climatique et amélioration du cadre de vie. Ouvert à toutes les catégories de collectivités territoriales, il se distingue des autres dispositifs par son approche thématique.

Source : Mission.

[36] Article 179 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, fixée à 1,046 Md€ en LF 2025.

[37] La DDR reposait exclusivement sur une logique de subvention de projets sélectionnés par le préfet.

[38] La composition de cette commission est fixée à l'article L 2334-37 du CGCT.

[39] Article 107 de la loi de finances initiale pour 2015.

[40] Avec l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

[41] Article 33 de la Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi dite « *loi Pasqua-Hoeffel* ».

[42] Loi n° 2017-1837 du 28 décembre 2017 de finances pour 2018.

2.2. Les subventions accordées par les préfets peuvent non seulement se cumuler mais aussi financer des projets de collectivités locales bénéficiant du soutien d'un opérateur de l'État ou du dispositif des certificats d'économie d'énergie

Au-delà de l'éventualité d'un cumul rendu possible par le cadre juridique, l'attribution de plusieurs subventions de l'État sur un même projet est avérée après exploitation de données relatives aux différents dispositifs de soutien à l'investissement des collectivités locales. Le pôle sciences des données de l'Inspection générale des finances (IGF) a mesuré l'ampleur de ces cumuls des subventions attribuées par les préfets. Cette étude, non exhaustive, s'est appuyée sur les données disponibles concernant la DETR, la DSIL, la DPV, le Fonds vert : elle ne prend pas en compte les soutiens octroyés par les collectivités locales et les opérateurs de l'État du fait de l'indisponibilité des données. L'étude confirme l'existence de cumul de subventions de l'État sur un même projet.

2.2.1. Les différents dispositifs poursuivant des objectifs en partie communs à destination des mêmes porteurs de projet, plusieurs subventions peuvent soutenir la même dépense d'investissement

Les soutiens attribués par les préfets relèvent de logiques d'intervention différentes :

- soutien à la transition écologique grâce à la montée en qualité des projets, à l'image du Fonds vert ;
- soutien aux projets territoriaux structurants pour l'ensemble des communes et EPCI avec la DSIL ;
- soutien à la cohésion territoriale grâce à un ciblage des collectivités locales bénéficiaires : sont éligibles au soutien de la DETR ou de la DPV les projets de collectivités locales répondant à des conditions démographiques, sociales ou statutaires. La DSID est réservée aux départements, à la métropole de Lyon, à la collectivité de Corse et aux collectivités de Guyane et de Martinique.

Malgré ces logiques d'intervention différentes, les listes des collectivités locales éligibles aux six dispositifs et les thématiques qu'ils soutiennent se recoupant, les projets des collectivités locales peuvent être éligibles à plusieurs soutiens attribués par les préfets en raison de :

- la qualité de la collectivité locale, maître d'ouvrage (*cf.* graphique 3) ;
- son objet (*cf*. graphique 4). En particulier, le soutien des projets concourant à la transition écologique n'est pas exclusivement réservé au Fonds vert, une part significative des autres dispositifs étant consacrée à cette thématique (*cf*. tableau 6) ;
- des différentes phases et assiettes de dépenses éligibles des projets[45].

---

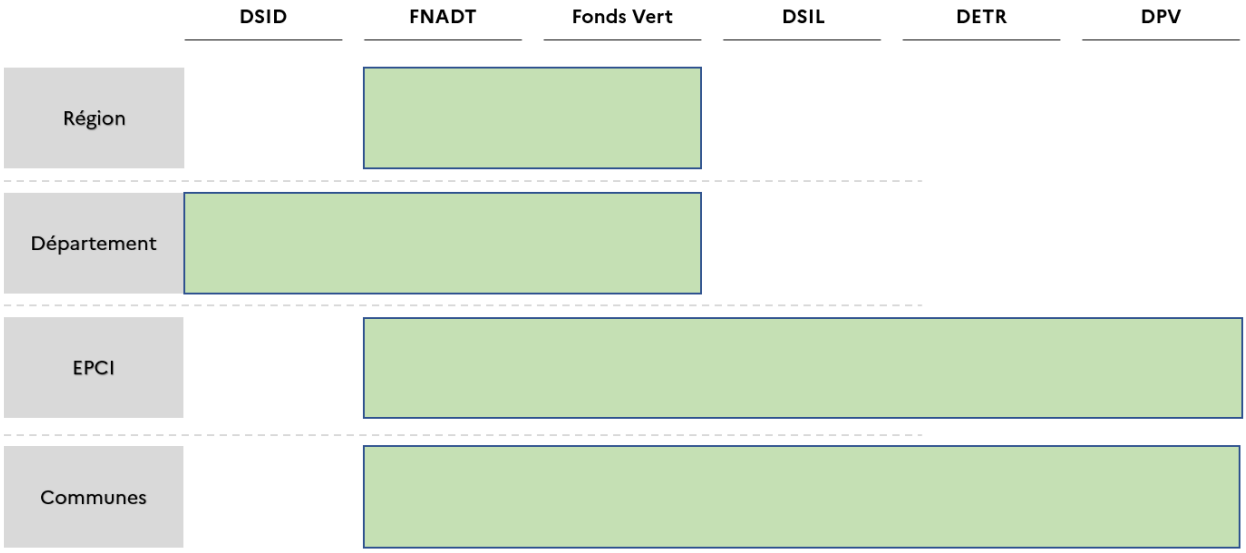
[43] Pour 2025, instruction du 28 février 2025 relative aux règles d'emploi en 2025 des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales et du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (Fonds vert).

[44] Inscrit dans le cadre du programme 380 « Planification écologique » de la mission budgétaire « Écologie, développement et mobilité durables » depuis la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023

[45] Aux termes de l'article 2 du décret n° 2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement : *« Les subventions relatives à des projets d'investissements peuvent être consacrées au financement des différentes phases d'une opération, telles que les études, la recherche et le développement, les acquisitions immobilières, les travaux de construction ou d'aménagement, les grosses réparations et restaurations, l'équipement en matériel à l'exclusion du simple renouvellement. / La subvention peut financer des dépenses connexes qui concourent directement à la réalisation du projet* ». En outre, conformément à l'article 8 du même décret, « *La décision attributive, qu'il s'agisse d'un acte unilatéral ou d'une convention, comporte (…) 2° La désignation du projet, ses caractéristiques, la nature et le montant de la dépense subventionnable rattachée au projet* ».

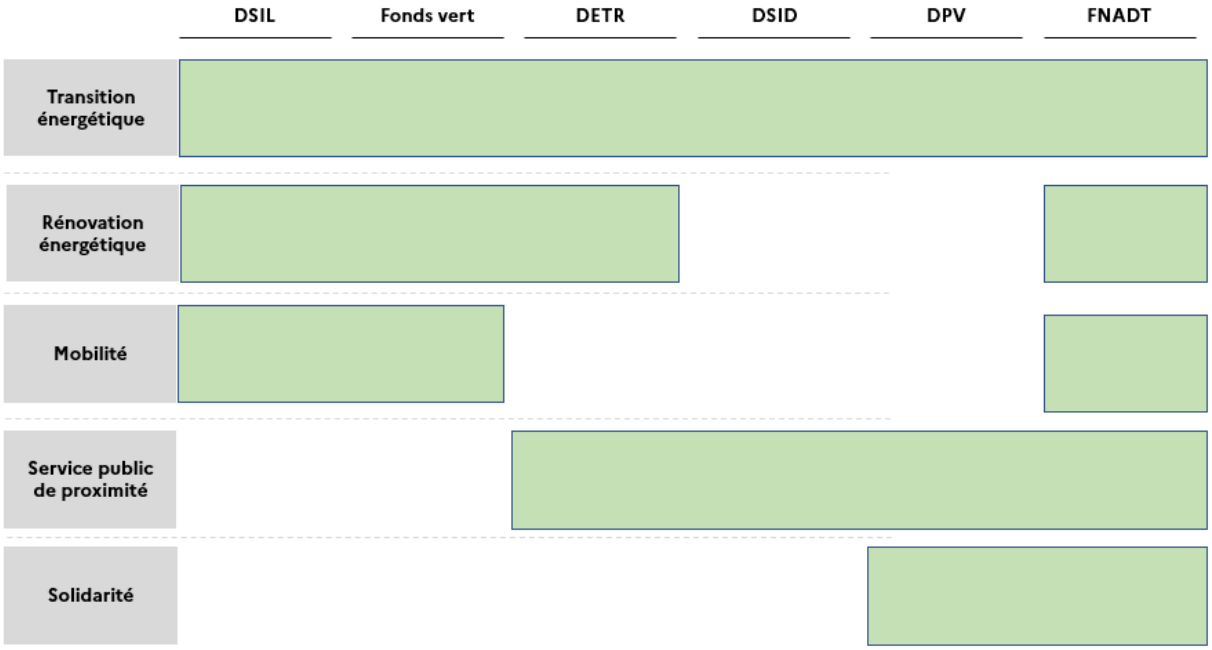
Annexe III

Graphique 3 : Éligibilité des collectivités locales aux soutiens attribués par les préfets par catégorie[46]



Source : Mission.

Graphique 4 : Exemples de thématiques des investissements pouvant faire l'objet d'un soutien attribué par les préfets[47]



Source : Mission.

[46] Pour les EPCI éligibles à la DPV, uniquement lorsque l'EPCI exerce la compétence « politique de la ville », selon l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

[47] Si le FNADT peut financer chacune de ces thématiques, c'est sous réserve que l'investissement s'inscrive dans une démarche contractualisée, contrairement aux autres dotations.

Tableau 6 : Part des crédits accordés à des projets de verdissement selon les dispositifs de subventions accordées par les préfets (hors Fonds vert)

Nom du dispositif	Part des crédits accordés à des projets de verdissement (en %)
DSIL	35
DETR	25
DSID	30
DPV	N.C
FNADT	15

Source : Instruction relative aux règles d'emploi en 2025 des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales et du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (Fonds vert).

Le cumul potentiel de soutiens est le plus élevé dans le cas des communes, dont les projets peuvent être potentiellement éligibles aux Fonds vert, DSIL, FNDAT, voire à la DETR et à la DPV, lorsque le maître d'ouvrage répond au ciblage de ces derniers dispositifs de soutien (*cf.* tableau 7). En effet, compte tenu des conditions d'éligibilité propre à chacune des dotations, une commune de moins de 20 000 habitants, située en zone rurale, ayant pour projet la construction de logements sur une surface déjà artificialisée située dans un quartier prioritaire de la ville pourrait cumuler DETR, DSIL, DPV et Fonds vert, voire également FNADT si le projet s'inscrit dans une stratégie territoriale contractualisée (pacte territorial divers).

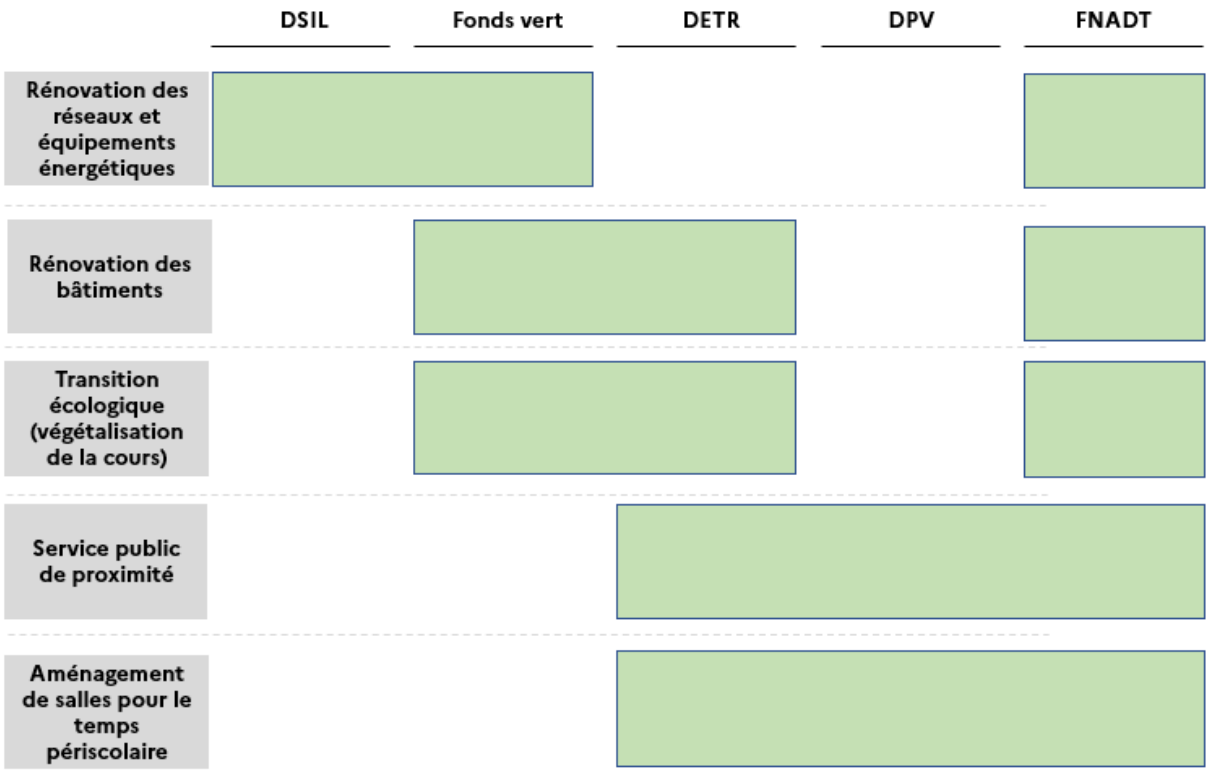
Tableau 7 : Exemple de cumul potentiel de soutiens

Type de projet communal	Dotations mobilisables	Conditions spécifiques
Rénovation thermique d'un groupe scolaire	DETR, DSIL, Fonds vert	Commune rurale, projet d'au moins 50 000 € et critères minimums d'économie d'énergie
Création d'un *city s*tade	DPV, DSIL, Fonds vert	Commune éligible à la dotation de solidarité urbaine, dans un quartier prioritaire, projet inscrit dans un contrat de ville, structurant et d'au moins 50 000 €
Renaturation d'un espace public	DPV, Fonds vert	Projet environnemental en quartier prioritaire de la ville
Réhabilitation d'un bâtiment public	DETR, DSIL, Fonds vert	Projet structurant

Source : Mission.

Le cumul potentiel de soutiens peut aussi s'expliquer par la nature de projets dont les différentes composantes peuvent être éligibles à des soutiens spécifiques. À titre d'exemple, le graphique 5 énumère des lots de travaux possibles d'une rénovation d'ensemble d'une école pouvant faire l'objet de différentes subventions attribuées par le préfet.

Graphique 5 : Éligibilité d'un projet de rénovation d'un bâtiment scolaire communal aux dotations selon l'assiette des dépenses éligibles[48]



Source : Mission.

2.2.2. Entre 7 % et 10 % des investissements soutenus par le Fonds vert ont bénéficié d'une autre subvention attribuée par les préfets au titre de la DETR ou la DSIL

Pour apprécier les projets soutenus, la mission a eu recours aux listes des projets financés par :

- la DSIL, la DPV ou la DETR entre 2018 et 2024, incluant notamment la date du financement, son bénéficiaire identifié par son nom et son numéro SIREN[49], l'intitulé du projet tel que renseigné par le bénéficiaire ;
- le Fonds vert en 2023 et 2024, incluant notamment le bénéficiaire du projet, identifié par son numéro SIREN, et une description du projet tel que renseigné par le bénéficiaire.

Tableau 6 : Nombre de projets financés par dispositif étudié et par an

Dispositif	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
DETR	17 652	21 005	20 275	23 858	21 913	19 437	18 066
DSIL	4 373	4 060	6 628	11 538	5 109	3 326	2 867
DPV	-	1 024	922	962	924	826	797
Fonds vert	-	-	-	-	-	10 782	8 659

Source : Mission. Note de lecture : les cases vides ne signifient pas toujours qu'il n'y a pas eu de financement provenant du dispositif concerné sur l'année donnée, mais que la donnée n'était pas disponible.

[48] Voir *supra*, n°50

[49] Le plus souvent, celui de la commune de réalisation du projet.

La mission a cherché à identifier les projets présents dans plusieurs dispositifs mentionnés *supra*, c'est-à-dire à évaluer le taux d'appariement entre leur liste de projets soutenus. En l'absence d'identifiant commun des projets soutenus, ces listes ont été appariées sur la base du SIREN du bénéficiaire, de la date de financement et du libellé du projet *(cf*. pièce jointe n° 1 qui présente la méthode retenue).

À l'issue de cet appariement en trois temps, il est apparu que le Fonds vert a soutenu en 2024 (respectivement 2023) des projets déjà financés par la DSIL et/ou la DETR à hauteur de 6,9 % (resp. 9,6 %) de ses projets, soit 749 (resp. 1 031) projets, et à hauteur de 7,7 % (resp. 8,1 %) des montants totaux engagés.

Ces résultats s'expliquent, en partie, par le fait que le Fonds vert se caractérise par un soutien essentiellement dirigé vers les communes pour des actions de rénovation énergétique, éligible par ailleurs à la DETR et à la DSIL (*cf*. graphique 2).

2.2.3. Prenant en compte le cumul des soutiens, l'ADEME peut déduire du montant des subventions accordées au titre du fonds chaleur la valorisation des certificats d'économie d'énergie qui pourraient être attribués aux bénéficiaires

Les investissements des collectivités locales visant à améliorer l'efficacité énergétique peuvent être soutenus par le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE), qui oblige les fournisseurs d'énergie, dits « *obligés* », à promouvoir ou à financer des opérations d'économies d'énergie auprès de personnes privées ou publiques dont les collectivités locales[50].

Le dispositif des CEE offre aux collectivités locales la possibilité d'un financement complémentaire de leurs projets se traduisant par des économies d'énergie. Ce financement peut prendre deux formes différentes :

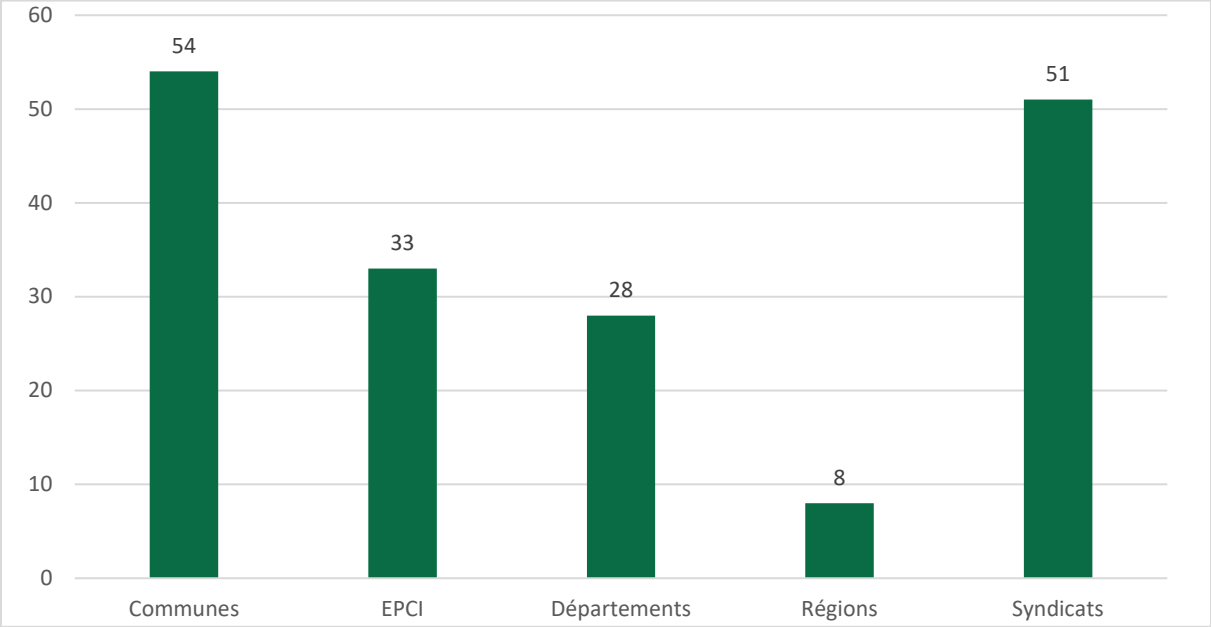
- les collectivités locales peuvent se voir délivrer des CEE (en tant que personne éligible) puis les vendre à un obligé ;
- obtenir (en tant que bénéficiaire) une prime d'un obligé ou de son délégataire, qui se chargera d'obtenir les CEE découlant de l'opération soutenue.

Les CEE sont donc susceptibles de soutenir financièrement les opérations de rénovation énergétique des collectivités locales.

Si peu de communes, hormis les plus peuplées, valorisent directement des CEE, les régions et les départements recourent à ce mode de financement de leurs opérations. Pour les communes et les départements, la valorisation des CEE peut aussi passer par leurs syndicats d'énergie (*cf.* graphique 6).

[50] *Via* des fiches d'opérations standardisées CEE, des opérations spécifiques CEE ou des programmes d'accompagnement CEE relatifs à des mesures d'innovation ou d'ingénierie (à l'image du programme ACTEE).

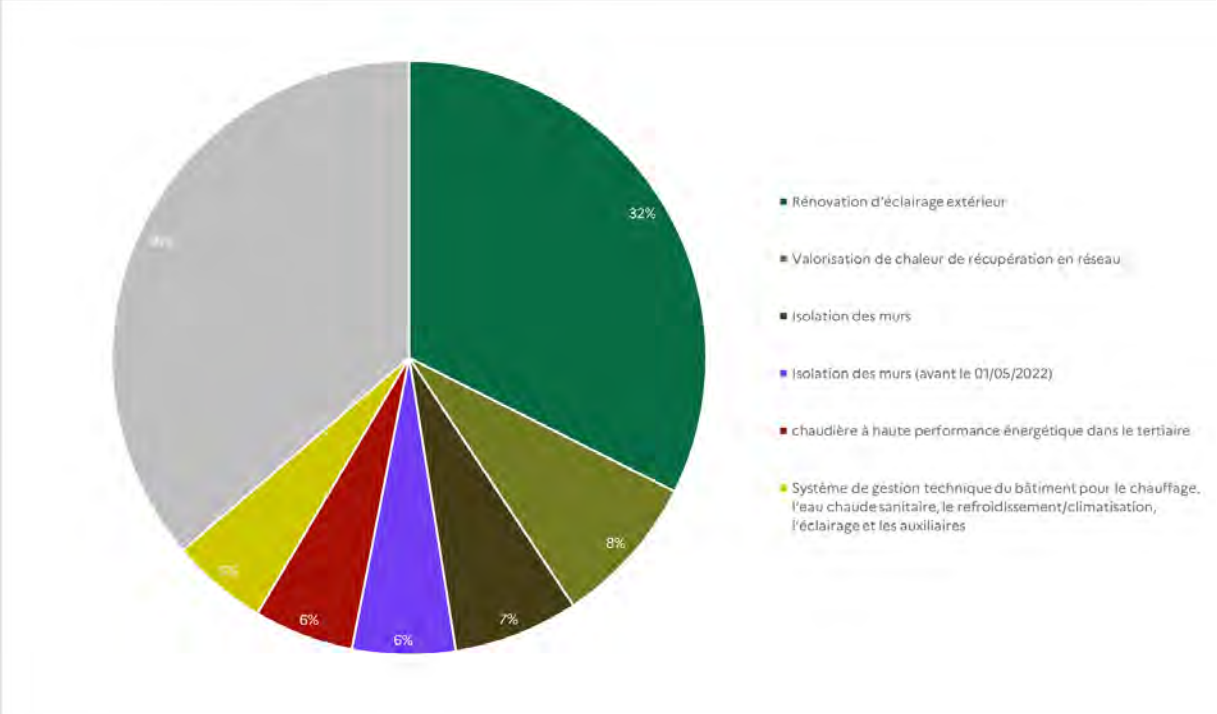
Graphique 6 : Nombre de collectivités locales ayant bénéficié de la délivrance de CEE entre les 1er janvier 2022 et 30 septembre 2025, selon leur catégorie



Source : données de la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) ; mission.

Le soutien apporté par la valorisation des CEE par les collectivités locales concerne principalement la rénovation d'éclairage extérieur, la valorisation de chaleur de récupération en réseau et l'isolation (*cf.* graphique 7), domaines qui sont par ailleurs subventionnés aussi bien par le Fonds vert que la DSIL ou la DETR.

Graphique 7 : Principales opérations standards ayant donné lieu à la délivrance de CEE aux collectivités locales entre le 1er janvier 2022 et le 31 août 2025 (en % du volume total délivré)



Source : données DGEC ; mission.

Le recensement présenté ci-dessus ne constitue qu'un minorant du soutien apporté par les CEE à l'investissement local. En effet, il ne tient pas compte des collectivités locales ayant pu bénéficier de primes financières attribuées par des obligés ou leurs délégataires, dont les données ne sont pas disponibles selon la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

Lorsqu'elle soutient des opérations sur les réseaux de chaleur de collectivités locales, l'ADEME tient compte de leur éligibilité aux CEE[51] pour établir le montant de la subvention accordée[52]. Ainsi l'ADEME déduit du montant de son aide l'estimation financière de la vente des certificats d'économies d'énergie que la collectivité locale pourrait se voir délivrer.

Contrairement à l'ADEME, l'instruction annuelle ne demande pas aux services instructeurs de prendre en compte les CEE dans le calcul du montant des subventions accordées par les préfets au titre des DSIL, DETR, DPV et Fonds vert[53].

2.3. Les investissements des collectivités locales peuvent bénéficier de différents soutiens accordés tant par l'État que par d'autres personnes publiques

2.3.1. Les collectivités locales ont la faculté d'attribuer des soutiens aux investissements d'autres collectivités locales, sans que cette intervention ne soit nécessairement coordonnée avec le soutien apporté par l'État

Les investissements des collectivités locales peuvent cumuler plusieurs soutiens publics (*cf.* annexe I) :

- de l'État attribués par les préfets, ses opérateurs ou les administrations centrales, qui représentent entre 25 % et 40 % des subventions d'investissement reçues selon les types de collectivités locales ;
- d'autres collectivités locales. En particulier, les régions et les départements peuvent contribuer financièrement aux projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes[54] ;
- de fonds européens.

Selon sa thématique ou la qualité de son maître d'ouvrage, un projet particulier peut ainsi cumuler des soutiens financiers attribués par différentes personnes publiques, selon des modalités et des calendriers spécifiques, ce qui pose des difficultés pour apprécier la part de financement effectivement apportée par le porteur de projet. En effet, cette part n'est pas nécessairement arrêtée lors de l'instruction de la demande de soutien, une autre subvention pouvant être attribuée ultérieurement.

---

[51] Sont notamment éligible aux certificats d'économie d'énergie « *l'installation d'équipements permettant le remplacement d'une source d'énergie non renouvelable par une source d'énergie renouvelable ou de récupération pour la production de chaleur donne lieu à la délivrance de certificats d'économies d'énergie selon des modalités de calcul spécifiques* ».

[52] L'article R. 221-19 (2°) du code de l'énergie encadre en effet la prise en compte par l'ADEME de la délivrance des CEE dont peuvent bénéficient les collectivités locales.

[53] *Cf.* Instruction relative aux règles d'emploi en 2025 des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales et du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (Fonds vert) en date du 28 février 2025, NOR : ATDB2506163J.

[54] Selon les conditions fixées par l'article L. 1111-10 du CGCT.

Les régions et départements calibrent leurs aides à l'investissement selon des cycles annuels d'appels à projets thématiques, dont le bâti, la mobilité et le numérique, définis de manière indépendante de l'État conformément au principe de libre administration de collectivités locales[55]. Chaque financeur élabore son propre calendrier de dépôt et ses critères d'éligibilité, sans qu'il ne soit tenu de prendre en compte les échéances ou les conditions exigées par les dispositifs de soutien de l'État. En pratique, les porteurs de projets effectuent des demandes à chacun des guichets selon des procédures et des calendriers différents.

Les échanges et la coordination limités des différents financeurs sont confirmés par les réponses au questionnaire envoyé par la mission à des préfectures. Sur les douze réponses de préfectures interrogées, seules deux d'entre elles se sont vu communiquer les contrats de financement signés entre le porteur de projet et la région et/ou le département.

2.3.2. 2ème co-financeur après l'État de l'investissement local, les départements soutiennent l'investissement du bloc communal de manière large

Les départements ne sont que peu contraints pour accorder leur soutien à des projets communaux, contrairement aux régions dont la capacité à les soutenir est limitée aux seuls projets visant à :

- l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines (*cf.* encadré 2).

Les régions accordent en outre des subventions d'investissement au titre des fonds européens dont elles sont gestionnaires, ce qui élargit mécaniquement leur capacité d'intervention.

Encadré 2 : Extrait de l'article L. 1111-10 du code général des collectivité locales

I.- Le département peut, à leur demande, contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes, leurs groupements, les établissements publics qui leur sont rattachés ou les sociétés dont ils détiennent une part du capital.

Il peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il peut aussi contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisées par les associations syndicales autorisées ou constituées d'office ou par leurs unions.

II.- La région peut contribuer au financement des projets mentionnés aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, présentant un intérêt régional, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une commune mentionnée au V de l'article L. 5210-1-1 du présent code, un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte constitué en application de l'article L. 5711-1.

Source : Légifrance.

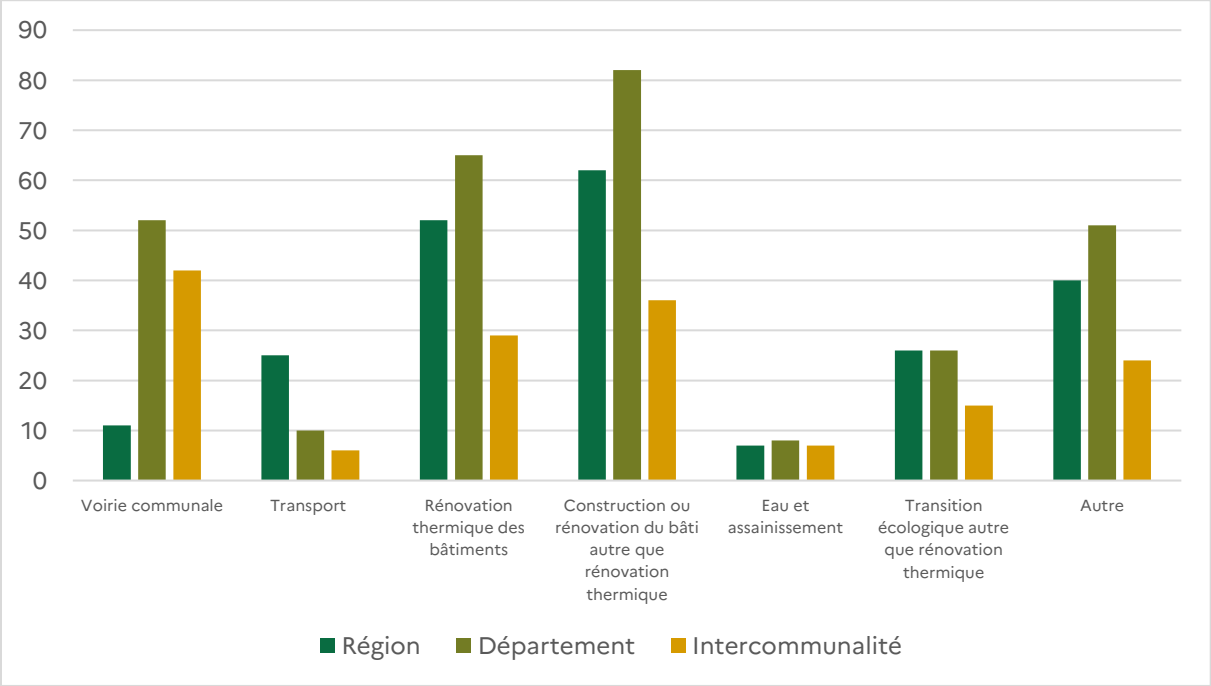
La latitude laissée aux départements pour soutenir les projets communaux est confirmée par les réponses au questionnaire envoyé aux maires qui indiquent que :

- les départements sont classés comme les seconds co-financeurs des projets communaux après l'État (*cf.* annexe I) ;

[55] *Cf.* Article 72 de la Constitution.

- leurs soutiens sont cités dans plus de la moitié des réponses pour des projets communaux de rénovation ou de construction de bâti, de rénovation thermique de bâtiments, portant sur la voirie communale (*cf.* graphique 8). Dans ces cas, les soutiens départements interviennent au profit de projets éligibles à des subventions accordées par les préfets.

Graphique 8 : « *Pour quels types de projets êtes-vous financé par la région (respectivement le département, l'intercommunalité) ? Réponse Oui/Non* »



Source : Mission, sur la base des 240 réponses complètes au questionnaire envoyé aux collectivités locales.

Note de lecture : Le graphique comptabilise le nombre de oui à la question posée.

Cette grande latitude laissée aux départements peut être questionnée compte tenu de la suppression de la clause de compétence générale et de ses possibles incidences sur le niveau de participation minimale du maître d'ouvrage en cas de co-financement (*cf.* 2.4).

- en ce qui concerne les subventions des départements et des régions en dehors de leurs compétences, l'article 1er de la loi NOTRe supprime, pour les régions, la possibilité qui leur était ouverte de contribuer au financement des opérations d'intérêt régional des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que des groupements d'intérêt publics (GIP), et pour lesquelles elles n'ont pas de compétence. Autrement dit, les régions ne peuvent participer qu'au financement d'opérations entrant dans leur champ de compétences, ainsi qu'aux opérations inscrites aux CPER[56] ;
- s'agissant des départements, l'article 94 de la loi NOTRe leur permet, outre les opérations inscrites aux contrats de plan État Région (CPER), de contribuer, même en dehors de leur champ de compétences, au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande[57].

[56] 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 des collectivités territoriales.

[57] L'article L. 1111-10 du CGCT limite les financements croisés, responsabilise les collectivités initiatrices de projets d'investissement et vise à maîtriser la dépense publique locale. Le 3° du I de l'article L.1111-9 du CGCT établit l'interdiction de cumuler les subventions régionales et départementales pour les projets relevant des compétences à chef de file, à l'exception des opérations inscrites dans le contrat de plan conclu entre l'État et la région. Ainsi, les collectivités locales sont autorisées à cofinancer uniquement les opérations expressément prévues par les CPER, c'est-

Aussi, malgré le resserrement de la compétence des départements, principalement dans le champ de la solidarité sociale et territoriale, ils peuvent continuer à soutenir des projets communaux au-delà de ce champ. En effet, la solidarité territoriale qui permet aux départements de soutenir les projets communaux constitue un concept dont l'acception est large et qui mériterait d'être clarifiée[58].

La déconnexion entre les compétences propres des départements et les soutiens apportés à l'investissement des autres collectivités locales pourrait être aussi interrogée compte tenu de la situation dégradée de leur capacité d'investissement (*cf.* annexe I).

2.4. Destinées à s'assurer de la soutenabilité dans la durée d'un projet, les règles en matière de participation minimale du maître d'ouvrage mériteraient d'être précisées et mieux contrôlées

Le cumul des aides publiques à l'investissement local est juridiquement encadré, tant en ce qui concerne la part minimale de financement propre exigée du porteur de projet, que le plafond maximal des subventions pouvant être accordé par les préfets sur une même opération :

- une collectivité locale maître d'ouvrage doit assumer une part du coût de l'investissement fixée à 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet sauf exceptions[59]. Lorsqu'une collectivité locale intervient en qualité de chef de file, sa participation minimale est portée à 30 %[60] ;
- le cumul des subventions attribuées par les préfets au titre des DETR, DSIL, DSID, DPV et du Fonds vert ne peut excéder 80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable[61].

Visant à engager pleinement les porteurs de projet, tant lors de sa conception que de sa réalisation, et à s'assurer de la soutenabilité dans la durée de l'investissement réalisé, qui peut induire des dépenses de fonctionnement importantes, le respect de ces règles doit être apprécié lors de l'instruction des demandes de subvention, mais également au moment de l'attribution définitive du solde du financement (*cf.* encadré 3) [62].

Encadré 3 : Prise en compte de la règle de la participation minimale des maîtres d'ouvrage lors de l'instruction des demandes de subvention d'investissement accordée par les préfets

Dans une réponse du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales du 23 janvier 2020 portant sur la DETR, il a été précisé que « *les règles d'encadrement des taux maximaux et minimaux de subvention s'apprécient en effet à l'aune du montant prévisionnel hors taxe de la dépense subventionnable. Le calcul doit donc être réalisé indépendamment du plan de financement, mais tout en respectant, in fine, la règle de participation minimale du maître d'ouvrage.* » La réponse rappelle que cette règle s'applique également à la DSIL, à la DPV et à la DSID.

Source : Journal officiel Sénat du 23/01/2020 - page 401 – en réponse à une question de M. Alain HOUPERT, sénateur de la Côte-d'Or.

à-dire celles faisant l'objet d'une contractualisation financière, à l'exclusion de celles qui ne sont que mentionnées dans ces contrats.

[58] *Variations actuelles autour de la solidarité territoriale*, Patricia Demaye-Simoni, Aurore Granero, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2025. Selon les auteurs, la solidarité territoriale est un concept difficilement définissable : porteuse de plusieurs thématiques (cohésion sociale, coopération, péréquation), cette notion n'est pas précise alors même qu'elle est souvent convoquée.

[59] Obligation mentionnée à l'article L.1111-10 du CGCT.

[60] *Cf.* 2° de l'article L. 1111-9 CGCT du CGCT.

[61] *Cf.* Art. R. 2334-27 du CGCT.

[62] Voir p. ex. Instruction du 28 février 2025 relative aux règles d'emploi en 2025 des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales et du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (Fonds vert).

L'articulation des prescriptions prévues aux articles L. 1111-10 et R. 2334-27 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), fixant respectivement la participation minimale du porteur de projet et le plafond de cumul des subventions, est problématique. Alors que la règle du plafond doit s'apprécier au regard du montant prévisionnel de la dépense subventionnable et des modalités définitives de financement du projet, la règle de la participation minimale du maitre d'ouvrage doit s'apprécier à la fin du projet, à la fois au regard du décret n° 2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement[63] et des dispositions propres aux autres dotations[64].

La règle posée par l'article R. 2334-27 du CGCT en matière de plafond de cumul de subventions accordées par les préfets est au mieux superfétatoire, au pire, source de confusion pour les services instructeurs. **Compte tenu de la superposition des dispositifs de financements, des calendriers différenciés pour l'attribution des soutiens et des aléas des projets, seul le contrôle effectif du taux d'autofinancement en fin d'opération apparaît opérationnel**.

Dans les faits, **les services préfectoraux ne semblent pas en mesure d'établir le respect effectif de ce taux.** Dans la majeure partie des départements, les services instructeurs des collectivités locales ou des préfectures examineraient les demandes de subventions sans considérer les subventions que pourraient accorder respectivement l'État ou les collectivités locales. La bonne articulation de ces financements reste largement dépendante des initiatives locales : moins de 50 % des préfectures interrogées par la mission répondent positivement à la question : « *L'attribution des dotations prend-elle en compte les éventuels contrats établis par les collectivités locales avec d'autres acteurs* ? » (*cf*. pièce jointe n°3). Or, compte tenu du calendrier de dépôt des demandes de subvention accordées par les préfets, une commune est en mesure d'obtenir le soutien d'une autre collectivité locale, après que sa demande soutien au titre des DETR, DSIL, DPV ou Fonds vert ait été traitée par les services de l'État (*cf*. 2.3.1).

Cela expliquerait que treize collectivités locales sur un total de 122 ayant répondu au questionnaire envoyé par la mission ont indiqué avoir bénéficié d'un taux de subventions supérieur à 80 %, dont certaines pour des opérations qui ne relevaient pas des exceptions prévues par la loi ou la règlementation : reconstruction d'un foyer, « *relamping* », réhabilitation d'un café, création d'une épicerie, achat de matériel numérique, pole associatif.

En théorie, le préfet doit demander le reversement total ou partiel des subventions accordées s'il a connaissance d'un dépassement des plafonds de cumul d'aide ou d'une participation financière insuffisante du maître d'ouvrage[65]. Pour cela, les porteurs de projets doivent fournir lors du solde du paiement de la subvention accordée des informations permettant d'apprécier le respect des règles en matière d'autofinancement minimal et de cumul de soutien[66]. Toutefois, **la mission n'a pu disposer de données permettant d'apprécier le nombre et la qualité des contrôles portant sur le respect de ces règles**, ainsi que, le cas échéant, les suites données en cas de leur non-respect.

Si les services de la direction de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier (DEPAFI) du ministère de l'intérieur a pu réaliser un contrôle *a posteriori* du respect de ces règles dans le cas des subventions accordées au titre de la DETR, il ne s'agit toutefois que d'un contrôle incident, non ciblé sur le respect des règles précitées, que la DEPAFI réalise dans le cadre de son plan national de contrôle interne**.**

---

[63] Le III de l'article 10 de ce décret prévoit que « *le montant définitif de la subvention ne peut avoir pour effet de porter le montant total des aides publiques au-delà du montant prévisionnel de la dépense subventionnable* ».

[64] Cf. *infra* pour la DETR, la DSIL et la DPV.

[65] Pour la DETR, article R. 2334-31 du CGCT.

[66] Article R. 2334-30 du CGCT.

Annexe III

Encadré 5 : Exigences réglementaires en matière d'états déclaratifs en fin d'opération

« ***Le solde de la subvention est versé après transmission des pièces justificatives des paiements*** *effectués par le bénéficiaire de la subvention qui doivent être* ***accompagnées d'un certificat signé*** *par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou, en cas d'application du pénultième alinéa de l'article L. 2334-33 ou de la seconde phrase du premier alinéa du C de l'article L. 2334-42, le bénéficiaire de la subvention attestant de l'achèvement de l'opération ainsi que de la conformité de ses caractéristiques par rapport à l'arrêté attributif et* ***mentionnant le coût final de l'opération ainsi que ses modalités définitives de financement*** **». Cette disposition est rendue applicable à la DPV et à la DSI** par l'application, respective, des dispositions des articles R. 2334-38 et R. 2334-39 du même code**.**

Source : Extrait du IV de l'article R. 2334-31 du CGCT.

3. L'efficacité de chaque dispositif de soutien, appréciée par son effet de levier, devrait être mesurée *ex post* à l'aune des objectifs de politique publique poursuivis et selon une méthodologie adaptée en conséquence

Si l'effet de levier des subventions sur les dépenses d'investissement locales est fréquemment évoqué, par les élus comme par les administrations gestionnaires, il n'existe pas à la connaissance de la mission de consensus quant à la définition de cette notion. Cela reflète probablement des acceptations différentes du fait de la diversité des objectifs de politiques publiques, plus ou moins explicites, poursuivis par ces outils.

Sur la base des échanges avec les différentes parties prenantes et des indicateurs utilisés dans les rapports d'orientation budgétaire, l'effet levier peut recouvrir trois notions distinctes[67] :

- **l'effet d'entrainement sur l'investissement local** : la DSIL (en partie) ou encore le FCTVA poursuivent cet objectif. L'effet levier se mesure dans ce cas en évaluant l'écart à la tendance du niveau d'investissement local, sous l'introduction d'une subvention ou d'une dotation[68] ;
- **l'effet de stimulation ciblée des investissements locaux contribuant à une stratégie nationale donnée** : une subvention peut viser à augmenter le niveau d'investissement local dans un domaine thématique particulier. C'est par exemple le cas du Fonds vert (transition écologique) ou de la dotation politique de la ville (cohésion sociale, dans certaines zones identifiées). Dans ce cas, l'effet levier se mesure en évaluant l'écart à la tendance du niveau d'investissement local dans le domaine thématique considéré, sous l'introduction d'une subvention ou d'une dotation[69] ;
- **l'effet déclencheur lié à l'attribution d'une subvention** : les dotations de soutien à l'investissement local attribuées par les préfets au niveau départemental sont souvent présentées comme permettant de déclencher des projets qui n'auraient pu voir le jour sinon, faute de capacité financière des collectivités locales. Cet effet se mesure en évaluant le stock de projets réalisés, qui ne l'auraient pas été sans l'attribution de la subvention. Il se mesure au niveau micro, pour chaque projet, contrairement à l'effet d'entrainement global qui est mesuré au niveau macro ;

Indicateur retenu dans les rapports annuels de performance, le rapport entre le niveau de subventions accordées et les investissements réalisés financés par ces subventions donne la part du cofinancement de l'État mais il **ne constitue pas aux yeux de la mission une mesure de l'effet levier**, puisqu'il ne correspond à aucun des effets cités *supra.*

Dans tous les cas, l'effet de la subvention ou de la dotation doit être mesuré toutes choses étant égales par ailleurs. Il s'agit notamment de neutraliser les caractéristiques intrinsèques des communes entrainant des choix d'investissement différents (*cf*. annexe II), qu'il s'agisse de leur situation financière (en termes de taux d'épargne ou de taux d'endettement), de leur héritage (stock d'immobilisations) ou de leurs caractéristiques propres (situation géographique, démographique).

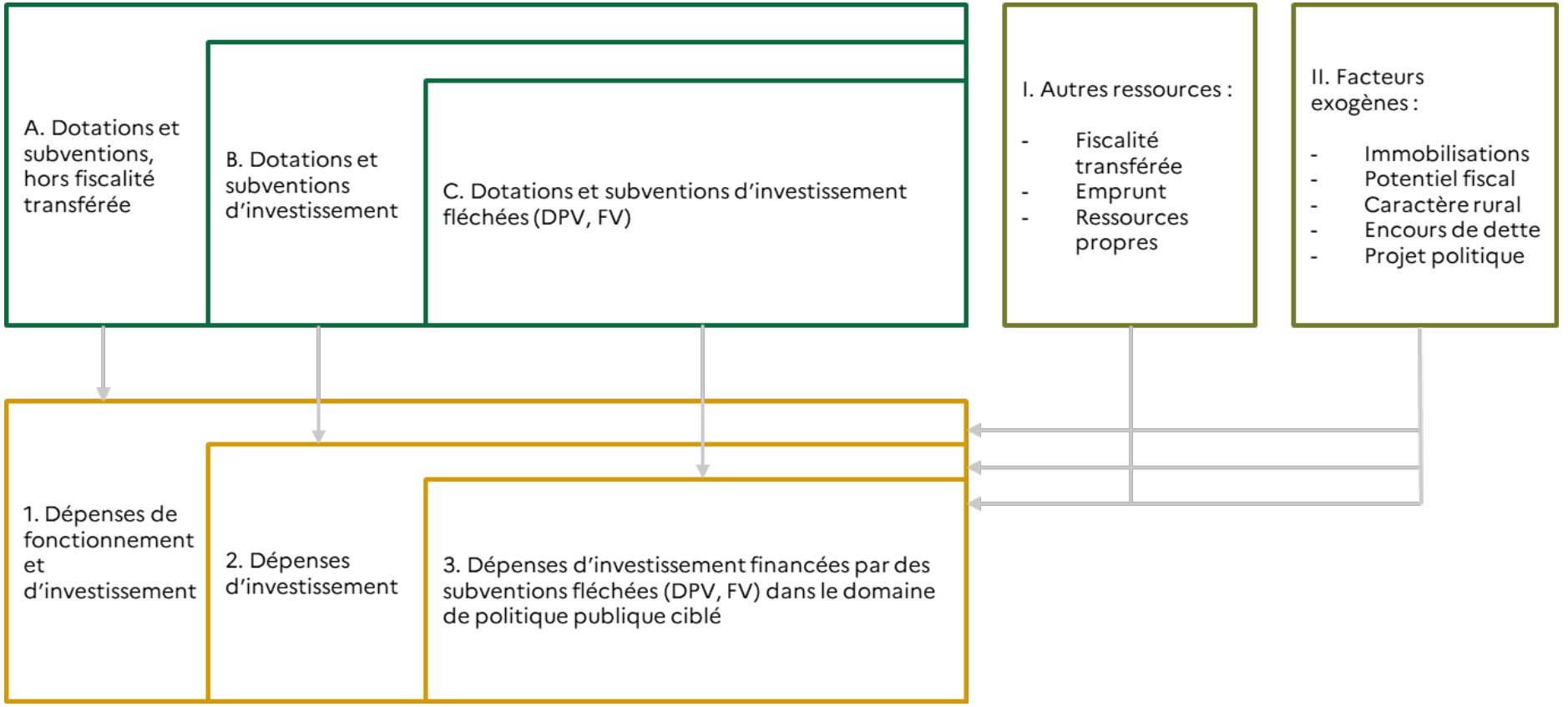
[67] D'autres effets des subventions ont pu être évoqués par les différents acteurs rencontrés, répondant à des objectifs secondaires ou ne répondant pas une logique économique : pouvoir de négociation et d'influence de l'État déconcentré, effet mélioratif sur la qualité des projets notamment.

[68] Dans le graphique 9, se mesure par l'effet de B sur 2, en neutralisant les effets de I et II.

[69] Dans le graphique 9, se mesure par l'effet de C sur 3, en neutralisant les effets de I et II.

Annexe III

Graphique 9 : Différents agrégats possibles permettant de mesurer un effet levier d'une subvention



Source : Mission

Note de lecture : L'effet d'entrainement des subventions sur l'investissement global est mesuré par l'effet d'une variation des montants du bloc B sur le bloc 2 ; l'effet d'entrainement des subventions fléchées sur l'investissement dans une cible donnée est mesuré par l'effet d'une variation des montants du bloc C sur le bloc 3 ; dans tous les cas, l'effet des facteurs exogènes et celui des autres ressources (blocs I et II), qui peuvent évoluer en parallèle, doit être neutralisé.

3.1. Les subventions d'investissement possèdent un effet d'entrainement sur le niveau de l'investissement local à relativiser par rapport à celui des dotations de fonctionnement

L'effet des dotations et des subventions d'investissement sur le niveau d'investissement communal est confirmé par plusieurs études, ainsi que par des analyses quantitatives menées par la mission. En revanche, l'amplitude de cet effet ne fait pas l'objet d'un consensus (*cf.* pièce jointe n° 2) :

- les travaux réalisés par le pôle science des données de l'Inspection générale des finances (PSD) mettent en avant un lien significatif entre dotations d'investissement de l'État et dépenses d'investissement communal. Ainsi, toutes choses étant égales par ailleurs, l'augmentation d'un euro par habitant des subventions d'investissement de l'État entraîne une augmentation des dépenses d'investissement de 0,09 € pour les communes dont l'épargne brute est positive (0,11 € pour les communes dont l'épargne brute est négative). Pour les dotations DETR, DSIL et DPV, une augmentation d'un euro par habitant entraîne une augmentation de 0,16 € par habitant pour les dépenses d'investissement des communes, avec un effet non significatif pour les communes dont l'épargne brute est négative ;
- dans son étude portant sur les déterminants des disparités d'investissement communal[70], l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL) estime que « *Les subventions d'équipement reçues ont un lien majeur avec l'investissement.* ». Sur la base d'une régression linéaire, l'effet majorant est estimé de 1,5 € à 1,7 €/hab. et par an de dépenses d'équipements supplémentaires pour 1 €/hab. et par an de subventions supplémentaires par rapport à une commune autrement similaire. Les effets multiplicateurs constatés sont plus importants pour les subventions en provenance des régions et de l'État, suivi de celles issues des départements et enfin des intercommunalités.

En revanche, **l'effet des dotations de fonctionnement sur l'investissement communal semble plus fort que celui des subventions d'investissement. En effet, l'épargne brute de la commune constitue le principal déterminant d'ordre budgétaire de l'investissement communal** (*cf.* annexe II). Or, toute augmentation du niveau des dotations de fonctionnement se traduira au moins à court terme par une augmentation de l'épargne brute, et *in fine* des dépenses d'investissement. Les travaux du PSD ont ainsi mis en évidence une augmentation de 0,5 € des dépenses d'investissement par euro supplémentaire de l'excédent brut pour les communes présentant un épargne brute positive (*cf.* pièce jointe n° 2). À l'inverse, une baisse des dotations de fonctionnement conduit à une baisse du niveau d'investissement local. Cet effet a été étudié par la Caisse des dépôts et des consignations[71] dans une étude en 2015, qui concluait notamment que les effets d'une baisse de 10 % des dotations de fonctionnement se stabilisent autour de trois à quatre ans après le choc et occasionnent une baisse du niveau d'investissement compris entre 3 % et 6 % selon les catégories de collectivités. Les résultats de cette étude ont été confirmées empiriquement par l'observation après la baisse de niveau de la DGF à partir de 2014 sur les dépenses d'investissement des communes (*cf.* annexe I).

[70] Observatoire des finances et de la gestion publique locale, décembre 2022, *Cap sur… Les déterminants des disparités d'investissement communal sur le dernier mandat.*

[71] Caisse des dépôts et des consignations, septembre 2015, *impact des dotations de l'État sur l'investissement des collectivités locales : une approche économétrique* (2001-2013).

3.2. La capacité des subventions fléchées à orienter les investissements ou à changer les priorités des collectivités locales en cohérence avec une stratégie nationale donnée reste à démontrer

L'effet des subventions fléchées sur des politiques publiques spécifiques, tel que le Fonds vert dans le domaine de la transition écologique, sur le niveau d'investissement dans le domaine ciblé est difficile à évaluer sur le plan quantitatif. En effet, il doit être mesuré relativement aux dépenses d'investissement dans le champ de politique publique considéré, toutes choses étant égales par ailleurs, ce qui suppose de disposer d'une répartition thématique des investissements des collectivités locales. Or, ce n'est actuellement pas le cas[72]. De fait, le corpus d'évaluation portant sur ces subventions est actuellement très limité, la mission n'ayant trouvé aucune analyse économétrique de l'effet de ces subventions sur les dépenses d'investissement ciblées.

À défaut de les mesurer directement, **la mission a cherché à modéliser l'effet des subventions sur les investissements communaux, afin d'identifier des conditions nécessaires pour que ces subventions soient à l'origine d'une augmentation du niveau d'investissement dans leur cœur de cible.** Pour cela, elle s'est appuyée sur un questionnaire envoyé à des maires et présidents d'intercommunalité (*cf.* pièce jointe n° 2), ayant pour objectif de comprendre comment les exécutifs locaux définissaient leurs priorités d'investissement et établissaient leurs programmes pluriannuels d'investissement.

Sous la double hypothèse de priorités d'investissement figées[73] et de budgets globalisés, la mission a modélisé l'effet des subventions fléchées sur la section d'investissement du budget d'une collectivité locale fictive (*cf.* graphique 8) :

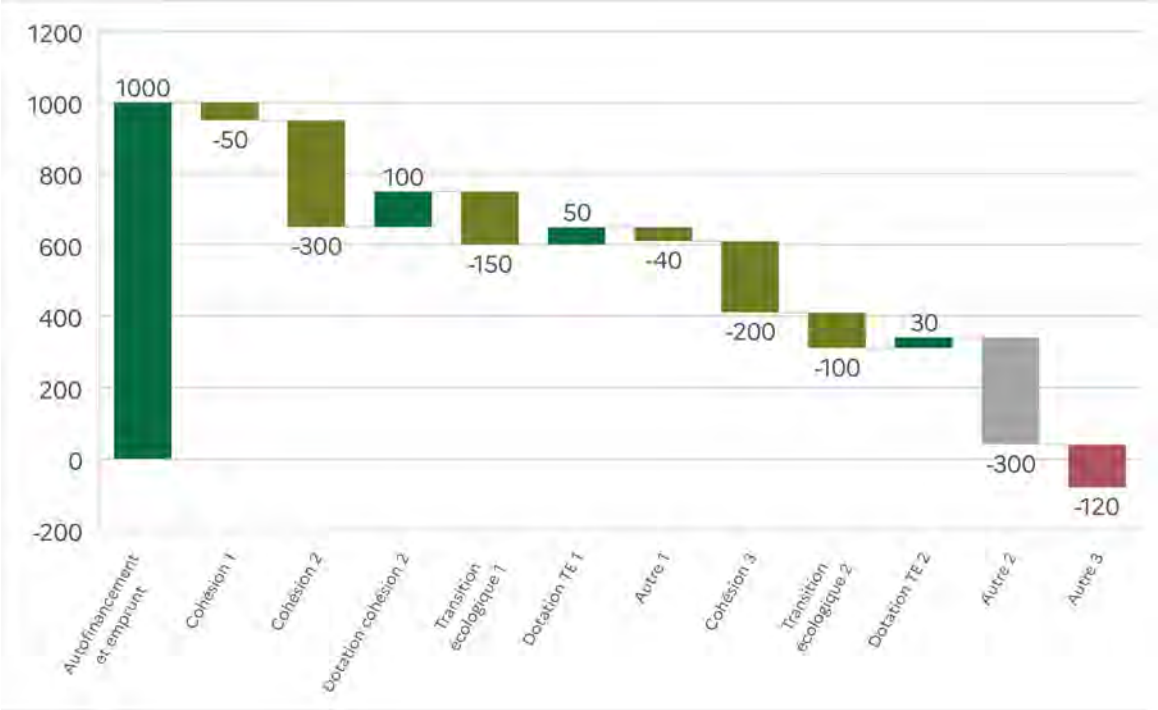
- la capacité de financement propre à la collectivité locale (autofinancement *via* l'épargne brute et emprunt) est de 1 000 k€ et n'évolue pas sous l'effet des subventions ;
- la collectivité locale a hiérarchisé ses priorités d'investissement : le projet qu'elle considère le plus important est dans le champ de la cohésion sociale pour un coût de 50 k€ ; le second en termes d'importance est également dans le champ de la cohésion sociale pour un coût de 300 k€ ; le troisième se trouve en revanche dans celui de la transition écologique pour un coût de 150 k€ ;
- la collectivité locale a perçu trois subventions pour financer ses investissements : la première, d'un montant de 100 k€, lui permet de financer partiellement son projet numéro 2 (cohésion) ; les deux autres, d'un montant respectif de 50 k€ et 30 k€, lui permettent de financer ses projets numéro 3 et 6 (transition écologique) ;
- les subventions accordées ne modifient l'ordre de priorité des projets d'investissement ;
- l'effet global de ces subventions aura donc permis de dégager des recettes supplémentaires de 180 k€, lui permettant de financer le projet numéro 7, auparavant non finançable. Ce projet n'appartient à aucune des deux catégories pour lesquelles les subventions initiales avaient été accordées.

Premier constat : **l'effet des subventions est de dégager des recettes d'investissement supplémentaires, qui permettent de réaliser le ou les premiers projets qui ne pouvaient être financés jusqu'alors (projets marginaux)**.

[72] L'introduction d'un budget vert permettra de remédier en partie à cette difficulté pour les investissements à visée de transition écologique.

[73] Les retours des maires ont notamment permis d'établir que les subventions accordées étaient peu susceptibles de faire évoluer les priorités d'investissement (*cf.* annexe II et pièce jointe n° 2).

Graphique 10 : Effet simulé des subventions accordées par l'État (en k€)



Source : Mission

Note de lecture : en vert foncé, sont indiquées les recettes d'investissement (épargne, emprunt et subventions) ; en vert clair les dépenses d'investissement ; en gris, la dernière dépense d'investissement réalisable au vu des contraintes financières ; en magenta, la première dépense non finançable.

Toujours sous la double hypothèse d'un budget globalisé et de priorités d'investissements figées, le tableau 8 présente l'effet de subventions fléchées de type Fonds vert, destinées à soutenir les investissements dans le champ de la transition écologique, sur la section d'investissement du budget d'une grande collectivité locale avec une centaine de projets inscrits à son plan pluriannuel d'investissement :

- la capacité de financement propre à la collectivité locale (autofinancement *via* l'épargne brute et emprunt) est de 20 000 k€ ;
- la collectivité locale a hiérarchisé ses priorités d'investissement : le projet qu'elle considère le plus important est dans le champ de transition écologique pour un coût de 420 k€ ; le second est dans le champ de la cohésion sociale pour un coût de 304 k€ ;
- la collectivité locale perçoit une subvention de 30 % sur tous ses investissements réalisés dans le domaine de la transition écologique, soit un montant total de subvention de 2 250 k€ ;
- l'effet global de ces subventions aura donc permis de dégager des recettes permettant de financer les projets entre les numéros 75 et 87, soit :
  - cinq projets supplémentaires dans le champ de la transition écologique pour un montant d'investissement de 588 k€ ;
  - huit projets supplémentaires dans le champ de la cohésion sociale pour un montant d'investissement de 1 654 k€ ;

- dans cet exemple, l'effet d'un euro de subvention « vert » aura permis de réaliser 0,25 € d'investissements verts supplémentaires (*cf.* tableau 8, projets soulignés en vert), mais également 0,75 € d'investissements supplémentaires dans le domaine de la cohésion sociale. Dans tous les cas, toujours selon les hypothèses retenues, cet effet sera inférieur à un euro : en effet, un euro de subvention permettra de libérer un euro de capacité de financement supplémentaire, qui ne servira que partiellement à financer des investissements dans la thématique ciblée ;

Second constat : **les subventions fléchées permettent de financer de façon indifférenciée les premiers projets non finançables, qu'ils soient dans la thématique ciblée ou pas**. L'effet d'une subvention fléchée sur le niveau d'investissement dans la thématique cible est donc équivalent à celui qu'aurait une subvention non fléchée ou dotation d'équipement forfaitaire de même montant ;

Troisième constat : **pour soutenir l'investissement dans une thématique donnée, il apparait plus efficient de financer des collectivités locales fortement engagées dans cette thématique que celles qui ne le sont pas**[74]. En effet, plus une collectivité locale finance de projets « verts », plus il y a de chances que les premiers projets non finançables soient également des projets « verts ».

Tableau 8 : Effet simulé des subventions accordées par l'État, en k€

Ordre de priorité	Type de projet	Cout de l'investissement	Montant restant avant subvention	Subvention	Cout de l'investissement après subvention	Montant restant après subvention
1	Transition écologique	-420	19580	126	-294	19706
2	Cohésion	-304	19276	0	-304	19402
3	Transition écologique	-27	19249	8,1	-18,9	19383,1
4	Transition écologique	-325	18924	97,5	-227,5	19155,6
5	Cohésion	-364	18560	0	-364	18791,6
6	Cohésion	-165	18395	0	-165	18626,6
7	Transition écologique	-245	18150	73,5	-171,5	18455,1
8	Cohésion	-474	17676	0	-474	17981,1
9	Autres	-322	17354	0	-322	17659,1
10	Transition écologique	-238	17116	71,4	-166,6	17492,5
11	Cohésion	-38	17078	0	-38	17454,5
12	Autres	-373	16705	0	-373	17081,5
…						
69	Autres	-193	839	0	-193	2903,9
70	Autres	-38	801	0	-38	2865,9
71	Transition écologique	-27	774	8,1	-18,9	2847
72	Autres	-428	346	0	-428	2419
73	Autres	-55	291	0	-55	2364
74	Autres	-106	185	0	-106	2258
75	Cohésion	-444	-259	0	-444	1814

[74] Dans la mesure où les premiers projets non finançables seront statistiquement plus susceptibles de correspondre à la thématique cible.

Ordre de priorité	Type de projet	Cout de l'investissement	Montant restant avant subvention	Subvention	Cout de l'investissement après subvention	Montant restant après subvention
76	Transition écologique	-8	-267	2,4	-5,6	1808,4
77	Cohésion	-239	-506	0	-239	1569,4
78	Cohésion	-80	-586	0	-80	1489,4
79	Cohésion	-241	-827	0	-241	1248,4
80	Transition écologique	-55	-882	16,5	-38,5	1209,9
81	Cohésion	-171	-1053	0	-171	1038,9
82	Transition écologique	-126	-1179	37,8	-88,2	950,7
83	Cohésion	-96	-1275	0	-96	854,7
84	Cohésion	-244	-1519	0	-244	610,7
85	Transition écologique	-141	-1660	42,3	-98,7	512
86	Cohésion	-139	-1799	0	-139	373
87	Transition écologique	-258	-2057	77,4	-180,6	192,4
88	Autres	-226	-2283	0	-226	-33,6
89	Cohésion	-441	-2724	0	-441	-474,6

Source : Mission

Le modèle simplifié présenté *supra* est conçu pour identifier l'effet d'une subvention sur le niveau d'investissement dans une thématique donnée, la mission considérant qu'il s'agissait du principal objectif de telles subventions. Il ne permet en revanche pas de capter **les éventuels objectifs secondaires, notamment** :

- **un effet mélioratif sur la qualité du projet**, notamment dans le cadre du Fonds vert. La fixation de critères ambitieux a probablement poussé certains porteurs de projets à revoir à la hausse la qualité de leurs projets afin de pouvoir bénéficier de la subvention. À titre d'exemple, un exécutif qui avait prévu de réaliser une rénovation thermique du bâtiment de la mairie avec un gain énergétique de 20 % pourrait décider de réaliser des travaux supplémentaires pour atteindre 30 % de gain énergétique et ainsi être éligible à la subvention, pour peu que le coût de ces travaux soit inférieur au gain espéré lié au montant potentiel de la subvention. Cet **effet n'est néanmoins pas lié à l'existence d'une dotation fléchée dédiée, mais à des critères restrictifs permettant d'obtenir une subvention dans un domaine donné**[75].
- **un effet signal lié à la fixation de priorités par l'État** qui percolerait en partie dans les priorités des collectivités locales. Cet effet ne semble pas tant lié à une logique économique (combler les éventuels besoins de financement local), qu'à des considérations de pérennité et de dynamique. À titre d'exemple, plusieurs acteurs voient dans la baisse de l'enveloppe du Fonds vert une dépriorisation de la thématique écologique pour l'État, alors qu'un Fonds vert créé avec enveloppe limitée mais pérenne aurait probablement été perçu comme un signal positif.

[75] Le même effet serait obtenu en réservant les subventions DETR dans le cadre de la rénovation thermique des bâtiments aux projets dont le gain énergétique serait supérieur à un niveau donné.

La principale hypothèse retenue pour ces simulations est de considérer que les subventions n'ont pas d'effet sur les priorités d'investissement, hypothèse corroborée par les retours des maires au questionnaire envoyé par la mission. **Le résultat des simulations serait différent si ces subventions étaient couplées avec des obligations réglementaires[76], qui auraient pour effet de faire évoluer l'ordre de priorité des investissements locaux**. Dans ce cas, le ciblage des subventions fléchées ou des avances remboursables sur les collectivités les plus en difficultés sur le plan financier pourrait avoir un effet plus significatif dans le cœur de cible.

3.3. L'effet déclencheur d'une subvention est difficile à mesurer, faute de pouvoir identifier le premier projet non finançable et de faire la part des différents facteurs intervenants dans les décisions d'investissement

L'effet déclencheur d'une subvention, fléchée ou pas, se mesure au niveau du projet, en répondant à la question suivante : le projet aurait-il été porté par la collectivité locale sans la subvention ? Par nature, il n'existe pas de données quantitatives sur ce sujet, en l'absence de scénario contrefactuel. La mission s'appuie donc sur les résultats de son enquête et des entretiens menés avec des élus locaux (*cf.* pièce jointe n° 2) pour identifier trois types de situations :

- le projet financé correspond au « projet marginal[77] » : la subvention de l'État a un effet déclencheur réel. Il n'est malheureusement pas possible de déterminer en pratique quel est le projet marginal pour une collectivité locale, sauf pour les plus petites collectivités qui ne mènent qu'un projet ou moins par année et qui ne disposent pas des moyens de le financer ;
- le projet financé par la subvention n'est pas le projet marginal et la collectivité locale dispose de moyens financiers suffisants pour lancer ce projet. Pour autant, elle ne souhaite pas le lancer sans subvention de l'État, pour des raisons tant politiques d'affichage ou de labellisation[78] qu'économiques[79]. Ainsi, un maire rencontré par la mission a indiqué évaluer le niveau de subvention attendu sur un projet non pas en fonction de ce qu'il n'était pas en mesure de financer, mais en fonction de ce qu'il pensait pouvoir obtenir, et ne lancer le projet qu'une fois un montant minimal de subvention atteint. Dans ce cas, la subvention de l'État a un effet déclencheur partiel : en l'absence de la subvention, l'investissement aurait pu être réalisé au vu des capacités financières de la collectivité ; dans les faits, il ne l'aurait pas été, du fait de l'existence même de la subvention et de ses effets en termes d'affichage ;
- la collectivité locale dispose des moyens financiers et compte réaliser le projet qu'elle obtienne ou non la subvention fléchée. Dans ce cas, la subvention obtenue relève d'un effet d'aubaine.

La mission n'a pas été en mesure d'évaluer au niveau macro la part de chacun de ces comportements dans les projets financés par l'État *via* des subventions d'investissement aux collectivités locales.

---

[76] Dans son cadre d'analyse pour la transition écologique, le secrétariat général à la planification écologique identifie ainsi le levier normatif comme l'un des outils de politique publique à mobiliser pour pousser les acteurs en ayant les moyens à s'engager.

[77] Au sens de premier projet non finançable, *cf. supra.*

[78] Perception de mauvaise gestion des deniers publics locaux en cas d'incapacité de recueillir un soutien de l'État.

[79] Maximisation de la capacité d'investissement de la collectivité locale grâce à la mobilisation de tous les soutiens possibles.

4. Une architecture resserrée des soutiens de l'État sur la base d'un regroupement des Fonds vert, DETR, DSIL et DPV renforcerait leur cohérence et simplifierait les demandes des collectivités locales

4.1. N'étant ni opérationnel ni généralisé, le guichet unique ne constitue vraisemblablement pas le moyen permettant de renforcer la cohérence d'ensemble des dispositifs de subventions accordées par les préfets…

Depuis 2024, **un mécanisme de dépôt unique des pièces justificatives** par les porteurs de projets a été mis en place par la généralisation de l'utilisation de la plateforme dématérialisée « *Démarches Simplifiées* ». Son utilisation est possible pour les demandes de subventions au titre des DETR, DSIL, DPV et Fonds vert, mais néanmoins obligatoire que pour les DETR et DSIL[80].

Encadré 6 : Démarches simplifiées

« *demarches-simplifiees.fr* » est une application en ligne destinée à l'ensemble des organismes chargés de missions de service public. Elle offre la possibilité de concevoir des démarches dématérialisées et de gérer les demandes des usagers *via* une plateforme dédiée. Son objectif principal consiste à favoriser la dématérialisation, en simplifiant le parcours des usagers ainsi que le traitement des demandes, tout en générant des économies pour l'État.

Source : Mission.

Les modes d'accès à l'application « *démarches.simplifiées.fr* » sont toutefois multiples puisque les collectivités locales peuvent y accéder directement ou par le truchement de portails numériques tiers comme « *aides territoires* » ou « *mon espace collectivités* », développé par l'ANCT.

Aussi, le principe du guichet unique, régulièrement évoqué dans les instructions ministérielles et préfectorales relatives aux dotations d'investissement, **ne constitue à ce jour ni une réalité opérationnelle généralisée, ni une simplification avérée :**

- **sur l'échantillon des douze réponses de préfectures interrogées**, six ont mentionné avoir généralisé le système du guichet unique. Parmi celles-ci, **seulement deux ont indiqué avoir constaté une réduction de la charge administrative interne**, mais la quasi-totalité des services interrogés ont indiqué que les collectivités locales tireraient profit de ces expériences localisées de guichet unique ;
- **le parcours utilisateur des porteurs de projets, malgré des avancées récentes qui vont dans le bon sens[81], reste laborieux**. En pratique, la spécialisation d'instruction génère des redondances, des pertes de temps et des réorientations des demandes motivées par la disponibilité différenciée des enveloppes et des calendriers, qui rendent peu compréhensible la différenciation existante entre les dotations[82].

---

[80] Instruction du 23 aout 2023 relative à la dématérialisation et à la simplification des demandes de DETR et de DSIL pour l'exercice 2024.

[81] Ainsi, selon l'instruction annuelle sur les dotations pour l'année 2025, « *les dossiers déposés au titre du Fonds vert peuvent être transmis aux services en charge de la DSIL, DETR, DSID, DPV et FNADT afin d'être examinés pour un financement au titre de ces dotations sans qu'un nouveau dossier ne soit déposé. Inversement, l'examen d'une demande de Fonds vert peut notamment s'appuyer sur les pièces déjà fournies par le porteur de projet dans sa demande de financement de DETR ou de DSIL* ».

[82] Aujourd'hui, lorsqu'une commune rurale sollicite la DETR, par exemple, pour la réhabilitation de l'atelier d'un ancien garage automobile, sa demande est instruite au titre des articles L. 2334-10 à L. 2334-13 du CGCT. Un basculement automatique vers la DSIL n'est envisageable que si deux conditions cumulatives sont réunies : d'une part, le montant total hors taxes du projet atteint au moins 50 000 € ; d'autre part, le projet répond à la définition de « projet structurant », (article L. 2334-26-III du CGCT). Par ailleurs, le simple transfert du dossier initialement

Ce système de transferts entre dispositifs illustre, par ailleurs, le **caractère largement théorique de la différenciation thématique des dotations étudiées.**

Si ces outils facilitent le dépôt des demandes, ils ne constituent pas en eux-mêmes un guichet unique : ils ne permettent ni de mutualiser totalement les informations entre dispositifs, ni d'orienter automatiquement les dossiers vers les guichets les plus pertinents sans demande expresse du porteur de projet.

4.2. … contrairement à un regroupement des subventions à l'investissement accordées par les préfets

Si la contractualisation peut apparaître comme un moyen d'articuler les dispositifs de soutien, elle ne parvient pas encore à structurer de manière cohérente les différents dispositifs de financement mobilisables, notamment, au-delà des dispositifs étudiés par la mission, ceux portés par les opérateurs de l'État, les autres services déconcentrés et, surtout, ceux portés par les collectivités locales. La coordination entre les différents contrats, les sources de financement et les documents de planification territoriale n'est toujours pas suffisamment optimale pour l'efficacité des aides de l'État au soutien de l'investissement local. La fusion des dispositifs existants, en une ou deux dotations, permettrait de dépasser ces contingences.

De plus, **il conviendrait d'arrimer le calendrier de la discussion entre l'État et les communes et leurs groupements avec celui de l'adoption des plans pluriannuels d'investissements qui feront suite au renouvellement des exécutifs locaux. En effet, les plans pluriannuels d'investissements déterminent pour une large part les projets qui seront lancés au cours de la mandature** (*cf.* annexe II).

4.2.1. 1ère option : Regrouper les subventions en deux dispositifs soutenant respectivement la transition écologique et la cohésion territoriale

La mission a constaté que, bien que les dotations à l'investissement territorial soutiennent des finalités théoriquement distinctes (DETR, DSIL, DSID, DPV), elles se cumulent pour le financement de projets identiques[83], notamment en matière de transition écologique. Les conditions d'éligibilité, sensées cibler les aides vers des catégories de collectivités locales déterminées, s'avèrent en pratique suffisamment larges pour qu'une même collectivité, généralement au niveau communal, puisse candidater simultanément à plusieurs de ces dispositifs, entraînant redondances thématiques et chevauchements d'instruction, alors même que le contrôle du taux d'autofinancement minimum et des taux maximum de cumul de subvention est perfectible.

déposé au titre de la DETR ne suffit pas à en déclencher l'instruction au titre du Fonds vert. Le maître d'ouvrage doit déposer un dossier complémentaire intégrant des pièces spécifiques tels que la certification environnementale prévue par le cahier d'accompagnement Fonds vert – Axe 3, le diagnostic pollution conforme à la méthodologie nationale de gestion des sites et sols pollués, ainsi qu'un volet financier démontrant la prise en compte de la trajectoire Zéro Artificialisation Nette (ZAN). Le basculement vers le Fonds vert entraîne en outre un changement de l'autorité instructrice : l'instruction qui dépendait du service des dotations en préfecture pour la DETR/DSIL est transférée à l'ADEME et/ou aux services régionaux de la DREAL. Cette rotation impose un calendrier d'instruction spécifique et des critères d'examen axés sur l'évaluation environnementale et la cohérence avec la trajectoire régionale de transition écologique, distincts de ceux appliqués pour les subventions autres subventions attribuées par le préfet.

[83] Ce qui est cohérent avec un constat de la commission des finances du Sénat : « *« 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).

Les prescriptions de la circulaire annuelle, qui favorisent ce caractère opportuniste des aides par la mise en place de mécanisme de basculement d'instruction d'une subvention à une autre[84], renforce ce constat de « *quasi-substitutionnalité* » de ces subventions.

Cet empilement rend par ailleurs complexes le pilotage et l'évaluation de la performance des aides, puisque les données utiles sont dispersées entre les services préfectoraux, régionaux ou départementaux, et ceux des opérateurs de l'État et ne font l'objet d'aucune consolidation centralisée.

Les objectifs de verdissement assignés à ces subventions, fixés chaque année par la circulaire annuelle relative aux dotations d'investissement de l'État, renforcent en outre le degré de recouvrement avec ceux fixés au Fonds vert.

Pour restaurer une cohérence d'ensemble et renforcer l'impact des financements, l'architecture existante pourrait être refondue en distinguant clairement deux dotations distinctes :

- la première dotation serait constituée du Fonds vert dans sa forme actuelle ;
- la seconde dotation, sous forme d'une dotation de cohésion territoriale, rassemblerait la DETR, la DSIL et la DPV pour soutenir les investissements structurants et répondre aux besoins généraux des collectivités. Sur le modèle de la DSIL, l'ensemble des communes et EPCI pourraient y être éligibles, sans critères prédéfinis d'attribution fixés dans la loi.

La mise en œuvre de cette nouvelle architecture nécessiterait d'en prévoir les conséquences en loi de finances, afin de pouvoir réorienter les crédits des dotations qui seraient fusionnées, la détermination des modalités de répartition entre les départements, ainsi que les conditions d'éligibilité des projets pouvant faire l'objet d'une loi ordinaire. Les modalités d'instruction, sans être fondamentalement modifiées[85] pourraient continuer à être précisées par voie de circulaire. Ainsi, les parts rurales et urbaines, de même que les priorités pour accorder des subventions, pourraient y être précisées. Cette évolution législative serait aussi l'occasion d'apporter des précisions sur le devenir et le cas échéant sur les compétences de l'actuelle commission DETR, ainsi que sur sa composition, les dotations fusionnées dépassant le seul cadre rural.

4.2.2. 2ème option : Créer une dotation unique d'investissement local en fusionnant les DETR, DSIL, DPV et Fonds vert constituerait une simplification et offrirait une souplesse accrue aux préfets pour soutenir les projets adaptés aux besoins locaux

Grâce à ce dispositif fusionné, l'État disposerait d'un instrument de pilotage global, tant en matière budgétaire qu'en ce qui concerne les priorités de politiques publiques qu'il souhaite impulser en matière, notamment, d'aménagement des territoires, d'accès aux services publics, d'innovation numérique, de transition et d'adaptation au changement climatique, étant observé que celles-ci doivent irriguer l'ensemble des champs de politique publique. Ce dispositif s'accompagnerait ainsi d'une plus grande souplesse dans l'utilisation des crédits, notamment grâce à une fongibilité accrue, permettant aux préfets d'ajuster les moyens aux besoins identifiés localement. Leur capacité à intervenir sur les projets serait également renforcée, avec une enveloppe budgétaire élargie placée sous leur seule responsabilité.

[84] Sous réserve du respect des critères d'éligibilité.

[85] Sauf en matière de calendriers, pour une meilleure visibilité.

Pour les collectivités locales, **cette fusion constituerait une simplification car elle permettrait une meilleure prévisibilité et lisibilité des soutiens** :

- **en matière de calendrier de dépôt des demandes de subventions** : alors qu'aujourd'hui, plusieurs dates limites de dépôts des dossiers coexistent, l'existence d'une seule dotation permettrait aux porteurs de projets de faire converger leurs efforts sous la contrainte d'une seule date limite de dépôt[86] ;
- **les conditionnalités et objectifs multiples seraient supprimés**. Au sein du seul Fonds vert, on retrouve, en 2025, trois axes déclinés en un total de quinze mesures, distinctes de celles du Fonds vert « *biodiversité* », qui comprend lui-même trois mesures, toutes étant distinctes des actions en matière d'ingénierie du Fonds vert. Toutes ces mesures ont cependant vocation à irriguer l'ensemble des politiques publiques, sans qu'il soit nécessaire de créer un silo spécifique ;
- le basculement conditionnel d'une subvention à une autre, notamment vis-à-vis du Fonds vert, n'aurait plus lieu d'être, compte tenu de l'éligibilité *ab initio*.

Pour l'État, cette logique d'unification améliorerait significativement les modalités d'instruction d'un dispositif unique :

- à l'heure actuelle, le guichet unique ne constitue pas une réalité opérationnelle. Chaque dispositif relève de formulaires spécifiques, alors que les effectifs pour le traitement des demandes sont souvent les mêmes. En réponse au questionnaire adressé par la mission, une préfecture indique ainsi « *deux ETP en préfecture assurent l'instruction des demandes de DETR pour l'arrondissement chef-lieu, toutes les demandes de DSIL et DSID, les dossiers de Fonds Vert ainsi que de tous les paiements pour l'ensemble du département et pour les 4 dotations* » ;
- les préfectures interrogées par la mission estiment que **l'amélioration de la coordination des dispositifs et la simplification des démarches des porteurs de projet passent ainsi par une réduction du nombre de dispositifs**, ou du moins l'unification de leurs règles d'emploi.

La rationalisation des circuits d'instruction, actuellement éparpillés entre les préfectures, les services déconcentrés de la DGALN et certains opérateurs de l'État permettrait une simplification administrative et réduirait les redondances :

- la fusion en une dotation unique se justifie également par l'incapacité à s'assurer que des subventions fléchées génèrent bien des investissements supplémentaires dans leur cœur de cible (*cf.* 3.2). En effet, l'affectation de priorités sectorielles aux subventions, en complément de l'appui général aux dépenses d'investissement, ne suffit pas toujours à induire des dépenses nouvelles au sein des thématiques visées ;
- la dotation unique permettrait enfin un meilleur pilotage pluriannuel. Si la circulaire de mai 2024 encourage cette projection, la multiplication des dispositifs rend complexe la réalisation de cet objectif, qui impose actuellement aux préfets de devoir composer en tenant compte de l'allocation des différentes enveloppes budgétaires.

Toutefois, en ce qui concerne le Fonds vert, son absorption dans un nouveau dispositif unique ne concernerait que la part effectivement attribuée aux collectivités locales. Les personnes privées, actuellement éligibles au Fonds vert, pourraient bénéficier d'un autre dispositif.

À l'instar de l'hypothèse d'une architecture à deux dotations, ce scénario nécessite un portage législatif et des conséquences à tirer en ce qui concerne la commission DETR et la circulaire annuelle relative aux dotations de l'État (*cf.* 4.2.1).

---

[86] Dans le système actuel, les dates butoirs de dépôt des dossiers pour l'année 2025 étaient fixées, par exemple dans le département des Yvelines, au 21 mars 2025 pour la DSIL, au 21 mars 2025 pour le Fonds vert, et enfin au 12 mai 2025 pour la DETR, alors même que le formulaire de demande est commun pour la DETR et la DSIL.

5. La mission a documenté des économies fondées sur la suppression de redondances et de soutiens inappropriés

Il est possible de réaliser des économies, en mettant fin à la dispersion des concours financiers de l'État et en n'attribuant des aides qu'au juste besoin. Cet objectif conduit à supprimer des redondances entre dispositifs, à concentrer le Fonds vert sur des projets de transition écologique à forte exigence, et à augmenter le taux de participation minimale des maitres d'ouvrage à 50 %, hors exceptions déjà prévues par la loi dont les catastrophes naturelles.

Toutes les estimations d'économies indiquées ci-dessous sont exprimées en AE (*cf.* 1). Les données disponibles pour la DETR et la DSIL permettent d'estimer que :

- 80 % des économies réalisées en AE se traduisent en économies en CP trois ans après la mise en œuvre d'une réforme ;
- les économies en CP sont plus rapidement constatées pour la DETR que pour la DSIL. Il est probable que cette différence de rythme soit liée à la typologie de projets aidés, plus importants pour la DSIL et donc plus longs à mettre en œuvre.

5.1. Renforcer la lisibilité des priorités et simplifier les dispositifs en les regroupant et en supprimant leurs redondances

Les analyses conduites dans la partie 2 permettent de dégager des mesures de nature à réaliser des économies sur les dispositifs de subventions accordées par les préfets.

5.1.1. Sur une même assiette de dépenses subventionnables, rendre exclusifs les soutiens financiers apportés par l'État et ses opérateurs

Les règles relatives au cumul des subventions accordées par les préfets (DETR, DSIL, DPV et Fonds vert) ou par ses opérateurs pourraient être renforcées par l'**instauration d'un mécanisme d'exclusivité, selon lequel le bénéfice d'un soutien accordé par les préfets ou par un opérateur de l'État exclurait *de jure* toute autre subvention d'investissement de l'État sur une même assiette de dépenses.** À titre d'exemple, une rénovation de bâtiment pourrait ainsi bénéficier de plusieurs subventions de l'État mais le cumul ne serait plus possible pour un même lot de travaux.

Cette proposition, inspirée des régimes fiscaux de faveur[87], repose sur une logique d'option irrévocable : le porteur de projet choisit un dispositif de soutien, renonce aux autres. Cette approche présenterait l'avantage de clarifier les règles de cumul, et d'améliorer la coordination entre services instructeurs, défaut majeur souligné par les services instructeurs des préfectures interrogés par la mission, qui nuit à l'appréciation d'ensemble d'un projet d'investissement.

[87] Article 44 *Octiès* A du code général des impôts : « (…) *III. Lorsqu'il répond aux conditions requises pour bénéficier des dispositions de l'un des régimes prévus aux articles 44 sexies, 44 quindecies A, 44 sexdecies et 44 septdecies et du régime prévu au présent article, le contribuable peut opter pour ce dernier régime dans les six mois qui suivent la publication du décret en Conseil d'État procédant à la délimitation de la zone conformément à l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée, s'il y exerce déjà son activité ou, dans le cas contraire, dans les six mois suivant celui du début d'activité. L'option est irrévocable* ».

La mise en œuvre de cette proposition nécessiterait une évolution des procédures d'instruction. Devenu le délégué territorial des opérateurs de l'État, le préfet pourrait ainsi s'assurer que les subventions qu'il accorde ne puissent plus être cumulées avec une autre subvention accordée par un opérateur de l'État[88].

Ce changement nécessiterait la **révision des conditions d'octroi des subventions prévues par le décret n° 2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement** et des rappels dans l'instruction annuelle relative aux soutiens de l'État à l'investissement locale**.**

La mesure proposée représentent **une économie estimée entre entre 50 M€ et 150 M€.**

En effet, 750 projets (respectivement 1 000 projets) ont été financés par le Fonds et la DSIL ou la DETR en 2024 (resp. 2023), pour un montant total de subventions de 121 M€ au titre du Fonds vert et de 104 M€ au titre de la DSIL ou de la DETR (resp. 157 M€ au titre du Fonds vert et 146 M€ au titre de la DSIL ou de la DETR). La fin des cumuls entre le Fonds vert et la DETR ou la DSIL aurait ainsi permis d'économiser entre 100 M€ et 150 M€ en 2023 et 2024. En prenant en compte la baisse de moitié de l'enveloppe du Fonds vert en 2025, et sur la base d'une hypothèse de taux cumul constant, on peut estimer l'économie à au moins 50 M€.

Un chiffrage plus précis nécessiterait une analyse au niveau des projets pour s'assurer que les cumuls de subventions portent effectivement sur la même assiette de dépense d'investissement.

5.1.2. Déduire du montant des subventions les montants mobilisables au titre des certificats d'économie d'énergie (CEE)

À l'instar de ce que pratique l'ADEME (*cf.* 2.2.2)**, le montant d'une subvention accordée par un préfet à un projet pourrait être diminué de la valeur des certificats d'économie d'énergie (CEE) que le porteur de projet pourrait se voir délivrer et qu'il pourrait ensuite vendre**. Les services instructeurs pourraient ainsi établir de manière forfaitaire le montant à déduire sur la base des fiches d'opération standard et de la valeur de marché des CEE.

Pour inciter les communes à valoriser davantage les CEE, la promotion de ce dispositif pourrait être encouragée au niveau intercommunal ou par les syndicats d'énergie. En effet, les communes peuvent se regrouper pour atteindre les seuils minimums nécessaires pour valoriser directement les CEE[89].

L'économie potentielle est estimée à au moins 40 M€[90].

---

[88] Décret n° 2025-723 du 30 juillet 2025 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ; décret n° 2025-724 du 30 juillet 2025 étendant le pouvoir de dérogation reconnu au préfet et pris pour l'application du décret modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

[89] Afin d'atteindre le seuil minimal de dépôt prévu par l'arrêté du 29 décembre 2014 fixant la liste des éléments d'une demande de certificats d'économies d'énergie et les documents à archiver par le demandeur., les demandeurs ont la possibilité de se regrouper en désignant une personne morale en tant que regroupeur. Pour rappel, un dossier en regroupement ne peut regrouper que des personnes éligibles au dispositif des CEE désignés par l'article L.221-7 du code de l'énergie, tant pour ses membres que pour le regroupeur.

[90] Les CEE délivrés à des collectivités entre le 1er janvier 2022 et le 30 septembre 2025 représentent 15,9 TWh cumac (donnée DGEC), soit un peu moins de 4 TWh cumac par an. En prenant un prix de 9 € le MWh cumac (septembre 2025), nous obtenons une valeur annuelle de CEE délivrés au profit des collectivités de près de 40 M€.

5.1.3. Contradictoires avec logique de montée en gamme des projets soutenant la transition écologique, les soutiens forfaitaires ou non ciblés du Fonds vert pourraient être supprimés

Le financement de l'animation, de l'ingénierie et des actions inscrites dans les Plans Climat-Air-Énergie Territoriaux (PCAET) *via* une enveloppe non fongible du Fonds vert, prévu notamment par la circulaire du 28 février 2025, représente une dépense qui ne matérialise pas une réelle montée en gamme de l'investissement en termes d'exigences écologiques. En application de l'article L.229-26 du Code de l'environnement, **l'élaboration du PCAET constitue une obligation réglementaire** pour les EPCI de plus de 20 000 habitants.

Le Fonds vert est toutefois conçu comme une incitation à l'investissement en faveur de la transition écologique, les projets soutenus étant retenus après une instruction évaluant leur qualité. Il n'apparaît donc pas conforme à l'économie générale du Fonds vert d'attribuer de manière forfaitaire ses crédits pour :

- l'animation et l'ingénierie associées à ces PCAET ;
- des projets au seul motif qu'ils sont inscrits aux PCAET et sans contrôle de leur qualité *a priori*.

Cette utilisation du Fonds vert introduit en effet une ambiguïté sur les objectifs poursuivis et sur les priorités définies au niveau national. Indépendamment de l'absence d'effet incitatif pour les actions qui seraient par leur nature potentiellement éligibles au Fonds vert, celles-ci étant définies dans un cadre réglementaire préexistant, **l'attribution forfaitaire du Fonds vert pour les actions inscrites dans un PCAET permet en outre le financement d'actions qui ne relèvent pas des thématiques de ce fonds.**

La suppression de ce financement conduirait à recentrer le Fonds vert sur les actions opérationnelles d'investissement et sur la traduction concrète des politiques de transition écologique, tout en évitant la dispersion des moyens sur des démarches d'animation ou d'ingénierie.

Cette mesure consisterait **supprimer de la circulaire annuelle** relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement [91] **tout pré-fléchage des crédits du Fonds vert pour le financement des actions inscrites dans les PCAET**. Toutefois, les actions concrètes issues du PCAET pourraient bénéficier du Fonds vert, leur demande étant instruite selon les modalités de droit commun.

Pour des raisons identiques, les aides forfaitaires aux maires bâtisseurs qui visent en priorité à encourager les maires dans la relance de la construction de logements, en soutenant la délivrance rapide des autorisations d'urbanisme sans consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) ne s'inscrivent pas pleinement dans la logique de montée en gamme des projets[92].

Enfin, l'aide à l'ingéniérie, les financements de postes et d'évaluation pourraient également être reconsidérés. Ne constituant pas des dépenses d'investissement, ces besoins peuvent faire l'objet d'un soutien de l'État par d'autres dispositifs.

---

[91] Pour mémoire, si la mesure relève d'un engagement du Gouvernement suite à la discussion de loi de finances pour 2025, aucune disposition légale ou réglementaire n'en prévoit le déploiement, celui-ci ayant été prévu par la circulaire du 28 février 2025. Son montant a été finalement fixé à 200 M€ à l'issue d'un engagement de la ministre des comptes publics pris devant la commission des finances du Sénat le 19 mars 2025.

[92] La pertinence de la prise en compte de l'autorisation d'urbanisme comme fait générateur de l'aide peut être questionnée, compte tenu de la décision du Conseil d'État du 24 juillet 2025, n°492005, Commune de Cambrai, laquelle considère que la notion de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) doit s'entendre comme la transformation concrète de l'occupation des sols et prendre en compte l'espace effectivement consommé à la date du démarrage effectif des travaux de construction et/ou d'aménagement, et non de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme.

Ces propositions se traduiraient par des économies estimées entre 125 et 325 M€ à raison de :

- 200 M€ découlant de la suppression des financements dédiés aux actions inscrites dans les PCAET[93]. Toutefois ce montant constitue un majorant. En effet, compte tenu du caractère récent du dispositif, la mission n'a pas été en mesure d'estimer précisémment la part de ces actions qui auraient pu être financées par le Fonds vert dans le cadre d'une instruction thématique de droit commun et celles qui ne le sont qu'à raison de leur inscription dans un PCAET ;
- 100 M€ pour « *l'aide aux maires bâtisseurs* »[94] ;
- 25 M€ en ce qui concerne à l'aide à l'ingéniérie, les financements de postes et d'évaluation[95].

La mission a retenu un chiffrage de 150 M€.

5.2. Réserver les subventions accordées par les préfets aux investissements que les collectivités locales n'auraient pu conduire à leur terme sans aide

5.2.1. Ne plus accorder de subventions aux projets à gain rapide, dont le renouvellement des systèmes d'éclairage et le changement de chaudière

Il n'est pas opportun que l'État subventionne des opérations d'investissement pour lesquelles le retour sur investissement est positif pour le porteur de projet. En effet, ces projets peuvent être financés sur fonds propres ou par la dette qui pourrait être remboursée par les gains dégagés.

L'estimation de l'économie **s'établit entre 50 M€ et 100 M€, selon l'enveloppe retenue pour le Fonds vert, sur la base des financement apportés :**

- au remplacement de chaufferies, chaudières, et de chauffage par les DSIL, DETR et DPV : de l'ordre de 30 M€ en 2024[96] ;
- au changement de système d'éclairage public : 200 M€ en 2023, 50 M€ en 2024 au titre du Fonds vert[97].

5.2.2. Inclure les effets attendus des économies d'énergie pour réduire l'assiette des dépenses subventionnables

Les subventions ne seraient plus accordées à la part de l'assiette compensée par des économies de fonctionnement. En effet, si les soutiens de l'État peuvent avoir pour objectif d'inciter à lancer des projets d'intérêt général, ils n'ont pas vocation à créer des marges de rentabilité pour le maître d'ouvrage. Les économies de fonctionnement pourraient notamment être estimées à partir des objectifs d'économies d'énergie mentionnés par le porteur de projet dans sa demande de subvention.

---

[93] Selon la DGALN, le montant de 200 M€ aurait été réduit à 154 M€ en raison de mesures de régulation budgétaire.

[94] Le montant indiqué dans le communiqué de presse du ministère de la transition écologique du12 mars 2025 relatif au lancement de la campagne 2025 du Fonds vert a été confirmé par la DGALN.

[95] Liste des projets financés par le Fonds vert en 2024, DGALN, au sein de la démarche ingénierie.

[96] Travail de classification des projets sur la base des intitulés réalisé par le pôle science des données de l'Inspection générale de finances (PSD).

[97] Données Fonds vert.

Pour cela, le porteur de projet indiquerait dans sa demande de subvention l'objectif de gain d'énergie attendu, comme cela est déjà demandé dans le cas d'une demande au Fonds vert. Les économies de fonctionnement seraient alors estimées de manière forfaitaire sur la base de cet objectif de gain et d'un prix de l'énergie. Le service instructeur pourrait alors calculer la **valeur résiduelle actualisée de l'investissement**, en défalquant du montant global de l'investissement les économies projetées actualisées, sous deux hypothèses :

- le nombre d'années d'économies de fonctionnement comptabilisées dans le calcul ;
- le taux d'actualisation.

La subvention accordée par le préfet ne soutiendrait que cette valeur résiduelle actualisée, et non de la valeur totale de l'investissement. En d'autres termes, l'État ne subventionnerait plus les économies encaissées par le porteur de projet.

Par exemple, dans le cadre d'une rénovation énergétique des bâtiments municipaux, dont le coût est estimé à 1M€, la baisse de la consommation électrique annuelle est estimée à 300 MWh, soit 1/3 de sa consommation annuelle. Sur la base de sa facture d'électricité, fournie au moment du dépôt du dossier, les services instructeurs estimeraient que cela représente une économie de fonctionnement de 60 k€ par an. En prenant une durée de six ans (mandat communal) et un taux d'actualisation de 3 %, la valeur résiduelle actualisée du projet serait de 660 k€ et non pas de 1M€. En appliquant un taux de soutien à hauteur de 25 %, la subvention s'élèverait à 165 k€, contre 250 k€ en prenant l'assiette initiale.

Cette mesure emporterait deux avantages supplémentaires :

- cela responsabiliserait les porteurs de projet quant à l'atteinte des objectifs d'économie d'énergie ou les inciter à recourir aux contrats de performance énergétique[98] ;
- les services de l'État pourraient choisir de subventionner les projets pour lesquels la baisse de la consommation annoncée serait la plus forte pour les raisons suivantes :
  - les subventions seraient attribuées aux projets à plus fort impact ;
  - les économies de fonctionnement étant défalquées, les subventions seraient également attribuées à des projets dont l'assiette subventionnable, soit la valeur résiduelle actualisée de l'investissement, serait limitée ;
  - le coût en ingénierie pour le porteur de projet serait diminué par rapport à la situation actuelle tant pour les déposants[99] que pour les services de l'État[100].

L'*alea* moral de la mesure proposée est limité par les deux considérations suivantes :

- si une collectivité locale gonflait les économies attendues, le projet lui reviendrait plus cher dans la mesure où ces économies prévisionnelles seraient défalquées du montant subventionnable ;
- à l'inverse, les projets pas assez ambitieux, présentant de faibles gains ne seraient pas non plus subventionnés puisqu'ils ne seraient pas priorisés face à des projets plus qualitatifs.

---

98 Arrêté du 24 juillet 2020 relatif aux contrats de performance énergétique : « *Un contrat de performance énergétique (CPE) est un contrat conclu entre un donneur d'ordre et une société de services d'efficacité énergétique visant à garantir une diminution des consommations énergétiques du maître d'ouvrage, vérifiée et mesurée par rapport à une situation de référence contractuelle, sur une période de temps donnée grâce à un investissement dans des travaux, fournitures ou prestations de services. En cas de non atteinte des objectifs du contrat, celui-ci prévoit des pénalités financières ».*

99 Les collectivités locales s'engageraient uniquement sur un objectif d'économie d'énergie et fourniraient une facture permettant de calculer le gain associé à cet objectif d'économie au lieu de recourir à un cabinet d'expertise pour estimer le montant d'économie.

100 Les services de l'État n'auraient plus besoin de vérifier le « sérieux technique » des estimations d'économie transmises par les collectivités locales.

Les économies attendues de cette propositions sont estimées à 150 M€ sur la base :

- du montant de subventions attribuées aux projets se traduisant par des économies d'énergie : de l'ordre de 500 M€
  - au titre de la DETR, DSIL, DPV : entre 125 M€ selon les donnnées de la DGCL[101] et 265 M€, selon le chiffrage du PSD sur la base des descriptions textuelles des projets en 2023 ; 150 M€ en 2025. La mission retient le chiffre de 150 M€ ;
  - au titre du fonds vert : 760 M€ en 2023, 710M€ en 2024, 300 M€ en 2025 ;
- des hypothèses suivantes qui ont pour conséquence de baisser le montant des subventions de 30 % :
  - un retour sur investissement moyen sur 20 ans ;
  - six années d'économies de fonctionnement comptabilisées dans le calcul, soit la durée d'un mandat municipal ;
  - un taux d'actualisation de 3 %.

Cette estimation est prudente, avec un retour sur investissement moyen des projets subventionnés de 20 ans. Par ailleurs, elle constitue un ordre de grandeur, étant assez sensible aux hypothèses de départ :

- si le retour sur investissement moyen est de 10 ans au lieu de 20 ans, les économies envisageables pour 2025 seraient de l'ordre de 280 M€ ;
- si on considère que les économies de fonctionnement doivent être défalquées sur deux mandats au lieu d'un (soit douze ans), les économies réalisées seraient environ deux fois supérieures, toutes choses étant égales par ailleurs.

5.2.3. Une augmentation du niveau de participation financière minimale des bénéficiaires à 50 %, hors catastrophes naturelles, pourrait être envisagée

Augmenter le taux minimum de participation du maître d'ouvrage de 20 % actuellement (30 % en cas de chef de filat) à 50 % poursuit un double objectif de renforcement de la soutenabilité financière dans la durée d'un projet, et donc de l'engagement des porteurs de projets et de diminution de la part des soutiens publics dans le financement du projet. Cela permet d'aligner l'objectif d'économies pour l'État avec celui d'une responsabilisation des collectivités locales qui se traduit par un engagement financier accru dans les projets dont elles sont les maîtres d'ouvrage.

Le renforcement de l'engagement financier des collectivités vise **à limiter l'effet de substitution entre l'autofinancement et les subventions externes, et à conforter la responsabilité du maître d'ouvrage :**

- une participation limitée du porteur de projet n'est pas de nature à l'inciter à optimiser sa réalisation ;
- l'incapacité à financer à hauteur de 50 % du montant de l'investissement interroge sur le niveau de subsidiarité de l'opération envisagée.

La modification du taux minimal d'autofinancement exige une modification de l'article L. 1111-10 du CGCT, mais aussi, un réajustement de l'article 10 n° 2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement. Cette modification pourrait maintenir les exceptions au respect du taux minimal d'autofinancement actuellement en vigueur, tout comme la capacité d'intervention de l'État dans des circonstances exceptionnelles.

[101] DGCL – les dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales en 2023.

Corrélativement, **au regard de leur caractère superfétatoire**, les dispositions de l'article R. 2334-27 du CGCT pourraient être abrogées.

Le contrôle par les services déconcentrés du respect l'application des règles en matière de niveaux d'autofinancement pourrait également être renforcé. Les modalités pratiques de ce contrôle pourraient être précisées par la voie d'une circulaire.

Ne disposant pas de données sur les taux d'autofinancement des projets soutenus, la mission n'a pas été en mesure d'estimer le montant d'économies lié à cette mesure. Les économies réalisées pourraient se traduire au choix par :

- une économie nette pour l'État ;
- une réallocation des crédits économisés en vue d'augmenter le nombre ou le montant des subventions accordées à d'autres projets.

5.3. La pertinence de la DSID et la possibilité pour la section locale du FNADT de soutenir les investissements des collectivités locales pourraient être questionnées

5.3.1. Supprimer la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID)

Sans être automatique, la DSID se caractérise par l'attribution par les préfets de région à un nombre limité de bénéficiaires, sans ciblage thématique explicite, ni mécanisme d'instruction croisée. Elle apparaît ainsi comme une enveloppe peu discriminante, dont l'impact opérationnel est difficilement mesurable. **La pertinence d'une dotation réservée aux départements pourrait être remise en cause** pour au moins quatre raisons :

- attribuée par les préfets de région à un nombre limité de bénéficiaires, cette dotation ne permet pas une sélection qualitative des projets ;
- les départements peuvent bénéficier d'autres subventions d'investissement, dont le Fonds vert et les fonds européens ;
- cela ne remettrait pas nécessairement en cause le niveau d'équipement des départements. Deuxième co-financeur des investissements communaux après l'État, ils pourraient baisser leurs subventions d'investissement afin de de préserver leurs dépenses d'équipement (*cf*. annexe I) ;
- la situation financière des départements justifie plutôt un soutien spécifique en fonctionnement qu'en investissement.

La suppression de la DSID pourrait ainsi se traduire par une économie de 200 M€, estimation établie sur la base d'une enveloppe budgétaire de 212 M€ en 2025.

5.3.2. Exclure la possibilité pour la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) de soutenir les investissements des collectivités locales

Si le FNADT soutient principalement des dépenses de fonctionnement de personnes privées ou publiques, les subventions attribuées dans le cadre de la **section locale du FNADT** constituent elles, en grande partie, des subventions d'investissement au bénéfice de projets de collectivités locale établis en cohérence avec les contractualisations territoriales. Or ces subventions n'apparaissent pas de nature différente des autres subventions d'investissement attribuées par les préfets. Le maintien d'un dispositif propre peut donc être interrogé**. Il pourrait être envisagé de supprimer le financement des investissements des collectivités locales par la section locale du FNADT**. Ceux-ci pourraient être soutenus dans le cadre d'un autre dispositif de subventions attribuées par les préfets, sous réserve toutefois de constituer un *préciput* avant la répartition de l'enveloppe financière entre les départements, de manière à doter les préfets de région de crédits nécessaires.

Cette exclusion pourrait ainsi se traduire par une économie de 130 M€, soit l'enveloppe annuelle moyenne entre 2019 et 2025.

ANNEXE IV

FCTVA

SOMMAIRE

1. LE FONDS DE COMPENSATION POUR LA TVA EST UNE SUBVENTION D'INVESTISSEMENT DONT LE MONTANT EST PROPORTIONNEL À CELUI DES DÉPENSES RÉALISÉES AU SEIN D'UNE ASSIETTE FIXÉE PAR ARRÊTÉ INTERMINISTÉRIEL 3

2. À L'ORIGINE SUBVENTION D'INVESTISSEMENT VISANT À DYNAMISER L'INVESTISSEMENT LOCAL, L'INTRODUCTION DE LA NOTION DE COMPENSATION DE LA TVA S'EST ACCOMPAGNÉE D'AMBIGUÏTÉS PERSISTANTES SUR LA NATURE DU FCTVA 4

2.1. Le FCTVA a pérennisé un concours financier, crée initialement sous forme de dotation budgétaire, pour stimuler l'investissement local dans un contexte de crise économique et dont la répartition était péréquée et le montant total plafonné 4

2.2. Considérant avoir droit au remboursement de la TVA dont elles s'acquittent, les collectivités locales considèrent le FCTVA comme un dû, ce qui n'est pas fondé juridiquement 5

2.2.1. Les collectivités locales appréhendent le FCTVA comme un droit à remboursement de la TVA qu'elles acquittent et non comme une subvention d'investissement accordée par l'État 5

2.2.2. Non assujetties à la TVA, les collectivités locales ne peuvent prétendre à sa restitution fiscale, mais l'État peut la compenser grâce à une subvention répartie au prorata de leurs dépenses 6

3. LES CRITÈRES ACTUELS D'ATTRIBUTION DU FCTVA RÉSULTENT D'ÉLARGISSEMENTS SUCCESSIFS TANT DE LA LISTE DES BÉNÉFICIAIRES QUE DE L'ASSIETTE DES DÉPENSES ÉLIGIBLES, CE QUI A CONTRIBUÉ À EN AUGMENTER LE COÛT 8

3.1. Ne se limitant pas aux seules collectivités locales, la liste des bénéficiaires du FCTVA a connu des ajouts successifs entre 1977 et 2016 8

3.2. Les neuf extensions successives depuis 2000 de l'assiette du FCTVA, qui ne se limite plus aux seules dépenses d'investissement depuis 2016, représentent actuellement 15 % du montant de FCTVA attribué 9

3.2.1. L'assiette des dépenses d'investissement éligibles a été étendue à six reprises depuis l'an 2000, ce qui représente près de 700 M€ de compensation au titre du FCTVA sur les dépenses de 2024 10

3.2.2. Depuis 2016, des recettes de fonctionnement sont devenues également éligibles au FCTVA, ce qui représente près de 500 M€ de compensation au titre du FCTVA sur les dépenses de 2024 13

3.3. Le taux de compensation fixé par la loi étant différent du taux théorique de restitution de la TVA, les montants de FCTVA versés aux bénéficiaires ne correspondent pas aux montants de TVA réellement acquittés 15

3.3.1. Le lien entre taux de TVA et taux de FCTVA ne repose pas sur des critères objectifs, ce qui s'est traduit par des révisions multiples et notamment par une compensation plus favorable aux collectivités depuis 2015 16

3.3.2. Appliquer un taux forfaitaire de FCTVA aux dépenses éligibles peut induire des compensations supérieures à la TVA réellement payée par les bénéficiaires 17

3.4. Si son versement peut être effectué la même année que celle de la réalisation des dépenses éligibles, plus de 80 % du montant du FCTVA est versé entre un et deux ans après 18

4. SUPPRIMER LES CONDITIONS DE NATURE FISCALE ET SIMPLIFIER L'ASSIETTE DES DÉPENSES ÉLIGIBLES AU FCTVA PERMETTRAIT D'ALLER AU BOUT DE LA RÉFORME DE L'AUTOMATISATION ET DE SUPPRIMER LES CONTRÔLES RÉALISÉS EN PRÉFECTURES 21

4.1. Fondée sur des échanges entre systèmes d'information métier, l'automatisation du versement du FCTVA constitue depuis 2021 une simplification pour ses bénéficiaires 21

4.1.1. Définir l'assiette du FCTVA à partir d'une liste de comptes a permis de limiter les états déclaratifs grâce à la mise en œuvre d'échanges automatisés entre les systèmes d'information comptables et de paiement 21

4.1.2. L'automatisation du versement du FCTVA s'est traduite par une simplification pour les bénéficiaires et une augmentation du taux de recours notamment au profit des petites communes, des centres communaux d'action sociale et des caisses des écoles 23

4.2. Les règles inspirées du droit fiscal, notamment le principe d'absence de double compensation, justifient le maintien de traitements manuels complexes qui sont potentiellement à l'origine d'indus 24

4.2.1. Les immobilisations pour les lesquelles les collectivités locales ont bénéficié d'une compensation au titre du FCTVA, cédées à des tiers non éligibles, doivent faire l'objet d'un reversement à l'État 24

4.2.2. Les immobilisations partagées peuvent faire l'objet de versements du FCTVA dont le montant est établi en fonction de leurs différents usages et au prorata de leur utilisation 25

4.3. La nature des conditions imposées aux dépenses pour être éligibles au FCTVA justifie le maintien de contrôles en préfecture dont la pertinence et l'efficacité sont néanmoins incertaines 26

4.3.1. Les erreurs en termes d'imputation comptable ou d'assujettissement à la TVA des dépenses éligibles et celles liées à un défaut de contrôle des opérations complexes d'investissement constituent les trois principaux risques d'indus 26

4.3.2. Le comptable public s'assure de la bonne imputation comptable des dépenses et de l'assujettissement des activités des collectivités locales à la TVA 27

4.3.3. Le contrôle exercé par les préfectures apparait comme partiellement redondant avec celui des comptables publics 27

4.4. Supprimer les conditions d'éligibilité de nature fiscale permettrait d'aller au bout de l'automatisation et de faciliter la gestion du FCTVA tant pour l'État que pour les collectivités locales 28

5. DEUX OPTIONS SONT IDENTIFIÉES POUR RÉALISER DES ÉCONOMIES : REVENIR SUR UNE PARTIE DES ÉLARGISSEMENTS RÉCEMMENT APPORTÉS AU FCTVA OU PLAFONNER ANNUELLEMENT LE MONTANT DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES 30

5.1. A régime constant, la dépense associée au FCTVA devrait passer de 7,4 Md€ à 8,1 Md€ entre 2024 et 2025, se stabiliser autour de 8,4 Md€ entre 2026 et 2028 puis atteindre 9,5 Md€ en 2029 30

5.2. Des changements du taux ou de l'assiette permettraient de réaliser des économies pour la dépense de l'État, tandis qu'une réforme des régimes de versement n'aurait que des effets de trésorerie 33

5.2.1. Revenir sur les trois ajouts à la liste des bénéficiaires du FCTVA opérés depuis 2004 n'aurait qu'un effet marginal sur le montant du FCTVA 33

5.2.2. Décider en 2026 de revenir sur les élargissements de l'assiette des dépenses éligibles opérés depuis l'an 2000, dont l'ajout de dépenses de fonctionnement, permettrait de réaliser une économie estimée à 1 200 M€ à compter de 2028 33

5.2.3. Revenir sur le « coup de pouce » opéré lors de la hausse du taux de FCTVA en 2015 conduirait à une économie estimée à 60 M€ en 2026, 260 M€ en 2027 et à 330 M€ en 2028 34

5.2.4. La suppression du régime N permettrait une économie de trésorerie de l'ordre de 1 Md€ en 2026, au prix d'une augmentation du même montant des restes à payer 36

5.3. Le retour à un prélèvement sur recettes plafonné permettrait à l'État de retrouver une maîtrise pérenne des dépenses de FCTVA sans impact majeur sur les plans d'investissement des collectivités locales 38

5.3.1. L'harmonisation des dates de versement du FCTVA et son plafonnement annuel permettraient de maîtriser les dépenses de l'État et de simplifier le dispositif 38

5.3.2. La mise en place d'un prélèvement sur recettes plafonné n'est pas de nature à remettre en cause les plans pluriannuels d'investissements des collectivités 41

5.4. Le lissage du cycle des dépenses de FCTVA par un décalage des paiements est à écarter car il ne permet pas de réaliser d'économies budgétaires et est complexe à mettre en œuvre 41

SYNTHESE

L'objet de cette annexe est de présenter le fonctionnement du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), principale contribution de l'État à la section d'investissement du budget des collectivités locales (7,4 Md€ en 2024 contre 5,0 Md€ en 2017), et de documenter des économies possibles par rapport à l'évolution tendancielle.

Prélèvement sur recettes de l'État (PSR)[1], le FCTVA s'est substitué en 1978 à une dotation d'équipement, créée en 1975, dont le montant était plafonné et dont l'objectif était de dynamiser l'investissement local afin de relancer l'économie dans le contexte du premier choc pétrolier. Par la suite, le FCTVA a été pérennisé sous forme de PSR, son montant déplafonné et son objet détourné vers une compensation forfaitaire de la TVA acquittée par ses bénéficiaires sur certaines dépenses et qu'ils ne peuvent récupérer par la voie fiscale. De fait, les collectivités locales appréhendent actuellement le FCTVA comme une restitution de la TVA qui leur serait due, ce que ne permettent pourtant pas les règles européennes en matière de TVA (*cf.* partie 1).

En pratique et en droit, le FCTVA constitue pour ses bénéficiaires, regroupant pour l'essentiel des collectivités locales, une subvention d'investissement dont le montant est déterminé sur la base d'une assiette de dépenses éligibles à laquelle est appliqué un taux de compensation forfaire. Depuis 1980, les paramètres d'attribution du FCTVA ont évolué à maintes reprises (*cf.* partie 3) :

- la liste des bénéficiaires du FCTVA s'est progressivement élargie : elle comprend non seulement toutes les collectivités locales mais aussi leurs groupements à fiscalité propre et les syndicats mixtes sous certaines conditions. Certains bénéficiaires indirects ont été ajoutés dans les années 2000 (conservatoire national du littoral, canal Seine-Nord Europe) ;
- l'assiette des dépenses éligibles n'a cessé de s'étendre, le dernier ajout datant de 2024. Aussi, le FCTVA compense forfaitairement la TVA appliquée non seulement aux dépenses d'investissement éligibles des bénéficiaires, mais aussi à une partie de leurs dépenses de fonctionnement, ce qui représente une dépense supplémentaire estimée à 490 M€ au titre de 2024. Au total, les extensions successives de l'assiette depuis 2000 représentent de l'ordre de 15 % de l'enveloppe annuelle de FCTVA ;
- la révision à la hausse du taux de compensation du FCTVA en 2015, qui est fixé dans la loi sans référence au taux de la TVA ;
- sans conséquence sur la dépense dans la durée, des évolutions ont été apportées aux régimes de versement du FCTVA qui, selon les bénéficiaires, sont contemporains à la date de réalisation des dépenses éligibles ou différés jusqu'à deux ans après. Le FCTVA a également connu une évolution majeure en termes de gestion en 2021, passant d'une dotation attribuée sur la base de critères juridiques et d'états déclaratifs manuels à une dotation versée automatiquement, sur la base d'une assiette de comptes éligibles énumérés dans un arrêté interministériel définissant l'assiette du FCTVA. Simplification tant pour les services de l'État que pour les bénéficiaires, l'automatisation du versement n'est pas allée à son terme du fait du maintien d'états déclaratifs rendus nécessaires par l'interdiction d'une double compensation de la TVA acquittée par la voie fiscale et par le FCTVA d'une part, et par la restitution partielle prévue au moment de la cession d'une immobilisation d'autre part (*cf.* 4).

[1] Prévus à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances, les prélèvements sur recettes (PSR), parmi lesquels figure le FCTVA, sont inscrits en 1ère partie de la loi de finances (partie recettes) et « *constituent une technique budgétaire dérogatoire permettant de présenter certaines opérations comme des moindres recettes de l'État et non comme des dépenses* ». Cour des Comptes note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021.

Dans la partie 5, la mission présente différentes pistes destinées à en simplifier le fonctionnement et à réaliser des économies sur cette dépense dont l'évolution n'est actuellement pas pilotable par l'État et attribuée sans considération de ressources et de charges des collectivités locales. La première option étudiée combine des mesures d'ordre paramétrique (dépenses éligibles, taux notamment). La seconde option vise à réformer en profondeur le FCTVA pour le transformer en prélèvement sur recettes plafonné en conservant un seul régime de versement. Son attribution sous forme de subvention d'investissement, totalement découplée du système de TVA, serait calculée en fonction d'un taux de concours en fonction des dépenses d'investissement et pourrait être davantage ciblée sur les collectivités qui ont le plus besoin du soutien de l'État.

1. Le fonds de compensation pour la TVA est une subvention d'investissement dont le montant est proportionnel à celui des dépenses réalisées au sein d'une assiette fixée par arrêté interministériel

Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) constitue une subvention d'investissement au profit des collectivités locales[2], prélevée sur les recettes de l'État, dont les règles d'attribution sont régies par quatre paramètres :

- **bénéficiaires** : la liste des bénéficiaires du FCTVA est fixée par la loi. Ils peuvent y prétendre pour les seules activités pour lesquelles ils ne sont pas assujettis à la TVA (principe d'absence de double compensation) ;
- **assiette de dépenses éligibles** : la liste des dépenses pouvant faire l'objet d'une compensation au titre du FCTVA est fixée par un arrêté interministériel, qui identifie les numéros de comptes éligibles ;
- **taux forfaitaire de compensation** : le taux de compensation applicable à l'assiette des dépenses éligibles est actuellement fixé par la loi à 16,404 %, sauf pour les dépenses de fonctionnement liées à l'informatique en nuage ;
- **régime de versement** : selon la typologie de bénéficiaires, le versement peut avoir lieu l'année où la dépense est réalisée, l'année suivante ou encore deux ans plus tard. On parle de régime N, N+1 et N+2.

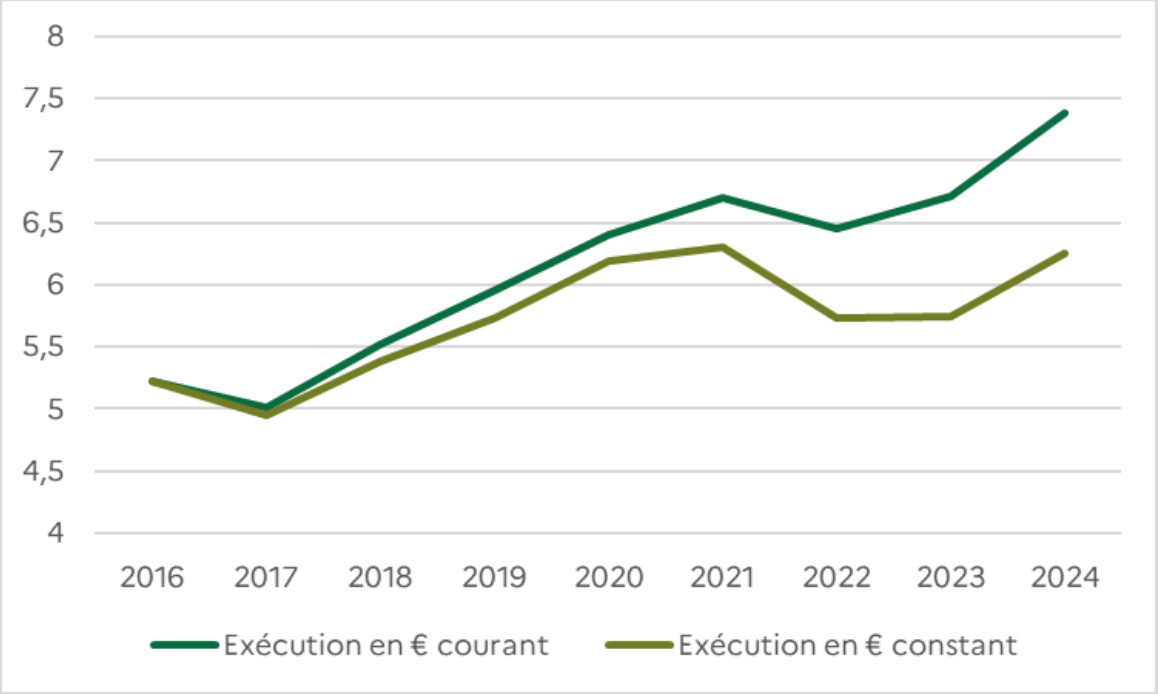
Le montant de FCTVA attribué à chaque bénéficiaire est calculé par application du taux de 16,404 % au montant des dépenses imputées sur les comptes éligibles. Le montant global de FCTVA versé par l'État en année N se calcule en sommant le FCTVA perçu par chaque bénéficiaire, en tenant compte des effets de décalages induits par les trois régimes de versement.

Sous le double effet de l'élargissement de l'assiette des dépenses éligibles à une compensation au titre du FCTVA (*cf.* 3), et de la dynamique de ces dépenses, le niveau de FCTVA a augmenté de plus de 40 % entre 2016 et 2024 (et de 20 % en euros constants[3]), passant de 5,2 Md€ à 7,4 Md€ (*cf.* graphique 1).

[2] Sur le plan comptable, il s'agit en fait d'un fonds d'investissement (classe 10) et non d'une subvention d'investissement (classe 13). Dans les faits, il possède toutes les caractéristiques d'une subvention d'investissement, s'agissant d'une recette versée par l'État venant abonder la section d'investissement du budget des collectivités locales.

[3] Après prise en compte de l'inflation *via* l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Graphique 1 : Évolution des dépenses de FCTVA en Md€ constants et courants



Source : Données DGCL

2. À l'origine subvention d'investissement visant à dynamiser l'investissement local, l'introduction de la notion de compensation de la TVA s'est accompagnée d'ambiguïtés persistantes sur la nature du FCTVA

2.1. Le FCTVA a pérennisé un concours financier, crée initialement sous forme de dotation budgétaire, pour stimuler l'investissement local dans un contexte de crise économique et dont la répartition était péréquée et le montant total plafonné

Précédant le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), le fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) a été créé en 1975 dans le contexte du premier choc pétrolier[4]. L'objectif de ce fonds était de dynamiser les investissements locaux pour participer à la relance de l'économie. **Dotation budgétaire inscrite au budget du ministère de l'Intérieur dont le montant était plafonné**, le FECL était versé selon une clef de répartition qui prenait en compte des indicateurs de pression et de richesse fiscales, ce qui **introduisait ainsi une forme de péréquation**. Le FECL ne faisait par ailleurs pas référence au montant de TVA réellement acquitté par les collectivités locales au titre de l'achat de leurs équipements.

[4] Article 13 de la loi de finances rectificative pour 1975.

Dès 1977, l'objectif que cette dotation soit pérennisée et vienne compenser la TVA acquittée par les collectivités locales a été retenu[5], mais le taux de compensation est resté pendant six ans déterminé par le rapport entre le montant des crédits inscrits dans la loi de finances et la valeur de l'assiette de dépenses éligibles à un remboursement.[6] **C'est seulement à partir de 1983 que la FCTVA a évolué vers une logique de compensation de la TVA, en devenant un prélèvement sur les recettes de l'État (PSR) non plafonné**[7], dont le rythme de progression dépendait par nature des investissements réalisés par les collectivités locales. Le lien entre le FCTVA et le système de TVA a ensuite été renforcé en 1985 puis 1989 par l'introduction de deux conditions relatives aux dépenses éligibles à un versement du FCTVA : les dépenses éligibles doivent avoir effectivement supporté de la TVA, mais ne pas avoir fait l'objet d'une restitution par voie fiscale[8].

2.2. Considérant avoir droit au remboursement de la TVA dont elles s'acquittent, les collectivités locales considèrent le FCTVA comme un dû, ce qui n'est pas fondé juridiquement

2.2.1. Les collectivités locales appréhendent le FCTVA comme un droit à remboursement de la TVA qu'elles acquittent et non comme une subvention d'investissement accordée par l'État

Les collectivités locales appréhendent le FCTVA comme une restitution de la TVA, dont elles s'acquittent sur leurs dépenses d'investissement, qui constituerait un dû et ne saurait donc supporter aucune restriction. C'est dans ces conditions qu'à la suite d'un référé de la Cour des comptes de 2021 recommandant de convertir le FCTVA en dotation et de « *regrouper les différents concours de l'État à l'investissement public local en une seule dotation totalement déconcentrée* »[9], l'association des maires de France (AMF) a exprimé une opposition ferme à cette proposition, au motif que le FCTVA obéirait à une « *logique de remboursement* » de la TVA acquittée et non à celle d'une dotation[10].

Le FCTVA ne constitue pourtant pas une restitution de la TVA. En effet, l'État a la faculté de modifier unilatéralement l'assiette des dépenses éligibles par voie d'arrêté, et peut faire évoluer chaque année la liste de ses bénéficiaires et le taux de compensation en loi de finances. Par ailleurs, le taux de compensation est fixé sans référence au taux de TVA. Ainsi, l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'administration (IGA) considéraient déjà en 1992 que « *Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée n'est pas un véritable fonds ; il n'est doté ni de la personnalité morale, ni même de l'autonomie financière. Cette appellation vise seulement à solenniser une action de l'État et à donner une apparence de pérennité à un financement autorisé chaque année par la loi de finances.* »[11]**.** Dans ce cadre, le FCTVA s'apparente plutôt à une dotation ou à une subvention d'investissement.

---

[5] Les dotations budgétaires ouvertes chaque année au FECL sont « *destinées à permettre progressivement le remboursement intégral de la taxe à la valeur ajoutée acquittée par les collectivités locales et leurs groupements sur leurs dépenses réelles d'investissement.* », selon l'article 54 de la loi de finances pour 1977, codifié à l'article L1615-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

[6] En application de l'article 66 la loi de finances pour 1978.

[7] Source : rapport IGF IGA sur l'investissement des collectivités territoriales, octobre 2023, Annexe V, encadré 7 ; rapport IGF IGA sur le fonctionnement du FCTVA, septembre 1992.

[8] Décrets n°85-1378 du 26 décembre 1985 et n°89-645 du 6 septembre 1989.

[9] Référé du 11 mai 2021 relatif aux concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local.

[10] Observations de l'AMF au Premier président de la Cour des comptes sur le référé du 11 mai 2021, 27 août 2021.

[11] Rapport IGF IGA sur le fonctionnement du FCTVA, septembre 1992.

2.2.2. Non assujetties à la TVA, les collectivités locales ne peuvent prétendre à sa restitution fiscale, mais l'État peut la compenser grâce à une subvention répartie *au prorata* de leurs dépenses

En application des principes généraux régissant **la TVA, celle-ci n'est récupérable par la voie fiscale que lorsque l'acteur économique qui la supporte y est assujetti** ou, dans le cas des personnes morales de droit public, lorsque les dépenses se rattachent à un secteur taxable[12].

Cette règle s'applique notamment aux collectivités locales pour leurs activités administratives. Le droit européen[13] énonce en effet, par dérogation à la règle générale de l'assujettissement de toute activité de nature économique, que « *les États, les régions, les départements, les communes et les autres organismes de droit public ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques, même lorsque, à l'occasion de ces activités ou opérations, ils perçoivent des droits, redevances, cotisations ou rétributions* ». Il est néanmoins prévu par exception que ces organismes de droit public *« doivent être considérés comme des assujettis pour ces activités ou opérations dans la mesure où leur non-assujettissement conduirait à des distorsions de concurrence d'une certaine importance* ». En cohérence avec les règles européennes, le Code général des impôts prévoit également que : « *Les personnes morales de droit public ne sont pas assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée pour l'activité de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsque leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsions dans les conditions de la concurrence* » [14].

Lorsqu'elles ne sont pas assujetties à la TVA, et notamment pour toutes leurs activités de service public, les collectivités locales ne peuvent donc pas prétendre à la restitution de la TVA par la voie fiscale.

L'apparente incompatibilité entre le FCTVA et le droit européen en matière de TVA[15] se résout sur le plan juridique, car le FCTVA ne constitue pas une restitution fiscale de la TVA acquittée[16] mais une subvention d'investissement dont les modalités d'attributions, assises sur les dépenses d'investissement réalisées, conduisent sur le plan budgétaire à compenser approximativement la TVA acquittée (*cf.* encadré 1).

---

[12] *Cf.* article 9, paragraphe 1, 1er et 2e alinéas de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée et article 209 de l'annexe II au Code général des impôts.

[13] Paragraphe 1 de l'article 13 de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA.

[14] Premier alinéa de l'article 256 B du Code général des impôts.

[15] Comme l'indiquait le rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée Nationale du 7 juillet 1999, cette apparente incompatibilité a déjà été pointée lors du débat parlementaire portant sur la création du Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL), auquel s'est substitué le FCTVA, le ministre de l'Intérieur évoquait alors des incompatibilités susceptibles de l'affecter : « *On aurait pu imaginer de rembourser la TVA sur les équipements des collectivités locales. Mais cela nous aurait mis en contradiction complète avec les engagements souscrits par la France dans le cadre de l'harmonisation fiscale européenne.* » (Intervention de M. Michel Poniatowski, J. O. Débats, Sénat, 21 mai 1975). En 1989, le ministre du Budget de l'époque affirmait encore : « *S'agissant du FCTVA, je souhaite que l'on n'en parle pas trop, parce qu'il n'est pas d'une conformité absolue à la 6ème directive européenne. » (Intervention de M. Michel Charasse, J.O.* Débats, Sénat, 23 juin 1989).

[16] Le fait même que l'assiette des dépenses éligibles soit différente de celle des dépenses grevées de TVA le différencie d'un dispositif de restitution fiscale.

Annexe IV

Encadré 1 : Avis du comité de la TVA[17] concernant la possibilité pour un État de compenser la TVA

Composé de représentants des États membres et de la Commission européenne, le comité de la TVA a été institué par la directive européenne sur la TVA afin de favoriser l'application uniforme de ses dispositions. Il examine notamment des questions concernant cette application soulevées par la Commission ou par un État membre. Au terme de leur examen, le comité de la TVA peut convenir d'orientations pour y répondre. Dans son document de travail n° 705, le comité a étudié la question de la conformité de la compensation de la TVA avec le droit européen :

« Le comité de la TVA reconnait presque à l'unanimité que, sans préjudice de l'article 351 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, si un accord international prévoit une exonération de la TVA, celle-ci ne peut être accordée dans le cadre du système du TVA qu'à condition qu'une base juridique à cet effet figure dans la directive TVA ou que cette base soit prévue par la procédure visée à l'article 396 de ladite directive. Toutefois, en l'absence d'une telle base dans la directive TVA, le ***Comité de la TVA estime presque à l'unanimité que les États membres peuvent prévoir, en dehors du système de TVA, la mise en place d'un mécanisme de compensation du montant perçu au titre de la TVA****, pour autant que ce mécanisme respecte les principes fondamentaux du marché intérieur et les règles sur les aides d'*État *et qu'il n'entraine pas de diminution de l'assiette TVA utilisée pour calculer les ressources propres. »*

Source : Lignes directrices des réunions du comité de la TVA : lignes directrices découlant de la 94ème réunion du 19 octobre 2011 document A – taxud.c.1(2012)97732 – 714.

[17] Le comité de la TVA a été institué par l'article 398 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, afin de favoriser l'application uniforme de ses dispositions.

3. Les critères actuels d'attribution du FCTVA résultent d'élargissements successifs tant de la liste des bénéficiaires que de l'assiette des dépenses éligibles, ce qui a contribué à en augmenter le coût

3.1. Ne se limitant pas aux seules collectivités locales, la liste des bénéficiaires du FCTVA a connu des ajouts successifs entre 1977 et 2016

À l'origine, les bénéficiaires du fonds étaient limités aux communes, à leurs groupements à fiscalité propre et aux départements[18]. La liste de ces bénéficiaires s'est ensuite progressivement élargie notamment aux régions lors de leur création en 1983, mais également aux syndicats mixtes dont tous les membres sont éligibles au FCTVA ou encore aux services d'incendie et de secours.

Outre les bénéficiaires du FCTVA désignés par voie législative[19], d'autres entités ajoutées entre 1990 et 2016 peuvent être considérées comme des bénéficiaires indirects (*cf.* tableau 1). En effet, certaines dépenses des collectivités locales réalisées sous forme **d'investissement ou de subvention d'équipement au profit de tiers sont également éligibles au FCTVA**[20] **:**

- depuis 1990[21], les dépenses d'investissement portant sur les dépenses de construction ou d'extension d'établissements d'enseignement supérieur pour lesquels l'État a confié la maitrise d'ouvrage à des collectivités locales ou à leurs groupements par le biais d'une convention[22] ;
- depuis 1998[23], les dépenses d'investissement portant sur des biens dont les collectivités locales n'ont pas la propriété, dans le cadre de travaux de lutte contre les risques naturels (avalanches, glissements de terrains, inondations, incendies, ainsi que des travaux de défense contre la mer, des travaux pour la prévention des incendies de forêt), présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence ;
- depuis 2004[24], les dépenses d'investissement réalisées sur des immeubles du conservatoire national du littoral, sous réserve de l'existence d'une convention entre le conservatoire et la collectivité locale[25] ;
- depuis 2009, les dépenses d'investissement réalisées sur le domaine public fluvial de l'État[26]. La loi prévoit la possibilité d'une expérimentation d'une durée de six années visant à rendre compétente la collectivité locale pour aménager et exploiter le domaine sans transfert de propriété durant l'expérimentation, et avec un droit à transfert de la propriété à l'issue de l'expérimentation. L'État et la collectivité locale signent alors une convention qui encadre la mise en œuvre de cette expérimentation[27] ;

---

[18] Article 54 de la loi de finances pour 1977.

[19] Article L1615-2 du Code général des collectivités locales.

[20] *Ibid*.

[21] Article 18 de la loi n° 90-587 du 4 juillet 1990.

[22] Article L. 211-7 du code de l'éducation.

[23] Loi n°98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

[24] Loi n°2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

[25] Onzième alinéa de l'article L. 1615-2 du Code général des collectivités territoriales.

[26] Loi n°2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

[27] Dixième alinéa de l'article L. 1615-2 du Code général des collectivités territoriales., sous réserve que les dépenses des collectivités locales soient réalisées dans le cadre d'une convention signée avec VNF sous l'égide de l'article L. 2124-7-1 du code général de la propriété publique, ayant pour objet l'aménagement. L'entretien et l'exploitation de son domaine public fluvial en vue d'assurer sa valorisation (par exemple via la production d'hydroélectricité), ne sont pas en revanche éligibles au FCTVA.

- depuis 2016[28], les subventions d'équipement versées à l'établissement public « Société du Canal Seine-Nord Europe »[29]

Tableau 1 : Liste des bénéficiaires actuels du FCTVA et montants de FCTVA perçus en 2024 (en M€)

Type de bénéficiaire	Première année de bénéfice	Montant FCTVA 2024 (M€)
Bénéficiaires directs		
Communes	1977	3 238
Intercommunalités	1977	1 419
Départements	1977	1 407
Syndicats	1977	300
Services départementaux d'incendie et de secours	1981	112
Centres communaux d'action sociale	1981	34
EPA, régies et GIP		4
Caisses des écoles	1981	Non Disponible (N.D.)
Centre national de la fonction publique territoriale	1981	N.D.
Régions	1983	632
Centre de gestion de la fonction publique territoriale	1989	<1
Bénéficiaires indirects		
Établissements d'enseignement supérieur	1990	N.D.
Propriétaires d'un bien faisant l'objet de travaux de lutte contre les risques naturels	1998	N.D.
Conservatoire national du littoral	2004	<1
État pour son domaine fluvial	2009	<2
Société du canal Seine-Nord Europe	2016	<1

Sources : Données OFGL, données DGCL pour les bénéficiaires indirects.

Note de lecture : Les montants des bénéficiaires directs s'additionnent entre eux, étant exclusifs ; ceux des bénéficiaires indirects ne s'additionnent pas, étant comptabilisés au titre de l'un ou l'autre des bénéficiaires directs. À titre d'exemple, une commune réalisant un investissement sur un bâtiment du conservatoire du littoral se verra attribuer le montant de FCTVA correspondant.

3.2. Les neuf extensions successives depuis 2000 de l'assiette du FCTVA, qui ne se limite plus aux seules dépenses d'investissement depuis 2016, représentent actuellement 15 % du montant de FCTVA attribué

Depuis l'an 2000, l'assiette des dépenses éligibles à compensation a connu des extensions successives, qui ont contribué à la hausse des dépenses de FCTVA. Pour estimer la part de la hausse liée à ces extensions, la mission a retenu une méthode détaillée dans l'encadré 2.

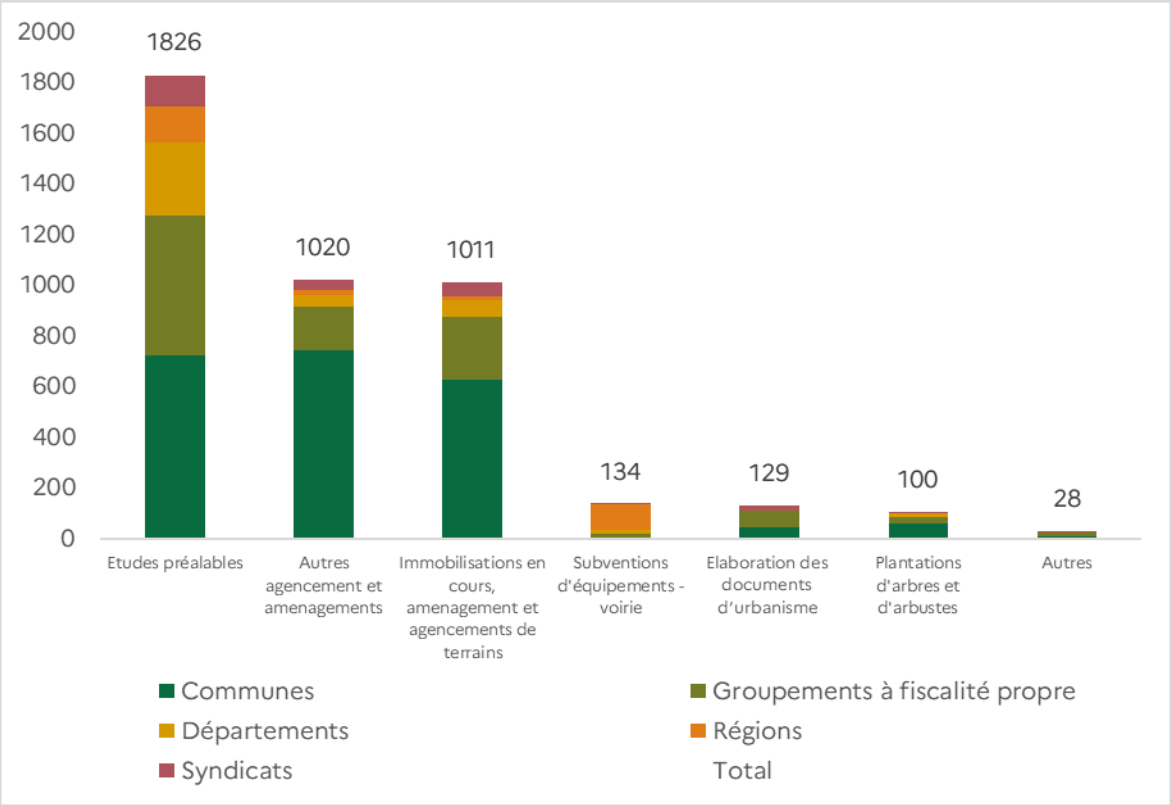
[28] Ordonnance n°2016-489 du 21 avril 2016 relative à la Société du Canal Seine-Nord Europe.

[29] Douzième alinéa de l'article L. 1615-2 du Code général des collectivités territoriales.

3.2.1. L'assiette des dépenses d'investissement éligibles a été étendue à six reprises depuis l'an 2000, ce qui représente près de 700 M€ de compensation au titre du FCTVA sur les dépenses de 2024

Depuis le début des années 2000, l'assiette des dépenses d'investissement éligibles au FCTVA a connu des ajouts successifs qui ont contribué la hausse des dépenses de FCTVA pour l'État. En particulier, **la prise en compte des dépenses relatives aux études préalables** en 2003, et plus récemment celles des **autres agencements et aménagements et des immobilisations en cours, agencements et aménagements de terrains** représentent en 2024 plus de 3,8 Md€ de dépenses éligibles, soit **un versement estimé de 600 M€ de FCTVA** (plus de 8 % du montant total du FCTVA). Au total, l'ensemble des comptes ajoutés en section d'investissement représente un montant de dépenses de 4,1 Md€ en 2024 pour près de 700 M€ de FCTVA attribué (*cf.* tableau 2 et graphique 2).

Graphique 2 : Estimation pour l'année 2024 et par strate de collectivités du montant des dépenses d'investissement devenues éligibles au FCTVA depuis 2000 (en M€)



Source : Données OFGL sur la base des comptes de gestion DGFIP (nomenclatures M57, M57A, M14, M14A), calculs mission.

Note de lecture : Le montant des dépenses éligibles est estimé sur la base des soldes des comptes des communes, groupements à fiscalité propre, départements, régions et syndicats (budgets principaux et budgets annexes).

Annexe IV

Tableau 2 : Liste des dépenses d'investissement devenues éligibles au FCTVA depuis 2000, estimation des montants des dépenses éligibles et des montants de FCTVA associés en 2024 (en M€)

Compte	Date	Référence	Montant (M€)	
			De l'investissement	Du FCTVA
Dépenses relatives aux études préalables (compte 2031)	2003	▪ Article 59 de la loi du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 ▪ Article L.1615-7 CGCT ▪ Circulaire MCTB0510010C	1 826	300
Dépenses relatives aux études, à l'élaboration, à la modification et à la révision des documents d'urbanisme suivants (compte 202) : ▪ Schémas de cohérence territorial (SCOT) ▪ Plans locaux d'urbanisme (PLU) ▪ Cartes communales visées aux article L. 124-1 et suivants du Code de l'urbanisme ▪ Plans d'occupation des sols ▪ Plans de sauvegarde	2004	▪ Article 2 de la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat ▪ Article L. 121-7 du Code de l'urbanisme ▪ Circulaire NORLBLB0410062C	129	21
Subventions d'équipements ou fonds de concours versés par les bénéficiaires du FCTVA en matière de voirie routière[30] (compte 204114)	2005	▪ Loi du 13 aout 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ▪ Article L.1615-2 CGCT ▪ Circulaire NORMCTB0510010C du 22 juillet 2005 relative au FCTVA ▪ Circulaire NORINTB1310845C du 21 juin 2013 relative au FCTVA	134	22
Dépenses correspondant à des travaux réalisés à compter du 1er janvier 2005 sur les monuments historiques inscrits ou classés appartenant à des collectivités locales, quels que soient l'affectation finale et éventuellement le mode de location ou de mise à disposition de ces édifices	N.D.	▪ Article 31 de la loi n°2006-1666 de finances pour 2007 ▪ Article L.1615-7 CGCT ▪ Circulaire NORINTB070040C relative au FCTVA	Non Disponible (N.D)	N.D.

[30] Sauf pour les communes ayant signé avant le 1er janvier 2005 des conventions afférentes à des opérations relevant d'un plan qualité route au sein des contrats de plan État-régions

Annexe IV

Compte	Date	Référence	Montant (M€)	
			De l'investissement	Du FCTVA
▪ Centres d'incendie et de secours (21315, 217315) ▪ Réseaux de transmission (21535, 217535) ▪ Réseaux d'alerte (21536, 217536) ▪ Installations, matériel et outillage de cantines scolaires (215741) ▪ Installations, matériel et outillage des colonies de vacances (215742) ▪ Matériels roulants (217561) ▪ Autres matériels et outillages d'incendie et de défense civile (217568)	2022	Arrêté du 17 décembre 2021	12	2
▪ Plantations d'arbres et d'arbustes (2121, 21721) ▪ Autres agencements et aménagements (2128, 21728) ▪ Immobilisations en cours – agencements et aménagements de terrains (2312)	2024	Arrêté du 30 janvier 2024	2 033	333

Source : Données OFGL sur la base des comptes de gestion DGFIP (nomenclatures M57, M57A, M14, M14A), calculs mission.

Note de lecture : Le montant des dépenses éligibles est estimé sur la base des soldes des comptes des communes, groupements à fiscalité propre, départements, régions et syndicats (Budgets principaux et budgets annexes). Le montant de FCTVA est estimé en appliquant le taux de 16,404 %

3.2.2. Depuis 2016, des recettes de fonctionnement sont devenues également éligibles au FCTVA, ce qui représente près de 500 M€ de compensation au titre du FCTVA sur les dépenses de 2024

Des dépenses de fonctionnement sont pour la première fois devenues éligibles au FCTVA en 2016 : il s'agissait des dépenses **d'entretien des bâtiments publics et de la voirie**, bientôt suivies par l'entretien des réseaux en 2020 puis par la fourniture de prestations de solutions relevant de l'informatique en nuage en 2021 (*cf.* tableau 3), cette dernière bénéficiant d'un taux de compensation réduit à 5,6 % (*cf.* 3.3). La prise en compte des dépenses de fonctionnement éligibles de 2024 se traduit par un montant de FCTVA estimé par la mission à 490 M€[31].

Tableau 3 : Liste des dépenses de fonctionnement devenues éligibles au FCTVA, estimation des montants de ces dépenses éligibles et de FCTVA associés en 2024 (en M€)

Compte	Date	Référence	Montant (M€)	
			De l'investissement	Du FCTVA
Entretien des bâtiments publics (compte 615221)	2016	Loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 - art. 34	956	157
Entretien de la voirie (compte 615231)	2016	Loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 - art. 34	1 515	248
Entretien des réseaux payés (compte 615232)	2020	Loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020	444	73
Fourniture de prestations de solutions relevant de l'informatique en nuage (compte 65811)	2021	Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021	172	10

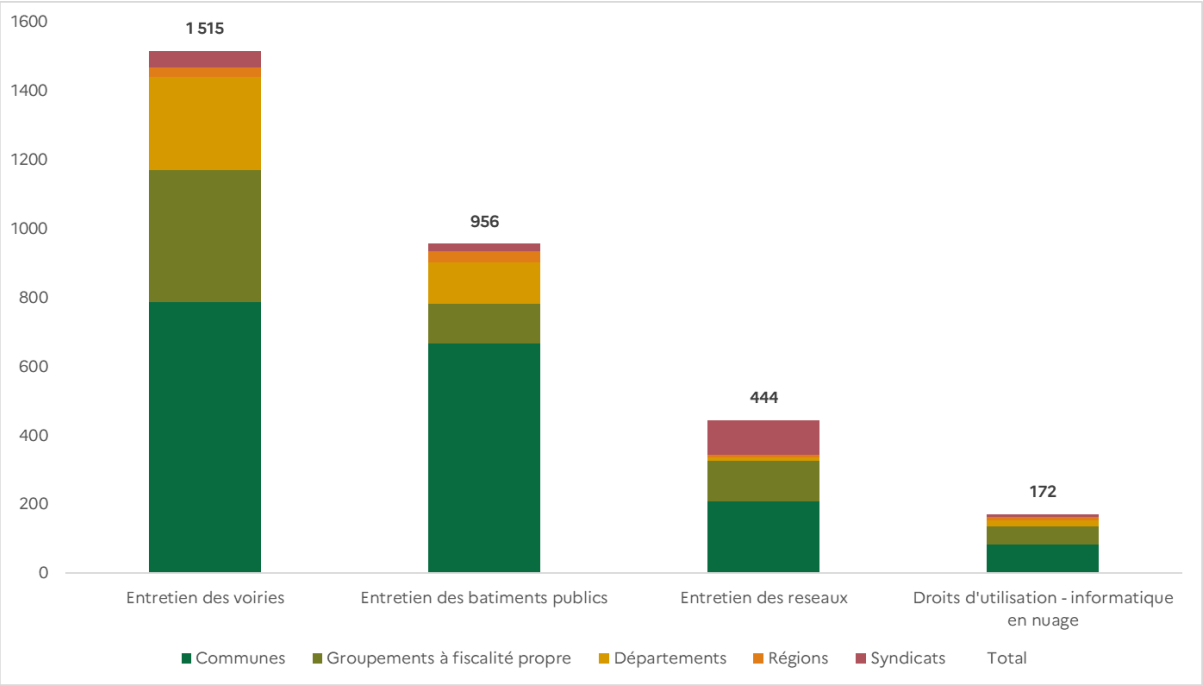
Source : Légifrance ; Données OFGL sur la base des comptes de gestion DGFIP (nomenclatures M57, M57A, M14, M14A), calculs mission.

Note de lecture : Le montant des dépenses éligibles est estimé sur la base des soldes des comptes des communes, groupements à fiscalité propre, départements, régions et syndicats (Budgets principaux et budgets annexes). Le montant de FCTVA est estimé en appliquant le taux de 16,404 %.

[31] Cette estimation est supérieure à celle de la DGCL (370 M€) pour les dépenses de FCTVA 2024 associées aux dépenses de fonctionnement des collectivités, pour deux raisons : tout d'abord, la DGCL calcule des dépenses de FCTVA exécutées en 2024, qui viennent en majorité compenser des dépenses antérieures de la part des collectivités, alors que la mission évalue le montant de FCTVA qui vient compenser des dépenses réalisées en 2024, dans un contexte haussier ; par ailleurs, la mission calcule le montant de FCTVA sur la base des dépenses consolidées (budgets principaux et budgets annexe), alors que certains budgets annexes ne sont pas éligibles au FCTVA.

Annexe IV

Graphique 3 Estimation pour l'année 2024 et par catégories de collectivités du montant des dépenses de fonctionnement éligibles au FCTVA, ajoutées depuis 2016 (en M€)



Source : Données OFGL sur la base des comptes de gestion DGFIP (nomenclatures M57, M57A, M14, M14A), calculs mission.

Note de lecture : Le montant des dépenses éligibles est estimé sur la base des soldes des comptes des communes, groupements à fiscalité propre, départements, régions et syndicats (Budgets principaux et budgets annexes).

Encadré 2 : Méthode d'évaluation des montants de FCTVA associés aux extensions successives de l'assiette opérées depuis l'an 2000

Les dépenses de FCTVA associées aux extensions de l'assiette des dépenses éligibles sont évaluées de la manière suivante :

- identification des comptes concernés par les extensions successives ;
- calcul des soldes débiteurs de l'année 2024 (budgets principaux et budgets annexes), sur le périmètre des communes, des groupements à fiscalité propre, des régions, des départements et des syndicats, en nomenclature M57, M57A, M14 et M14A ;
- application d'un taux de 16,404 % pour évaluer le FCTVA associé, sauf pour les dépenses liées à l'informatique en réseau (taux de 5,6 %).

Les principales hypothèses sont les suivantes :

- les soldes des comptes éligibles dans les autres nomenclatures sont négligeables (effet majorant)
- les dépenses des comptes éligibles mais assujettis à la TVA sont considérées comme négligeables (effet minorant). Il s'agit notamment de certains budgets annexes qui ne sont pas éligibles au FCTVA mais dont le solde est pris en compte.

Les comptes étudiés (nomenclature M57) en section fonctionnement sont les suivants :

- 615231 : entretien des voiries
- 615221 : entretien des bâtiments publics
- 615232 : entretien des réseaux
- 65811 : droits d'utilisation - informatique en nuage

Les comptes étudiés (nomenclature M57) en section investissement sont les suivants :

- 202 : élaboration des documents d'urbanisme
- 2031 : études préalables
- 204114 : subventions d'équipements - voirie
- 204115 : subventions d'équipements - patrimoine
- 2121 : plantations d'arbres et d'arbustes
- 2128 : autres agencements et aménagements
- 21315 : centres d'incendie et de secours
- 21535 : réseaux et transmission
- 21536 : réseaux d'alerte
- 215741 : installations, matériel et outillage des cantines scolaires
- 215742 : installations, matériel et outillage des colonies de vacances
- 21721 : plantations d'arbres et d'arbustes
- 21728 : autres agencement et aménagements
- 217315 : centres d'incendie et de secours
- 217535 : réseaux et transmission
- 217536 : réseaux d'alerte
- 217561 : matériel roulant
- 217568 : autre matériel et outillage d'incendie et de défense civile
- 2312 : immobilisations en cours, aménagement et agencements de terrains

Source : Mission.

3.3. Le taux de compensation fixé par la loi étant différent du taux théorique de restitution de la TVA, les montants de FCTVA versés aux bénéficiaires ne correspondent pas aux montants de TVA réellement acquittés

Le taux de compensation actuellement applicable est fixé par la loi[32]. **Il s'établit depuis 2015 à 16,404 %** pour l'ensemble des dépenses éligibles, à l'exception de celles liées à la fourniture de prestations de solutions relevant de l'informatique en nuage, pour lesquelles ce taux s'établit à 5,6 %. Ce taux réduit ne porte que sur une part marginale des dépenses éligibles, de l'ordre de 0,3 %.

[32] Article L. 1615-6 du Code général des collectivités territoriales qui retrace par ailleurs l'évolution de ce taux : I.- *Jusqu'au 31 décembre 2001, les attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont déterminées en appliquant aux dépenses réelles d'investissement, définies par décret en Conseil d'État, un taux de compensation forfaitaire de 16,176 %. En 2002, le taux de compensation forfaitaire est fixé à 15,656 %. À compter de 2003, ce taux est fixé à 15,482 %. Le taux de compensation forfaitaire de 15,482 % est applicable aux dépenses d'investissement éligibles réalisées à compter du 1er avril 2000 par les communautés de communes, les communautés de villes et les communautés d'agglomération. Le taux de compensation forfaitaire est fixé à 15,761 % pour les dépenses éligibles réalisées à compter du 1er janvier 2014. Le taux de compensation forfaitaire est fixé à 16,404 % pour les dépenses éligibles réalisées à compter du 1er janvier 2015. Par dérogation aux dispositions prévues au présent I, le taux de compensation forfaitaire des dépenses mentionnées au 3° du I de l'article L. 1615-1 est fixé à 5,6 %.*

3.3.1. Le lien entre taux de TVA et taux de FCTVA ne repose pas sur des critères objectifs, ce qui s'est traduit par des révisions multiples et notamment par une compensation plus favorable aux collectivités depuis 2015

Le taux de compensation du FCTVA ne correspond pas à une restitution du montant de la TVA acquittée. En effet, il subsiste un écart entre le taux de restitution de la TVA[33] et celui applicable pour le FCTVA. Cet écart a évolué entre 0,21 et 1,72 point de pourcentage et se situe actuellement à 0,26 point de pourcentage.

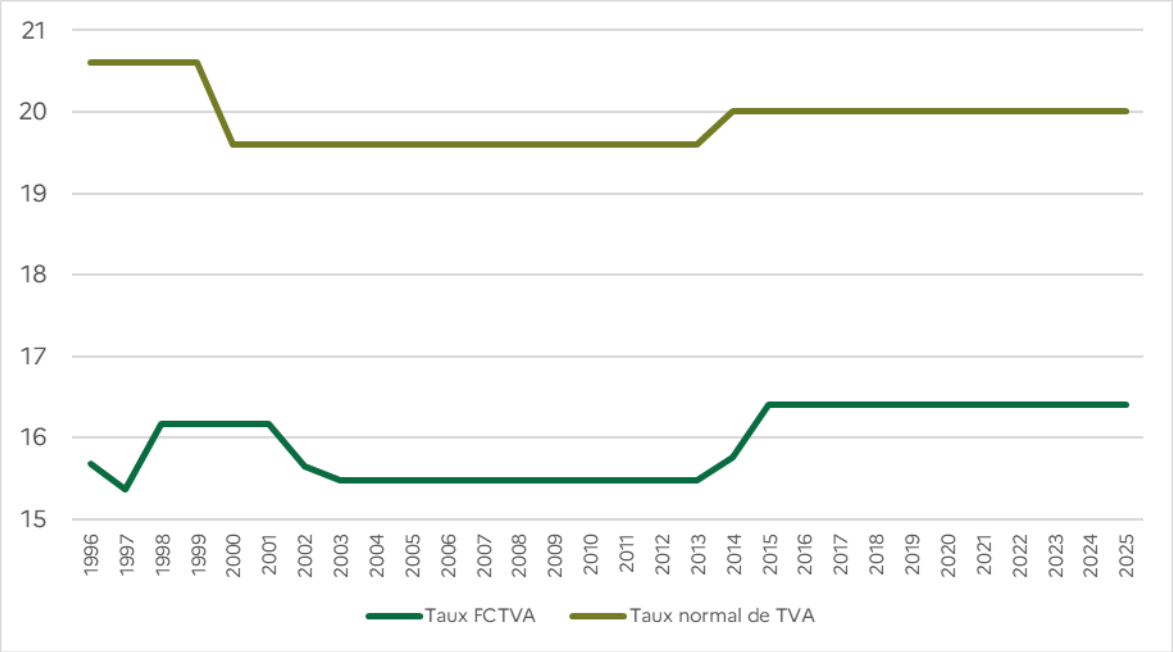
Justifiant cet écart par la contribution de la France au budget de l'Union européenne, une méthode de calcul avait été explicitée en 2000[34] pour justifier le taux du FCTVA applicable à compter de 2003. Ce taux dépendait du taux normal de TVA et de la contribution française au budget de l'Union européenne assise sur une fraction de TVA :

$$\text{Taux du FCTVA} = \frac{\text{Taux normal de la TVA}}{(1 + \text{taux normal de la TVA})} - \text{Contribution de la France au budget de l'Union européenne}$$

Selon cette formule, le taux du FCTVA a été établi à 15,482 % entre 2003 et 2013 car le taux normal de TVA étant alors de 19,6 % et la contribution de la France au budget de l'Union européenne assise sur de la TVA de 0,905 %, la formule *supra* donnait le résultat suivant : 15,482 = 19,6/119,6 – 0,905

Lors de la hausse du taux normal de TVA de 19,6 % à 20 % en 2015, le taux du FCTVA est passé de 15,482 % à 16,404 % (*cf.* graphique 4). Si la formule utilisée en 2003 avait été appliquée, le taux de FCTVA aurait été de 15,762 % et non de 16,404 %. **Cette revalorisation a donc eu pour effet de réduire au bénéfice des collectivités locales l'écart entre la restitution et la compensation appliquée à 0,26 point de pourcentage contre 0,91 point de pourcentage auparavant** (*cf.* graphique 5).

Graphique 4 : Évolution comparée du taux de TVA normal et du taux de FCTVA, en %

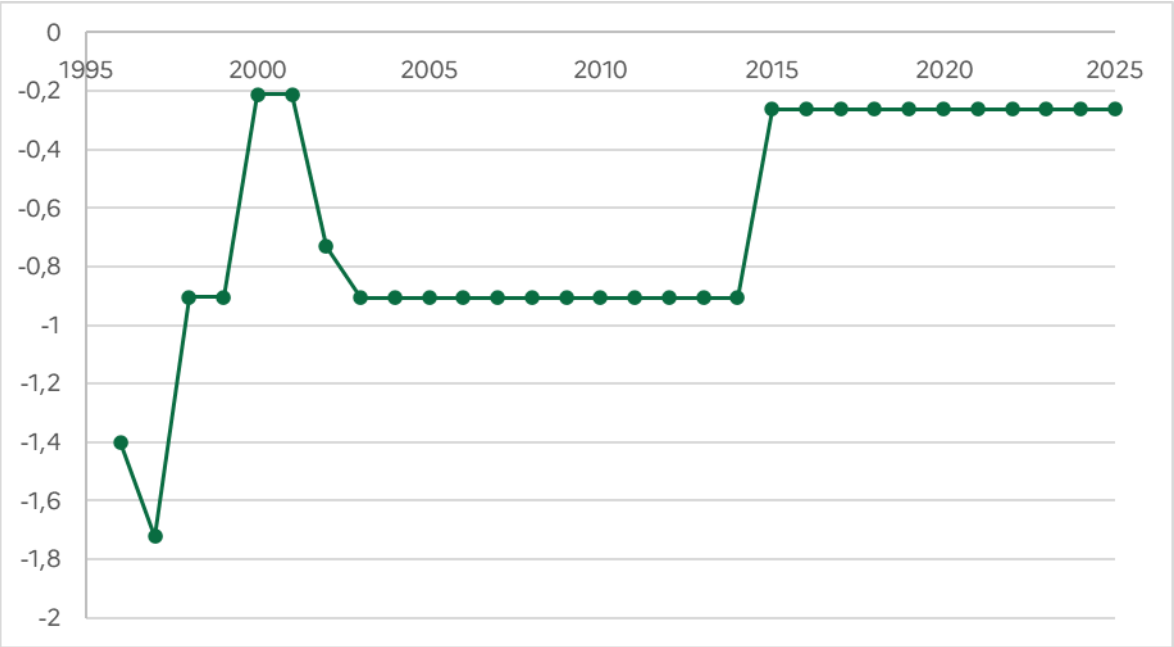


Source : Circulaires DGCL, historique de l'article L. 1615-6 du CGCT

[33] Qui est de x/100+x, avec x le taux de TVA en %.

[34] Circulaire NORINTB0000177C du 28 juillet 2000 portant sur le fonds de compensation pour la TVA.

Graphique 5 : Écart entre le taux du FCTVA et le taux qu'il aurait fallu appliquer pour restituer le montant de TVA acquitté au taux normal (en point de pourcentage)



Source : Circulaires DGCL, évolutions de l'article L. 1615-6 du Code général des collectivités territoriales, calculs mission.

Note de lecture : L'écart à la valeur théorique représente la différence entre la valeur théorique de restitution de la TVA (x/100+x avec x le taux de TVA normal en %) et le taux de FCTVA. Le graphique montre que la TVA est mieux compensée depuis 2015 qu'elle ne l'était auparavant.

3.3.2. Appliquer un taux forfaitaire de FCTVA aux dépenses éligibles peut induire des compensations supérieures à la TVA réellement payée par les bénéficiaires

À l'exception de celles liées à la fourniture de prestations de solutions relevant de l'informatique en nuage, les dépenses éligibles des collectivités locales se voient appliquer un taux unique de FCTVA pour calculer le montant versé à chacun de ses bénéficiaires.

Ce taux forfaitaire peut conduire pour certaines dépenses éligibles à une compensation supérieure au montant de la TVA acquittée :

- dans la mesure où des taux réduits de TVA[35] peuvent être appliqués à certaines dépenses éligibles au FCTVA, par exemple les travaux de rénovation réalisés sur des logements de fonction[36] ;
- le taux de compensation du FCTVA demeure à 16,404 % dans les départements et régions d'outre-mer, alors que le taux normal de TVA s'établit à 8,5 % en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion, et que la TVA ne s'applique pas en Guyane et à Mayotte.

[35] 2,1 %, 5,5 % et 10 %.

[36] BOI-TVA-LIQ-30-20-90-10, TVA - Prestations de services imposables au taux réduit - Travaux (autres que de construction ou de reconstruction) portant sur des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans - Locaux concernés

3.4. Si son versement peut être effectué la même année que celle de la réalisation des dépenses éligibles, plus de 80 % du montant du FCTVA est versé entre un et deux ans après

À l'origine, il existait un unique régime de versement du FCTVA, qui était versé à tous les bénéficiaires deux ans après l'année de la réalisation des dépenses sur la base desquelles il était calculé.

Des aménagements successifs se sont traduits par la mise en œuvre de trois régimes de versement différents : selon le type du bénéficiaire, le FCTVA peut être versé la même année (année N), une année après (année N+1) ou deux années après (année N+2) celle des dépenses sur la base desquelles il était calculé (*cf.* tableau 4). En pratique, pour le régime N, le montant dû au titre des dépenses réalisées au cours du dernier trimestre sont compensées l'année suivante.

La coexistence actuelle de ces trois régimes découle d'évolutions successives ayant eu pour objet de dynamiser l'investissement local mais également de conforter les réformes successives de l'organisation institutionnelle des collectivités locales (renforcement des intercommunalités, création des métropoles, fusion des régions) :

- depuis 2000, les intercommunalités reçoivent le FCTVA sur la base des dépenses d'investissement de l'année en cours, afin de favoriser leur développement[37] ;
- depuis 2004, un régime dérogatoire autorise un versement anticipé en année courante en cas d'intempéries exceptionnelles[38] quel que soit le type de bénéficiaires[39] ;
- depuis 2009, un régime intermédiaire permet un versement du FCTVA sur la base des dépenses réalisées un an avant[40]. Créé initialement pour dynamiser l'investissement local, ce régime concernait les bénéficiaires qui s'étaient engagés en 2009 à augmenter leurs dépenses d'équipements. Le régime a ensuite été ouvert à de nouveaux bénéficiaires en 2010. Depuis lors, les collectivités qui s'étaient engagées à l'époque dans l'augmentation de leurs dépenses ont conservé le droit acquis du versement en année N+1 ;
- depuis 2010, les métropoles qui se substituent à des communautés d'agglomération bénéficient du régime en année courante, les autres du régime N+1 [41] ;
- les cas particuliers de la métropole de Lyon, de la collectivité de Corse, des collectivités de Guyane et de Martinique ou encore des conseils régionaux issus d'un regroupement suite à la nouvelle organisation de la loi NOTRE ont été traités au fil de l'eau entre 2012 et 2022 et ont tous intégré le régime N+1.

[37] Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 - art. 102.

[38] Article 49 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de Finances rectificative pour 2003.

[39] Le caractère exceptionnel des intempéries doit avoir été reconnu par décret. Pour bénéficier du régime dérogatoire, les collectivités locales doivent signaler les dépenses concernées aux services préfectoraux en transmettant une déclaration (état déclaratif 2A) ce qui permet ensuite de les identifier dans le logiciel de gestion ALiCE.

[40] Loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 - art. 5.

[41] Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 - art. 43.

Tableau 4 : Régime de versement du FCTVA en fonction du type de bénéficiaires

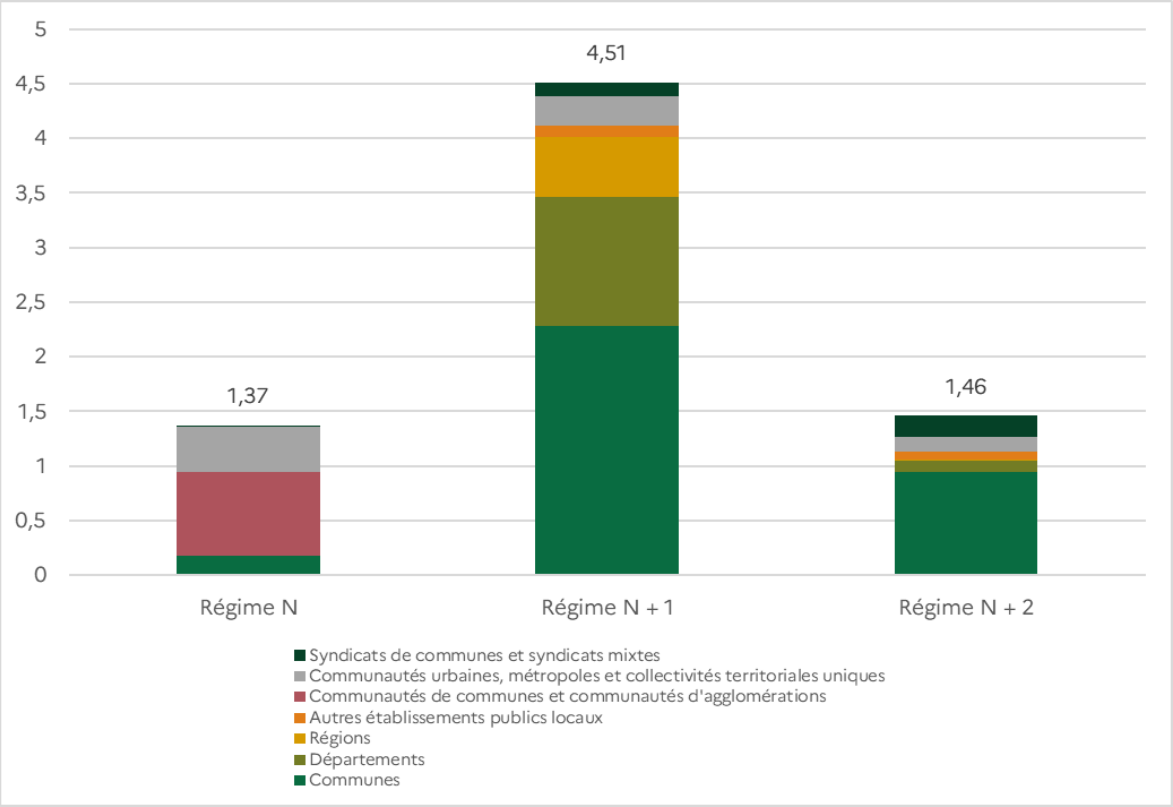
Année N	Année N+1	Année N+2
▪ communautés de communes ▪ communautés d'agglomération ▪ communes nouvelles ▪ établissements publics territoriaux dans le périmètre de la métropole du Grand Paris (L5219-2 du CGCT) ▪ métropoles et les communautés urbaines qui se substituent à des communautés d'agglomération ▪ dépenses éligibles en application de l'article L. 1615-1 visant à réparer les dommages directement causés par des intempéries exceptionnelles et situés dans des communes ayant fait l'objet d'une constatation de l'état de catastrophe naturelle	▪ bénéficiaires du fonds qui s'engagent, avant le 15 mai 2009 (resp. 15 mai 2010) sur une progression de leurs dépenses réelles d'équipement en 2009 (resp. 2010) par rapport à la moyenne de leurs dépenses réelles d'équipement entre 2004 et 2007 (resp. entre 2005 et 2008) ▪ métropoles autres que celles visées à l'alinéa 10 du II du L1615-6 du CGCT, qui se substituent à des communautés urbaines relevant des troisième ou sixième alinéas du présent II ▪ métropole de Lyon ▪ collectivité de Corse ▪ collectivités de Guyane et de Martinique ▪ communes membres d'établissements publics de coopération intercommunale qui appliquent le régime prévu à l'article L. 5211-28-2 ▪ conseils régionaux issus d'un regroupement	Régime de droit commune : tout autres bénéficiaires qui ne rentrent pas dans les critères des régimes N et N+1.

Source : Article L. 1615-6 du Code général des collectivités territoriales.

Actuellement, la répartition des montants entre les trois régimes de versement est la suivante (*cf.* graphique 6) :

- versement en année courante (sauf pour le dernier trimestre), soit 19 % du montant du FCTVA en 2024 : il concerne essentiellement les intercommunalités, et de façon plus marginale les communes nouvelles. À noter que l'avance pour intempéries a représenté en 2024 un total de 3,2 M€ contre 113 k€ en 2023 ;
- versement en année N+1, soit 61 % du montant du FCTVA en 2024 : il s'agit du régime le plus important en volume. La plupart des départements et des régions bénéficient de ce régime ;
- versement en année N+2, soit 20 % du montant du FCTVA en 2024 : concerne essentiellement les communes qui ne se sont pas inscrites dans le cadre dérogatoire ouvert en 2009 et 2010 présenté *supra*.

Graphique 6 : Poids relatifs de chacun des trois régimes de versement dans l'enveloppe du FCTVA versé en 2024 (en Md€)



Source : Données DGCL.

En complément de ces trois régimes, les préfets sont en mesure de consentir des avances de trésorerie, mais uniquement l'année du versement prévu par la loi[42]. Cette avance permet de percevoir un acompte correspondant à 70 % de l'attribution prévisionnelle dès le mois de janvier. L'application de ce dispositif est à l'appréciation du préfet, notamment pour les collectivités locales dont les difficultés financières le justifient. **Les avances de trésorerie ont représenté 127 M€ sur 2024, sans impact budgétaire pour l'État.**

[42] Dispositif encadré par la circulaire INTB9400257C du 23 septembre 1994.

4. Supprimer les conditions de nature fiscale et simplifier l'assiette des dépenses éligibles au FCTVA permettrait d'aller au bout de la réforme de l'automatisation et de supprimer les contrôles réalisés en préfectures

4.1. Fondée sur des échanges entre systèmes d'information métier, l'automatisation du versement du FCTVA constitue depuis 2021 une simplification pour ses bénéficiaires

4.1.1. Définir l'assiette du FCTVA à partir d'une liste de comptes a permis de limiter les états déclaratifs grâce à la mise en œuvre d'échanges automatisés entre les systèmes d'information comptables et de paiement

Depuis la réforme de l'automatisation en 2021[43], l'assiette des dépenses éligibles au FCTVA est déterminée non plus sur la base de critères juridiques et des états déclaratifs des bénéficiaires, contrôlés par les préfectures, mais sur la base des dépenses imputées sur les comptes éligibles[44] énumérés par arrêté interministériel.[45] Il s'agit essentiellement d'immobilisations corporelles, incorporelles et en cours. Certaines dépenses de fonctionnement, relatives aux bâtiments publics, à la voirie, aux réseaux et aux droits d'utilisation de l'informatique en nuage, sont également éligibles. Enfin, sont également éligibles les dettes afférentes aux marchés d'entreprises de travaux publics (METP) et aux partenariats publics privés (PPP) qui sont la contrepartie d'investissements réalisés par un tiers pour le compte de la collectivité locale[46].

Cette réforme poursuit ainsi une logique **de modernisation et de simplification de la gestion du FCTVA**, incluant plusieurs objectifs :

- alléger la charge administrative pesant sur les collectivités locales et les services de l'État, en supprimant les états déclaratifs manuels auparavant requis pour chaque demande d'attribution ;
- harmoniser les pratiques entre les différents acteurs du dispositif, en **remplaçant les critères juridiques d'éligibilité par une assiette comptable** fondée sur une liste de comptes éligibles ;
- renforcer la sécurité juridique et comptable des règles d'exécution du FCTVA, en fiabilisant le suivi des dépenses éligibles ;
- mettre en œuvre le principe « *dites-le-nous une fois* », en exploitant les données comptables déjà transmises de manière dématérialisée par les ordonnateurs à la direction générale des finances publiques (DGFIP).

---

[43] La réforme a ainsi été mise en œuvre de manière progressive sur trois exercices, en respectant les régimes de versement existants : à compter du 1er janvier 2021 : intégration des bénéficiaires du régime N, percevant le FCTVA l'année de la réalisation de la dépense (environ 2 000 entités) ; à compter du 1er janvier 2022 : extension aux bénéficiaires du régime N+1, percevant le FCTVA l'année suivant la dépense (environ 18 000 entités supplémentaires) ; à compter de 2023 : généralisation aux bénéficiaires du régime N+2, percevant le FCTVA deux ans après la dépense (environ 25 000 collectivités locales de droit commun).

[44] L'article R. 1615-6 du Code général des collectivités territoriales précise que « *Les attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée […] sont déterminées sur la base du solde net des comptes figurant sur la liste fixée par l'arrêté mentionné au IV de l'article R. 1615-1 par application des taux fixés aux deux derniers alinéas du I de l'article L. 1615-6.* ».

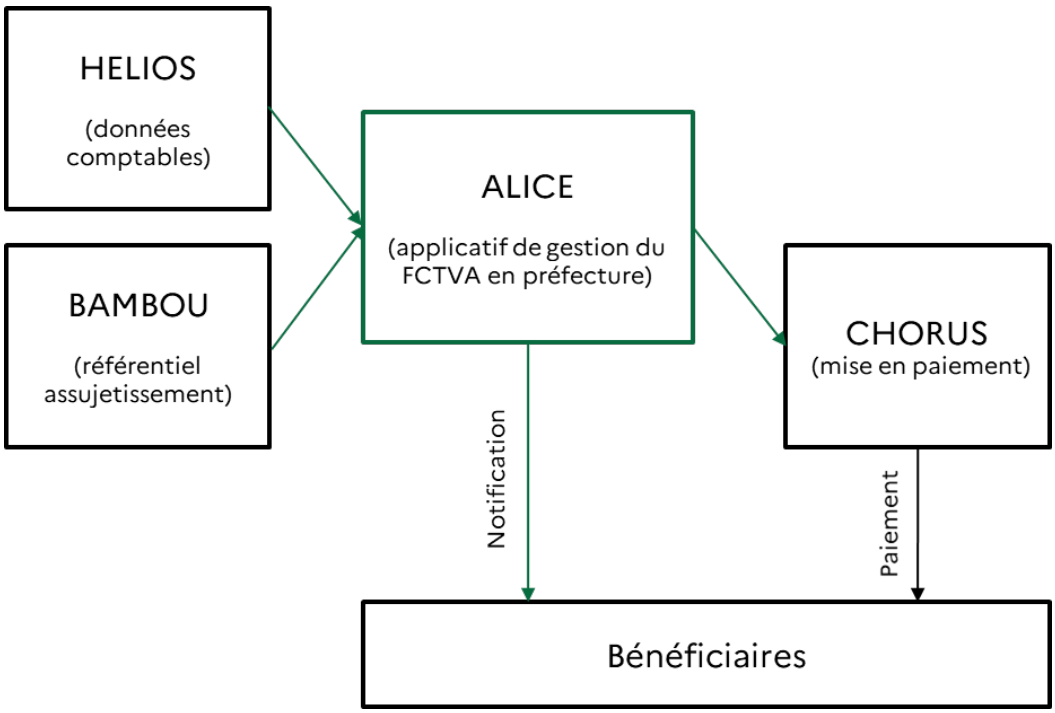
[45] Actuellement l'arrêté du 30 janvier 2024 fixant la liste des comptes éligibles à la procédure de traitement automatisé relative à l'attribution du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

[46] Voir rapport IGF IGA sur l'investissement des collectivités territoriales, octobre 2023.

L'éligibilité d'une dépense au FCTVA est désormais déterminée par l'imputation des dépenses sur une liste de comptes définie par arrêté[47]. Hors cas particuliers (*cf.* 4.2), le calcul des attributions est effectué automatiquement à partir des mandats enregistrés sur ces comptes portant sur des biens appartenant aux bénéficiaires, hors TVA déductible, et mis en paiement par les comptables publics. L'automatisation s'appuie sur les outils informatiques suivants (*cf.* graphique 7) :

- HELIOS, application utilisée par les ordonnateurs pour transmettre les données comptables à la DGFIP ;
- ALICE (Automatisation de la Liquidation des Concours de l'État), application dédiée aux services préfectoraux et à l'administration centrale pour le traitement des données et la liquidation des attributions, qui prend en entrée les données transmises par HELIOS puis qui calcule le montant de FCTVA par bénéficiaire. Des contrôles sont réalisés par les services préfectoraux dans ALICE avant transmission des données à Chorus. L'arrêté préfectoral de versement est ensuite notifié aux collectivités locales, accompagné d'une ventilation des montants éligibles par compte, budget et section, ainsi que d'une notification des dépenses inéligibles ou en cours de contrôle ;
- CHORUS, application utilisée pour le paiement des attributions aux collectivités locales.
- BAMBOU, référentiel des budgets locaux administrés par les comptables publics, indiquant notamment l'assujettissement à la TVA.

Graphique 7 : Systèmes d'information contribuant au versement du FCTVA



Source : Mission.

[47] Arrêté du 30 décembre 2020.

4.1.2. L'automatisation du versement du FCTVA s'est traduite par une simplification pour les bénéficiaires et une augmentation du taux de recours notamment au profit des petites communes, des centres communaux d'action sociale et des caisses des écoles

La réforme de l'automatisation poursuivait deux objectifs principaux pour les collectivités locales : la simplification des procédures d'une part et l'augmentation du taux de recours au dispositif d'autre part. À cet égard, près de 67 % des préfectures interrogées par la mission estiment que l'automatisation constitue un allégement pour les collectivités territoriales.

Selon la DGFIP, la réforme de l'automatisation devait permettre l'élimination des procédures déclaratives, réduisant ainsi les coûts administratifs supportés par les entités bénéficiaires. Cet objectif semble atteint, dans la mesure où l'automatisation a permis de supprimer le traitement déclaratif pour près de 97,8 % des dépenses éligibles[48]. Pour les dépenses de l'exercice 2021 (traitées jusqu'en 2023 dans le cadre du régime N+2), ce sont près de 4,8 millions de dépenses qui ont été intégrées dans le traitement automatisé, concernant environ 44 500 bénéficiaires, et ayant donné lieu à l'émission de 65 000 arrêtés dématérialisés. Dans ces conditions, la charge déclarative pesant sur les collectivités locales est fortement diminuée, bien qu'il ne soit pas possible d'évaluer le gain associé en ETP du côté des collectivités locales.

L'automatisation contribue également à la réduction du non-recours, notamment pour les petites entités bénéficiaires qui n'étaient pas été au fait des procédures déclaratives permettant de bénéficier du FCTVA. La mesure précise de la résorption du non-recours demeure néanmoins complexe sur le plan méthodologique. Il n'est pas toujours possible d'imputer à la réforme les cas où une entité perçoit le FCTVA après une période sans attribution, cette situation pouvant résulter d'une variation normale des investissements. Néanmoins, une analyse comparative des attributions moyennes sur la période 2018-2021 pour les entités n'ayant perçu aucun FCTVA en 2019 et 2020 permet à la DGFIP d'estimer que près de 3 000 nouvelles entités ont bénéficié du dispositif automatisé, pour un montant annuel de 22 millions d'euros. Selon la DGFIP, « *plus de 900 « petites » communes, 1 700 centres communaux d'action sociale (CCAS) et 200 caisses des écoles* » figurent parmi celles-ci.

Enfin, l'automatisation a également permis d'harmoniser le calendrier d'attribution du FCTVA et d'accélérer significativement le rythme de versement. Le déclenchement mensuel des paiements à l'échelle nationale a instauré une régularité et une visibilité accrues pour les bénéficiaires. Ce pilotage centralisé a eu deux effets :

- **résorber le report des attributions d'une année sur l'autre**, caractéristique du dispositif manuel, en raison des délais de production et de traitement des états déclaratifs, souvent amplifiés par les effets du cycle électoral : en 2022, le taux de traitement des attributions observé par la DGFIP s'élevait à 98 % pour les bénéficiaires des régimes N et N+1. Les versements ont ainsi pu être réalisés dans l'année d'éligibilité, les attributions non versées correspondant principalement à des dépenses en cours de contrôle ;
- **accélérer le rythme infra-annuel de versement** : au 31 octobre 2022, le montant total attribué atteignait 5,7 Md€, soit 88 % de l'enveloppe annuelle estimée à 6,5 Md€ dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022, contre 4,6 Md€ en 2021 (69 % de l'enveloppe annuelle de 6,7 Md€). Cette dynamique s'est poursuivie en 2023 pour les bénéficiaires du régime N+2, avec près de 21 700 entités ayant perçu 1,1 milliard d'euros au titre des dépenses 2021 à fin avril, et seulement 9 % des dépenses restant à contrôler.

[48] Bilan de la mise en œuvre de l'article 251 de la loi n°2020-1721 de finances pour 2021 portant instauration d'un traitement automatisé visant à déterminer les attributions de FCTVA, DGFIP, 2023.

Au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, certaines communes et EPCI ont en revanche exprimé des réserves quant à la perte du bénéfice du FCTVA pour certaines catégories de dépenses, en particulier celles relatives à l'acquisition et à l'aménagement de terrains. Afin de répondre à ces préoccupations[49], des ajustements réglementaires ont été opérés[50]. À compter du 1er janvier 2024, les dépenses afférentes aux terrains, y compris les agencements et aménagements, ont été réintégrées dans le périmètre des dépenses éligibles au FCTVA (*cf.* 3.2.1).

4.2. Les règles inspirées du droit fiscal, notamment le principe d'absence de double compensation, justifient le maintien de traitements manuels complexes qui sont potentiellement à l'origine d'indus

4.2.1. Les immobilisations pour les lesquelles les collectivités locales ont bénéficié d'une compensation au titre du FCTVA, cédées à des tiers non éligibles, doivent faire l'objet d'un reversement à l'État

La liste des bénéficiaires du FCTVA est établie de manière limitative (*cf.* 3.1), et uniquement pour les activités pour lesquelles ils ne sont pas assujettis à la TVA. Ainsi, le législateur a prévu que le FCTVA perçu pour financer un investissement devrait être reversé à l'État dans les deux cas suivants :

- **en cas de changement d'assujettissement** (la collectivité locale demeure propriétaire mais la destination du bien change) : la loi[51] prévoit que « *Lorsqu'une collectivité territoriale, un établissement public ou un groupement a obtenu le bénéfice du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre d'un bien d'investissement et que ce bien est utilisé pour les besoins d'une activité qui, par la suite, est soumise à cette taxe, il est tenu au reversement à l'État d'un montant égal à la taxe afférente à ce même bien dont il a pu opérer la déduction* ». Cet article prévoit néanmoins trois exceptions : si le bien est confié à un tiers qui est chargé soit de gérer un service public que la collectivité locale ou l'établissement lui a délégué, soit de fournir à cette collectivité locale ou cet établissement une prestation de services ; si le bien est confié à un tiers en vue de l'exercice, par ce dernier, d'une mission d'intérêt général ; si le bien est confié à titre gratuit à l'État ;
- **en cas de cession de l'immobilisation, avant une durée minimale de possession** : la loi[52] prévoit également un remboursement à l'État[53] :
  - s'agissant d'un bien immobilier, la collectivité locale ou l'établissement bénéficiaire reverse une fraction de l'attribution initialement obtenue. Cette fraction est égale au montant de l'attribution initiale diminuée d'un dixième par année civile ou fraction d'année civile écoulée depuis la date à laquelle l'immeuble a été acquis ou achevé ;
  - s'agissant d'un bien mobilier, le reversement est égal au montant de l'attribution initiale diminué d'un cinquième par année civile ou fraction d'année civile écoulée depuis la date à laquelle le bien mobilier a été acquis ou achevé.

---

[49] Question orale n°1069S - 16e législature, Réintégration des travaux d'aménagement de terrains dans le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (source : site internet du Sénat).

[50] Communiqué de presse de L'AMF, l'ACCD'OM, INTERCO'OUTRE-MER, et la Fédération des élus des Entreprises publiques locales du 24 janvier 2022

[51] Article L. 1615-3 du Code général des collectivités territoriales.

[52] Article L. 1615-9 du Code général des collectivités territoriales.

[53] Article R. 1615-5 du Code général des collectivités territoriales.

À titre d'exemple, une commune achète un ordinateur en 2022 au prix de 1 800 €. Elle reçoit 295,27 € au titre du FCTVA. Elle vend ordinateur en 2024 à une société informatique (tiers inéligible au FCTVA), pour en acheter un nouveau. L'ordinateur a donc été utilisé durant deux ans, soit trois fractions d'année (2022, 2023, 2024). L'attribution à retenir est égale à 3/5e de l'attribution initiale. Le reversement sera donc de 2/5e de l'attribution initiale, soit 118,11 €.

Dans les deux cas, la collectivité locale doit déclarer ces changements de situation à l'administration préfectorale, sur une base annuelle, *via* un état déclaratif (état 2C).

4.2.2. Les immobilisations partagées peuvent faire l'objet de versements du FCTVA dont le montant est établi en fonction de leurs différents usages et au *prorata* de leur utilisation

En principe, une dépense d'investissement est inéligible au FCTVA[54] si elle a été exposée pour les besoins d'une activité soumise à la TVA permettant la récupération de la TVA par la voie fiscale[55].

Une opération de construction, de rénovation ou d'extension portée par une collectivité locale peut néanmoins porter à la fois sur des immobilisations éligibles au FCTVA et sur des immobilisations inéligibles au FCTVA. On peut citer le cas d'un immeuble abritant un pôle culturel comprenant une médiathèque (activités culturelles situées hors du champ de la TVA[56]) ainsi qu'une salle aménagée destinée à la location (activité constituant fiscalement une prestation de services aux loyers non symboliques imposables de plein droit à la TVA[57]). Dans ce cas d'espèce, le FCTVA est attribué *au prorata* de la surface occupée par les services éligibles au fonds, pour peu que la partie éligible au fonds et la partie non éligible puissent être clairement identifiées[58]. Les deux activités en cause doivent être de nature différente et n'avoir aucun lien entre elles.

Si l'équipement est utilisé de manière concourante, sans qu'il soit possible de distinguer physiquement la partie imposée par la TVA et la partie éligible au FCTVA (équipements mixtes), il n'est en principe pas possible de bénéficier de l'attribution du FCTVA, sauf si les équipements mixtes ne sont utilisés qu'à titre accessoire pour les besoins d'une activité imposable à la TVA. La construction d'une piscine utilisée à la fois pour des activités hors champ (bassin de nage) et dans le champ d'application de la TVA (cours payants d'aquagym) constitue un exemple d'investissement mixte dans la mesure où ces activités sont liées et qu'elles sont réalisées à partir d'un équipement commun (la piscine), qui sera éligible au FCTVA en fonction du caractère accessoire ou prépondérant des activités concurrentielles.

Les panneaux solaires photovoltaïques, dont l'éligibilité dépend de la destination de la production d'électricité (autoconsommation ou revente) constitue un autre cas particulier. En cas d'utilisation mixte, les collectivités locales doivent fournir un état déclaratif pour percevoir le FCTVA sur la part d'autoconsommation.

Afin de bénéficier du FCTVA sur ces équipements, la collectivité locale doit les déclarer à l'administration préfectorale, sur une base annuelle, *via* un état déclaratif (état 2A).

---

[54] Article R. 1615-2 du Code général des collectivités territoriales.

[55] L'alinéa 2 de l'article 256B du Code général des impôts énumère une liste d'opérations pour lesquelles les personnes morales de droit public sont expressément assujetties à TVA. Cette disposition ne fournit pas une liste exhaustive mais rappelle que ces dernières ne sont pas assujetties à TVA « *pour l'activité de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsque leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsions dans les conditions de la concurrence* ».

[56] 1er alinéa de l'article 256 B du Code général des impôts.

[57] Article 256 du Code général des impôts.

[58] Circulaire du 23 septembre 1994.

4.3. La nature des conditions imposées aux dépenses pour être éligibles au FCTVA justifie le maintien de contrôles en préfecture dont la pertinence et l'efficacité sont néanmoins incertaines

4.3.1. Les erreurs en termes d'imputation comptable ou d'assujettissement à la TVA des dépenses éligibles et celles liées à un défaut de contrôle des opérations complexes d'investissement constituent les trois principaux risques d'indus

L'automatisation du versement du FCTVA repose sur un traitement des données comptables issues des applications HELIOS, ALICE et CHORUS. Si ce dispositif permet une rationalisation des processus, il n'élimine pas les risques de versements indus, voire le risque de fraude. En effet, la bonne appropriation des schémas comptables réglementaires par les collectivités locales conditionne désormais l'éligibilité d'une dépense au FCTVA, et de ce fait le paiement à bon droit. Les principaux risques identifiés dans la cartographie des risques établie par la direction générale des collectivités locales (DGCL) sont les suivants :

- **imputations comptables erronées** sur des comptes éligibles, entraînant une attribution automatique non fondée ;
- **paramétrages incorrects** des budgets ou services assujettis à la TVA dans HELIOS, compromettant la fiabilité du référentiel, induisant un risque de double récupération de la TVA, par voie fiscale et compensatoire, en contradiction avec les principes de non-cumul du FCTVA ;
- **défaut de contrôle sur les opérations complexes**, notamment les délégations de maîtrise d'ouvrage ou de compétence, dont le traitement automatisé ne permet pas une identification exhaustive[59].

Ces risques peuvent se traduire par des **rejets de dépenses** (estimés entre 3 % et 7 à 8 % selon les premiers bilans établis par la DGFiP et la DGCL), des **rappels d'indus**, des **blocages de paiements**, ou encore une **charge administrative** pour les collectivités locales et les services déconcentrés de l'État.

C'est dans ce contexte que s'organisent les contrôles combinés de la DGFiP et DGCL, qui s'articulent autour de contrôles automatisés et manuels.

[59] Les opérations réalisées dans le cadre de délégations de maîtrise d'ouvrage ou de compétence peuvent se révéler particulièrement complexes pour les collectivités locales. L'automatisation modifie en effet les modalités de remboursement entre mandant et mandataire, en supprimant la dérogation antérieure permettant au délégataire de percevoir le FCTVA. Désormais, seule l'entité mandante est attributaire, le compte 458 ne permettant pas d'isoler les dépenses éligibles. Une exception subsiste pour les délégations de compétence portant sur des dépenses de fonctionnement : le délégataire peut bénéficier du FCTVA, sous réserve d'une imputation sur des comptes de classe 6 éligibles, tandis que le mandant enregistre les remboursements sur des comptes non éligibles.

4.3.2. Le comptable public s'assure de la bonne imputation comptable des dépenses et de l'assujettissement des activités des collectivités locales à la TVA

Le contrôle exercé par les comptables publics[60] est fondé sur les règles des instructions budgétaires et comptables applicables aux budgets locaux, et porte sur les points suivants :

- **conformité de l'imputation comptable**, en particulier pour les dépenses mandatées sur des comptes éligibles au FCTVA : ce contrôle est réalisé selon une logique de supervision (contrôle, contemporain ou *a posteriori*, de 1er niveau, exercé par l'encadrement sur les opérations de ses agents) et de corroboration (fiabilisation des constats réalisés par l'encadrement dans le cadre de l'exercice de ses contrôles de supervision), intégrée au contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD), et contribue à la fiabilisation des données transmises à l'application Alice ;
- **prévention de la double récupération de la TVA**, notamment pour les opérations relevant du secteur concurrentiel : le comptable public est également responsable du paramétrage de l'application HELIOS en matière de TVA. Il repose tout d'abord sur la bonne identification des budgets ou services assujettis à la TVA. L'objectif est de s'assurer qu'il n'existe pas de double récupération de la TVA par la voie du droit commun de déductibilité pour les opérations relevant du secteur concurrentiel et celle relevant du champ d'application du FCTVA. Ce paramétrage de l'application HELIOS participe ainsi directement à la fiabilisation des données transmises à l'application ALICE.

4.3.3. Le contrôle exercé par les préfectures apparait comme partiellement redondant avec celui des comptables publics

Le contrôle préfectoral[61] a pour objet d'identifier les erreurs manifestes d'imputation qui conditionnent l'éligibilité d'une dépense au FCTVA, *via* l'examen de pièces justificatives et la vérification de la nature juridique de la dépense. Ce contrôle[62] est :

- ciblé et orienté selon les risques identifiés ;
- réalisé par échantillonnage, avec une couverture minimale de 10 % des dépenses transmises et 50 % de la masse financière ;
- documenté dans l'application ALICE, permettant de tracer les opérations contrôlées.

Le dialogue local entre les préfectures et les services des directions départementales des finances publiques (DDFiP) doit permettre de coordonner les plans de contrôle, de partager les constats et d'identifier les cibles prioritaires. Selon les services de la DGFIP et de la DGCL, les premiers constats issus de leurs bilans partagés mettraient en évidence une **complémentarité des contrôles**. Les préfectures interrogées par la mission considèrent, pour 55 % d'entre elles, ce dialogue comme satisfaisant, contre 22 % comme non satisfaisant.

[60] Dans le cadre des dispositions de l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

[61] Prévu par les articles L.1615-1 et R.1615-7 du Code général des collectivités territoriales.

[62] Note d'instruction relative aux contrôles réalisés dans le cadre du traitement automatisé de FCTVA sur l'application ALICE, DGCL, 12 novembre 2024

Toutefois, la mission a constaté une forme de **redondance** en matière de contrôle de l'imputation comptable, entre, d'une part, les contrôles exercés par le comptable public et, d'autre part, les contrôles exercés par les préfectures. En effet, le contrôle préfectoral, bien que pertinent pour certaines opérations spécifiques, pourrait être **réduit** ou **réorienté dès lors que ce contrôle est déjà censé être réalisé par le comptable**. Selon la mission, les justifications avancées, reposant sur l'engagement de la responsabilité du préfet en sa qualité d'ordonnateur, ne paraît pas toutefois pas pertinente au regard du nouveau régime de responsabilité financière des décideurs publics[63].

Cette redondance semble en partie liée au niveau de finesse des comptes éligibles au FCTVA identifiés dans l'arrêté interministériel, parfois jusqu'à six chiffres dans la nomenclature M57A. Le contrôle par le comptable public ne portant pas sur ces niveaux de précision dans l'imputation comptable des dépenses du fait de l'enjeu de qualité associé, les services préfectoraux sont obligés de réaliser un double contrôle de nature comptable pour vérifier l'éligibilité de la dépense au FCTVA.

4.4. Supprimer les conditions d'éligibilité de nature fiscale permettrait d'aller au bout de l'automatisation et de faciliter la gestion du FCTVA tant pour l'État que pour les collectivités locales

Il existe aujourd'hui un hiatus entre la réalité du FCTVA, qui constitue pour les collectivités locales une subvention assise sur le niveau des dépenses éligibles passées (*cf. 2.2.2*), et sa perception par les bénéficiaires qui ont l'impression que le FCTVA est l'équivalent d'une restitution fiscale de la TVA qu'elles ont acquittée. Cette impression est confortée par les conditions d'éligibilité au FCTVA des dépenses réalisées, qui font explicitement référence à l'assujettissement à la TVA de l'activité pour laquelle ces dépenses ont été réalisées. C'est en particulier le cas du principe de l'absence de double compensation de la TVA acquittée par la voie fiscale et par le FCTVA (*cf.* 1).

Si cette confusion a des conséquences en termes de pilotage budgétaire (une dotation peut par nature être plafonnée, une restitution non), elle en a également sur le plan opérationnel, puisqu'elle :

- justifie de maintenir des contrôles complexes en préfectures portant sur l'assujettissement des bénéficiaires à la TVA en fonction de l'activité poursuivie et l'éligibilité d'une dépense en fonction de son assujettissement à la TVA ;
- empêche d'aller au bout de la réforme de l'automatisation du versement du FCTVA, car les cessions d'immobilisation et les activités mixtes dont certaines sont assujetties à la TVA doivent toujours être traitées *via* des états déclaratifs et un traitement manuel en préfecture.

Conforter la logique d'une subvention destinée à soutenir l'investissement des collectivités locales, dont la répartition dépend du montant d'investissement réalisé et sans référence fiscale permettrait ainsi d'automatiser totalement le versement du FCTVA.

---

[63] Depuis l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP), l'engagement de la responsabilité financière, pour le comptable public comme pour l'ordonnateur – implique, notamment, la commission de faits de gestion qualifiés de fautes graves et causant un « préjudice significatif » à la personne publique ou pour des infractions indépendantes de tout préjudice financier. Est sanctionnée la violation, par une faute grave, de règles en matière de recettes, de dépenses et de gestion des biens entraînant un préjudice financier significatif (article L. 131-9 du CJF). Pour la Cour des comptes, « *du fait de cette restriction, l'infraction prévue à l'article L. 131-9 du CJF jouera sans doute un rôle moins central dans le régime de responsabilité sanctionné par la Cour des comptes que ce n'était le cas de l'infraction antérieure* », *cf.* mémento du parquet général près la Cour des comptes, le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP), Dispositions analysées et commentées, novembre 2023.

Dans ce cadre, l'assiette du FCTVA, l'éligibilité des dépenses serait définie uniquement sur des critères comptables, sans référence à l'assujettissement ou non à la TVA. Le maintien de traitements manuels et de contrôles en préfecture ne serait alors plus justifié, le comptable public étant responsable du contrôle de la qualité comptable. En revanche, l'obligation de conserver les actifs pendant une durée minimale pourrait être conservée.

5. Deux options sont identifiées pour réaliser des économies : revenir sur une partie des élargissements récemment apportés au FCTVA ou plafonner annuellement le montant du prélèvement sur recettes

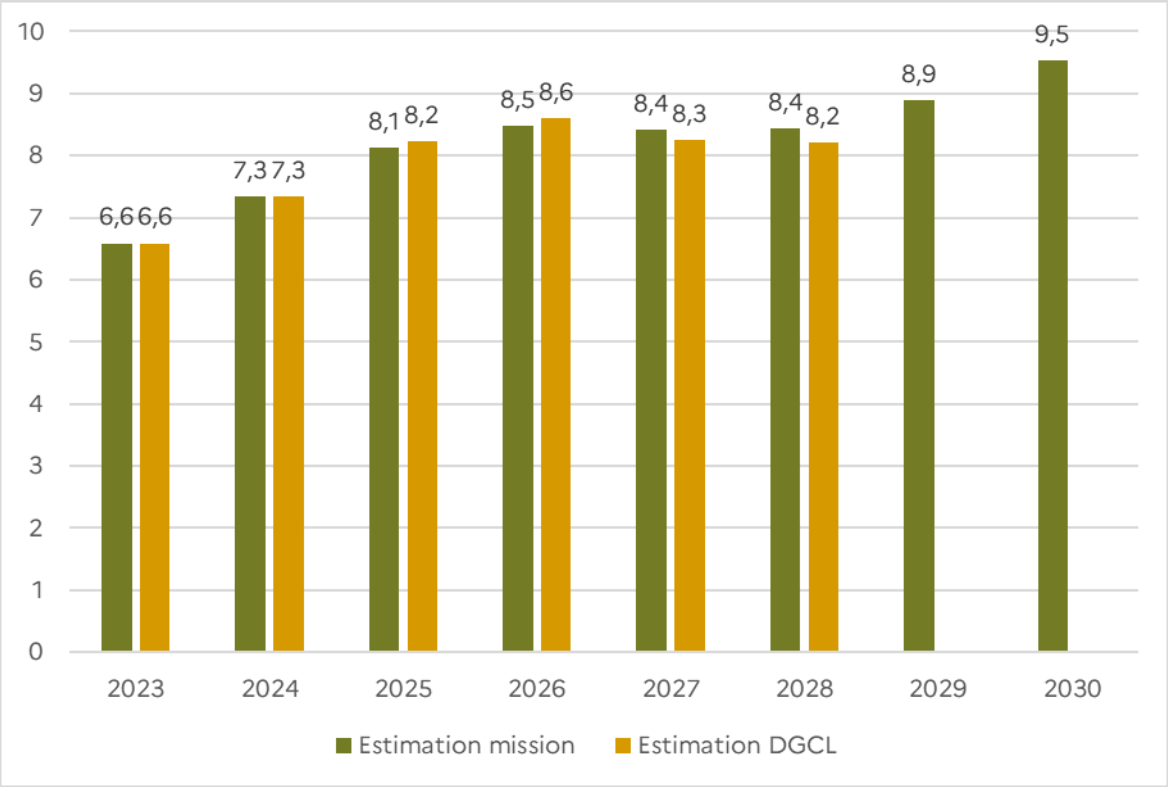
5.1. A régime constant, la dépense associée au FCTVA devrait passer de 7,4 Md€ à 8,1 Md€ entre 2024 et 2025, se stabiliser autour de 8,4 Md€ entre 2026 et 2028 puis atteindre 9,5 Md€ en 2029

Afin de pouvoir évaluer l'effet sur la dépense de l'État des différentes propositions d'évolution du FCTVA présentées *infra*, la mission a réalisé **un modèle simplifié** (*cf.* encadré 3), sur la base des deux principales hypothèses sous tendant le modèle de prévision de la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) :

- une évolution cyclique des dépenses éligibles au FCTVA ;
- une répartition de la dépense du FCTVA entre les trois régimes de versement constante dans le temps ;

Les résultats de ce modèle sont convergents avec ceux du modèle de prévision de la DGCL sur la période 2025-2028. En particulier, il fait apparaitre qu'à droit constant, les dépenses associées au FCTVA devraient atteindre 8 Md€ dès 2025, se stabiliser entre 8 Md€ et 8,5 Md€ entre 2025 et 2028, avant de repartir à la hausse à partir de 2029 (*cf.* graphique 8).

Graphique 8 : Montants du FCTVA exécutés entre 2023 et 2024 puis estimés entre 2025 et 2030 (en Md€ courant)



Source : Données DGCL, calculs mission.

Encadré 3 : Hypothèses retenues dans le modèle simplifié de prévision du montant du FCTVA établi par la mission

Pour évaluer les économies liées aux différents scénarios proposés, la mission a réalisé un modèle simplifié de prévision de l'évolution des dépenses de FCTVA inspiré du modèle de la direction générale des collectivités locales (DGCL). Cette prévision est réalisée de la manière suivante :

- les taux d'évolutions des montants de dépenses éligibles au cours des exercices futurs sont estimés par catégories de collectivités locales (*cf.* tableau *infra*) selon la moyenne des années comparables au cours des deux derniers cycles électoraux (par exemple : l'évolution des dépenses éligibles de la strate communale entre 2025 et 2026 correspond à la moyenne de leur évolution au cours des deux années précédant les élections municipales – soit l'évolution de 2013 à 2014 et de 2019 à 2020). Si cette méthode est relativement fiable pour le bloc communal, pour lequel le cycle d'investissement est bien marqué, c'est moins le cas pour les départements et les régions. Néanmoins, les communes représentant la majorité des dépenses éligibles au FCTVA, sa variation reste dans l'ensemble bien corrélée avec le cycle des élections municipales ;
- les taux annuels d'évolution du montant de FCTVA par catégorie sont ensuite calculés, en pondérant les taux d'évolution des dépenses éligibles par le poids des régimes de compensation du FCTVA pour chaque catégorie : année courante, année N+1 ou année N+2 (*cf.* tableau *infra*).
- enfin, l'ajout de dépenses d'investissement éligibles liées à la révision de l'assiette à compter du premier janvier 2024 fait l'objet d'une correction pour 2025 et 2026, ainsi que l'apurement de certains retards de paiement liés à la mise en place de l'automatisation (*cf.* tableau *infra*)

Le modèle simplifié réalisé par la mission ne tient en revanche pas en compte les facteurs suivants, qui font l'objet d'une évaluation dans le cadre du modèle de la DGCL :

- le délai entre la prise en charge de la dépense par le comptable public et le contrôle préfectoral donnant lieu à un arrêté d'attribution peut entrainer le report d'une partie des versements de fin d'année sur l'exercice suivant ;
- les taux de rejet des dépenses par les préfectures ne sont pas constants dans le temps. Ils sont censés décroitre avec la mise en place de l'automatisation ;
- la part des versements anticipés au titre des catastrophes naturelles ;
- la dynamique des dépenses éligibles constatées au premier semestre 2025.

Enfin, aucun de ces deux modèles ne prend en compte l'effet de chocs exogènes sur l'investissement tel que le contexte économique ou l'évolution des déterminants de l'investissement local (taux d'intérêt, recettes propres, évolution de l'épargne ou des ratios d'endettement).

Hypothèses portant sur la variation des dépenses éligibles au FCTVA, par catégorie de collectivités locales (en %)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Communes	6,31	12,15	-13,15	2,59	7,51	5,34	6,31
Départements	-2,82	-2,21	9,98	-1,11	0,34	12,58	-0,03
Régions	-3,29	0,67	-2,86	2,06	15,7	8,48	4,25
Autres établissements publics locaux	2,55	2,55	2,55	2,55	2,55	2,55	2,55
Communautés de communes et communautés d'agglomération	6,31	12,15	-13,15	2,59	7,51	5,34	6,31
Communautés urbaines, métropoles et collectivités territoriales uniques	6,31	12,15	-13,15	2,59	7,51	5,34	6,31
Syndicats de communes et syndicats mixtes	6,31	12,15	-13,15	2,59	7,51	5,34	6,31

Source : DGCL.

Note de lecture : À titre d'exemple, les dépenses éligibles des communes devraient baisser de 13,15 % entre 2025 et 2026, année électorale, après une augmentation de 12,15 % entre 2024 et 2025.

Part de chaque strate de collectivités dans le total de chaque régime en 2023 et 2024 (en € et en %)

	2023		2024		Moyenne 23/24
	Montant (en M€)	Part (en %)	Montant (en M€)	Part (en %)	Part (en %)
Régime N	1 188	18	1 372	19	18
Communes	152	13	174	13	13
Autres EPL	0	0	0	00	0
CC et CA	679	57	766	56	56
CU, SAN, métropoles et CTU	343	29	418	31	30
Syndicats de communes et syndicats mixtes	128	10	12	01	1
N+1	4 045	61	4 510	61	61
Communes	2 057	51	2 285	51	51
Départements	1 120	28	1 176	26	27
Régions	454	11	545	12	12
Autres EPL	107	3	112	02	3
CU, SAN, métropoles et CTU	190	5	262	06	5
Syndicats de communes et syndicats mixtes	114	3	127	03	3
N+2	1 349	21	1 459	20	20
Communes	866	64	941	65	64
Départements	91	7	101	07	7
Régions	17	1	17	01	1
Autres EPL	65	5	70	05	5
CU, SAN, métropoles et CTU	127	9	131	09	9
Syndicats de communes et syndicats mixtes	181	13	196	13	13
Total général	**6 583**	**100**	**7 341**	**100**	**100**

Source : DGCL.

Note de lecture : La colonne « part » indique : au sein de chaque régime, la part de l'entité dans le régime (par exemple, les communes représentent 51 % du régime N+1) ; la part du régime dans le total (par exemple, le régime N+1 représente 61 % des dépenses totales de FCTVA).

Hypothèses portant sur les surcoûts découlant la montée en charge progressive de mesures adoptées avant le 1er janvier 2025 (en €)

	2025	2026	2027
Évolution de l'assiette	200 000 000	50 000 000	0
Apurement des retards	220 061 656	78 361 816	496 379

Source : DGCL

Note de lecture : Depuis le 1er janvier 2024, les dépenses d'aménagements de terrain ont été intégrées à l'assiette des comptes éligibles. Cette mesure est évaluée par la DGCL à 250 M€ de FCTVA supplémentaire en année pleine, soit à partir de 2026 ; elle a été décomposée en 200M€ sur 2025 et 50 M€ sur 2026 au vu de la clef de répartition entre les régimes.

Source : Mission.

5.2. Des changements du taux ou de l'assiette permettraient de réaliser des économies pour la dépense de l'État, tandis qu'une réforme des régimes de versement n'aurait que des effets de trésorerie

Sans remettre en cause les mécanismes, quatre paramètres peuvent être mobilisés pour faire diminuer la dépense globale associée au FCTVA en 2026 :

- la liste des bénéficiaires ;
- l'assiette des dépenses éligibles ;
- le taux ;
- la répartition des bénéficiaires entre les trois régimes de versement.

Sauf caractère rétroactif, une évolution des trois premiers paramètres aurait un effet budgétaire limité en 2026 et plus important à compter de 2027 du fait du décalage entre les dépenses éligibles et le versement du FCTVA. En revanche, décaler les paiements d'une année en jouant sur les régimes de versement aurait pour effet de diminuer la dépense en 2026 grâce à un report de trésorerie, au prix d'une augmentation des restes à payer.

5.2.1. Revenir sur les trois ajouts à la liste des bénéficiaires du FCTVA opérés depuis 2004 n'aurait qu'un effet marginal sur le montant du FCTVA

La liste des bénéficiaires du FCTVA regroupe toutes les collectivités locales et leurs groupements. Le centre de gestion de la fonction publique territoriale est la dernière entité à avoir rejoint la liste des bénéficiaires au FCTVA en 1989. La révision de la liste des bénéficiaires apparait donc comme sensible tant le droit à compensation de la TVA est ancré dans l'esprit des collectivités locales qui en bénéficient.

En revanche, d'autres entités peuvent être considérées comme des bénéficiaires indirects du FCTVA, dans la mesure où les dépenses des collectivités locales réalisées sous forme d'investissement ou de subventions d'équipement à leur profit sont également éligibles au FCTVA. La remise en cause de la liste des bénéficiaires indirects au FCTVA ajoutés depuis 2004 (*cf.* 3.1) pourrait se justifier pour une raison d'équité, les autres organismes publics ne bénéficient pas du même soutien financier de l'État.

Néanmoins cette évolution ne concernerait que le conservatoire national du littoral, le domaine fluvial de l'État et la société du canal Seine Nord Europe, avec un potentiel d'économies limité, évalué à moins de 4 M€ par an (*cf.* tableau 1). La suppression de ces bénéficiaires aurait donc un caractère avant tout symbolique.

5.2.2. Décider en 2026 de revenir sur les élargissements de l'assiette des dépenses éligibles opérés depuis l'an 2000, dont l'ajout de dépenses de fonctionnement, permettrait de réaliser une économie estimée à 1 200 M€ à compter de 2028

La révision à la baisse de l'assiette des dépenses éligibles aurait pour effet mécanique de diminuer les dépenses de FCTVA. Cette révision pourrait prendre la forme de la suppression des dépenses :

- d'investissement ajoutées depuis l'an 2000 (*cf.* 3.2.1) : le FCTVA assis sur ces dépenses est estimé par la mission à près de 700 M€ en 2024 ;
- de fonctionnement ajoutées depuis 2016 (*cf.* 3.2.2) : le FCTVA assis sur ces dépenses est estimé par la mission à 490 M€ en 2024.

Du fait de l'existence de trois régimes de versement, les économies potentielles présentées dans cette partie ne prendraient pleinement effet que deux ans après la mise en place de la réforme[64].

5.2.3. Revenir sur le « coup de pouce » opéré lors de la hausse du taux de FCTVA en 2015 conduirait à une économie estimée à 60 M€ en 2026, 260 M€ en 2027 et à 330 M€ en 2028

Le taux actuel du FCTVA est fixé par la loi à 16,404 % depuis 2015. Néanmoins, ce taux ne fait pas l'objet d'une définition sur la base de critères explicites, et ses évolutions historiques ne sont pas parfaitement corrélées avec celles du taux normal de TVA (*cf.* 3.3). Il apparait donc possible de modifier ce taux dans un projet de loi de finances, comme cela avait été initialement proposé par le Gouvernement dans le PLF pour 2025.

L'effet d'une baisse d'un point de pourcentage du taux de FCTVA, toutes choses égales par ailleurs (assiette fixe, régimes de versements inchangés) et sans effet rétroactif sur les dépenses d'investissement, a été estimé par la mission[65] (*cf.* encadré 4) à :

- 100 M€ l'année de la réforme ;
- 400 M€ l'année suivant la réforme ;
- 500 M€ deux ans après la réforme, soit une fois que les trois régimes de versement appliquent le nouveau taux (*cf.* graphique 9) ;

Au-delà de deux années après la réforme, le potentiel d'économies est lié à la tendance haussière des dépenses de FCTVA dans le temps.

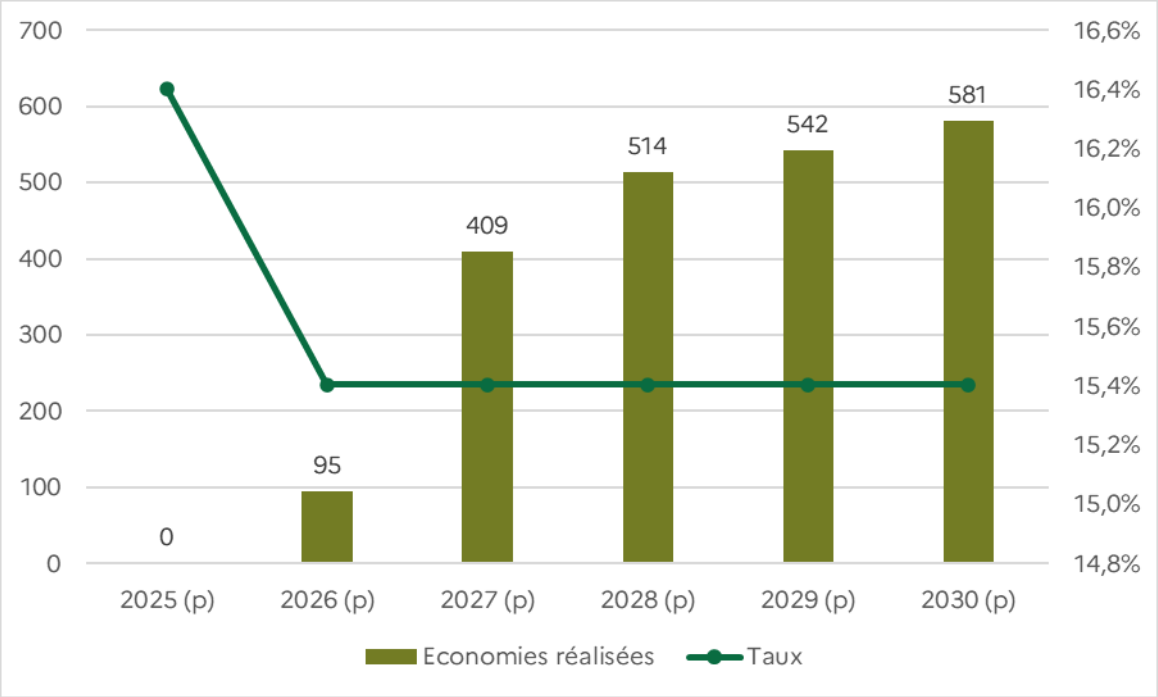
Une baisse du taux de FCTVA serait justifiable sur la base de considérations historiques. En effet, au moment de la hausse du taux normal de TVA de 19,6 % à 20 % en 2015, le taux du FCTVA est passé de 15,482 à 16,404 %, soit une hausse supérieure à celle du taux de TVA, probablement pour compenser la baisse concomitante du montante de la DGF. Si l'écart entre taux de TVA et taux de compensation au titre du FCTVA était resté constant, le taux de FCTVA serait actuellement de 15,762 % et non de 16,404 %. Appliquer un taux de 15,762 % en 2026, toutes choses égales par ailleurs, se traduirait par des économies estimées à :

- 60 M€ en 2026 ;
- 260 M€ en 2027 ;
- 330 M€ en 2028.

[64] 80% de l'effet serait réalisé un an après la réforme ; 18% de l'effet l'année de la réforme.

[65] Cette méthode donne des résultats convergents avec celles utilisées pour chiffrer les économies d'une baisse de taux du FCTVA proposée dans le projet de loi de finances pour 2025.

Graphique 9 : Effet de la baisse d'un point de pourcentage du taux de FCTVA (M€ d'économies par rapport à la tendance)



Source : Calculs mission.

Note de lecture : le taux de compensation du FCTVA, en %, se lit sur l'axe de droite ; l'économie réalisée par rapport à la tendance, en M€, se lit sur l'axe de gauche.

Encadré 4 : Méthode d'évaluation des économies sur le FCTVA liées à une baisse du taux

Les économies liées à une éventuelle réforme de l'assiette sont évaluées de la manière suivante :

- évaluation du montant annuel de FCTVA (*cf.* 5.1) ;
- décomposition de la tendance FCTVA en trois régimes, N, N+1 et N+2 ;
- reconstitution d'une base de dépenses éligibles annuelles par régime N, N+1 et N+2, par application d'un coefficient de 1/0,16404 à la décomposition précédente ;
- application du nouveau taux de FCTVA à compter de l'année de la réforme pour chaque régime ;
- reconstitution de la série temporelle des dépenses de FCTVA ;
- calcul de l'économie annuelle par différence entre : la série initiale de dépenses FCTVA ; la nouvelle série estimée.

Les principales hypothèses sont les suivantes

- la part de bénéficiaire en année N (respectivement N+1 et N+2) reste constante au fil du temps
- effet marginal de la baisse du taux sur les dépenses d'investissement éligibles

Source : Mission.

Encadré 5 : Proposition de baisse du taux du FCTVA par le Gouvernement pour l'année 2025

Fin 2024, le Gouvernement avait proposé de revoir à la baisse le taux du FCTVA, dans un contexte budgétaire contraint. Son projet de loi de finances initiale pour 2025 prévoyait une baisse de 1,5 point de pourcentage, le taux passant de 16,404 % à 14,85 %, ce qui aurait représenté une économie estimée à 800 M€[66] en année pleine pour l'État.

L'exposé des motifs, essentiellement d'ordre budgétaire, était le suivant : *Le dispositif procède à un abaissement du taux et exclut les dépenses de fonctionnement de l'assiette éligible. […] En outre, par souci de maîtrise des dépenses publiques à la fois du champ État et du champ administrations publiques locales, le taux de compensation forfaitaire est fixé à 14,850 % (contre 16,404 % en 2024) pour les attributions versées à partir du 1er janvier 2025.*

Source : Article 30 du projet de loi de finances pour l'année 2025.

5.2.4. La suppression du régime N permettrait une économie de trésorerie de l'ordre de 1 Md€ en 2026, au prix d'une augmentation du même montant des restes à payer

Les aménagements successifs portant sur le versement du FCTVA se sont traduits par la mise en œuvre de trois régimes de versement différents : selon le type du bénéficiaire, le FCTVA peut être versé la même année (année N), une année après (année N+1) ou deux années après (année N+2) celle des dépenses sur la base desquelles il était calculé.

Il pourrait être envisagé de simplifier ces régimes de versement. La mission a estimé les effets d'une évolution des régimes de versement du FCTVA, selon deux hypothèses (*cf.* encadré 6 pour la méthode de calcul) :

- **supprimer le régime de l'année N en décalant les versements en année N+1** : actuellement, le régime de paiement en année courante représente 18 % des dépenses de FCTVA et bénéficie à 86 % aux intercommunalités (*cf.* 3.4). **Le décalage du paiement de ce régime N en année N+1 représenterait donc une économie de trésorerie de 1 050 M€ pour l'État l'année de la réforme**, en reportant les paiements à l'infini. Les collectivités locales concernées par la suppression du régime de l'année N subiraient un décalage de paiement d'une année ;
- **harmoniser les dates de versement du FCTVA en ne conservant que le régime de l'année N+1** : pour des considérations de simplification, il serait également possible d'harmoniser les dates de versement du FCTVA pour ses bénéficiaires en ne conservant que le régime de versement de l'année N+1. Dans ce cas :
  - les collectivités locales actuellement au régime de l'année N subiraient un décalage d'une année des paiement du FCTVA ;
  - les collectivités locales actuellement au régime de l'année N+2 percevraient l'année de la réforme les recettes issues de deux ans de compensation FCTVA.

  Dans la mesure où le régime de l'année N+2 représente 20 % des dépenses de FCTVA contre 18 % pour le régime de l'année N (*cf.* 3.4), et que le dernier trimestre du régime N pour l'année 2025 resterait dû (montant estimé à 510 M€ par la DGCL) **cette évolution représenterait un surcoût de trésorerie de l'ordre de 650 M€ pour l'État l'année de la réforme**[67].

[66] Soit une estimation très proche de celle réalisée par la mission deux ans après la mise en place de la réforme.

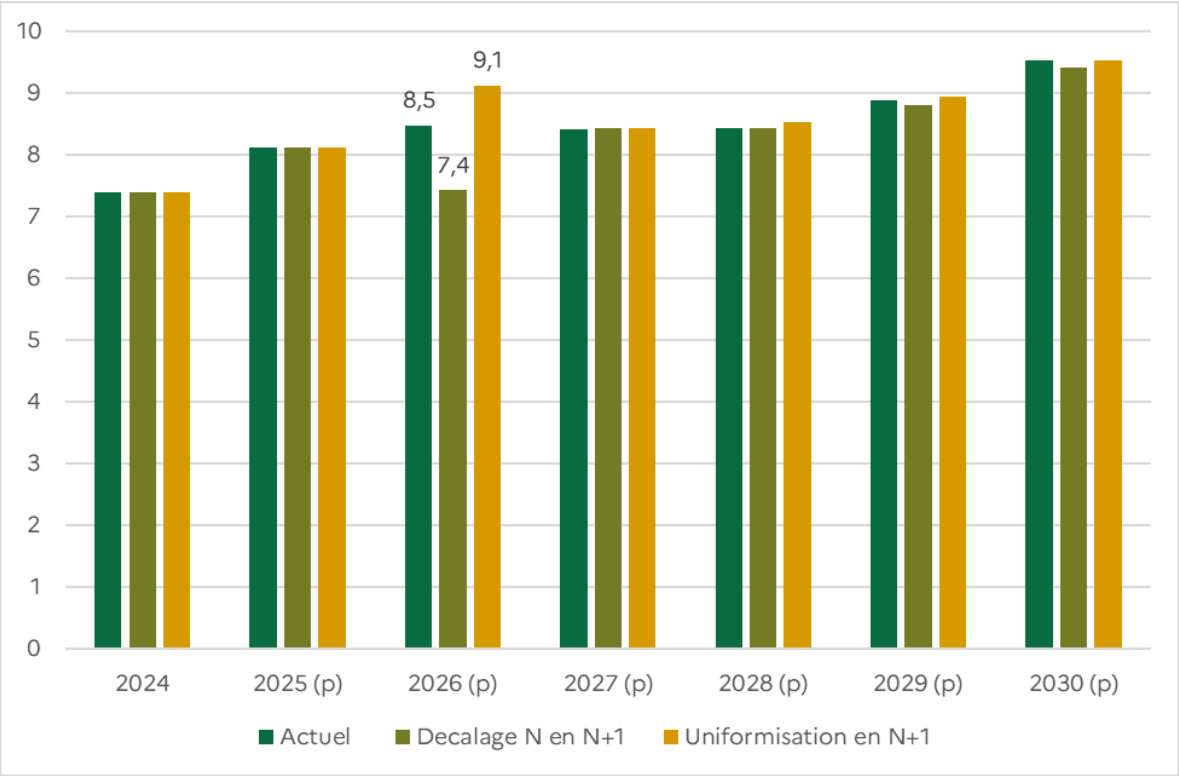
[67] Dans le détail, le calcul prend en compte : (A) le FCTVA dû pour le régime N au titre des dépenses de 2026 ; (B) le FCTVA dû pour le régime N au titre des dépenses de 2026 versé en 2027, notamment pour les dépenses réalisées au dernier trimestre ; (C) le FCTVA dû pour le régime N+2 au titre des dépenses de 2025. Le cout en trésorerie est calculé selon la formule suivante :

Cout en trésorerie 2026 = C – (A – B)

Quelle que soit l'hypothèse d'évolution du régime de versement :

- **l'effet sur la dépense associée au FCTVA serait marginal l'année suivant sa mise en œuvre** (*cf.* graphique 10) ;
- il serait utile de conserver un régime dérogatoire en année N pour prendre en compte les investissements effectués suite à des catastrophes naturelles. Le maintien du régime dérogatoire actuel ne remettrait pas en cause une évolution des régimes de versement car la dépense de FCTVA associée à ces dérogations est estimée à 7 M€ par la DGCL pour 2025, soit un montant négligeable par rapport à celui du FCTVA.

Graphique 10 : Simulation des effets sur le montant du FCTVA d'évolutions possibles de régime de versement (en Md€)



Source : Calculs mission.

Encadré 6 : Méthode d'estimation des effets sur le montant du FCTVA d'une évolution des régimes de versement

Les économies de trésorerie liées à une éventuelle réforme des régimes de versement sont évaluées de la manière suivante :

- évaluation du montant annuel de FCTVA (*cf.* 5.1) ;
- décomposition des dépenses de FCTVA en trois régimes, N, N+1 et N+2 ;
- réallocation des régimes selon les hypothèses *infra*.

Hypothèse de décalage de l'année N en année N+1 :

- pour 2026, année de la réforme, le montant de FCTVA correspond au montant de FCTVA qui devait être versé au titre des régimes N+1 et N+2, et au titre du régime N pour le dernier trimestre de l'année 2025. Le montant qui aurait dû être versé au titre du régime N en 2026 est reporté en 2027 ;

- à compter de 2027, le montant correspond le montant de FCTVA correspond au montant de FCTVA qui devait être versé au titre des régimes N+1 et N+2 (conservés), et de montant de FCTVA qui devait être versé au titre du régime N de l'année précédente. À titre d'exemple, pour 2027, cela revient à sommer : l'ancien régime N qui aurait été dû en 2026 ; le régime N+1 dû en 2027 ; le régime N+2 dû en 2027.

Hypothèse de fusion des régimes en année N+1 :

- pour 2026, année de la réforme, le montant de FCTVA correspond à la somme : du montant de FCTVA qui devait être versé au titre du régime N+1 en 2026 ; des montants de FCTVA qui devaient être versés au titre du régime N+2 en 2026 et 2027 ; du montant de FCTVA qui devait être versé au titre du régime N pour le dernier trimestre de l'année 2025 ; le montant qui aurait dû être versé au titre du régime N est quant à lui reporté en 2027 ;
- à compter de 2027, le montant correspond le montant de FCTVA correspond au montant de FCTVA qui devait être versé au titre du régime N+1, du montant de FCTVA qui devait être versé au titre du régime N de l'année précédente, et du montant de FCTVA qui devait être versé au titre du régime N+2 de l'année suivante. À titre d'exemple, pour 2027, cela revient à sommer : l'ancien régime N qui aurait été dû en 2026 ; le régime N+1 dû en 2027 ; le régime N+2 dû en 2028.

Source : Mission.

5.3. Le retour à un prélèvement sur recettes plafonné permettrait à l'État de retrouver une maîtrise pérenne des dépenses de FCTVA sans impact majeur sur les plans d'investissement des collectivités locales

La mission a étudié une hypothèse de prélèvement sur recettes de l'État (PSR) plafonné[68], dans laquelle le montant de l'enveloppe du FCTVA est fixé annuellement en loi de finances sans qu'il évolue de manière automatique en fonction des dépenses éligibles. Une fois le montant de l'enveloppe déterminé, la répartition de celle-ci entre les bénéficiaires resterait déterminée par leur niveau d'investissement, sur la base des comptes éligibles et d'un taux de concours calculé à l'intérieur de l'enveloppe. Sous cette hypothèse, le taux du FCTVA n'est plus fixé *a priori* mais déterminé *a posteriori* à partir de cette enveloppe et du volume de dépenses éligibles. Cette hypothèse suppose une fusion des régimes de versement, par exemple en année N+1.

Si les trois régimes actuels de versements étaient conservés, il ne serait pas possible de fixer annuellement l'enveloppe du prélèvement sur recettes. En revanche, il serait possible d'approcher l'effet d'un plafonnement en modulant le taux sur une base annuelle, sur la base des dépenses éligibles réalisées en année N (en non pas rentrant dans le calcul des montants de FCTVA versés en année N).

5.3.1. L'harmonisation des dates de versement du FCTVA et son plafonnement annuel permettraient de maîtriser les dépenses de l'État et de simplifier le dispositif

En cas de fusion des trois régimes en 2026 autour d'un unique régime de versement en année N+1, il serait possible de fixer le plafond un prélèvement sur recettes en loi de finances, et d'en déduire le taux du FCTVA sur la base des dépenses éligibles constatées l'année précédente. Par construction, ce taux ne serait en revanche pas connu par les collectivités au moment de leurs investissements, mais il pourrait être estimé avec un bon niveau de fiabilité. Il pourrait également être envisagé de fixer un minimum ou un maximal d'évolution (tunnel).

[68] Scénario étudié sous une forme légèrement différente dans le rapport IGF IGA sur le fonctionnement du FCTVA, septembre 1992, qui présentait une option de fusion entre le FCTVA et la dotation globale d'équipement.

L'année de mise en œuvre de cette réforme serait une année de transition, pendant laquelle les bénéficiaires de l'ancien régime de versement de l'année N ne toucheraient qu'une fraction d'une annualité de FCTVA, et ceux au régime N+2 toucheraient deux annuités. Du fait des poids de chaque régime et de la prise en compte de la partie du régime N versé en N+1 (*cf.* 3.4), cela se traduirait pour l'État par un coût en trésorerie supplémentaire l'année de la réforme.

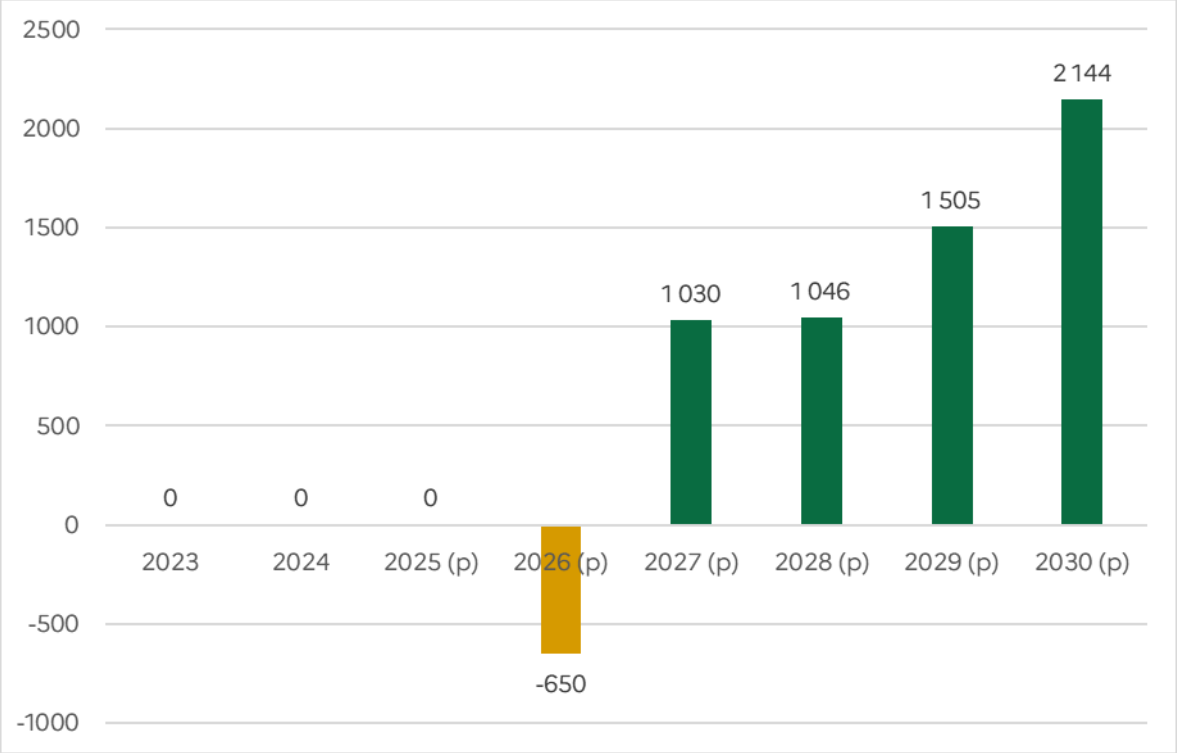
Afin de limiter l'impact sur l'investissement des collectivités locales, notamment celles qui bénéficient actuellement du régime N et qui se verraient appliquer une année quasiment blanche, cette réforme devrait préférentiellement être mise en œuvre en bas de cycle d'investissement, soit en 2026 ou 2027.

La méthode développée par la mission (*cf.* encadré 7), qui prend pour hypothèse de plafonner l'enveloppe au niveau du FCTVA constaté en 2024, soit 7,4 Md€, permet d'estimer les effets suivants :

- un surcoût en trésorerie en 2026 de 650 M€ lié à la mise en œuvre de l'harmonisation des dates de versement du FCTVA et au paiement anticipé de restes à payer (*cf.* 5.2.4) ;
- une économie budgétaire croissante au cours du temps qui pourrait atteindre 2,1 Md€ par an à horizon 2030 (*cf.* graphique 11) ;
- une baisse tendancielle du taux de FCTVA dont la variation annuelle maximale serait de 0,9 point de pourcentage.

Par nature, la qualité de ces estimations dépend de l'estimation de l'évolution tendancielle du FCTVA (*cf.* 5.1).

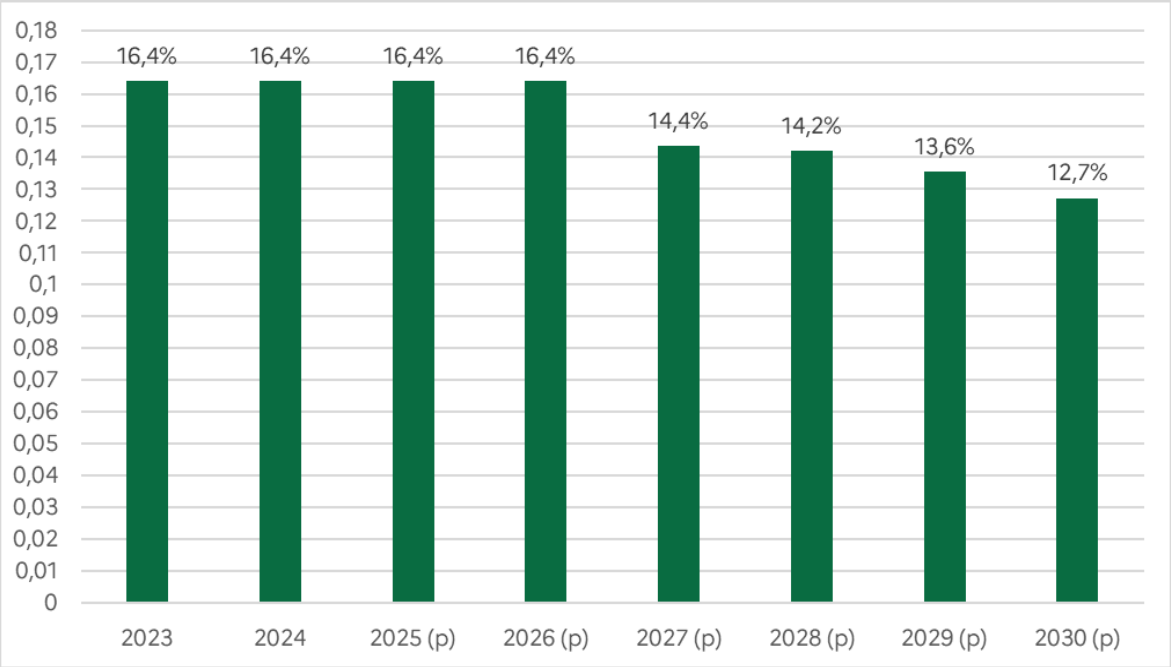
Graphique 11 : Estimation des économies annuelles d'un plafonnement du FCTVA égal au montant constaté en 2024 (en M€ par rapport au tendanciel)



Source : Calculs mission.

Note de lecture : En jaune sur le graphique, les couts de trésorerie, en vert les économies budgétaires.

Graphique 12 : Estimation de l'évolution annuelle du taux de FCTVA dans le cas d'un plafonnement du FCTVA égal au montant constaté en 2024 (en %)



Source : Calculs mission.

Note de lecture : En 2026, les dépenses éligibles réalisées en 2024 et 2025 sont compensées au taux de 16,404 %. En 2027, dans le cadre de la fusion des régimes, les dépenses éligibles pour 2026 sont compensées au taux de 14,4 %.

Encadré 7 : Méthode d'évaluation des économies liées à un plafonnement de l'enveloppe du FCTVA et à une fusion des régimes de versement

Les économies liées à une éventuelle réforme de l'assiette sont évaluées de la manière suivante :

- évaluation du montant annuel de FCTVA (*cf.* 5.1) ;
- décomposition des dépenses de FCTVA en trois régimes, N, N+1 et N+2 ;
- reconstitution d'une base de dépenses éligibles annuelles par régime N, N+1 et N+2, par application d'un coefficient de 1/0,16404 à la décomposition précédente ;
- reconstitution de la chronique annuelle de dépenses éligibles au FCTVA ;
- calcul des dépenses du FCTVA sous l'hypothèse de la réforme proposée :
    1. correspond au montant de FCTVA qui devait être versé au titre des régimes N+1 et N+2. Le montant qui aurait dû être versé au titre du régime N est reporté en 2027 ;
    2. à partir de 2027, le niveau de dépenses FCTVA est fixé par la loi de finances.
- calcul du taux sous l'hypothèse de la réforme proposée :
    1. pour 2026, les dépenses éligibles réalisées en 2024 et 2025 sont compensées au taux de 16,404 % ;
    2. à partie de 2027, le taux applicable aux dépenses réalisées l'année précédente est calculé en faisant le ratio du plafond et des dépenses éligibles.

Les principales hypothèses sont les suivantes :

- la part de bénéficiaire en année N (respectivement N+1 et N+2) reste constante au fil du temps
- effet marginal de la baisse du taux sur les dépenses d'investissement éligibles

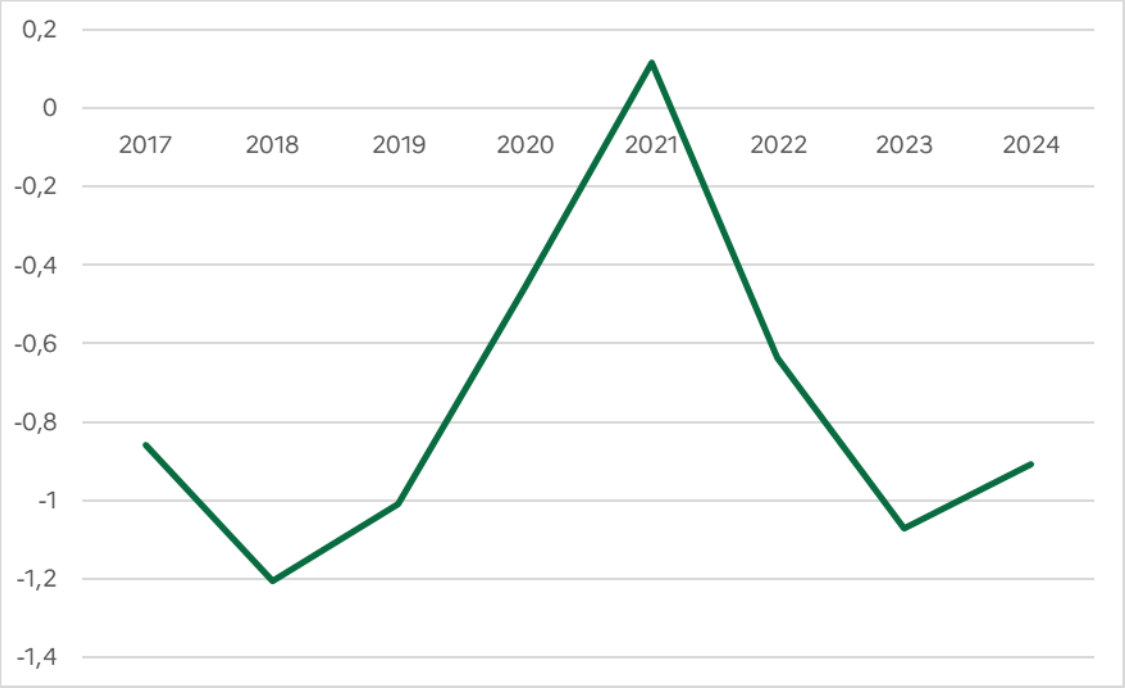
Source : Mission.

5.3.2. La mise en place d'un prélèvement sur recettes plafonné n'est pas de nature à remettre en cause les plans pluriannuels d'investissements des collectivités

À titre illustratif, l'application de la réforme présentée en 5.3.1 sur le passé permet d'évaluer les effets que cette réforme aurait eu si elle avait été appliquée à compter de 2017, en plafonnant le FCTVA au niveau de 2016. Cet exercice montre que le plafonnement de l'enveloppe de FCTVA n'est pas de nature à remettre en cause l'équilibre annuel du financement des projets par les collectivités. En effet, en termes de variation annuelle, le taux de compensation aurait varié entre +0,1 point de pourcentage (en 2021) et -1,2 point de pourcentage (en 2018). Ces variations, en partie anticipables du fait des cycles d'investissement locaux, ne sont *a priori* pas susceptibles de mettre en péril un plan d'investissement (*cf.* graphique 13).

En revanche, cette réforme aurait permis de stabiliser le montant annuel dédié au FCTVA, générant ainsi une économie annuelle de plus de 2 Md€ en 2024, et une économie cumulée de près de 9 Md€ sur la période considérée.

Graphique 13 : Évolution annuelle du taux du FCTVA en point de pourcentage, selon l'hypothèse de plafonnement du FCTVA au niveau de 2016 et de fusion des régimes de versement (en point de pourcentage)



Source : Calculs mission.

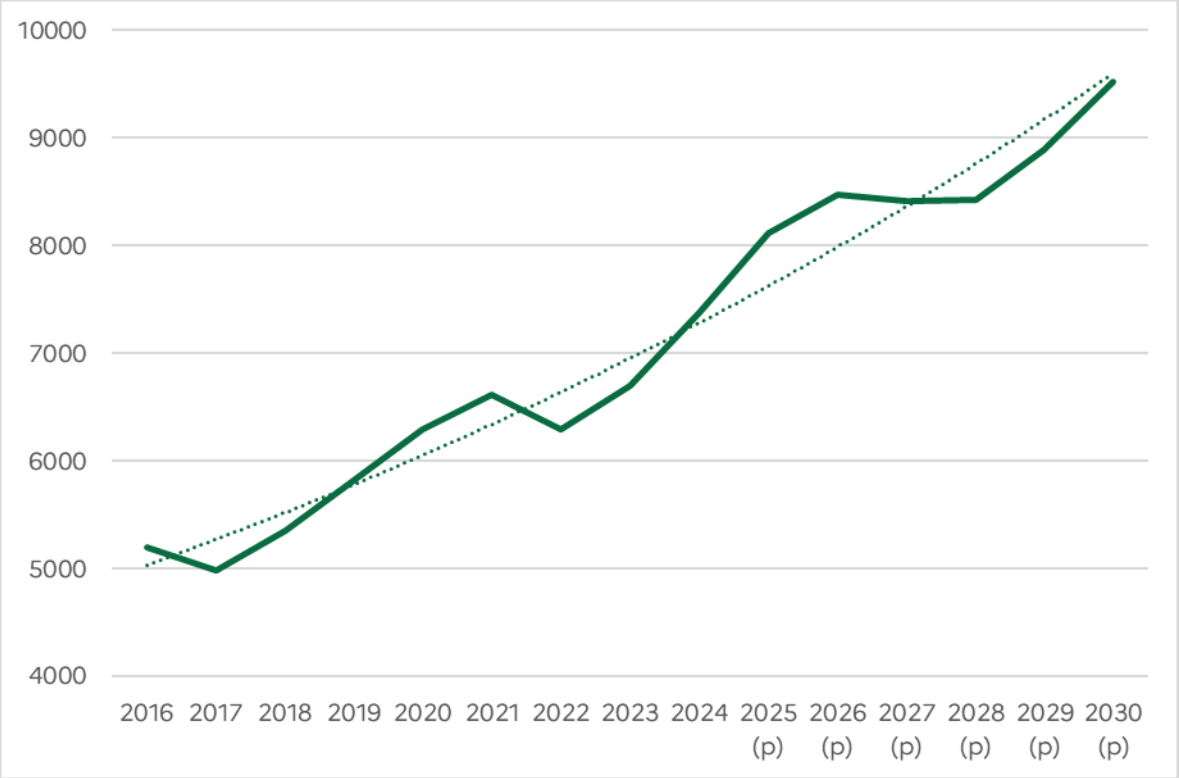
5.4. Le lissage du cycle des dépenses de FCTVA par un décalage des paiements est à écarter car il ne permet pas de réaliser d'économies budgétaires et est complexe à mettre en œuvre

Dans la mesure où l'évolution des dépenses des dépenses éligibles au FCTVA est soumise pour partie au cycle électoral (notamment communal, *cf.* 5.1), il pourrait être envisagé de lisser ses effets en décalant une partie des paiements des années en haut de cycle vers les années en bas de cycle. La mission considère néanmoins que cette option doit être écartée pour les raisons suivantes :

- elle ne permet pas de réaliser d'économies budgétaires mais seulement des économies en trésorerie ;

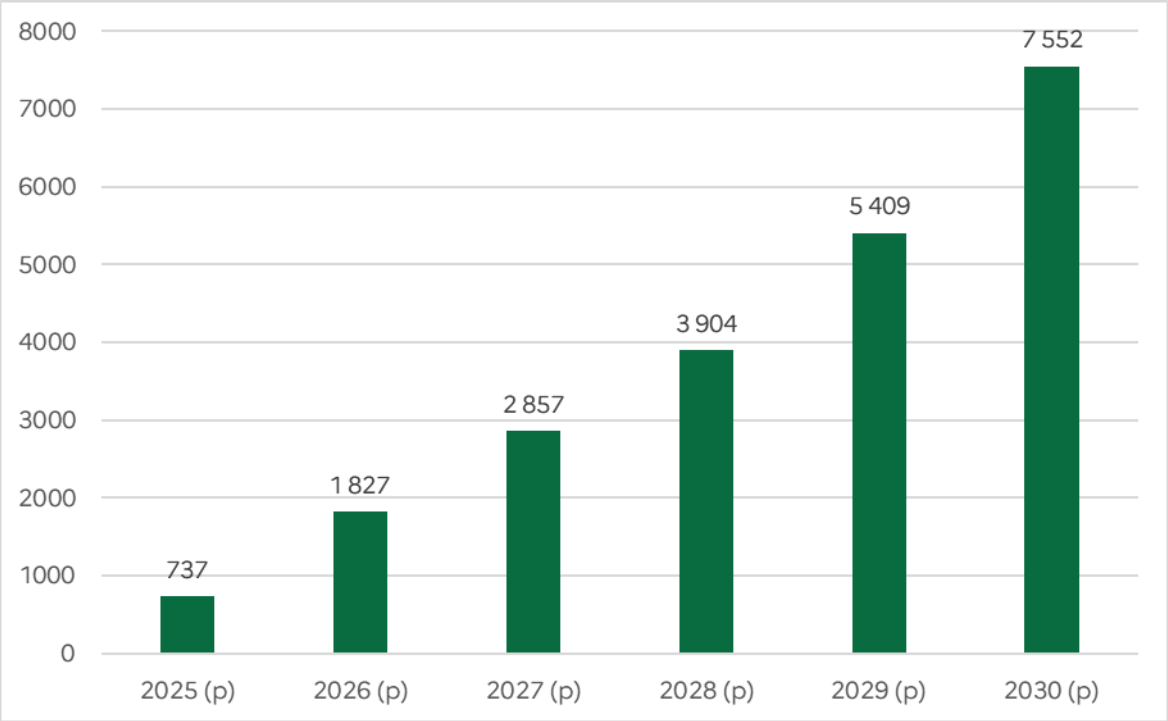
- elle a pour conséquence une hausse tendancielle des restes à payer : le montant du FCTVA évolue non pas uniquement selon un cycle autour d'une moyenne, mais selon un cycle autour d'une tendance haussière d'une moyenne annuelle de l'ordre de + 4,6 % (*cf.* graphique 14). Ainsi, si le montant global du FCTVA est fixé par avance et n'évolue pas dans le temps, il ne sera pas possible de faire baisser les stocks de restes à payer en bas de cycle, du fait de la tendance haussière des dépenses éligibles (*cf.* graphique 15) ;
- sur le plan opérationnel, certains bénéficiaires du FCTVA subiront mécaniquement un décalage de leur versement du FCTVA, ce qui serait source de risques de trésorerie, notamment pour les communes les plus en difficultés financières qui devraient probablement avoir recours à des prêts relais en attendant le versement du FCTVA. Par ailleurs, il n'apparait pas de mécanisme simple permettant de déterminer la répartition de l'effort de décalage entre régimes de versement et donc type de bénéficiaires du FCTVA.

Graphique 14 : Effet cycle autour de l'évolution tendancielle pluriannuelle des dépenses de FCTVA (en M€)



Source : Données DGCL, calculs mission.

Graphique 15 : Évolution des restes à payer en cas de plafonnement du montant global de FCTVA (base 2024) et de taux du FCTVA fixe (en M€)



Source : Calculs mission.

ANNEXE V

Hypothèses de réformes et scénario privilégié

SOMMAIRE

1. LA LISIBILITÉ ET LA SIMPLICITÉ DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES DOIVENT ÊTRE RENFORCÉES QUEL QUE SOIT LE SCÉNARIO DE RÉFORME....2

1.1. Aller au bout de l'automatisation du versement du FCTVA en supprimant les conditions d'éligibilité des dépenses relatives à leur assujettissement à la TVA..2

1.1.1. Définir l'assiette du FCTVA sans référence à l'assujettissement à la TVA des dépenses éligibles permettrait d'aller au bout de l'automatisation de son versement et de mettre fin aux contrôles redondants en préfectures....2

1.1.2. Principale contribution de l'État à la section d'investissement des budgets des collectivités locales, reprendre la maitrise des dépenses de FCTVA constitue un enjeu prioritaire....4

1.2. Économiser les ressources de l'État en concentrant le soutien sur les collectivités locales ne disposant pas de capacités de financement suffisantes....5

1.2.1. Réserver prioritairement les subventions de l'État aux investissements que les collectivités locales n'auraient pu conduire à leur terme sans aide....5

1.2.2. Renforcer la lisibilité des priorités et simplifier les dispositifs en les regroupant et en supprimant leurs redondances....7

2. TROIS HYPOTHÈSES DE RÉFORMES, PERMETTANT DE RÉALISER 2 MD€ D'ÉCONOMIES, SE DISTINGUENT PAR LE CHOIX DES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LES SOUTIENS DE L'ÉTAT....9

2.1. Hypothèse 1 : Jouer sur les paramètres des dispositifs de soutien à l'investissement local sans les modifier en profondeur....10

2.1.1. Réaliser les économies grâce à des changements paramétriques apportés aux régimes du FCTVA et des subventions d'investissement étudiées....10

2.1.2. Une architecture des dispositifs préservée et un impact limité des mesures sur le bouclage financier global des projets de chaque collectivité locale constituent les avantages de cette hypothèse....11

2.1.3. … mais les effets individuels des mesures pour chacune des collectivités locales ne peuvent être estimés a priori....13

2.2. Hypothèse 2 : Des évolutions destinées à renforcer la capacité de l'État à orienter les investissements des collectivités locales....13

2.2.1. Regrouper les subventions en deux dotations soutenant respectivement la transition écologique et la cohésion territoriale, dont les montants globaux seraient augmentés suite à la suppression du FCTVA....13

2.2.2. Une visibilité accrue du soutien de l'État aux investissements des collectivités locales que les préfets pourraient plus fortement orienter en attribuant davantage de subventions d'un montant plus élevé....15

2.2.3. L'abrogation du FCTVA serait perçue par les collectivités locales comme une remise en cause d'un dû....16

2.3. Hypothèse 3 : Des évolutions destinées à simplifier et à renforcer les soutiens de l'État au bénéfice des collectivités locales disposant de capacités de financement limitées....16

2.3.1. Attribuer de manière prioritaire le soutien de l'État aux collectivités locales disposant d'une capacité financière limitée grâce à une dotation unique et au FCTVA financé par un prélèvement sur recettes de l'État plafonné....16

2.3.2. Inciter, de manière ciblée, les communes et leurs groupements n'investissant pas ou peu à lancer des projets, et ceux investissant beaucoup à davantage recourir aux subventions ou mécanismes spécifiques 19
2.3.3. Les collectivités locales perdant des ressources pourraient assimiler la réforme du FCTVA à une remise en cause de la compensation de la TVA afin de susciter l'opposition unanime des collectivités locales 19
2.4. Hypothèse non retenue par la mission : Des évolutions destinées à renforcer la capacité d'autofinancement des investissements des collectivités locales 20
2.4.1. Verser les crédits du FCTVA en section de fonctionnement des collectivités locales et renforcer les obligations en matière d'amortissement de leurs immobilisations 20
2.4.2. L'hypothèse offre des possibilités accrues aux collectivités locales sans contraindre leurs choix 21
2.4.3. Sous réserve de faisabilité juridique, imputer le FCTVA en section de fonctionnement remettrait en cause les modalités de financement des collectivités locales sans que l'effet sur leurs dépenses d'investissement ne soit garanti 22
2.5. Plutôt renforcer les soutiens de l'État au bénéfice des collectivités locales disposant de capacités d'investissement limitées qu'augmenter la capacité de l'État à orienter les investissements des collectivités locales 22

3. PRIVILÉGIER UNE RÉFORME DES SOUTIENS DE L'ÉTAT DESTINÉE À RENFORCER LE CIBLAGE DES SUBVENTIONS VERS LES COMMUNES DISPOSANT DES CAPACITÉS D'INVESTISSEMENT LIMITÉES ET À MAÎTRISER LA DÉPENSE ASSOCIÉE AU FCTVA 26

3.1. Une architecture simplifiée des soutiens de l'État sur la base d'une fusion des Fonds vert, DETR, DSIL et DPV assortie d'un plafonnement du FCTVA 26
3.2. La mise en œuvre du scénario nécessiterait des évolutions législatives et des règles à préciser dans l'instruction annuelle relative aux soutiens de l'État aux investissements des collectivités locales 28
3.3. Estimation des effets du scénario privilégié sur la dépense de l'État, sur les investissements et la situation financière des collectivités locales 30
3.3.1. La réforme proposée du FCTVA comporterait un coût en trésorerie en 2026 mais permettrait de réaliser des économies pérennes et significatives à compter de 2027 31
3.3.2. Les effets du scénario portant sur la fusion des dotations se feront sentir pour moitié à partir de 2027 et pleinement à compter de 2030 32

Annexe V

SYNTHESE

Cette annexe présente trois hypothèses de réformes des subventions attribuées par les préfets en soutien à l'investissement des collectivités locales (DSIL, DSID, DETR, DPV, Fonds vert et FNADT[1]) et du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

Chacune des hypothèses combine, de manière différente, des mesures présentées dans les annexes relatives aux subventions et au FCTVA et évalue les économies induites. Les hypothèses examinées se distinguent par le choix de la finalité poursuivie par les soutiens de l'État à l'investissement des collectivités locales. Pour les distinguer, la mission a étudié deux finalités différentes : renforcer la capacité de l'État à orienter les investissements des collectivités locales ou bien privilégier une répartition des soutiens de l'État davantage ciblée vers les collectivités disposant de capacités d'investissement limitées.

Après comparaison et évaluation des avantages et inconvénients de ces hypothèses, la mission a dégagé un scénario privilégié en estimant ses effets en termes d'économies pour l'État.

Sans la faire sienne, la mission présente en outre une hypothèse suggérée par une partie de ses interlocuteurs. Elle consiste à verser le FCTVA en section de fonctionnement du budget des collectivités locales pour augmenter leurs recettes de fonctionnement afin de renforcer leur capacité d'investissement. Trois risques majeurs – doute sur la faisabilité juridique, déstabilisation du mode de financement des collectivités locales et incertitude quant aux effets sur les investissements – justifient de ne pas la recommander dans le cadre d'une réforme limitée au soutien de l'État à l'investissement local.

Les trois hypothèses étudiées comportent des évolutions communes destinées à accroitre la lisibilité et l'efficacité du soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales. Ces évolutions portent sur :

- **le FCTVA** : les évolutions communes ont pour objectifs de parachever l'automatisation du versement du FCTVA et de nettoyer son assiette en la réservant exclusivement aux dépenses d'investissement. Retrouver la maîtrise de la dépense pour l'État en plafonnant annuellement le montant du prélèvement sur recettes de l'État conduirait à calculer le taux du FCTVA en fonction de ce plafond et de l'assiette des dépenses d'investissement éligibles. Par ce nouveau mode de calcul, il deviendrait en outre possible d'introduire un traitement différencié entre les bénéficiaires du FCTVA à des fins péréquatrices ;
- **les subventions attribuées par les préfets** : les évolutions communes visent à limiter les cumuls de soutien*s* de l'État sur une même assiette de dépenses d'investissement et à déduire, s'il y a lieu, du montant des subventions attribuées par les préfets, les gains potentiels générés par le projet ainsi que la valeur des certificats d'économie d'énergie dont la collectivité pourrait se voir délivrer, et enfin, à augmenter significativement la participation financière du maitre d'ouvrage.

Ces hypothèses pourraient donner lieu à des travaux complémentaires confiés aux administrations centrales concernées pour affiner les chiffrages ainsi que les modalités opérationnelles des changements proposés, en particulier pendant la phase de transition.

[1] La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation politique de la ville (DPV), le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (Fonds vert) et la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

1. La lisibilité et la simplicité des dispositifs de soutien à l'investissement des collectivités locales doivent être renforcées quel que soit le scénario de réforme

1.1. Aller au bout de l'automatisation du versement du FCTVA en supprimant les conditions d'éligibilité des dépenses relatives à leur assujettissement à la TVA

1.1.1. Définir l'assiette du FCTVA sans référence à l'assujettissement à la TVA des dépenses éligibles permettrait d'aller au bout de l'automatisation de son versement et de mettre fin aux contrôles redondants en préfectures

Le fonds de compensation pour la taxe pour la valeur ajoutée (FCTVA) attribue à chacun de ses bénéficiaires une subvention égale à une fraction du montant des dépenses éligibles qu'il a réalisées. Ainsi, le montant versé est calculé à partir d'une assiette de dépenses éligibles auxquelles est appliqué un taux forfaitaire, sous réserve que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) payée ne puisse pas donner lieu à une restitution fiscale[2]. Depuis 2021, afin d'automatiser son versement, l'assiette du FCTVA est déterminée à partir de la comptabilité des bénéficiaires, sur la base d'une liste fermée de comptes d'investissement et d'un nombre plus limité de comptes de fonctionnement, fixée par arrêté interministériel.

Si les collectivités locales considèrent que le FCTVA leur est dû, et qu'elles investissent ainsi hors TVA, cette appréciation peut être récusée tant pour des considérations juridiques que pratiques (*cf*. annexe IV) :

- la directive européenne relative à la TVA autorise des exonérations de TVA pour des opérations taxables expressément mentionnées, ce qui n'est pas le cas, pour les collectivités locales, lorsqu'elles agissent en qualité d'autorité publique hors champ concurrentiel[3]. En revanche, l'État peut mettre en place, à leur profit, un système de compensation de la TVA acquittée, sous réserve notamment que cela n'entraîne pas une diminution de l'assiette de la TVA[4]. **Le FCTVA constitue ainsi une dotation d'investissement calculée sur la base des dépenses éligibles réalisées,** ce qui est

[2] L'article L1615-3 du code général des collectivités locales (CGCT) précise ainsi que « *lorsqu'une collectivité territoriale, un établissement public ou un groupement a obtenu le bénéfice du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre d'un bien d'investissement et que ce bien est utilisé pour les besoins d'une activité qui, par la suite, est soumise à cette taxe, il est tenu au reversement à l'État d'un montant égal à la taxe afférente à ce même bien dont il a pu opérer la déduction en application des règles prévues pour les personnes qui deviennent redevables de la taxe sur la valeur ajoutée.* ». Dans ce cas, le bien est utilisée, par exemple, dans le cadre d'une prestation onéreuse réalisée par le bénéficiaire du FCTVA, ce qui lui permet de collecter la TVA et donc de déduire la TVA payée lors de l'acquisition de ce bien.

[3] *Cf.* art. 13 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, et article 256 B du CGI: « *Les personnes morales de droit public ne sont pas assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée pour l'activité de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsque leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsions dans les conditions de la concurrence* ».

[4] Composé de représentants des États membre et de la commission européenne, le comité de la TVA a été institué par la directive européenne sur la TVA afin de favoriser l'application uniforme de ses dispositions. Ce comité a estimé « *presque à l'unanimité que les États membres peuvent prévoir, en dehors du système de TVA, la mise en place d'un mécanisme de compensation du montant perçu au titre de la TVA, pour autant que ce mécanisme respecte les principes fondamentaux du marché intérieur et les règles sur les aides d'État et qu'il n'entraîne pas de diminution de l'assiette TVA utilisée pour calculer les ressources propres.* » (*cf*. lignes directrices découlant de la 94ème réunion du 19 octobre 2011, mentionnées dans l'index des lignes directrices des réunions du comité de la TVA jusqu'au 15 juillet 2025). En pratique la compensation de la TVA ne peut pas prendre la forme d'un dégrèvement de TVA.

confirmé tant par la jurisprudence administrative[5] que par les règles de comptabilité s'imposant aux collectivités locales[6]. **Le FCTVA n'étant pas inclus dans le système de TVA, l'État peut librement fixer la liste de ses bénéficiaires, son montant et ses modalités de répartition.** En droit, le FCTVA a ainsi conservé la logique du fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) qui était une subvention d'investissement, auquel il s'est substitué en 1978 ;

- **le montant de FCTVA versé à chacun de ses bénéficiaires n'est pas établi en fonction de celui de la TVA qu'il a réellement acquitté**. Le FCTVA n'en constitue donc pas une restitution, mais plutôt une compensation forfaitaire[7], car ce versement est le plus souvent d'un montant inférieur, et dans certains cas supérieur, au montant de la TVA réellement payé par le bénéficiaire du FCTVA[8]. Ce dernier peut librement employer les recettes tirées du FCTVA, contrairement aux subventions d'investissement étudiées par la mission qui sont en principe affectées à un projet particulier.

Sortir de l'ambiguïté quant à la nature du FCTVA - restitution de la TVA acquittée ou compensation forfaitaire de la TVA sous la forme d'une dotation d'investissement librement accordée par l'État - permettrait d'aller au bout de la logique de l'automatisation de son versement.

En effet, la nomenclature comptable ne permet pas d'établir une liste de comptes pour lesquels l'ensemble des dépenses associées n'aurait pas donné lieu à une restitution fiscale de la TVA. De ce fait, l'automatisation est encore contrainte par la nécessité de maintenir des traitements manuels et des contrôles effectués par les agents des préfectures et donc des demandes d'informations et d'états déclaratifs aux bénéficiaires du FCTVA, afin d'éviter qu'une dépense éligible ne fasse l'objet à la fois d'une restitution fiscale de la TVA et d'une compensation par le biais d'un versement de FCTVA.

En tirant les conséquences que le FCTVA est une compensation forfaitaire librement accordée par l'État et non une restitution du montant de la TVA réellement acquittée, il ne serait plus nécessaire d'établir un lien avec la TVA grevant chacune des dépenses éligibles. Pour établir de manière automatique et certaine l'assiette du FCTVA, il faudrait plutôt la définir à partir d'une liste de comptes d'investissement sans référence à l'assujettissement du bénéficiaire à la TVA, le contrôle de l'État se limitant à l'imputation comptable, déjà réalisé par le comptable public. Du fait de l'enjeu financier, une vigilance particulière pourrait être appelée sur cette liste de comptes par la Direction générale des finances publiques (DGFiP) au titre de l'animation du réseau des comptables publics. Cette vigilance serait d'autant plus efficace que la liste des comptes retenus pour déterminer l'assiette du FCTVA serait définie sans aller jusqu'à six chiffres comme actuellement[9]. En effet, une précision excessive dans la définition de cette assiette rend plus long et plus difficile le contrôle de la qualité de l'imputation comptable des dépenses éligibles au FCTVA par le

---

[5] Le Conseil d'État a confirmé que le FCTVA ne constitue pas une recette certaine pour les bénéficiaires dans sa décision CE, sect., 19 avr.1991, SARL Cartigny, n° 109322.

[6] Selon la nomenclature M57, le FCTVA constitue une dotation en fonds propres dont les montants sont à imputer au compte 10222.

[7] « *les attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont déterminées en appliquant aux dépenses réelles d'investissement, définies par décret en Conseil d'État, un taux de compensation forfaitaire* » Art L1615-6 du CGCT.

[8] Les montants versés du FCTVA sont déterminés par l'application d'un taux de 16,404 % au montant des dépenses éligibles (à l'exception des dépenses de fournitures de prestations de solutions relevant de l'informatique en nuage pour lesquelles le taux du FCTVA est de 5,6%), alors qu'elles peuvent avoir donné lieu à l'application des taux normal ou réduit de TVA. De plus, les collectivités locales des départements et régions d'outre-mer bénéficient du même taux de FCTVA que celles de métropole, alors que les taux de TVA y sont plus faibles en Martinique, Guadeloupe et à La réunion, ou que la TVA ne s'applique pas en Guyane et à Mayotte.

[9] *Cf.* arrêté du 30 décembre 2020 fixant la liste des comptes éligibles à la procédure de traitement automatisé relative à l'attribution du fonds de compensation pour la valeur ajoutée.

comptable public. Cette évolution permettrait aussi, en préfectures, de supprimer les contrôles opérés et, aux collectivités locales, de supprimer les ressources consacrées à y répondre, ce qui rendrait donc le dispositif encore plus simple. **Le changement rapprocherait alors le FCTVA d'une dotation d'équipement, ce qui justifierait un changement de dénomination**.

1.1.2. Principale contribution de l'État à la section d'investissement des budgets des collectivités locales, reprendre la maitrise des dépenses de FCTVA constitue un enjeu prioritaire

Sans changement, la dépense associée au FCTVA devrait passer de 7,4 à 8,1 Md€ entre 2024 et 2025, se stabiliser vers 8,4 Md€ entre 2026 et 2028 puis atteindre 9,5 Md€ en 2030.

Pour limiter cette hausse tendancielle, deux options sont envisageables : revenir sur une partie des changements récemment apportés à l'assiette et au taux du FCTVA ou plafonner annuellement son montant. Seule cette dernière option permettrait de reprendre la maîtrise de la dépense sur la durée.

L'État dispose de **trois paramètres pour influer sur le montant total du FCTVA** (*cf*. annexe IV) :

- **la liste de bénéficiaires**. Ne se limitant plus aux collectivités locales, cette liste a connu des ajouts successifs entre 1977 et 2016. Néanmoins, les ajouts opérés postérieurement à celui des régions en 1983 ne représentent qu'une part marginale du FCTVA ;
- **la liste de comptes servant à déterminer l'assiette des dépenses éligibles**. Les six ajouts successifs de comptes d'investissement, ainsi que les ajouts de comptes de fonctionnement à l'assiette du FCTVA se sont traduits par des versements de FCTVA estimés respectivement à 700 et 490 M€ en 2024, soit au total près de 15 % du montant du FCTVA ;
- **le taux applicable à la compensation des dépenses éligibles**.. Les évolutions de ce taux sont partiellement décorrélées de celles du taux normal de TVA. Lors de la hausse du taux normal de TVA de 19,6 % à 20 % en 2015, le taux du FCTVA est ainsi passé de 15,482 à 16,404 %. Cette hausse a été supérieure à celle qui aurait eu lieu si la formule de calcul auparavant utilisée avait été appliquée : le taux de FCTVA serait alors de 15,762 % et non de 16,404 %. Cette surcompensation s'est traduite en 2024 par une dépense supplémentaire au profit des collectivités locales de 330 M€.

Modifier les régimes de versement du FCTVA, soit le délai entre le versement du FCTVA et l'enregistrement comptable des dépenses éligibles permettrait des économies de trésorerie notamment en augmentant le délai de versement, mais ces économies ne seraient pas pérennes.

À droit constant, l'État ne dispose pas d'autre levier pour piloter l'évolution de la dépense associée au FCTVA. En effet, celui-ci constitue un prélèvement sur recettes de l'État (PSR), qui ne peut pas faire l'objet de régulation budgétaire ; son montant dépend de **l'évolution des dépenses éligibles au FCTVA qui sont déterminées par ses bénéficiaires et non par l'État**.

Pour que l'État retrouve une maîtrise de la dépense et que les collectivités locales continuent à bénéficier d'une compensation préservée des régulations budgétaires infra-annuelles, il faudrait que le FCTVA reste un PSR mais que son montant soit plafonné annuellement. Cela emporterait deux conséquences :

- **le taux du FCTVA applicable serait calculé annuellement en rapportant le montant constaté de l'ensemble des dépenses éligibles au montant du PSR voté en loi de finances initiale**. Pour chacun des bénéficiaires du FCTVA, ce changement constituerait un *alea* d'autant plus limité pour leurs recettes que les évolutions annuelles du taux applicable du FCTVA sont prévisibles avec un taux d'erreur inférieur à un point de pourcentage. Pour offrir une visibilité aux collectivités locales, il pourrait être envisagé d'encadrer la variation annuelle du taux du FCTVA entre un minimum et un maximum (*cf.* annexe IV) ;
- **le FCTVA ne pourrait alors plus donner lieu à un versement la même année que celle des dépenses éligible**s. Par exception, au titre des catastrophes naturelles, des dépenses pourraient faire l'objet d'un versement de FCTVA la même année, sous la forme d'une avance. La mission ne propose pas de généraliser le système d'avance car il est toujours difficile pour l'État de procéder à des reprises en fin d'exercice en cas de dépassement du plafond annuel.

Plutôt qu'un plafonnement annuel du PSR, il aurait pu être envisagé d'écrêter le montant global du FCTVA annuellement versé aux bénéficiaires pour tenir compte du cycle électoral, le taux applicable du FCTVA restant fixe. Cette hypothèse comporte néanmoins un inconvénient majeur dans le cas où le montant de FCTVA à payer serait supérieur au montant écrêté. Il en résulterait un reste à payer reporté l'année suivante. Cette évolution constituerait donc qu'une seule mesure d'économie de trésorerie pour l'État, et ne permettrait pas maitriser durablement la dépense. En outre, cette méthode présente des risques car elle serait à l'origine de restes à payer qui pourraient ne pas être soldés en bas de cycle électoral, compte tenu de la hausse tendancielle des dépenses d'investissement (*cf.* annexe I).

1.2. Économiser les ressources de l'État en concentrant le soutien sur les collectivités locales ne disposant pas de capacités de financement suffisantes

1.2.1. Réserver prioritairement les subventions de l'État aux investissements que les collectivités locales n'auraient pu conduire à leur terme sans aide

La mission a pris en compte dans ses travaux un panier de concours financiers constitué des subventions d'investissement accordées par les préfets, soit le Fonds vert, la DETR, la DSIL, la DSID, la DPV et la section locale du FNADT soutenant l'investissement local, dont les caractéristiques sont présentées dans l'annexe III. Ce panier représentait en 2024 une enveloppe globale de 3,8 Md€ en autorisations d'engagement (AE).

Les évolutions proposées sont notamment fondées sur le fait que l'État n'est pas tenu de soutenir tous les investissements des collectivités locales de manière uniforme du fait :

- de la disparité de la situation financière des collectivités locales, notamment en termes de capacité d'autofinancement (épargne brute et capacité à lever de la dette). Dans le cas spécifique des départements, leur capacité d'investissement est d'abord contrainte par le niveau dégradé de leur épargne brute, plutôt que par un manque de recettes d'investissement ;

- des autres soutiens apportés par les collectivités locales. Des projets communaux peuvent notamment bénéficier des soutiens de la région, sur ses fonds propres ou en qualité d'autorité de gestion de fonds européens, du département ou de l'intercommunalité ;
- de la nature des investissements. L'État privilégie déjà les investissements des collectivités locales cohérents avec les stratégies nationales qu'il définit notamment en matière de transition écologique. En outre, il est à noter qu'actuellement le montant des subventions attribuées ne prend pas en compte les gains potentiels induits par les projets pour les bénéficiaires, alors que le dossier de demande de subvention peut exiger, notamment dans le cas du Fonds vert, des objectifs de réduction de la consommation énergétique[10], ce qui devrait se traduire par une diminution des coûts de fonctionnement. Par ailleurs, le niveau des ressources d'investissement ne permet pas d'expliquer à lui seul les différences en matière de stratégie d'investissements du bloc communal, d'autres facteurs qualitatifs entrant en jeu, dont le projet politique des élus. Selon la nature des investissements enfin, la subvention ne constitue pas toujours l'incitation la plus efficace pour soutenir le lancement de davantage de projets, d'autres leviers pouvant être envisagés tels que les prêts bonifiés, les obligations réglementaires, dont la publication de budget vert, et le soutien en ingénierie (*cf*. annexe II).

Ainsi, la mission recommande que pour concentrer leurs effets, **les subventions accordées par les préfets ne pourraient ne plus être accordées aux projets dont** :

- **les porteurs disposent d'une capacité d'autofinancement suffisante** pour maintenir voire augmenter leurs dépenses d'investissement. Cette capacité pourrait être appréciée en fonction de critères financiers objectifs, tels que l'épargne brute et le taux d'endettement ;
- **la rentabilité est positive ou équilibrée pour le donneur d'ordre**[11]. Plus qu'une subvention, le bouclage financier de l'opération pourrait être assuré par l'autofinancement du porteur du projet, des avances remboursables ou par la dette ;
- **le porteur de projet contribue à moins de 50 % du financement, sauf exceptions déjà prévues par la loi**. Cela permettrait de renforcer l'engagement financier des collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences grâce à une contribution substantielle des maîtres d'ouvrage. Il ressort des réponses aux questionnaires envoyés par la mission que le respect de ce critère devrait faire l'objet d'un contrôle effectif *a posteriori* sur le fondement des états déclaratifs en fin d'opération exigés à chacun des bénéficiaires de subventions, et s'il y a lieu, de reprise en cas de participation insuffisante. **Le respect de cette règle et les exigences en matière d'états déclaratifs en fin d'opération pourraient être rappelés aux préfets dans l'instruction annuelle relative aux soutiens de l'État aux investissements des collectivités locales.** En particulier, la vigilance des préfets pourrait être appelée à ce que le versement du solde des subventions accordées soit bien conditionné à l'envoi du plan de financement définitif de l'opération soutenue.

[10] Par exemple, pour l'axe 1 du Fonds vert « *Rénovation énergétique des bâtiments publics locaux* », une réduction minimale de 40 % de la consommation d'énergie finale est attendue de la part des projets de rénovation énergétique, d'après le cahier d'accompagnement des porteurs de projet et des services instructeurs, 2025.

[11] Dont certaines opérations de rénovations thermiques (notamment changement de chaudières fioul) et de renouvellement des systèmes d'éclairage.

Par ailleurs, dans la même logique, les économies de fonctionnement liées aux économies d'énergies tirées d'un investissement seraient défalquées de l'assiette subventionnable. En effet, si les soutiens de l'État peuvent avoir pour objectif d'inciter à lancer des projets d'intérêt général, ils n'ont pas vocation à créer des marges de rentabilité pour le maître d'ouvrage. Les économies de fonctionnement pourraient être estimées à partir notamment des objectifs d'économies d'énergie mentionnés par le porteur de projet dans sa demande de subvention.

1.2.2. Renforcer la lisibilité des priorités et simplifier les dispositifs en les regroupant et en supprimant leurs redondances

Conséquence de créations successives, les différentes subventions d'investissement attribuées par les préfets ne constituent pas un ensemble cohérent. Pour un même objectif, les vecteurs sont différents. Attribuées pour soutenir l'économie grâce à l'investissement public, ou pour financer des projets locaux considérés prioritaires, voire pour orienter les investissements des collectivités locales, ces subventions peuvent non seulement se cumuler mais aussi financer des dépenses d'investissement bénéficiant du soutien d'un opérateur de l'État, voire de certificats d'économie d'énergie.

Pour rendre plus lisibles les objectifs poursuivis par chaque dispositif et mieux mesurer leur efficacité, il faudrait :

- **sur une même assiette de dépenses subventionnables, rendre exclusifs les soutiens financiers apportés par l'État et ses opérateurs** afin de supprimer les redondances constatées entre les subventions accordées au titre des DSIL, DETR, DPV et le Fonds vert. À titre d'exemple, une rénovation de bâtiment pourrait ainsi bénéficier de plusieurs subventions de l'État mais le cumul ne serait plus possible pour un même lot de travaux. Cette méthode permettrait de rendre les dispositifs plus lisibles pour les collectivités locales, plus simples à instruire pour les services instructeurs, en évitant les demandes redondantes. Devenu le délégué territorial des opérateurs de l'État, le préfet pourrait mieux s'assurer que les subventions qu'il accorde ne puissent plus être cumulées avec une autre subvention de l'État pour une même assiette de dépense ;
- **déduire du montant des subventions les montants mobilisables au titre des certificats d'économie d'énergie (CEE)** que le porteur de projet pourrait vendre. Pour cela, il faudrait que le porteur de projet précise les gestes pouvant donner lieu à des CEE, ce qui permettrait d'estimer forfaitairement le volume d'économie d'énergie auquel sa valeur de marché serait appliquée.

La pertinence d'une dotation réservée aux départements (DSID) pourrait être remise en cause pour au moins quatre raisons :

- attribuée par les préfets de région à un nombre limité de bénéficiaires, cette dotation ne permet pas une sélection qualitative des projets ;
- les départements peuvent bénéficier d'autres subventions d'investissement, dont le Fonds vert et les fonds européens ;
- cela ne remettrait pas nécessairement le niveau d'équipement des départements. Deuxième co-financeur des investissements communaux après l'État, ils pourraient baisser leurs subventions d'investissement afin de de préserver leurs dépenses d'équipement (*cf.* annexe I) ;
- la situation financière des départements justifie plutôt un soutien spécifique de l'État en fonctionnement qu'en investissement.

Si le FNADT soutient principalement des dépenses de fonctionnement de personnes privées ou publiques, il peut néanmoins attribuer des subventions d'investissement à des collectivités locales. Considérant que les subventions attribuées dans ce cadre ne sont pas, en définitive, de nature différente des autres subventions d'investissement attribuées par les préfets, le maintien d'un dispositif propre peut être interrogé**. Il pourrait être envisagé de supprimer la section locale du FNADT finançant des investissements des collectivités locales**. Ceux-ci pourraient être financés dans le cadre d'un autre dispositif de subventions attribuées par les préfets, sous réserve toutefois de constituer un *préciput* avant la répartition de l'enveloppe financière entre les départements, de manière à doter les préfets de région de crédits nécessaires.

Par rapport aux autres subventions accordées par les préfets, le Fonds vert se caractérise par une ambition en matière de transition écologique, qui se traduit par des critères d'écoconditionnalité. En conformité avec cet objectif, il serait utile de **revenir sur les soutiens forfaitaires apportés par le Fonds vert :**

- **aux actions des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET)**, car les montants des subventions accordées sont fixés, non en fonction de la qualité des projets ou de leur cohérence avec les objectifs du Fonds vert, mais sur le seul fait que les projets sont inscrits aux PCAET ;
- ***à « l'aide aux maires bâtisseurs »***. En effet, attribué sous condition de la délivrance rapide d'autorisation d'urbanisme respectant les prescriptions du « zéro artificialisation nette » (ZAN), le montant de cette aide est établi sur la base d'un montant socle par logement ;
- **à des financements de personnels dédiés au soutien à l'ingénierie ou à des études**. Ne constituant pas des dépenses d'investissement, ces besoins peuvent faire l'objet d'un soutien de l'État par d'autres dispositifs.

La mise en œuvre de ces évolutions permettrait en outre d'afficher plus clairement le montant global de l'aide de l'État, qui n'est actuellement pas visible en raison de l'affichage des différents dispositifs d'intervention de l'État, parfois même sans Marianne. Améliorer la visibilité du soutien de l'État constitue d'ailleurs un objectif rappelé par le Premier ministre dans sa circulaire de septembre 2025[12].

[12] Circulaire du Premier ministre n° 6504/SG du 5 septembre 2025 relative à la réforme de l'action territoriale de l'État et relance de la déconcentration.

2. Trois hypothèses de réformes, permettant de réaliser 2 Md€ d'économies, se distinguent par le choix des objectifs poursuivis par les soutiens de l'État

La mission a mené des travaux avec un objectif d'économies d'environ un milliard d'euros sur le FCTVA et d'un second milliard sur le Fonds vert et les autres subventions d'investissement étudiées. Pour ce faire, elle a établi trois hypothèses qui combinent, pour chacune d'entre elles, des mesures destinées à rationaliser le FCTVA d'une part et les subventions de l'État d'autre part. Ces mesures ont été identifiées à partir des analyses conduites dans les annexes III et IV. Les méthodes utilisées pour estimer les économies y sont précisées.

Pour faciliter leur comparaison puis leur classement, les trois hypothèses étudiées sont aussi différentes que possible, et se distinguent, outre les économies pour l'État, par leur finalité. La mission a cru bon de présenter une dernière hypothèse évoquée au cours de ses entretiens, sans qu'elle ne la retienne pour des raisons de faisabilité.

Les économies estimées prennent en compte la cyclicité électorale des investissements communaux en particulier. Les économies ici détaillées seront estimées par rapport à l'évolution tendancielle pour le FCTVA, et par rapport à une hypothèse de stabilité s'agissant du panier de subventions prises en compte :

- **pour les subventions attribuées par les préfets, la dépense est appréciée en autorisations d'engagement (AE)**. L'impact des économies réalisées en AE est estimé en crédits de paiement (CP) dans la partie 3.3.2, en appliquant une clef d'écoulement aux engagements passés et à venir. Cette clef s'étale sur une durée de neuf ans après la date d'attribution de la subvention. Ainsi, sauf à revenir sur des décisions d'attribution de subventions, la dépense annuelle en CP est peu pilotable à court terme car elle découle de décisions antérieures ou de facteurs à la main des maîtres d'ouvrage ;
- le FCTVA constitue un prélèvement sur recettes de l'État (PSR)[13]. **La dépense est donc calculée en estimant la moindre recette pour l'État pour une année donnée.** Du fait du décalage entre les versements du FCTVA et l'enregistrement comptable des dépenses éligibles, les économies associées à une évolution du FCTVA ne sont pleinement constatées que deux années après leurs mises en œuvre. En effet, 81 % du montant du FCTVA de 2026 seront calculés à partir des montants de dépenses éligibles imputées en 2024 et 2025 dans les comptes des bénéficiaires[14].

La mission préconise d'appliquer les évolutions proposées aux investissements lancés en 2026 mais de ne pas changer les règles *a postériori* pour les investissements réalisés ou en cours de réalisation.

[13] Prévus à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances, les prélèvements sur recettes (PSR), parmi lesquels figure le FCTVA, sont inscrits en 1ère partie de la loi de finances (partie recettes) et « *constituent une technique budgétaire dérogatoire permettant de présenter certaines opérations comme des moindres recettes de l'État et non comme des dépenses* ». Cour des Comptes note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021.

[14] Le montant du FCTVA versé en 2024 se répartissait à raison de 19 % à des collectivités locales en régime N, de 61 % aux collectivités locales en régime N+1 et de 20 % aux collectivités locales en régime N+2.

2.1. Hypothèse 1 : Jouer sur les paramètres des dispositifs de soutien à l'investissement local sans les modifier en profondeur

2.1.1. Réaliser les économies grâce à des changements paramétriques apportés aux régimes du FCTVA et des subventions d'investissement étudiées

Une économie supérieure à **deux milliards d'euros serait réalisable en 2026** en apportant les modifications au régime actuel du FCTVA et des subventions étudiées, qui sont détaillées ci-dessous.

Tableau 1 : Mesures paramétriques réaliser des économies entre 2026 et 2028

Soutien de l'État	Mesures	Estimation de l'économie réalisée[15] (en M€)		
		2026	2027	2028
Subventions et fonds vert	Supprimer la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID)	200	200	200
	Exclure du Fonds vert les soutiens forfaitaires à l'ingénierie, aux actions des PCAET et à « l'aide aux maires bâtisseurs »	150	150	150
	Exclure la possibilité pour la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) de soutenir les investissements des collectivités locales	130	130	130
	Ne plus accorder de subvention de l'État aux projets à gain rapide pour le porteur de projet	50[16]	50	50
	Inclure les effets attendus des économies d'énergie dans l'assiette des dépenses subventionnables[17]	150[18]	150	150
	Déduire du montant des subventions les montants mobilisables au titre des certificats d'économie d'énergie (CEE)	40	40	40
	Sur une même assiette de dépenses subventionnables, rendre exclusifs les soutiens financiers apportés par l'État et ses opérateurs	50[19]	50	50
	Dans le cas d'un soutien de l'État, exiger une contribution minimale du porteur de projet à hauteur de 50 % du coût de l'investissement sauf exceptions déjà prévues par la loi	N.A.	N.A.	N.A.
	Demander aux préfets un contrôle effectif du respect de la règle relative à la participation	N.A.	N.A.	N.A.

[15] En AE pour les dotations, en moindre prélèvement pour le FCTVA.

[16] Estimation sur la base des soutiens accordés au projets de renouvellement des systèmes d'éclairage au titre du Fonds Vert (58 M€ engagés en 2024, 200 M€ engagés en 2023), sans tenir compte des subventions attribuées au titre de la DETR ou de la DSIL pour financer des projets à gains rapide.

[17] Prenons le cas d'une rénovation énergétique soutenue par le Fonds vert, pour laquelle le porteur de projet s'engage à une baisse de la consommation d'énergie de 30 %. Si le coût du projet est évalué à 1 M€ et que la valeur actualisée des économies d'énergie s'élève à 600 k€, le montant de la subvention ne pourra porter que sur le coût réel, à savoir 400 k€. Un mécanisme d'avance remboursable pourrait être mis en œuvre pour le différentiel.

[18] Sur la base d'un Fonds vert à 650M€.

[19] Sur la base d'un Fonds vert à 650M€.

Soutien de l'État	Mesures	Estimation de l'économie réalisée[15] (en M€)		
		2026	2027	2028
	minimale des maîtres d'ouvrage			
	Total	**770**	**770**	**770**
FCTVA	Aller au bout de l'automatisation du versement du FCTVA en définissant l'assiette des dépenses éligibles sans référence à leur assujettissement à la TVA	S.O	S.O	S.O
	Supprimer de l'assiette du FCTVA : · les dépenses d'investissement ajoutées depuis 2000 · toutes les dépenses de fonctionnement	 140 100	 560 390	 700 490
	Revenir sur le coup de pouce conjoncturel apporté en 2015 en reprenant le mode de calcul antérieur pour établir le taux du FCTVA	60	260	330
	Supprimer le régime de l'année N avec un transfert des versements en année N+1, à l'exception des dépenses relatives aux traitements des conséquences des catastrophes naturelles qui pourraient faire l'objet d'avances	1 050[20]	0	0
	Total	**1 350M€**	**1 210**	**1 520**

Source : Mission.

2.1.2. Une architecture des dispositifs préservée et un impact limité des mesures sur le bouclage financier global des projets de chaque collectivité locale constituent les avantages de cette hypothèse…

Les mesures proposées ci-dessus ont pour avantage principal de pouvoir être mises en œuvre sans modification de l'architecture des dispositifs de soutien de l'État aux investissements des collectivités locales. S'agissant de concours financiers de l'État aux collectivités locales, les modifications mentionnées *supra* nécessiteraient des évolutions législatives à l'occasion d'une loi de finances pour l'essentiel, à compléter par des mesures réglementaires, sans que cela n'entraînerait de changement administratif ni pour le dépôt des demandes de soutien par les collectivités locales ni pour leur instruction par les services de l'État.

En particulier, si les critères d'attribution des subventions attribuées par les préfets peuvent être modifiés par l'intermédiaire de l'instruction annuelle relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités locales et du Fonds vert, la suppression de la DSID et l'augmentation du taux minimal de financement des projets par leur porteur doivent en revanche faire l'objet de modifications législatives (*cf.* tableau 2). Pour s'assurer du respect du taux minimum d'autofinancement des projets, et le cas échéant, effectuer des reprises de subventions, l'instruction annuelle pourrait utilement demander aux préfets de contrôler systématiquement cette obligation au moment du versement du solde voire de diligenter des contrôles sur le bouclage financier des projets soutenus *ex post*.

Quant au FCTVA, extérieur au système de TVA régi par des règles européennes, ses règles peuvent être modifiées unilatéralement en loi de finances sans qu'il soit nécessaire de le notifier à la Commission européenne.

[20] Économie de trésorerie constatée uniquement l'année de la mise en œuvre de la mesure.

Tableau 2 : Modalités de mise en œuvre des mesures paramétriques

Soutien de l'État	Mesures	Modalités de mise en œuvre
Subventions et fonds vert	Supprimer la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID)	Abroger l'article L. 3334-10 du CGCT
	Exclure la possibilité pour la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) de soutenir les investissements des collectivités locales	Diminuer les montants inscrits dans les articles de la loi de finances précisant les crédits des programmes 112
	Dans le cas d'un soutien de l'État, exiger une contribution minimale du porteur de projet à hauteur de 50 % du coût de l'investissement sauf exceptions déjà prévues par la loi	Modifier le III de l'article L. 1111-10 du CGCT Abroger l'article R. 2334-27 du CGCT
	Exclure du Fonds vert les soutiens forfaitaires à l'ingénierie, aux actions des PCAET et à « l'aide aux maires bâtisseurs »	Mentionner les règles dans l'instruction annuelle relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales et du Fonds vert
	Ne plus accorder de subvention de l'État aux projets à gain rapide pour le porteur de projet	
	Inclure les effets attendus des économies d'énergie dans l'assiette des dépenses subventionnables	
	Déduire du montant des subventions les montants mobilisables au titre des certificats d'économie d'énergie (CEE)	
	Sur une même assiette de dépenses subventionnables, rendre exclusifs les soutiens financiers apportés par l'État et ses opérateurs	
	Demander aux préfets un contrôle effectif du respect de la règle relative à la participation minimale des maîtres d'ouvrage	
	Après prise en compte des mesures d'économies, diminuer le montant des différentes dotations pour atteindre l'objectif d'économies	Diminuer les montants inscrits dans les articles de la loi de finances précisant les crédits des programmes 119 et 380
FCTVA	Aller au bout de l'automatisation du versement du FCTVA en définissant l'assiette des dépenses éligibles sans référence à leur assujettissement à TVA	Modifier le I de l'article L1615-1 du CGCT
	Supprimer de l'assiette du FCTVA : · les dépenses d'investissement ; · les dépenses de fonctionnement.	
	Revenir sur le coup de pouce conjoncturel apporté en 2015 en reprenant le mode de calcul antérieur pour établir le taux du FCTVA	Modifier le I de l'article L1615-6 du CGCT
	Supprimer le régime de l'année N avec un transfert des versements en année N+1, à l'exception des dépenses relatives aux traitements des conséquences des catastrophes naturelles qui pourraient faire l'objet d'avances	Modifier le II de l'article L1615-6 du CGCT

Source : Mission.

Du point de vue des différentes collectivités locales, les impacts des changements proposés sur le bouclage financier de leurs projets seraient limités en 2026 pour au moins trois raisons :

- les projets qui ne seraient plus éligibles aux subventions ou au Fonds vert attribués par les préfets pourraient toujours être financés par d'autres dispositifs de soutien accordés par un opérateur de l'État, une autre collectivité locale ou les CEE ;
- les modalités d'attribution du FCTVA seraient modifiées, en 2026, à la marge pour la grande majorité des collectivités locales. En effet, il n'y a aucun changement pour les bénéficiaires du FCTVA dont le versement intervient une ou deux années suivant la réalisation de la dépense éligible, soit 81 % du montant du FCTVA en 2024. Le versement serait en revanche en partie décalé d'une année[21] pour les intercommunalités et les communes nouvelles, qui bénéficient actuellement d'un versement de FCTVA la même année que celle de leurs dépenses éligibles ;
- les changements apportés à l'assiette n'emporteraient pleinement des effets sur le FCTVA versé qu'à compter de 2028.

2.1.3. … mais les effets individuels des mesures pour chacune des collectivités locales ne peuvent être estimés *a priori*

Le principal inconvénient de cette hypothèse de réforme paramétrique est que toutes les collectivités locales seraient concernées par les changements, sans qu'il ne soit possible, dans le temps de la mission, d'estimer finement leurs effets individuels pour chacune des collectivités locales, ni d'identifier *a priori* celles qui seraient gagnantes.

2.2. Hypothèse 2 : Des évolutions destinées à renforcer la capacité de l'État à orienter les investissements des collectivités locales

2.2.1. Regrouper les subventions en deux dotations soutenant respectivement la transition écologique et la cohésion territoriale, dont les montants globaux seraient augmentés suite à la suppression du FCTVA

Cette hypothèse se distingue de la précédente, non par le niveau des mesures d'économies, mais par une réforme de l'architecture des concours financiers de l'État considérés et partant, de leurs modalités de répartition. En vue de renforcer la capacité de l'État à orienter les investissements des collectivités locales, l'hypothèse propose ainsi :

- **de renforcer la lisibilité des soutiens de l'État selon qu'ils visent à soutenir la montée en gamme de projets d'investissement ou à permettre leur lancement**. Pour cela, il est proposé de reprendre une proposition effectuée en 2023[22] et de :
  - conserver le Fonds vert en vue de soutenir des projets concourant aux stratégies nationales de transition écologique ;
  - fusionner les DETR, DSIL et DPV pour en faire une dotation de cohésion territoriale.

[21] Les dépenses enregistrées comptablement au dernier trimestre 2025 feront l'objet d'un versement de FCTVA en 2026. Les dépenses enregistrées en 2026 feraient l'objet d'un versement de FCTVA non en 2026 mais en 2027.

[22] *L'investissement des collectivités locales*, Inspection générale des finances, octobre 2023.

Les modalités de la répartition de cette nouvelle dotation de cohésion territoriale entre les départements pourraient comporter un *préciput* destiné à doter les préfets de région de crédits nécessaires pour financer les projets d'investissement actuellement soutenus par le FNADT. Comprenant une part rurale et une part urbaine, cette nouvelle dotation serait répartie entre les départements et versée sous la forme de subventions attribuées par les préfets de département.

Cette recomposition nécessiterait une évolution législative, pour déterminer notamment les modalités de répartition de cette nouvelle dotation entre les départements et les conditions d'éligibilité des projets. Cette évolution législative serait aussi l'occasion d'apporter des précisions sur le devenir et le cas échéant sur les compétences de l'actuelle commission DETR, ainsi que sur sa composition. Les parts rurales et urbaines, ainsi que les priorités pour accorder des subventions, pourraient être précisées dans l'instruction annuelle relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales et du Fonds vert ;

- **d'orienter les dépenses actuellement associées au FCTVA vers des projets d'investissement des collectivités locales concourant effectivement à des objectifs de politique publique prioritaires ou à des stratégies nationales**. Dans ce cadre, le FCTVA actuel serait supprimé, des crédits budgétaires d'un montant égal à celui du FCTVA constaté en 2024 seraient ouverts et abonderaient les deux dotations, présentées ci-dessus, destinées à soutenir respectivement la transition écologique et la cohésion territoriale. L'attribution des subventions serait alors assurée par les préfets en fonction de la qualité des projets appréciée par rapport aux priorités nationales.

  Dans ce cadre, le FCTVA serait abrogé : il n'y aurait plus de versement automatique d'une dotation d'investissement aux collectivités locales en fonction de leurs dépenses d'investissement mais leurs projets pourraient bénéficier de subventions accordées par les préfets d'un montant supérieur à celles actuellement versées. Entre 2026 et 2028, il pourrait être prévu un régime transitoire afin de verser le reliquat de FCTVA aux bénéficiaires dont les régimes d'attribution sont en N+1 et N+2.

Tableau 3 : Mesures permettant de réaliser des économies entre 2026 et 2028 et de renforcer la capacité de l'État à orienter les investissements des collectivités locales

Soutien de l'État	Mesures	Estimation de l'économie réalisée[23] (en M€)		
		2026	2027	2028
Subventions et fonds vert	Supprimer la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID)	200	200	200
	Exclure du Fonds vert les soutiens forfaitaires à l'ingénierie, aux actions des PCAET et à « l'aide aux maires bâtisseurs »	150	150	150
	Exclure la possibilité pour la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) de soutenir les investissements des collectivités locales	130	130	130
	Ne plus accorder de subvention de l'État aux projets à gain rapide pour le porteur de projet	50[24]	50	50

[23] En AE pour les dotations, en moindre prélèvement pour le FCTVA.

[24] Estimation sur la base des soutiens accordés au projets de renouvellement des systèmes d'éclairage au titre du Fonds Vert (58 M€ engagés en 2024, 200 M€ engagés en 2023), sans tenir compte des subventions attribuées au titre de la DETR ou de la DSIL pour financer des projets à gains rapide.

Soutien de l'État	Mesures	Estimation de l'économie réalisée[23] (en M€)		
		2026	2027	2028
	Inclure les effets attendus des économies d'énergie dans l'assiette des dépenses subventionnables[25]	150[26]	150	150
	Diminuer le montant d'une subvention accordée par un préfet à un projet de la valeur des certificats d'économie d'énergie (CEE) pouvant être vendus	40	40	40
	Sur une même assiette de dépenses subventionnables, rendre exclusifs les soutiens financiers apportés par l'État et ses opérateurs	50[27]	50	50
	Dans le cas d'un soutien de l'État, exiger une contribution minimale du porteur de projet à hauteur de 50 % du coût de l'investissement sauf exceptions déjà prévues par la loi	N.A	N.A	N.A
	Demander aux préfets un contrôle effectif du respect de la règle relative à la participation minimale des maîtres d'ouvrage	S.O	S.O	S.O
	Conserver le Fonds vert destiné à soutenir des projets concourant aux stratégies nationales de transition écologique	S.O	S.O	S.O
	Fusionner les DETR, DSIL et DPV dans une dotation destinée à soutenir des projets concourant à la cohésion territoriale	S.O	S.O	S.O
	Après prise en compte des mesures d'économie, diminuer le montant des différentes dotations pour atteindre l'objectif d'économie	230	230	230
	Total	**1 000**	**1 000**	**1 000**
FCTVA	Abroger le FCTVA	-650[28]	1 030	1 050
	Ouvrir des crédits budgétaires d'un montant de 7,4 Md€ abondant les deux dotations relatives respectivement à la transition écologique (fonds vert) et à la cohésion territoriale (fusion DETR, DSIL et DPV)[29]			
	Total	**-650**	**1 030**	**1 050**

Source : Mission.

2.2.2. Une visibilité accrue du soutien de l'État aux investissements des collectivités locales que les préfets pourraient plus fortement orienter en attribuant davantage de subventions d'un montant plus élevé

Cette hypothèse aurait pour conséquence d'accroître la visibilité du soutien apporté par l'État aux investissements des collectivités locales, car le FCTVA n'est actuellement pas appréhendé

[25] Prenons le cas d'une rénovation énergétique soutenue par le fonds vert, pour laquelle le porteur de projet s'engage à une baisse de la consommation d'énergie de 30 %. Si le coût du projet est évalué à 1M€ et que la valeur actualisée des économies d'énergie s'élève à 600 k€, le montant de la subvention ne pourra porter que sur le coût réel, à savoir 400 k€. Un mécanisme d'avance remboursable pourrait être mis en œuvre pour le différentiel.

[26] Sur la base d'un Fonds vert à 650M€.

[27] Sur la base d'un Fonds vert à 650M€.

[28] Sans dépenses budgétaires supplémentaires mais *via* un solde de reste à payer plus rapide lié à l'hypothèse de fusion des régimes.

[29] Entre 2026 et 2028, un régime transitoire pourrait être envisagé pour verser le FCTVA dû à ses bénéficiaires en régime N+1 et N+2.

comme tel. Surtout, cela renforcerait la capacité des préfets à appuyer les investissements locaux en cohérence avec les stratégies nationales, car le montant des soutiens à leur main serait plus que doublé, passant de 3,8 à 10 Md€. Cela leur permettrait aussi de soutenir de manière privilégiée les projets communaux bénéficiant d'un cofinancement limité de la part des départements et régions.

La fusion des DETR, DSIL et DPV et leur abondement substantiel offriraient aussi plus de souplesse dans l'attribution des subventions destinées à la cohésion territoriale.

Du fait de l'augmentation des crédits à la main des préfets, l'hypothèse se traduirait par un supplément de charges pour les services déconcentrés de l'État instruisant un nombre plus élevé de demandes de subvention des collectivités locales, supplément que la mission n'a pas été en mesure d'estimer dans les délais qui lui ont été impartis.

2.2.3. L'abrogation du FCTVA serait perçue par les collectivités locales comme une remise en cause d'un dû

Malgré un redéploiement des crédits au bénéfice des subventions d'investissement, l'abrogation du FCTVA serait considérée par les collectivités locales comme la remise en cause de la compensation de la TVA qu'elles appréhendent comme un dû. En effet, les recettes de FCTVA sont actuellement attribuées de manière automatique au *prorata* de leurs dépenses d'investissement, et utilisées à leur discrétion, ce qui n'est pas le cas des subventions et du Fonds vert. Les collectivités locales justifieraient en outre leur opposition à ce scénario par le risque de régulation budgétaire accrue en raison de la suppression d'un prélèvement sur recettes de l'État.

En termes de gestion, les collectivités locales ne seraient plus désincitées, comme actuellement, à recourir aux locations de longue durée, le FCTVA n'étant accordé qu'à la condition que les biens soient détenus par ses bénéficiaires. Or la location de longue durée peut s'avérer une solution plus efficiente pour certains biens (véhicules notamment). En outre, cette hypothèse supprimerait tout risque de versement indu du fait d'erreur d'imputation comptable.

2.3. Hypothèse 3 : Des évolutions destinées à simplifier et à renforcer les soutiens de l'État au bénéfice des collectivités locales disposant de capacités de financement limitées

2.3.1. Attribuer de manière prioritaire le soutien de l'État aux collectivités locales disposant d'une capacité financière limitée grâce à une dotation unique et au FCTVA financé par un prélèvement sur recettes de l'État plafonné

Cette hypothèse reprend les mesures d'économies détaillées dans la partie précédente, et s'en distingue par :

- la modalité de répartition du FCTVA qui vise à **retrouver sa logique initiale de dotation d'équipement des collectivités locales**.

  Pour cela, il est proposé que **le FCTVA** reprenne la logique de l'ancienne dotation globale d'équipement (DGE), soit **un PSR dont le montant plafonné serait réparti non seulement sur la base des dépenses d'investissement des collectivités locales mais aussi des critères de péréquation**. Le FCTVA constituerait toujours une recette d'investissement dont le versement continuerait à être automatique, mais dont le montant ne serait plus établi au *prorata* des seules dépenses éligibles mais en fonction de la capacité des bénéficiaires du FCTVA à financer leurs investissements.

- **la fusion de l'ensemble des subventions accordées par les préfets en une unique dotation qui serait prioritairement attribuée aux collectivités locales disposant des capacités d'investissement les moins élevées**. A l'instar des nouvelles modalités de répartition du FCTVA, bénéficieraient d'une attribution prioritaire de subventions les collectivités locales sous-investissant notamment du fait d'une épargne brute insuffisante ou d'une capacité d'emprunt trop limitée.

  Les modalités de la répartition de cette nouvelle dotation unique entre les départements pourraient comporter un *préciput* destiné à doter les préfets de région de crédits nécessaires pour financer les projets d'investissement actuellement soutenus par le FNADT. Comprenant une part rurale, une urbaine et une dernière consacrée à la transition écologique, cette nouvelle dotation serait répartie entre les départements et versée sous la forme de subventions accordées par les préfets de département.

  Cette recomposition nécessiterait une évolution législative, pour déterminer notamment les modalités de répartition de cette nouvelle dotation unique entre les départements et les conditions d'éligibilité des projets. Cette évolution législative serait aussi l'occasion d'apporter des précisions sur le devenir et le cas échéant sur les compétences de l'actuelle commission DETR, ainsi que sur sa composition. Les parts rurales, urbaines et transition écologique, ainsi que les priorités et les conditions relatives à la transition écologique pour accorder des subventions, pourraient être précisées dans l'instruction annuelle relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales.

  Concernant le Fonds vert, les soutiens attribués à l'investissement des collectivités locales seraient repris dans le cadre de la nouvelle dotation unique ; ceux intervenant au bénéfice de personnes privées pourraient être repris dans un dispositif qui les soutient déjà.

Tableau 4 : Mesures permettant de réaliser 2 Md€ d'économies entre 2026 et 2028 et de concentrer les soutiens de l'État sur les collectivités locales disposant de capacité d'investissement limitée

Soutien de l'État	Mesures	Estimation de l'économie réalisée[30] (en M€)		
		2026	2027	2028
Subventions et fonds vert	Supprimer la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID)	200	200	200
	Exclure du Fonds vert les soutiens forfaitaires à l'ingénierie, aux actions des PCAET et à « l'aide aux maires bâtisseurs »	150	150	150
	Exclure la possibilité pour la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) de soutenir les investissements des collectivités locales	130	130	130
	Ne plus accorder de subvention de l' l'État aux projets à gain rapide pour le porteur de projet	50[31]	50	50
	Inclure les effets attendus des économies d'énergie	150[33]	150	150

[30] En AE pour les dotations, en moindre prélèvement pour le FCTVA.

[31] Estimation sur la base des soutiens accordés au projets de renouvellement des systèmes d'éclairage au titre du Fonds Vert (58 M€ engagés en 2024, 200 M€ engagés en 2023), sans tenir compte des subventions attribuées au titre de la DETR ou de la DSIL pour financer des projets à gains rapide.

[33] Sur la base d'un Fonds vert à 650M€.

Annexe V

Soutien de l'État	Mesures	Estimation de l'économie réalisée[30] (en M€)		
		2026	2027	2028
	dans l'assiette des dépenses subventionnables[32]			
	Déduire du montant des subventions les montants mobilisables au titre des certificats d'économie d'énergie (CEE)	40	40	40
	Sur une même assiette de dépenses subventionnables, rendre exclusifs les soutiens financiers apportés par l'État et ses opérateurs	50[34]	50	50
	Dans le cas d'un soutien de l'État, exiger une contribution minimale du porteur de projet à hauteur de 50 % du coût de l'investissement sauf exceptions déjà prévues par la loi	N.A	N.A	N.A
	Demander aux préfets un contrôle effectif du respect de la règle relative à la participation minimale des maîtres d'ouvrage	N.A	N.A	N.A
	Créer une dotation unique de soutien à l'investissement local, confiée aux préfets, en fusionnant les DETR, DSIL, DPV et Fonds vert	S.O	S.O	S.O
	Concentrer les soutiens de l'État en les accordant de manière prioritaire aux collectivités locales disposant de capacités d'investissement limitées et en restreignant leur bénéfice aux collectivités locales disposant d'une capacité d'autofinancement suffisante appréciée selon des critères financiers	S.O	S.O	S.O
	Après prise en compte des mesures d'économie, diminuer le montant de la dotation unique pour atteindre l'objectif d'économie	230	230	230
	Total	**1 000**	**1 000**	**1 000**
FCTVA	Aller au bout de l'automatisation du versement du FCTVA en définissant l'assiette des dépenses éligibles sans référence à leur assujettissement à TVA	S.O	S.O	S.O
	Plafonner le montant du FCTVA à 7,4 Md€	-650[35]	1 030	1 050
	Uniformiser les régimes de versement l'année N+1, à l'exception des dépenses relatives aux traitements des conséquences des catastrophes naturelles qui pourraient faire l'objet d'avance de versement			
	Répartir le FCTVA entre les collectivités locales selon les dépenses d'investissement et des critères péréquateurs à définir	S.O	S.O	S.O
	Total	**-650**	**1 030**	**1 050**

Source : Mission.

[32] Prenons le cas d'une rénovation énergétique soutenue par le fonds vert, pour laquelle le porteur de projet s'engage à une baisse de la consommation d'énergie de 30 %. Si le coût du projet est évalué à 1M€ et que la valeur actualisée des économies d'énergie s'élève à 600 k€, le montant de la subvention ne pourra porter que sur le coût réel, à savoir 400 k€. Un mécanisme d'avance remboursable pourrait être mis en œuvre pour le différentiel.

[34] Sir la base d'un FC à 650M€

[35] Sans dépenses budgétaires supplémentaires mais via un solde de reste à payer plus rapide lié à l'hypothèse de fusion des régimes.

2.3.2. Inciter, de manière ciblée, les communes et leurs groupements n'investissant pas ou peu à lancer des projets, et ceux investissant beaucoup à davantage recourir aux subventions ou mécanismes spécifiques

Les principaux avantages de cette hypothèse sont :

- d'améliorer la lisibilité et l'efficacité du soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales ;
- de simplifier l'architecture et l'instruction des dotations de l'État ainsi que les démarches des collectivités locales ;
- d'inciter de manière ciblée les communes ne disposant pas des capacités de financement suffisantes à lancer des projets répondant aux stratégies nationales. En effet, leurs recettes d'investissement seraient augmentées par l'attribution bonifiée du FCTVA et de subventions ; l'attribution prioritaire des subventions aux collectivités locales disposant de capacités d'investissement limitées permettrait en outre d'augmenter le montant du soutien par projet, et donc d'accroitre la capacité d'influence du préfet sur la qualité des projets soutenus ;
- d'inciter *de facto* les collectivités locales investissant le plus à recourir davantage aux soutiens des opérateurs de l'État, aux CEE, voire aux financements européens pour compenser la réduction limitée de leurs recettes d'investissement. Ces soutiens répondant à des critères de qualité spécifiques, cela serait aussi un moyen pour accélérer la transition écologique.

Du point de vue des collectivités locales, l'évolution du FCTVA aurait pour conséquence d'accroitre la prévisibilité de leurs ressources d'investissement. En effet, le montant du FCTVA ne dépendrait plus des dépenses d'investissement antérieures mais de critères objectifs et stables, soit un régime proche de l'ancienne dotation globale d'équipement (DGE).

Quant à l'attribution prioritaire des subventions d'investissement aux collectivités locales disposant de capacités d'investissement limitées, elle devrait être précisée dans l'instruction annuelle relative aux règles d'emploi de la dotation unique de soutien à l'investissement des collectivités territoriales.

2.3.3. Les collectivités locales perdant des ressources pourraient assimiler la réforme du FCTVA à une remise en cause de la compensation de la TVA afin de susciter l'opposition unanime des collectivités locales

L'évolution du FCTVA pourrait être contestée, car la remise en cause de son versement au *prorata* des dépenses éligibles pourrait être appréhendée comme une remise en cause de la compensation forfaitaire de la TVA acquittée. Le choix des critères de péréquation ne pourrait vraisemblablement pas faire l'objet d'un consensus aisé car le changement se traduirait par des pertes de recettes pour des collectivités investissant le plus et par des gains par celles investissant le moins. La réforme pourrait être ainsi considérée comme une nouvelle intervention de l'État sur les ressources des collectivités locales.

2.4. Hypothèse non retenue par la mission : Des évolutions destinées à renforcer la capacité d'autofinancement des investissements des collectivités locales

2.4.1. Verser les crédits du FCTVA en section de fonctionnement des collectivités locales et renforcer les obligations en matière d'amortissement de leurs immobilisations

Considérant que l'épargne brute et le taux d'endettement des collectivités locales constituent les facteurs budgétaires les plus déterminants pour les évolutions de leurs dépenses d'investissement (*cf.* annexe II), certains acteurs rencontrés par la mission ont proposé l'hypothèse suivante :

- verser le FCTVA comme une recette de fonctionnement et non d'investissement. Les modalités actuelles de versement automatique seraient conservées ;
- renforcer les obligations des collectivités locales en matière d'amortissement, afin de prévenir les risques de hausse des dépenses de fonctionnement et de permettre aux collectivités locales d'augmenter leur capacité d'autofinancement.

Quant aux subventions, il est proposé de conserver les mesures mentionnées dans l'hypothèse de réforme paramétrique.

Tableau 5 : Mesures permettant de réaliser des économies entre 2026 et 2028 tout en renforçant la capacité d'autofinancement des collectivités locales de leurs investissements

Soutien de l'État	Mesures paramétriques	Estimation de l'économie réalisée[36] (en M€)		
		2026	2027	2028
Subventions et fonds vert	Supprimer la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID)	200	200	200
	Exclure du Fonds vert les soutiens forfaitaires à l'ingénierie, aux actions des PCAET et à « l'aide aux maires bâtisseurs »	150	150	150
	Exclure la possibilité pour la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) de soutenir les investissements des collectivités locales	130	130	130
	Ne plus accorder de subvention de l'État aux projets à gain rapide pour le porteur de projet	50[37]	50	50
	Inclure les effets attendus des économies d'énergie dans l'assiette des dépenses subventionnables[38]	150[39]	150	150
	Déduire du montant des subventions les	40	40	40

[36] En AE pour les dotations, en moindre prélèvement pour le FCTVA.

[37] Estimation sur la base des soutiens accordés au projets de renouvellement des systèmes d'éclairage au titre du Fonds Vert (58 M€ engagés en 2024, 200 M€ engagés en 2023), sans tenir compte des subventions attribuées au titre de la DETR ou de la DSIL pour financer des projets à gains rapide.

[38] Prenons le cas d'une rénovation énergétique soutenue par le fonds vert, pour laquelle le porteur de projet s'engage à une baisse de la consommation d'énergie de 30 %. Si le coût du projet est évalué à 1M€ et que la valeur actualisée des économies d'énergie s'élève à 600 k€, le montant de la subvention ne pourra porter que sur le coût réel, à savoir 400 k€. Un mécanisme d'avance remboursable pourrait être mis en œuvre pour le différentiel.

[39] Sur la base d'un Fonds vert à 650M€.

Soutien de l'État	Mesures paramétriques	Estimation de l'économie réalisée[36] (en M€)		
		2026	2027	2028
	montants mobilisables au titre des certificats d'économie d'énergie (CEE)			
	Sur une même assiette de dépenses subventionnables, rendre exclusifs les soutiens financiers apportés par l'État et ses opérateurs	50[40]	50	50
	Dans le cas d'un soutien de l'État, exiger une contribution minimale du porteur de projet à hauteur de 50 % du coût de l'investissement sauf exceptions déjà prévues par la loi	N.A	N.A	N.A
	Demander aux préfets un contrôle effectif du respect de la règle relative à la participation minimale des maîtres d'ouvrage	N.A	N.A	N.A
	Après prise en compte des mesures d'économie, diminuer le montant des différentes dotations pour atteindre l'objectif d'économie	230	230	230
	Total	**1 000**	**1 000**	**1 000**
FCTVA	Aller au bout de l'automatisation du versement du FCTVA en définissant l'assiette des dépenses éligibles sans référence à leur assujettissement à TVA	S.O	S.O	S.O
	Plafonner le montant du FCTVA à 7,4 Md€	-650[41]	1 030	1 050
	Uniformiser les régimes de versement l'année N+1, à l'exception des dépenses relatives aux traitements des conséquences des catastrophes naturelles qui pourraient faire l'objet d'avance de versement			
	Verser le FCTVA en section fonctionnement et non plus d'investissement	S.O	S.O	S.O
	Renforcer les obligations d'amortissement des collectivités locales	S.O	S.O	S.O
	Total	**-650**	**1 030**	**1 050**

Source : Mission.

2.4.2. L'hypothèse offre des possibilités accrues aux collectivités locales sans contraindre leurs choix

Outre le fait qu'elle est soutenue par certaines collectivités locales, en particulier des EPCI, cette hypothèse est présentée comme la seule option qui s'inscrit dans un objectif de décentralisation, car :

- elle renouerait avec la logique de globalisation des dotations accordées aux collectivités locales initiées lors des premières lois de décentralisation ;
- pour une même dépense de l'État, et sous réserve que cette recette n'engendrerait pas de nouvelles dépenses de fonctionnement, elle augmenterait plus fortement la capacité d'investissement des collectivités locales en améliorant leurs *ratios* financiers ce qui leur permettrait en outre d'augmenter leur capacité à lever de la dette ;

[40] Sur la base d'un Fonds vert à 650M€.

[41] Sans dépenses budgétaires supplémentaires mais *via* un solde de reste à payer plus rapide lié à l'hypothèse de fusion des régimes.

- renforcer les obligations en matière d'amortissement permettrait d'atténuer le risque d'une hausse excessive des dépenses de fonctionnement causée par l'accroissement des ressources de fonctionnement.

2.4.3. Sous réserve de faisabilité juridique, imputer le FCTVA en section de fonctionnement remettrait en cause les modalités de financement des collectivités locales sans que l'effet sur leurs dépenses d'investissement ne soit garanti

Imputer le versement du FCTVA en section de fonctionnement remettrait en cause la logique de compensation de la TVA payée au titre des investissements. En effet, dans cette hypothèse, une recette de fonctionnement serait alors fondée sur des dépenses d'investissement, mécanisme dont la faisabilité comptable mériterait d'être confirmée.

Eu égard au montant global du FCTVA, l'affecter en section de fonctionnement du budget des collectivités locales reviendrait à concurrencer la dotation globale de fonctionnement (DGF), et donc, à remettre en cause profondément le mode de financement du fonctionnement des collectivités locales, sans que l'effet sur les dépenses d'investissement ne puisse être estimé. Si cette hypothèse d'imputation du FCTVA en section de fonctionnement devait être envisagée, cela ne pourrait l'être qu'à la condition d'une intégration dans la DGF et d'une réforme d'ampleur de celle-ci.

Cette hypothèse destinée à renforcer la capacité d'autofinancement des collectivités locales présente trois risques majeurs – doute sur la faisabilité juridique, déstabilisation du mode de financement des collectivités locales et incertitude quant aux effets sur l'investissement – qui justifient de ne pas la recommander dans le cadre d'une évolution se limitant à rationaliser les aides à l'investissement.

2.5. Plutôt renforcer les soutiens de l'État au bénéfice des collectivités locales disposant de capacités d'investissement limitées qu'augmenter la capacité de l'État à orienter les investissements des collectivités locales

Après avoir comparé les mesures des trois hypothèses de réformes retenues par la mission (*cf*. tableau 7), le tableau 8 présente leurs avantages et inconvénients. Cela permet de les classer selon les critères de choix suivants :

- *la facilité de mise en œuvre* :

  L'hypothèse de réforme paramétrique est naturellement la plus facile à mettre en œuvre, suivie du scénario proposant de renforcer la péréquation des soutiens car ils ne remettent pas en cause les mécanismes des dispositifs actuels, contrairement à l'hypothèse revenant à abroger de fait le FCTVA ;

- *la capacité à générer des économies* :

  Il est plus facile d'estimer les économies induites par l'hypothèse de réforme paramétrique car ne remettant pas en question le fonctionnement actuel des dispositifs ; Il est possible d'estimer les économies générées par les mesures avec une incertitude limitée, du fait de l'expérience. Cette incertitude augmente d'autant plus que les dispositifs actuels sont modifiés, l'effet d'expérience diminuant. Néanmoins, par leur facilité de gestion et un meilleur ciblage des soutiens, les autres hypothèses sont de nature à générer davantage d'économies qu'il n'a pas été possible d'estimer dans le cadre contraint de la mission ;

- *le degré d'acceptabilité par les collectivités locales* :

  La mission n'a pas reçu de mandat pour tester les hypothèses auprès des associations de collectivités locales. Néanmoins les entretiens et les réponses au questionnaire envoyé par la mission permettent d'apprécier leur degré d'acceptabilité.

  Le niveau d'acceptabilité de l'ensemble des hypothèses par les collectivités locales est faible, car elles conduisent à diminuer le montant du soutien de l'État et impliquent des changements au FCTVA qui est considéré comme un dû intangible. Néanmoins, l'hypothèse de réforme paramétrique pourrait susciter l'opposition la moins virulente. L'hypothèse destinée à renforcer la péréquation des soutiens pourrait avoir l'avantage de ne pas susciter un refus systématique, certaines collectivités locales étant gagnantes, mais cela nécessiterait un travail de discussion préalable à sa mise en œuvre. L'opposition serait la plus forte pour l'hypothèse de transformation du FCTVA en dotation destinée à financer les deux dotations destinées respectivement à la transition écologique et à la cohésion territoriale car le FCTVA serait de fait abrogé ;

- *l'impact sur les investissements et la situation financière des collectivités locales :*

  En ciblant mieux les bénéficiaires des différents soutiens, l'hypothèse destinée à renforcer la péréquation de la répartition des soutiens de l'État à l'investissement est de nature à soutenir davantage de projets dans les communes et les EPCI dont les capacités d'investissement sont limitées. Conservant l'automaticité du versement du FCTVA, cette hypothèse devance celle destinée à renforcer la capacité de l'État à orienter les investissements des collectivités locales. L'impact sur les investissements dépendant *in fine* des choix de chaque collectivité locale.

Au bilan, selon ces quatre critères, **l'hypothèse de réforme paramétrique et celle destinée à renforcer les soutiens de l'État au bénéfice des collectivités locales disposant de capacités d'investissement limitées sont les deux à privilégier (***cf.* tableau ci-dessous).

Tableau 6 : Classement des hypothèses de réforme étudiés selon les critères de choix retenus

Hypothèse destinée à	La facilité de mise en œuvre	La capacité à générer des économies pour l'État	Le degré d'acceptabilité par les collectivités locales	L'impact sur les investissements et la situation financière des collectivités locales	Total
Réaliser des économies grâce à des changements paramétriques	1	1	1	3	**6**
Renforcer la capacité de l'État à orienter les investissements des collectivités locales	3	3	3	1	**10**
Concentrer les soutiens de l'État sur les collectivités locales disposant d'une capacité d'investissement limitée	2	2	2	2	**8**

Source : Mission.

Annexe V

Tableau 7 : Comparaison des mesures des trois hypothèses de réforme retenues

<table>
<tr><th></th><th>Réaliser des économie grâce à des changements paramétriques</th><th>Renforcer la capacité de l'État à orienter les investissements des collectivités locales</th><th>Concentrer les soutiens de l'État sur les collectivités locales disposant d'une capacité d'investissement limitée</th></tr>
<tr><td rowspan="12">Subventions de l'État</td><td colspan="3">Supprimer la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Exclure du Fonds vert les soutiens forfaitaires à l'ingénierie, aux actions des PCAET et à « l'aide aux maires bâtisseurs »</td></tr>
<tr><td colspan="3">Exclure la possibilité pour la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) de soutenir les investissements des collectivités locales</td></tr>
<tr><td colspan="3">Ne plus accorder de subvention de l'État aux projets à gain rapide pour le porteur de projet</td></tr>
<tr><td colspan="3">Inclure les effets attendus des économies d'énergie dans l'assiette des dépenses subventionnables</td></tr>
<tr><td colspan="3">Déduire du montant des subventions les montants mobilisables au titre des certificats d'économie d'énergie (CEE)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Sur une même assiette de dépenses subventionnables, rendre exclusifs les soutiens financiers apportés par l'État et ses opérateurs</td></tr>
<tr><td colspan="3">Dans le cas d'un soutien de l'État, exiger une contribution minimale du porteur de projet à hauteur de 50 % du coût de l'investissement sauf exceptions déjà prévues par la loi</td></tr>
<tr><td colspan="3">Demander aux préfets un contrôle effectif du respect de la règle relative à la participation minimale des maîtres d'ouvrage</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Conserver les DETR, DSIL, DPV et Fonds vert</td><td>Conserver le Fonds vert destiné à soutenir des projets concourant aux stratégies nationales de transition écologique</td><td rowspan="2">Créer une dotation unique de soutien à l'investissement local, confiée aux préfets, en fusionnant les DETR, DSIL, DPV et Fonds vert</td></tr>
<tr><td>Fusionner les DETR, DSIL et DPV dans une dotation destinée à soutenir des projets concourant à la cohésion territoriale</td></tr>
<tr><td colspan="2">Conserver les modalités actuelles d'attributions de subventions relevant des DETR, DSIL, DPV et Fonds vert</td><td>Concentrer les soutiens de l'État en les accordant de manière prioritaire aux collectivités locales disposant d'une capacités d'investissement limitée et en restreignant leur bénéfice aux collectivités locales disposant d'une capacité d'autofinancement suffisante appréciée selon des critères financiers</td></tr>
<tr><td colspan="3">Après prise en compte des mesures d'économie, diminuer le montant des différentes dotations pour atteindre l'objectif d'économie</td></tr>
<tr><td rowspan="4">FCTVA</td><td>Aller au bout de l'automatisation du versement du FCTVA en définissant l'assiette des dépenses éligibles sans référence à leur assujettissement à TVA</td><td>Abroger le FCTVA</td><td>Aller au bout de l'automatisation du versement du FCTVA en définissant l'assiette des dépenses éligibles sans référence à leur assujettissement à TVA</td></tr>
<tr><td>Supprimer de l'assiette du FCTVA :
· les dépenses d'investissement ajoutées depuis 2000
· toutes les dépenses de fonctionnement</td><td rowspan="3">Ouvrir des crédits budgétaires d'un montant de 7,4 Md€ abondant les deux dotations relatives respectivement à la transition écologique (fonds vert) et à la cohésion territoriale (fusion DETR, DSIL et DPV)</td><td rowspan="2">Plafonner le montant du FCTVA à 7,4 Md€</td></tr>
<tr><td>Revenir sur le coup de pouce conjoncturel apporté en 2015 en reprenant le mode de calcul antérieur pour établir le taux du FCTVA</td></tr>
<tr><td>Supprimer le régime de l'année N avec un transfert des versements en année N+1, à l'exception des dépenses relatives aux traitements des conséquences des catastrophes naturelles qui pourraient faire l'objet d'avances</td><td>Uniformiser les régimes de versement l'année N+1, à l'exception des dépenses relatives aux traitements des conséquences des catastrophes naturelles qui pourraient faire l'objet d'avances

Répartir le FCTVA entre les collectivités locales selon des critères péréquateurs à définir</td></tr>
</table>

Source : Mission.

Annexe V

Tableau 8 : Avantages et inconvénients des trois hypothèses de réforme retenues par la mission

	Réaliser des économies grâce à des changements paramétriques	Renforcer la capacité de l'État à orienter les investissements des collectivités locales	Concentrer les soutiens de l'État sur les collectivités locales disposant d'une capacité d'investissement limitée
Avantages	Simplicité dans la mise en œuvre des changements portant sur le FCTVA et les subventions	Meilleure visibilité du soutien de l'État aux investissements de collectivités locales	Inciter les communes disposant de capacités d'investissement limitées à lancer des projets cohérents avec les stratégies nationales grâce à un soutien ciblé de l'État
	Impact limité sur le bouclage financier des projets des collectivités locales	Capacité accrue des préfets à soutenir et à orienter les investissements des collectivités locales	Inciter les collectivités locales investissant le plus à recourir davantage aux fonds européens et aux subventions attribuées par les opérateurs de l'État en fonction de la qualité des projets, ce qui permettrait d'accélérer la transition écologique
			Accroître la prévisibilité de l'évolution des ressources d'investissement grâce à un FCTVA versé en fonction de critères plus stables que les montants des dépenses d'investissement
			Acceptabilité de la part d'une partie des collectivités locales, pour lesquelles les ressources d'investissement seraient plus importantes après la réforme
		Suppression du risque de versement indu de FCTVA suite à des erreurs d'imputation comptable	Simplicité dans la mise en œuvre de l'attribution prioritaire de subventions aux collectivités locales ayant les capacités d'investissement limitées
Inconvénients	Une baisse de FCTVA pour toutes les collectivités locales	Une réforme appréhendée par les collectivités locales comme une remise en cause du principe d'une compensation de la TVA	Perception d'une remise en cause de la compensation du FCTVA du fait de l'évolution du mode de répartition
		Augmentation de la charge pour les services locaux de l'État instruisant les demandes de soutien	Choix des critères de péréquation du versement du FCTVA ne pouvant faire l'objet d'un consensus

Source : Mission.

3. Privilégier une réforme des soutiens de l'État destinée à renforcer le ciblage des subventions vers les communes disposant des capacités d'investissement limitées et à maîtriser la dépense associée au FCTVA

3.1. Une architecture simplifiée des soutiens de l'État sur la base d'une fusion des Fonds vert, DETR, DSIL et DPV assortie d'un plafonnement du FCTVA

Les hypothèses présentées *supra* étaient volontairement distinctes afin de faciliter leur comparaison. Ainsi pour augmenter leurs avantages ou corriger leurs inconvénients, il est proposé de combiner les deux hypothèses les mieux classées afin d'établir un scénario aménagé dont les mesures combineraient évolutions paramétriques et ciblage renforcé des soutiens attribués par les préfets.

Il est ainsi proposé d'aménager l'hypothèse de réforme paramétrique en :

- **plafonnant le FCTVA**. En effet, les évolutions du taux et de l'assiette envisagées dans l'hypothèse paramétrique ne seraient pas plus acceptables pour les collectivités locales que le plafonnement du FCTVA. Or cette mesure permettrait de reprendre la maîtrise de la dépense, le montant du plafonnement pouvant être discuté annuellement lors des débats budgétaires.

  Pour des raisons d'acceptabilité des collectivités locales, qui sont pénalisées par l'absence de délai de concertation, il n'est pas proposé d'introduire d'emblée des critères de péréquation dans le versement du FCTVA. Évolution utile, cette évolution pourrait faire l'objet d'une discussion ultérieure car elle ne pourra pas être conduite dans le cadre rapide d'une discussion budgétaire ;

- renforçant la lisibilité et la gestion des subventions attribuées par les préfets en **fusionnant les DETR, DSIL, DPV et le Fonds vert**, ce que ne prévoyait pas l'hypothèse paramétrique initialement étudiée. Leur distinction résulte plus de la sédimentation de décisions conjoncturelles successives, et non de différences de nature qui justifieraient des dispositifs spécifiques. De plus, au vu de la manière dont les collectivités locales réalisent leurs plans pluriannuels d'investissement, conserver des subventions thématiques différentes ne serait pas nécessairement efficace pour orienter leurs investissements ou susciter davantage d'investissements (*cf*. annexe II).

  À l'instar de ce qui est actuellement pratiqué pour la DETR et la DSIL en matière d'incitation à la transition écologique, l'instruction annuelle portant sur les soutiens de l'État aux investissements des collectivités locales pourrait alors préciser des parts de l'enveloppe financière attribuée aux préfets qui seraient ciblées respectivement au bénéfice :

  - des territoires ruraux ou éligibles à la politique de la ville ;
  - des projets sélectionnés qualitativement en fonction de leur contribution aux stratégies nationales de transition écologique.

  Pour cela, c**ette instruction annuelle pourrait être signée par les ministres chargés des collectivités locales et de la transition écologique, qui contribueraient au pilotage de cette dotation unique**.

  La fusion des dotations offrirait davantage de souplesse aux préfets pour attribuer leurs subventions et une capacité accrue d'influence sur la qualité des projets. Quant aux collectivités locales, elles n'auraient plus qu'une unique demande à déposer. Un ciblage renforcé de l'attribution des subventions permettrait d'inciter :

  - les communes et leurs groupements disposant de capacité d'investissement

limitée à lancer des projets répondant aux stratégies nationales. En effet, leurs recettes d'investissement seraient augmentées par l'attribution préférentielle des subventions. Le ciblage renforcé des subventions permettrait d'augmenter le montant du soutien par projet, et donc d'accroitre la capacité d'influence du préfet sur la qualité des projets soutenus ;

- les collectivités locales disposant des capacités d'investissement à davantage solliciter les soutiens des opérateurs de l'État, voire les financements européens, qui sont conditionnés à la qualité des projets, ce qui serait un moyen pour accélérer la transition écologique. En effet, ces collectivités locales disposent des capacités pour conduire les projets les plus ambitieux et pour capter des ressources financières.

Le détail des mesures de ce scénario privilégié dans le tableau ci-dessous.

Tableau 9 : Liste des mesures du scénario privilégié et économies estimées entre 2026 et 2028

	Mesures	Estimation de l'économie réalisée[42] (en M€)		
		2026	2027	2028
Subventions de l'État	Supprimer la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID)	200	200	200
	Créer une dotation unique de soutien à l'investissement local, confiée aux préfets, en fusionnant les DETR, DSIL, DPV et Fonds vert	S.O	S.O	S.O
	Exclure du Fonds vert les soutiens forfaitaires à l'ingénierie, aux actions des PCAET et à « l'aide aux maires bâtisseurs »	150	150	150
	Exclure la possibilité pour la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) de soutenir les investissements des collectivités locales	130	130	130
	Ne plus accorder de subvention de l' l'État aux projets à gain rapide pour le porteur de projet	50[43]	50	50
	Inclure les effets attendus des économies d'énergie dans l'assiette des dépenses subventionnables[44]	150[45]	150	150
	Déduire du montant des subventions les montants mobilisables au titre des certificats d'économie d'énergie (CEE)	40	40	40
	Sur une même assiette de dépenses subventionnables, rendre exclusifs les soutiens financiers apportés par l'État et ses opérateurs	50[46]	50	50
	Après prise en compte des mesures d'économies, diminuer le montant de la dotation unique pour atteindre l'objectif d'économies	230	230	230

[42] En AE pour les dotations, en moindre prélèvement pour le FCTVA.

[43] Estimation sur la base des soutiens accordés au projets de renouvellement des systèmes d'éclairage au titre du Fonds Vert (58 M€ engagés en 2024, 200 M€ engagés en 2023), sans tenir compte des subventions attribuées au titre de la DETR ou de la DSIL pour financer des projets à gains rapide.

[44] Prenons le cas d'une rénovation énergétique soutenue par le fonds vert, pour laquelle le porteur de projet s'engage à une baisse de la consommation d'énergie de 30 %. Si le coût du projet est évalué à 1M€ et que la valeur actualisée des économies d'énergie s'élève à 600 k€, le montant de la subvention ne pourra porter que sur le coût réel, à savoir 400 k€. Un mécanisme d'avance remboursable pourrait être mis en œuvre pour le différentiel.

[45] Sur la base d'un Fonds vert à 650M€.

[46] Sur la base d'un Fonds vert à 650M€

	Mesures	Estimation de l'économie réalisée[42] (en M€)		
		2026	2027	2028
	Dans le cas d'un soutien de l'État, exiger une contribution minimale du porteur de projet à hauteur de 50 % du coût de l'investissement sauf exceptions déjà prévues par la loi	N.A	N.A	N.A
	Demander aux préfets un contrôle effectif du respect de la règle relative à la participation minimale des maîtres d'ouvrage	N.A	N.A	N.A
	Dans son instruction annuelle, mentionner les mesures d'applications suivantes : · préciser, de manière indicative, en montant ou en pourcentage, les allocations financières respectivement associées aux soutiens attribués aux communes rurales et à celles relevant de la politique de la ville, ainsi qu'en fonction de la qualité des projets concourant à la transition écologique · concentrer les soutiens de l'État en les accordant de manière prioritaire aux collectivités locales disposant de capacité d'investissement limitée et en restreignant leur bénéfice aux collectivités locales disposant d'une capacité d'autofinancement suffisante appréciée selon des critères financiers	S.O	S.O	S.O
	Total	**1 000**	**1 000**	**1 000**
FCTVA	Aller au bout de l'automatisation du versement du FCTVA en définissant l'assiette des dépenses éligibles sans référence à leur assujettissement à TVA	S.O	S.O	S.O
	Plafonner le montant du FCTVA à 7,4 Md€	-650[47]	1 030	1 050
	Uniformiser les régimes de versement l'année N+1, à l'exception des dépenses relatives aux traitements des conséquences des catastrophes naturelles qui pourraient faire l'objet d'avance de versement			
	Répartir automatiquement le FCTVA entre les collectivités locales selon les règles actuelles	S.O	S.O	S.O
	Total	**-650**	**1 030**	**1 050**

Source : Mission.

3.2. La mise en œuvre du scénario nécessiterait des évolutions législatives et des règles à préciser dans l'instruction annuelle relative aux soutiens de l'État aux investissements des collectivités locales

Les mesures proposées ci-dessus ont pour premier avantage la simplicité dans la gestion opérationnelle. Sur le terrain, elles entrainent peu de changement administratif ni pour le dépôt des demandes de soutien par les collectivités locales ni pour leur instruction par les services de l'État. En particulier, comme actuellement, les priorités annuelles pour l'attribution des subventions attribuées par les préfets pourront être modifiées par l'intermédiaire de

[47] Sans dépenses budgétaires supplémentaires mais via un solde de reste à payer plus rapide lié à l'hypothèse de fusion des régimes.

l'instruction annelle relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales.

Elles nécessiteraient toutefois des évolutions législatives qui pourront être apportées à l'occasion d'une loi de finances, en particulier, pour la suppression de la DSID, la fusion des DETR, DSIL, DPV et Fonds vert, l'augmentation du taux minimal de financement des projets par leur porteur devant elle faire l'objet d'une modification législative par une loi ordinaire. Pour s'assurer du respect de cette obligation, et le cas échéant, effectuer des reprises de subventions, l'instruction annuelle pourrait utilement rappeler aux préfets de diligenter des contrôles sur le bouclage financier des projets soutenus *ex post*.

Quant au FCTVA, extérieur au système de TVA régi par des règles européennes, ses règles peuvent être modifiées en loi de finances unilatéralement sans qu'il soit nécessaire de le notifier à la Commission européenne.

Tableau 10 : Modalités de mise en œuvre des mesures du scénario privilégié

Soutien de l'État	Mesures	Modalités de mise en œuvre
Subventions et fonds vert	Supprimer la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID)	Abroger l'article L3334-10 du CGCT
	Exclure la possibilité pour la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) de soutenir les investissements des collectivités locales	Diminuer les montants inscrits dans les articles de la loi de finances précisant les crédits des programmes 112
	Dans le cas d'un soutien de l'État, exiger une contribution minimale du porteur de projet à hauteur de 50 % du coût de l'investissement sauf exceptions déjà prévues par la loi	Modifier le III de l'article L1111-10 du CGCT Supprimer le R2334-27 du CGCT
	Exclure du Fonds vert les soutiens forfaitaires à l'ingénierie, aux actions des PCAET et à « l'aide aux maires bâtisseurs »	Mentionner les règles dans l'instruction annuelle relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales
	Ne plus accorder de subvention de l'État aux projets à gain rapide pour le porteur de projet	
	Inclure les effets attendus des économies d'énergie dans l'assiette des dépenses subventionnables	
	Déduire du montant des subventions les montants mobilisables au titre des certificats d'économie d'énergie (CEE)	
	Sur une même assiette de dépenses subventionnables, rendre exclusifs les soutiens financiers apportés par l'État et ses opérateurs	
	Demander aux préfets un contrôle effectif du respect de la règle relative à la participation minimale des maîtres d'ouvrage	
	· préciser, de manière indicative, en montant ou en pourcentage, les allocations financières respectivement associées aux soutiens attribués aux communes rurales et à celle relevant de la politique de la ville, ainsi qu'en fonction de la qualité des projets concourant à la transition écologique · concentrer les soutiens de l'État en les accordant de manière prioritaire aux	

Soutien de l'État	Mesures	Modalités de mise en œuvre
	collectivités locales disposant de capacité d'investissement limitée et en restreignant leur bénéfice aux collectivités locales disposant d'une capacité d'autofinancement suffisante appréciée selon des critères financiers	
	Dans le cas d'un soutien de l'État, exiger une contribution minimale du porteur de projet à hauteur de 50 % du coût de l'investissement sauf exceptions déjà prévues par la loi	· Modifier le III de l'article L1111-10 du CGCT · Demander un contrôle effectif du respect de la règle dans l'instruction annuelle relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales et du Fonds vert
	Créer une dotation unique de soutien à l'investissement local, confiée aux préfets, en fusionnant les DETR, DSIL, DPV et Fonds vert	Abrogation des articles L2334-32, L2334-40, L2334-42 du CGCT
	Après prise en compte des mesures d'économies, diminuer le montant de la dotation unique pour atteindre l'objectif d'économies	Diminuer les montants inscrits dans les articles de la loi de finances précisant les crédits des programmes 119 et 380
FCTVA	Aller au bout de l'automatisation du versement du FCTVA en définissant l'assiette des dépenses éligibles sans référence à leur assujettissement à TVA	Modifier le I de l'article L1615-1 du CGCT
	Uniformiser les régimes de versement l'année N+1, à l'exception des dépenses relatives aux traitements des conséquences des catastrophes naturelles qui pourraient faire l'objet d'avance de versement	Modifier le II de l'article L1615-6 du CGCT
	Plafonner le montant du FCTVA à 7,4 Md€	Inscrire le montant dans l'article de la loi de finance précisant les montants des différents PSR

Source : Mission.

3.3. Estimation des effets du scénario privilégié sur la dépense de l'État, sur les investissements et la situation financière des collectivités locales

La mission a estimé les effets de son scénario privilégié, à savoir :

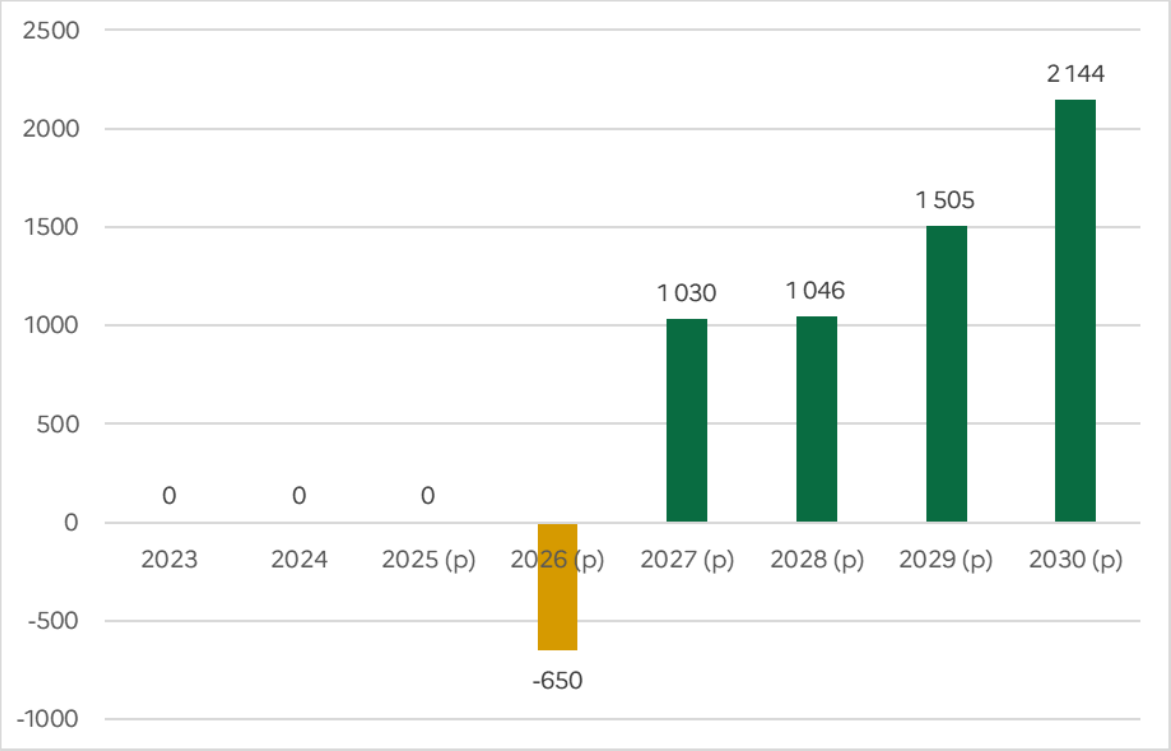
- pour le FCTVA, une fusion des régimes en N+1 et un plafonnement du FCTVA à partir de 2026 au niveau de 2024 ;
- pour les dotations : une fusion des dotations DETR, DSIL, DPV, Fonds vert au sein d'une dotation unique dont l'enveloppe serait baissée de 670 M€ par rapport au montant 2025 ; une suppression de la DSID et de la section locale du FNADT.

3.3.1. La réforme proposée du FCTVA comporterait un coût en trésorerie en 2026 mais permettrait de réaliser des économies pérennes et significatives à compter de 2027

La réforme proposée pour le FCTVA est évaluée en termes de moindre recette pour l'État. Dans ce cadre, le scénario préconisé aurait pour effet :

- d'engendrer une dépense de trésorerie supplémentaire en 2026, année où sera soldé le FCTVA pour le régime N+2 dû pour 2024 et 2025, le FCVTA pour le régime N+1 dû pour 2025 et le FCTVA pour le régime N payé en N+1 (essentiellement le dernier trimestre) dû pour 2025 ;
- à compter de 2027, d'engendrer des économies budgétaires pérennes (sous forme de moindre prélèvement sur recettes de l'État par rapport à la tendance) en pilotant le plafond de l'enveloppe. A titre indicatif, un plafonnement au niveau de l'enveloppe de 2024 se traduirait par une économie de 1 Md€ en 2027, puis à nouveau de 1 Md€ en 2028 (*cf.* graphique 1).

Graphique 1 : Économies en CP estimées dans le scénario privilégié par la mission (M€)



Source : Mission. Note : Le coût indiqué en 2026 est un coût de trésorerie, tandis que les économies indiquées à partir de 2027 sont des économies budgétaires.

Pour les collectivités locales, la réforme proposée aurait pour effet de baisser les recettes d'investissement d'un niveau exactement équivalent à l'économie réalisée par l'État, soit de 1 Md€ en 2027 et 2028. Cette baisse serait portée à 68 % par le bloc communal, 17 % par les départements et 8 % pour les régions, représentant respectivement 1,5 %, 1,7 % et 0,6 % de leurs recettes d'investissements. Si le plafond était maintenu constant au niveau de 2024 de façon pérenne, les effets sur la section d'investissement du budget des collectivités seraient plus important à compter de 2029 et 2030 (*cf.* graphique 1).

Cette baisse devrait en partie se répercuter sur l'investissement local, dans des proportions difficiles à déterminer mais *a priori* inférieures à la baisse du FCTVA (*cf.* annexe II).

Encadré 1 : Méthode d'évaluation des économies liées à un plafonnement de l'enveloppe du FCTVA et à une fusion des régimes de versement

Les économies liées à une éventuelle réforme de l'assiette sont évaluées de la manière suivante :

- évaluation du montant annuel de FCTVA (*cf. a*nnexe IV) ;
- décomposition des dépenses de FCTVA en trois régimes, N, N+1 et N+2 ;
- reconstitution d'une base de dépenses éligibles annuelles par régime N, N+1 et N+2, par application d'un coefficient de 1/0,16404 à la décomposition précédente ;
- reconstitution de la chronique annuelle de dépenses éligibles au FCTVA ;
- calcul des dépenses du FCTVA sous l'hypothèse de la réforme proposée :
    1. correspond au montant de FCTVA qui devait être versé au titre des régimes N+1 et N+2, et au régime N versé en N+1 pour 2025. Le montant qui aurait dû être versé au titre du régime N est reporté en 2027 ;
    2. à partir de 2027, le niveau de dépenses au titre du FCTVA est fixé par la loi de finances.

Source : Mission.

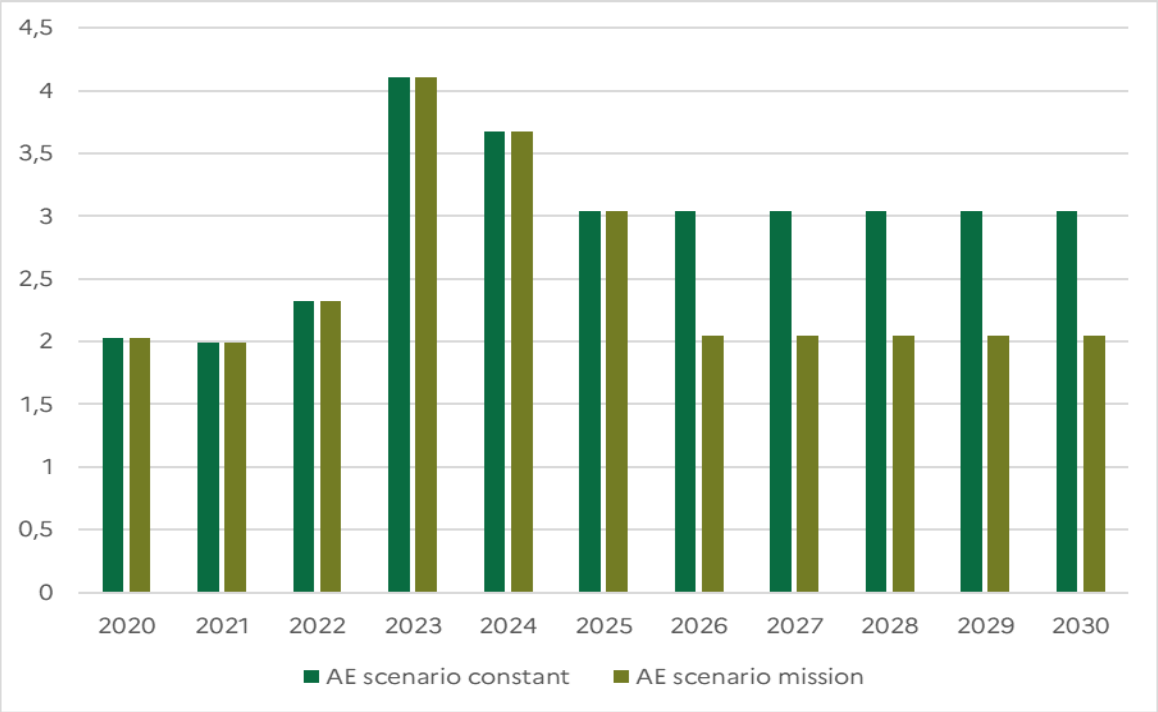
3.3.2. Les effets du scénario portant sur la fusion des dotations se feront sentir pour moitié à partir de 2027 et pleinement à compter de 2030

Pour l'État, sur le plan budgétaire, le scénario préconisé de fusion des dotations et de réduction de l'enveloppe aurait pour effet :

- de baisser de 1 Md€ les engagements de l'État en 2026, et de maintenir cet engagement dans le temps (*cf.* graphique 2) ;
- d'engager une baisse progressive de la charge pour l'État en termes de crédits de paiement (*cf.* graphique 3). Du fait des clefs de décaissement pluriannuelles, la mesure proposée produira 18 % de son effet en 2026, 47 % en 2027, 67 % en 2028, 81 % en 2029 et 91 % en 2030 ;
- cette réforme, une fois ses pleins effets atteints (après 2030) permettrait de réaliser une économie de 920 M€ par an pour l'État ; dès 2026, elle permettrait d'économiser 165 M€ en CP, puis 430 M€ en 2027 (*cf.* graphique 4)

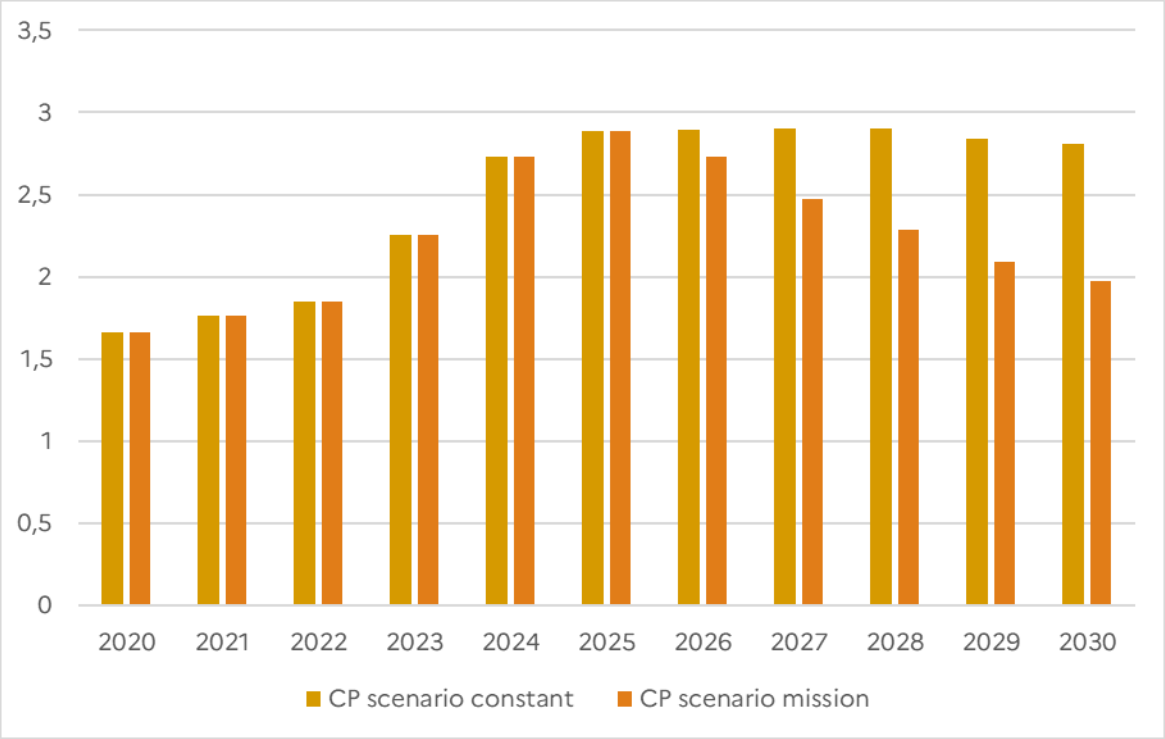
Annexe V

Graphique 2 : Chronique des autorisations d'engagement sur le panier de dotations considérées (Md€)



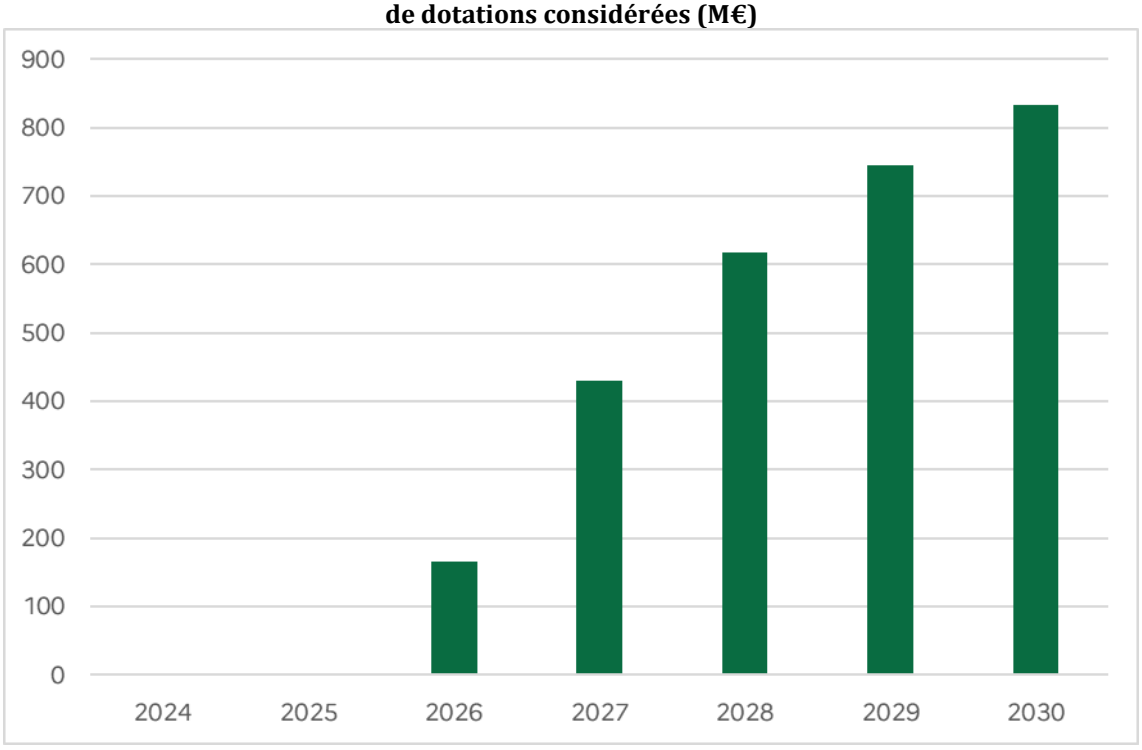
Source : Mission

Graphique 3 : Chronique des crédits de paiement sur le panier de dotations considérées (Md€)



Source : Mission

Graphique 4 : Économies estimées en CP dans le scénario privilégié par la mission sur le panier de dotations considérées (M€)



Source : Mission

Du côté des collectivités locales et notamment du bloc communal, la réforme aurait pour effet de baisser les recettes d'investissement d'un niveau exactement équivalent à l'économie réalisée par l'État, soit de 920 M€ après 2030. Cette baisse serait répartie entre le bloc communal (de l'ordre de 750 M€, soit 1,5 % de leurs recettes d'investissement) et les départements avec la suppression de la DSID (un peu moins de 200 M€, soit 2 % de leurs recettes d'investissement).

Cette baisse devrait en partie se répercuter sur l'investissement local, dans des proportions difficiles à déterminer mais *a priori* inférieures à la baisse des subventions (*cf.* annexe II).

Encadré 2 : Méthode de simulation

Pour effectuer ses simulations d'économies, la mission s'est appuyée sur la méthode suivante :

- évaluation d'une chronique d'autorisation d'engagements, pour le panier de dotations considérées (DETR, DSIL, DPV, section locale du FNADT, Fonds vert, DSID) : jusqu'en 2024, sur la base des engagements constatés ; pour 2025, sur la base des autorisation ouvertes ; à partir de 2026, l'enveloppe évolue selon deux scénarios (maintien d'une enveloppe constante, baisse d'un milliard d'euros) ;
- évaluation d'une clef d'écoulement pluriannuelle pour le panier de dotation, sur la base : des clefs d'écoulement DSIL, DETR, DPV constatées (données DGCL) ; d'une estimation de clef d'écoulement pour le Fonds vert (projet annuel de performance 2024 du P380). Ces d'écoulement sont ensuite pondérées du poids de chaque dotation (*cf. infra*) ;
- évaluation de la consommation des crédits de paiement en appliquant la clef d'écoulement à la chronique d'AE ;
- estimation des économies réalisées en CP par différence des résultats portant sur les deux scenarios.

Tableau 11 : Estimation de la consommation des autorisations d'engagement par dispositif et par année, en €

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
DETR	1 012 953 817	1 013 954 526	1 014 088 092	1 007 462 980	1 019 408 587	1 046 000 000
DSIL	541 050 707	531 825 447	828 712 089	537 806 423	503 024 236	420 000 000
DPV	143 617 573	149 921 553	149 998 925	149 994 505	150 000 000	150 000 000
FV	0	0	0	2 000 000 000	1 600 000 000	1 150 000 000
DSID	212 000 000	212 000 000	212 000 000	212 000 000	212 000 000	212 000 000
FNADT	123 000 000	84 000 000	118 000 000	196 000 000	190 000 000	65 000 000
Total	2 032 622 098	1 991 701 526	2 322 799 106	4 103 263 908	3 674 432 823	3 043 000 000

Source : Données DGCL, PAP P380.

Tableau 12 : Clefs d'écoulement estimées, en %

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
DETR	12,86	30,84	26,61	13,93	6,79	2,97	1,18	0,52	0,23	0,09
DSIL	6,72	21,15	22,45	15,93	10,74	5,65	2,85	1,82	0,67	0,43
DPV	5,89	21,12	22,23	15,12	9,58	5,51	3,10	2,25	0,84	0,18
FV	25,00	25,00	10,00	10,00	10,00	10,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Moyenne pondérée	16,60	26,41	18,84	12,66	8,88	6,44	1,05	0,60	0,23	0,11

Source : Données DGCL, PAP P380.

Source : Mission.

ANNEXE VI

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTÉRIELS 1

1.1. Cabinet du Premier ministre 1

1.2. Cabinet de la ministre déléguée au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des comptes publics 1

1.3. Cabinet de la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche 1

1.4. Cabinet de la ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée des collectivités territoriales et de la ruralité 1

2. ADMINISTRATIONS CENTRALES 1

2.1. Services du Premier ministre 1

2.1.1. Secrétariat général pour la planification écologique 1

2.2. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique 1

2.2.1. Inspection générale des finances 1

2.2.2. Direction générale du Trésor 2

2.2.3. Direction du budget 2

2.2.4. Direction générale des finances publiques 2

2.2.5. Direction de la législation fiscale 2

2.3. Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la mer et de la pêche ...2

2.3.1. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature 2

2.3.2. Direction générale de l'énergie et du climat 3

2.4. Ministère de l'intérieur et des outre-mer 3

2.4.1. Secrétariat général 3

2.5. Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation 3

2.5.1. Direction générale des collectivités locales 3

3. SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT 3

3.1. Préfecture des Alpes-Maritimes 3

4. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LEURS GROUPEMENTS 3

4.1. Association des maires de France 3
4.2. Association des maires ruraux de France 4
4.3. France Urbaine 4
4.4. Communes 4
4.5. Intercommunalités de France 4
4.6. Départements de France 4
4.7. Régions de France 4

5. OPÉRATEURS DE L'ÉTAT ET AUTRES ORGANISMES PUBLICS 4

5.1. Agence de l'eau Adour Garonne 4
5.2. Agence de l'environnement et de la maitrise de l'énergie 4
5.3. Agence nationale de la cohésion des territoires 5

6. ORGANISMES PRIVÉS 5

6.1. La Banque Postale 5
6.2. Banque des territoires 5
6.3. Agence France Locale (AFL) 5
6.4. Institut pour l'économie du climat (I4CE) 5
6.5. Observatoire des finances et de la gestion publique locale 4

1. Cabinets ministériels

1.1. Cabinet du Premier ministre

- M. Jean-Benoît Eyméoud, conseiller macroéconomie et politiques publiques ;
- Mme Claudie Calabrin, conseillère technique finances locales et action publique territoriale ;
- M. Paul Dejean de la Batie, conseiller budgétaire.

1.2. Cabinet de la ministre déléguée au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des comptes publics

- Mme Sarah George, directrice de cabinet adjointe de la ministre des comptes publics.

1.3. Cabinet de la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche

- M. Frédéric de Carmoy, directeur adjoint du cabinet en charge de la mer, de la pêche et du financement de la transition écologique.

1.4. Cabinet de la ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée des collectivités territoriales et de la ruralité

- M. Mathieu Gatineau, directeur adjoint de cabinet ;
- M. Pierre Pimparé, conseiller chargé de la synthèse budgétaire et des finances locales.

2. Administrations centrales

2.1. Services du Premier ministre

2.1.1. Secrétariat général pour la planification écologique

- Mme Anne Clerc, cheffe du pôle territoire ;
- Mme Léa Boudet, cheffe du pôle décarbonation et financement.

2.2. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

2.2.1. Inspection générale des finances

- M. Amaury Decludt, inspecteur des finances ;
- M. Nicolas Saleille, inspecteur des finances ;

- Mme Sandra Desmettre, inspectrice des finances ;
- Mme Louise Anfray, inspectrice des finances.

2.2.2. Direction générale du Trésor

- M. Cyril Bernard-Trotouin, chef du bureau synthèse des finances publiques ;
- Mme Louise Sirven, adjointe au chef du bureau synthèse des finances publiques ;
- M. Jad Hammani, adjoint au chef du bureau synthèse des finances publiques.

2.2.3. Direction du budget

- M. Clément Boisnaud, sous-directeur de la 5ème sous-direction ;
- M. Sébastien Doumeix, adjoint au sous-directeur ;
- M. Nicolas Cameli, chef du bureau des collectivités locales ;
- M. Jean Adrian, adjoint au chef de bureau des collectivités locales ;
- Mme Clara Rolin, adjointe au chef de bureau des collectivités locales ;
- Mme Jeanne Girodon, adjointe au chef de bureau des collectivités locales.

2.2.4. Direction générale des finances publiques

- M. Guillaume Robert, directeur général adjoint ;
- M. Éric Barbier, chef du service des gestions publiques locales ;
- M. Cédric Dutruel, sous-directeur du conseil fiscal, financier et économique ;
- Mme Séverine Fargeat Lugnier, adjointe au bureau GP-2A ;
- M. Pierre Fontaine, chef du bureau des comptabilités locales et hospitalières (GP-1B) ;
- M. Alexandre Feral, adjoint au chef de bureau ;
- M. Ghislain Knepper, chef de secteur.

2.2.5. Direction de la législation fiscale

- M. Vincent Petit, chef du bureau de la taxe sur la valeur ajoutée ;
- Mme Alexandra Gainville, adjointe au chef du bureau ;
- Mme Valérie Roos, adjointe au chef du bureau.

2.3. Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la mer et de la pêche

2.3.1. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

- M. Philippe Mazenc, directeur général ;
- M. Julien Turenne, adjoint au directeur général ;
- Mme Sylvie Escande Villebois, directrice de projet, responsable de la mission performance ;

- M. Simon Huffeteau, directeur de projet en charge de la coordination gouvernementale du plan de rénovation énergétique du bâtiment (CIPREB) ;
- M. Vincent Montrieux, adjoint au directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ;
- Mme Fanny Cusin-Masset, adjointe au sous-directeur de la coordination, de l'appui, de la stratégie et du pilotage des politiques de protection et de restauration des écosystèmes ;
- Mme Mélanie Calvet, cheffe de projet parc tertiaire public et privé au sein du CIPREB ;
- M. Eliott Combe Mazeron, chef de projet Fonds Vert.

2.3.2. Direction générale de l'énergie et du climat

- M. Hervé Vanlaer, adjoint à la directrice générale de l'énergie et du climat ;
- Mme Joséphine Izard,

2.4. Ministère de l'intérieur et des outre-mer

2.4.1. Secrétariat général

- M. David Cochu, sous-directeur de l'administration territoriale de l'État ;
- M. Fabien Chollet, adjoint au sous-directeur de l'administration territoriale de l'État.

2.5. Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

2.5.1. Direction générale des collectivités locales

- Mme Cécile Raquin, directrice générale des collectivités locales ;
- M. Thomas Fauconnier, sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- M. Louis Métais-Lissowski, chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière ;
- M. Pierre Madame, adjoint au chef de bureau des concours financiers de l'État.

3. Services déconcentrés de l'État

3.1. Préfecture des Alpes-Maritimes

- M. Pierre-Jean Blazy, directeur des élections et de la légalité ;
- Mme Shany Nissim-Arbey, cheffe de bureau des finances des collectivités locales.

4. Collectivités territoriales et leurs groupements

4.1. Association des maires de France

- M. Eric Verlhac, directeur général de l'association des maires de France.

4.2. Association des maires ruraux de France

- M. Bertrand Hauchecorne, maire de Mareau-aux-Prés, administrateur de l'AMRF, membre du Comité des finances locales ;
- M. Cédric Szabo, directeur de l'Association des maires ruraux.

4.3. France Urbaine

- M. Franck Claeys, délégué adjoint de France urbaine.

4.4. Observatoire des finances et de la gestion publique locale

- M. Thomas Rougier, secrétaire général.

4.5. Communes

- M. Boris Ravignon, maire de Charleville Mézières.

4.6. Intercommunalités de France

- M. Sébastien Miossec, président délégué d'intercommunalités de France ;
- M. Nicolas Laroche, responsable finances et fiscalité chez intercommunalités de France.

4.7. Départements de France

- M. Yves le Breton, directeur général ;
- Mme Carine Riou, conseillère budgétaire, finances et fiscalité locale.

4.8. Régions de France

- M. Frédéric Potier, délégué général.

5. Opérateurs de l'État et autres organismes publics

5.1. Agence de l'eau Adour Garonne

- Mme Elodie Galko, directrice générale de l'agence de l'eau Adour-Garonne.

5.2. Agence de l'environnement et de la maitrise de l'énergie

- Mme Patricia Blanc, directrice générale déléguée en charge des opérations ;
- M. Laurent Pichard, secrétaire général ;
- M. Nicolas Soudon, directeur exécutif de l'action territoriale.

5.3. Agence nationale de la cohésion des territoires

- Mme Corinne de la Mettrie, directrice générale déléguée à la politique de la ville ;
- M. Eric Etienne, directeur général délégué territoire et ruralité ;
- Mme Agnès Reiner, directrice générale déléguée appui opérationnel et stratégique.

6. Organismes privés

6.1. La Banque Postale

- M. Luc-Alain Vervish, directeur des études de la banque postale ;
- Mme Celia Doublet, directrice générale de la banque postale collectivités locales.

6.2. Banque des territoires

- M. Antoine Saintoyant, directeur de la banque des territoires et directeur général adjoint de la Caisse des dépôts ;
- M. Kosta Kastrinidis, directeur des prêts ;
- Mme Gisèle Rossat-Mignot, directrice du réseau.

6.3. Agence France Locale (AFL)

- M. Olivier Landel, directeur général ;
- M. Yves Millardet, président du directoire et directeur général délégué.

6.4. Institut pour l'économie du climat (I4CE)

- M. François Thomazeau, directeur de programme collectivités et adaptation.

PIÈCE JOINTE 1

Résultats des travaux du pôle science des données de l'Inspection générale des finances portant sur l'impact des subventions d'investissement accordées par l'État sur l'investissement du bloc communal et sur leur redondance

SOMMAIRE

1. IMPACT DES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDÉES PAR L'ÉTAT SUR L'INVESTISSEMENT DU BLOC COMMUNAL 1

1.1. Des variables financières, démographiques, géographiques et exogènes ont été utilisées pour expliquer l'impact des subventions d'investissement sur le bloc communal 1

1.2. L'augmentation des subventions d'investissement conduit à une augmentation des dépenses d'investissement et d'équipement 3

1.2.1. Au niveau communal, 1 € de subvention d'investissement augmente les dépenses de 0,04 € à 0,16 € selon le type de subvention d'investissement et de dépenses 3

1.2.2. Les EPCI ont un taux d'épargne brute négativement corrélé au niveau de dépense 6

2. REDONDANCE DES SOUTIENS DE L'ÉTAT À L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES 7

2.1. Données disponibles 7

2.2. En appariant ces données, il apparaît que 9,6 % des projets soutenus par le Fonds vert en 2023 et 6,9 % en 2024 le sont aussi par la DSIL et/ou la DETR 7

2.3. Majoritairement portés par des communes de taille intermédiaire, les projets qui bénéficient de plusieurs subventions de l'État concernent d'abord la transition écologique, dont la rénovation thermique, et les écoles 8

1. Impact des subventions d'investissement accordées par l'État sur l'investissement du bloc communal

1.1. Des variables financières, démographiques, géographiques et exogènes ont été utilisées pour expliquer l'impact des subventions d'investissement sur le bloc communal

La mission a cherché à étudier l'impact des subventions d'investissement sur les dépenses d'investissement et d'équipement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Pour cela, des données issues des balances comptables des collectivités locales ont été utilisées : d'une part les agrégats consolidés fournis par l'observatoire français des finances et de la gestion publiques locales (OFGL), et d'autre part des extraits plus détaillés retraités par le pôle sciences des données (PSD) de l'Inspection générale de finances. Les données portent sur la période de 2017 à 2023 inclus. Les variables explicatives sont de trois types (*cf.* encadré 1) :

- des variables financières visant à caractériser le niveau de ressources des collectivités locales, en termes de capacité d'autofinancement, de poids de la dette, ou de subvention ;
- des variables de charges qui incluent les caractéristiques démographiques et géographiques des collectivités locales (densité en sept niveaux[1], communes rurales, touristiques, de montagne) ;
- des variables exogènes (taux d'inflation, taux de croissance du PIB, taux d'intérêt). Dans cette catégorie se trouve également une indicatrice pour l'année 2020, qui est à la fois une année d'élections municipales et une année fortement perturbée par le COVID-19.

Pour corriger le biais lié aux écarts de taille des collectivités locales, les variables financières sont pondérées de la taille de la population. Les variables utilisées et leur description pour l'année 2023 se trouvent dans les tableaux 1 et 2. Le champ « Autres subventions d'investissement » peut comprendre des subventions d'investissement accordées par l'État, si les comptes du bloc communal ne sont pas assez détaillés.

Tableau 1 : Variables utilisées dans les régressions en 2023 pour les communes

	Somme	Moyenne
Dépenses d'investissement par hab.	-	566,2 €
Dépenses d'équipement par hab.	-	442,7 €
Subventions d'investissement accordées par l'État (hors DETR, DSIL, DPV) par hab.	-	555,7 €
DETR, DSIL, DPV par hab.	-	261,6 €
Autres subventions d'investissement par hab.	-	2 165,8 €
FCTVA par hab.	-	51,4 €
Excédent brut par hab.	-	267,6 €
Taux d'épargne	-	0,2
Encours de dette par hab.	-	736,3 €
Ratio dette-recettes d'investissement (log)	-	-1,7
Capacité de désendettement 0-5 ans (nombre)	24 214	-
Capacité de désendettement 5-10 ans (nombre)	5 452	-
Capacité de désendettement 10 ans + (nombre)	5 144	-

[1] Selon la grille de densité de l'INSEE à sept niveaux : « grands centres urbains » ; les « centres urbains intermédiaires » ; les « ceintures urbaines » ; les « petites villes » ; les « bourgs ruraux » ; le « rural à habitat dispersé » ; le « rural à habitat très dispersé ».

	Somme	Moyenne
Commune déficitaire (nombre)	1 284	
Potentiel fiscal par hab	-	33,1 €
Longueur de voirie par hab.	-	1,8 m
Population totale	66,5 M	1 909,6
Commune rurale (nombre)	27 332	-
Commune de montagne (nombre)	6 110	-
Commune touristique (nombre)	1 565	-
P1 (le plus dense)[2]	-	2,1 %
P2	-	1,2 %
P3	-	2,2 %
P4	-	5,3 %
P5	-	11,3 %
P6	-	50,1 %
P7 (le moins dense)	-	27,9 %

Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFiP), INSEE, calculs du pôle science des données de l'Inspection générales de finances.

Tableau 2 : Variables utilisées dans les régressions en 2023 pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre

	Somme	Moyenne
Dépenses d'investissement par hab.	-	800,5 €
Dépenses d'équipement par hab.	-	598,6 €
Subventions d'investissement accordées par l'État (hors DETR, DSIL, DPV) par hab.	-	153,1 €
DETR, DSIL, DPV par hab.	-	27,5 €
Autres subventions d'investissement par hab.	-	404,8 €
FCTVA par hab.	-	65,0 €
Excédent brut par hab.	-	379,2 €
Taux d'épargne	-	0,2
Encours de dette par hab.	-	1 416,4 €
Ratio dette recettes d'investissement (log)	-	0,3
Capacité de désendettement 0-5 ans (nombre)	990	-
Capacité de désendettement 5-10 ans (nombre)	233	-
Capacité de désendettement 10 ans + (nombre)	9	-
Potentiel fiscal par hab.	-	936,4 €
Longueur de voirie par hab.	-	1,1 m
Population totale	66,5 M	53 950,8
Majorité de communes rurales (nombre)	981	-
Majorité de communes de montagne (nombre)	250	-
Majorité de communes touristiques (nombre)	52	-
P1 (le plus dense)	-	4,7 %
P2	-	6,9 %
P3	-	7,2 %
P4	-	8,5 %
P5	-	21,3 %
P6	-	36,1 %
P7 (le moins dense)	-	15,3 %

Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFiP), INSEE, calculs du pôle science des données de l'Inspection générales de finances.

[2] Selon la grille de densité de l'INSEE à sept niveaux : « grands centres urbains » ; les « centres urbains intermédiaires » ; les « ceintures urbaines » ; les « petites villes » ; les « bourgs ruraux » ; le « rural à habitat dispersé » ; le « rural à habitat très dispersé ».

Encadré 1 : Définitions des indicateurs financiers

Les indicateurs financiers suivants sont extraits des agrégats consolidés par l'observatoire français des finances et de la gestion publiques locales (OFGL) ou directement obtenus à partir des balances comptables des collectivités retraitées par la mission :

- dépenses d'investissement : dépenses d'investissement y compris les remboursements d'emprunts ;
- subventions d'investissement accordées par l'État (hors DETR, DSIL, DPV) = C1311 + C1321 + C133 + C134 + C1381 - C1336 - C1346 ;
- DETR, DSIL et DPV = C1336 + C1346 ;
- autres subventions d'investissement = C13 – (C1311 + C1321 + C133 + C134) ;
- fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) = C10222 ;
- épargne brute = Recettes réelles de fonctionnement − Dépenses réelles de fonctionnement (y.c charges d'intérêt) ;
- taux d'épargne brute = (recettes réelles de fonctionnement − dépenses réelles de fonctionnement y. c charges d'intérêt)/(recettes réelles de fonctionnement) ;
- ratio dette-recettes d'investissement = encours de dettes / (épargne brute + FCTVA + subventions d'investissement (C13)) ;
- capacité de désendettement = Encours de dette/Excédent brut.

La capacité de désendettement est fortement non linéaire, elle est donc discrétisée en quatre catégories : capacité de désendettement comprise entre 0 et 5 ans, entre 5 ans et 10 ans, au-delà de 10 ans, et épargne brute négative. Le ratio dette-recettes d'investissement est modifié par une fonction logarithme pour linéariser son effet.

Source : Observatoire français des finances et de la gestion publiques locales OFGL), pôle science des données de l'Inspection générales de finances.

1.2. L'augmentation des subventions d'investissement conduit à une augmentation des dépenses d'investissement et d'équipement

Les régressions présentées ci-dessous permettent d'étudier l'impact des subventions d'investissement sur les dépenses d'investissement et d'équipement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Ces deux types de collectivités locales ont été traités séparément.

1.2.1. Au niveau communal, 1 € de subvention d'investissement augmente les dépenses de 0,04 € à 0,16 € selon le type de subvention d'investissement et de dépenses

En raison d'une forte non-linéarité du niveau d'investissement en fonction des capacités financières, les communes avec un excédent brut négatif (donc les communes déficitaires) sont traitées à part dans les régressions.

Les principaux résultats au niveau communal sont les suivants :

- toutes choses étant égales par ailleurs, l'augmentation d'1€ de subvention d'investissement accordée par l'État par habitant entraîne une augmentation des dépenses d'investissement de 0,09 € (respectivement 0,11 €) pour les communes bénéficiaires (respectivement déficitaires). L'impact sur les dépenses d'équipement[3] est du même ordre de grandeur. Pour la DETR, la DSIL et la DPV, l'augmentation d'un euro du niveau de subventions entraîne une augmentation de 0,16 € pour les dépenses d'investissement des communes (*cf.* tableau 3), avec un effet non significatif pour les communes déficitaires (*cf.* tableau 4) ;
- l'épargne brute par habitant et le taux d'épargne sont également corrélés aux dépenses d'équipement pour les communes avec un excédent brut positif. Un euro d'épargne brute supplémentaire est associé à une augmentation de 0,36 € et respectivement de 0,50 € des dépenses d'équipement et d'investissement ;
- le niveau d'endettement influe également sur les dépenses d'investissement des communes. Les communes les plus endettées qui conservent une épargne brute positive ont un niveau de dépense supérieur aux autres communes :
  - les communes avec une capacité de désendettement de 0 à 10 ans dépensent entre 24 € et 28 € de plus par habitant que celles moins endettées ;
  - les communes avec une capacité de désendettement de plus de 10 ans et une épargne brute positive dépensent entre 75 € et 99 € de plus par habitant ;
- les caractéristiques géographiques des collectivités ont aussi un impact. Les communes de montagnes et communes touristiques dépensent plus en investissement et en équipement (*cf.* tableau 3).

Les résultats concernant le pouvoir d'entrainement du FCTVA sont plus difficilement interprétable, dans la mesure où il existe un lien « mécanique » entre les montants des investissements et de FCTVA perçu (*cf.* annexe IV).

Tableau 3 : Coefficients de la régression associés aux dépenses d'investissement et d'équipement sur les caractéristiques socio-démographiques des communes bénéficiaires

Variables	Dépenses d'investissement/hab.	Dépenses d'équipement/hab.
Constante	76.13 ***	49.49 ***
Subventions d'investissement accordées par l'État (hors DETR, DSIL, DPV) par hab.	0.09 ***	0.07 ***
DETR, DSIL, DPV par hab.	0.16 ***	0.15 ***
Autres subventions d'investissement par hab.	0.04 ***	0.04 ***
FCTVA par hab.	1.32 ***	0.85 ***
Excédent brut par hab.	0.5 ***	0.36 ***
Taux d'épargne	29.03 *	173.37 ***
Encours de dette par hab.	0.18 ***	0.11 ***
Ratio dette-recettes d'investissement (log)	0.63	-2.98 ***
Capacité de désendettement 0-5 ans	-	-
Capacité de désendettement 5-10 ans	27.22 ***	24.8 ***
Capacité de désendettement 10 ans +	75.24 ***	98.52 ***
Potentiel fiscal par hab.	0.02 *	0.03 **
Longueur de voirie par hab.	-0.23	-0.22 *
Population totale	-0.0 *	-0.0 **
Commune rurale	1.91	-6.84
Commune de montagne	30.44 ***	42.27 ***

[3] Les dépenses d'investissement comprennent les dépenses d'équipement, mais sont plus larges. Elles comprennent également les subventions d'équipement versées à des tiers (*cf.* annexe I).

Variables	Dépenses d'investissement/hab.	Dépenses d'équipement/hab.
Commune touristique	43.43 ***	31.52 ***
P1 (le plus dense)	-0.04	-0.05
P2	-0.47 **	-0.42 **
P3	-0.3 **	-0.25 *
P4	-	-
P5	-0.1	-0.1
P6	-0.16 *	-0.3 ***
P7 (le moins dense)	-0.23 **	-0.19 *
Taux d'inflation	0.53	0.99
Taux de croissance du PIB	-9.46 ***	-9.61 ***
Taux OAT 10 ans	-10.9 **	-9.97 **
Année 2020 (COVID + élections municipales)	-173.53 ***	-176.12 ***
R^2	0.46	0.34

Source : DGFiP, OFGL, INSEE, OCDE, calculs du pôle science des données de l'Inspection générales de finances.

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 %.

Tableau 4 : Coefficients de la régression associés aux dépenses d'investissement et d'équipement sur les caractéristiques socio-démographiques des communes déficitaires

Variables	Dépenses d'investissement/hab.	Dépenses d'équipement/hab.
Constante	94.57	101.1 *
Subventions d'investissement accordées par l'État (hors DETR, DSIL, DPV) par hab.	0.11 ***	0.08 ***
DETR, DSIL, DPV par hab.	0.01	-0.02
Autres subventions d'investissement par hab.	0.04 ***	0.04 ***
FCTVA par hab.	1.31 ***	0.71 ***
Excédent brut par hab.	0.02	-0.01
Taux d'épargne	21.89	28.82
Encours de dette par hab.	0.19 ***	0.1 ***
Potentiel fiscal par hab.	5.84 *	5.91 **
Longueur de voirie par hab.	-0.3 ***	-0.33 ***
Population totale	5.59 ***	6.2 ***
Commune rurale	-0.0	-0.0
Commune de montagne	-8.52	0.73
Commune touristique	62.17 **	78.79 ***
P1 (le plus dense)	83.38	53.84
P2	-0.2	-0.04
P3	-0.62	-0.44
P4	-	-
P5	-0.49	-0.48
P6	-0.15	-0.21
P7 (le moins dense)	0.15	-0.19
Taux d'inflation	0.46	0.19
Taux de croissance du PIB	-11.3	-4.68
Taux OAT 10 ans	0.84	-2.46
Année 2020 (COVID + élections municipales)	33.76	26.24
R^2	0.85	0.80

Source : DGFiP, OFGL, INSEE, OCDE, calculs du pôle science des données de l'Inspection générales de finances.

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 %.

1.2.2. Les EPCI ont un taux d'épargne brute négativement corrélé au niveau de dépense

Dans le cas du taux d'épargne des EPCI, les variations vont dans des sens opposés par rapport aux communes, avec des dépenses d'investissement et d'équipement qui diminuent quand le taux d'épargne brute augmente : un point de pourcentage de taux d'épargne brut supplémentaire entraîne une baisse des dépenses d'équipement et d'investissement respectivement de 690 et 816 € par habitant.

Tableau 5 : Coefficients de la régression associés aux dépenses d'investissement et d'équipement sur les caractéristiques socio-démographiques des EPCI

Variables	Dépenses d'investissement/hab.	Dépenses d'équipement/hab.
Constante	167.82 ***	153.45 ***
Subventions d'investissement accordées par l'État (hors DETR, DSIL, DPV) par hab.	0.07 ***	0.05 ***
DETR, DSIL, DPV par hab.	0.1	0.1 *
Autres subventions d'investissement par hab.	0.04 ***	0.04 ***
FCTVA par hab.	4.09 ***	3.84 ***
Excédent brut par hab.	0.99 ***	0.76 ***
Taux d'épargne	-815.73 ***	-691.33 ***
Encours de dette par hab.	0.08 ***	0.01 **
Ratio dette-recettes d'investissement (log)	31.97 ***	30.89 ***
Capacité de désendettement 0-5 ans	-	-
Capacité de désendettement 5-10 ans	2.46	-3.15
Capacité de désendettement 10 ans +	43.08 **	19.06
Potentiel fiscal par hab.	0.0 *	0.0
Longueur de voirie par hab.	1.19	1.5
Population totale	0.0	-0.0
Majorité de communes rurales	4.87	-1.53
Majorité de communes de montagne	49.93 ***	44.28 ***
Majorité de communes touristiques	14.45	8.2
P1 (le plus dense)	-0.21	-0.46 **
P2	-0.81 **	-0.73 **
P3	-0.73 ***	-0.65 ***
P4	-	-
P5	-0.2	-0.23
P6	0.7 ***	0.58 ***
P7 (le moins dense)	-0.21	-0.2
Taux d'inflation	-0.21	1.93
Taux de croissance du PIB	-14.25 ***	-13.19 ***
Taux OAT 10 ans	-5.23	-4.72
Année 2020 (COVID + élections municipales)	-228.59 ***	-212.56 ***
R^2	0.79	0.80

Source : DGFiP, OFGL, INSEE, OCDE, calculs du pôle science des données de l'Inspection générales de finances.

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 %.

2. Redondance des soutiens de l'État à l'investissement des collectivités locales

La présente partie étudie les redondances de soutiens de l'État à l'investissement des collectivités locales apportés par plusieurs sources : DSIL, DETR, Fonds vert.

2.1. Données disponibles

La mission dispose de plusieurs sources de données, chacune propre à un certain type de financement :

- la liste des projets financés par la DSIL, la DPV ou la DETR entre 2018 et 2023, incluant notamment la date du financement, son bénéficiaire (c'est-à-dire, le plus souvent, la commune de réalisation du projet) identifié par son nom et son numéro SIREN, l'intitulé du projet tel que renseigné par le bénéficiaire ;
- la liste des projets financés par le Fonds vert en 2023, incluant notamment le bénéficiaire du projet, identifié par son numéro SIREN, et une description du projet tel que renseigné par le bénéficiaire ;

En se restreignant aux projets pour lesquels un numéro SIREN est renseigné, le Fonds vert a financé 8 659 projets en 2024, contre 21 730 pour l'ensemble constitué par les DSIL, DPV et DETR (*cf.* tableau 6).

Tableau 6 : Nombre de projets financés par dispositif et par an

Dispositif	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
DETR	17 652	21 005	20 275	23 858	21 913	19 437	18 066
DSIL	4 373	4 060	6 628	11 538	5 109	3 326	2 867
DPV	-	1 024	922	962	924	826	797
Fonds vert	-	-	-	-	-	10 782	8 659

Source : Pôle science des données de l'Inspection générales de finances.

Note de lecture : les cases vides ne signifient pas qu'il n'y a pas eu de financement provenant du dispositif concerné sur l'année donnée, mais que le pôle science des données de l'Inspection générales de finances n'avait pas ces données à disposition.

2.2. En appariant ces données, il apparaît que 9,6 % des projets soutenus par le Fonds vert en 2023 et 6,9 % en 2024 le sont aussi par la DSIL et/ou la DETR

La mission a cherché à identifier les projets présents dans plusieurs des listes évoquées *supra*, c'est-à-dire à évaluer le taux d'appariement entre ces listes.

Les projets n'ayant pas d'identifiant commun à chacune des bases, ces listes ont été appariées de façon hybride :

- un premier appariement sur le numéro SIREN du bénéficiaire du financement ;
- un second appariement sur l'année du financement (en autorisant un décalage maximum de deux ans, c'est-à-dire qu'un financement du Fonds vert de 2023 peut être redondant avec un financement DSIL de 2021 mais pas plus tôt) ;
- un dernier appariement sur l'intitulé. Cet intitulé étant un texte libre, un score de similarité a été calculé entre les différents intitulés, et la mission a fixé un seuil au-delà duquel les deux projets ont été considérés comme identiques (*cf.* encadré 2).

À l'issue de cet appariement en trois temps, il est apparu que le Fonds vert, en 2024 (respectivement 2023), finance des projets déjà financés par la DSIL et/ou la DETR à hauteur de 6,9 % (resp. 9,6 %) de ses projets, soit 749 (resp. 1 031) projets, et à hauteur de 7,7 % des montants totaux engagés. Le niveau de redondance du Fonds vert a donc baissé en termes de nombre de projets en 2024, mais est resté presque stable en termes de part du Fonds vert en montant.

Encadré 2 : Appariement de texte libre

Apparier des textes libres, en l'occurrence des descriptions de projets, n'est pas aussi direct que d'apparier des identifiants comme le numéro SIREN.

La méthode retenue par la mission est de recourir à des modèles de plongement sémantique : un réseau de neurones, entraîné notamment sur des textes en langue française, a appris à construire une représentation vectorielle numérique de ces textes telle que deux textes proches sémantiquement résultent en deux vecteurs proches au sens géométrique du terme. Cette méthode permet de prendre en compte la proximité sémantique au-delà de la présence de termes communs, permettant par exemple de rapprocher « rénovation thermique » et « rénovation énergétique », ou même « réhabilitation énergétique ».

En pratique, la similarité des vecteurs est mesurée via la *cosine similarity*, soit le calcul suivant :

$$similarité = \frac{< plongement(texte\ 1), plongement(texte\ 2) >}{\|plongement(texte\ 1)\|.\|plongement(texte\ 2)\|}$$

Où $\| . \|$ désigne la norme euclidienne et $< ., . >$ le produit scalaire canonique.

La similarité est donc comprise entre 0 et 1. La mission a ensuite fixé manuellement un seuil au-delà duquel il était considéré que les textes étaient suffisamment proches pour référer au même projet, soit un seuil à 0,65.

Source : Pôle science des données de l'Inspection générales de finances.

Tableau 7 : Redondances de financement entre les différents dispositifs

Appariement	Nombre de projets communs	Pourcentage de projets communs	Montant total en commun (M€)	Pourcentage de montant commun	Nombre de SIREN concernés
(DSIL ∪ DETR) ∩ Fonds vert 2023	1 031	9,6 % (Fonds vert) 1,2 % (DSIL/DETR)	157 (Fonds vert) 146 (DSIL / DETR)	8,1 % (Fonds vert) 2,3 % (DSIL / DETR)	996
(DSIL ∪ DETR) ∩ Fonds vert 2024	749	6,9 % (Fonds vert) 1,0 % (DSIL/DETR)	121 (Fonds vert) 104 (DSIL / DETR)	7,7 % (Fonds vert) 2,0 % (DSIL / DETR)	729

Source : Pôle science des données de l'Inspection générales de finances. Note de lecture : 9,6 % des projets du Fonds vert en 2023 ont également été financés par la DETR ou la DSIL, pour un montant de 157 M€ émanant du Fonds vert, soit 8,1 % du montant total du Fonds vert.

2.3. Majoritairement portés par des communes de taille intermédiaire, les projets qui bénéficient de plusieurs subventions de l'État concernent d'abord la transition écologique, dont la rénovation thermique, et les écoles

En considérant les projets qui sont soutenus à la fois par la DSIL ou la DETR d'une part, et le Fonds vert d'autre part, les projets de rénovation thermique représentent la catégorie la plus large, avec 547 projets pour un montant total de subventions de 71 M€. Les projets relatifs aux écoles et aux autres bâtiments publics complètent le trio des catégories les plus co-financées, avec respectivement 279 et 357 projets, pour 58 M€ et 40 M€ (*cf.* tableau 8).

Tableau 8 : Catégories de projets bénéficiant de soutiens apportés la fois par la DSIL ou la DETR d'une part et le Fonds vert d'autre part (données 2024)

Catégorie	Nombre de projets	Montant de DSIL ou DETR (en M€)
Transition écologique	482	56
Jeunesse	196	37
Services publics – bâtiments publics	261	29
Infrastructure – divers	144	20
Logement	65	6

Source : Pôle science des données de l'Inspection générale des finances. Note de lecture : ne sont présentées dans ce tableau que les principales catégories représentant le plus de cofinancements. Certains projets peuvent appartenir à plusieurs catégories (eg, « rénovation thermique de l'école » appartient à la fois aux catégories « transition écologique » et « jeunesse »).

Les communes bénéficiant le plus de plusieurs subventions accordées par l'État sont les communes dont la population est comprise entre 1 000 et 5 000 habitants, en revanche les communes présentant les montants les plus élevés de cumul de subventions par habitant sont les communes les moins peuplées (*cf.* tableau 9).

Tableau 9 : Cumul de subventions accordées par l'État selon la taille de la population communale (données 2023)

Nombre d'habitants	Montant total de subventions (en M€)	Montant total de DSIL et DETR (en M€)	Montant moyen de subventions par habitant (en €)
Moins de 1 000	57	28	446
Entre 1 000 et 5 000	89	45	123
Entre 5 000 et 10 000	38	19	58
Entre 10 000 et 100 000	73	34	23
Plus de 100 000	40	20	7

Source : Pôle science des données de l'Inspection générale des finances. Note de lecture : les EPCI ont ici été comptabilisées comme des communes, en particulier les financements d'un EPCI ne sont pas reventilés sur les communes qui composent l'EPCI.

PIÈCE JOINTE 2

Résultats quantitatifs des réponses apportées au questionnaire envoyé par la mission aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale

SOMMAIRE

1. UN PANEL DE RÉPONDANTS QUI PERMET D'APPRÉCIER LES DÉTERMINANTS DE L'INVESTISSEMENT DU BLOC COMMUNAL 1

1.1. Le panel de communes ayant répondu au questionnaire permet de couvrir la diversité communale française 1

1.2. Bien que le nombre de réponses soit restreint, toutes les typologies d'intercommunalités à fiscalité propre sont représentées 2

2. RÉSULTATS QUANTITATIFS DES RÉPONSES REÇUES AU QUESTIONNAIRE 4

1. Un panel de répondants qui permet d'apprécier les déterminants de l'investissement du bloc communal

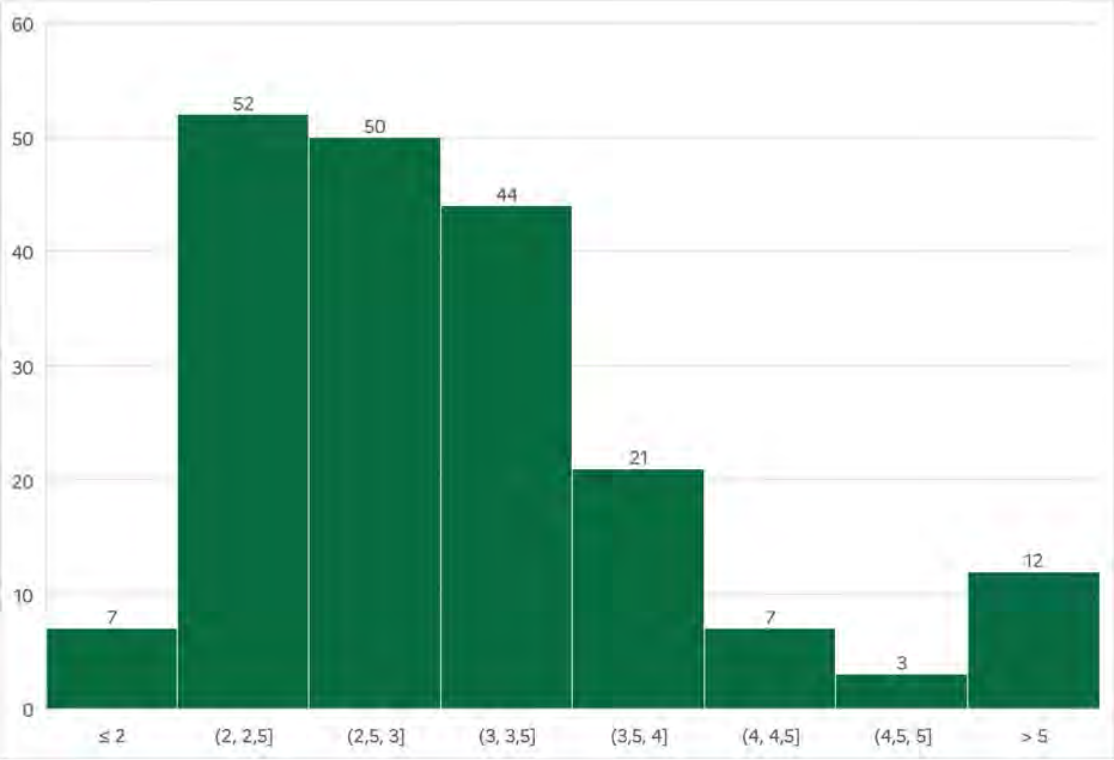
1.1. Le panel de communes ayant répondu au questionnaire permet de couvrir la diversité communale française

Le questionnaire a été envoyé à l'ensemble des communes des départements du Gers, des Landes, de l'Orne et de la Sarthe, ainsi qu'à quelques grandes communes.

Sur ce panel, 196 communes ont répondu à l'ensemble du questionnaire, dont :

- 153 communes ayant une population inférieure à 3 000 habitants, 43 ayant une population supérieure à 3 000 habitants et douze dont la population est supérieure à 100 000 habitants (*cf.* graphique 1) ;
- 138 communes rurales, 24 communes touristiques et une seule commune de montagne ;
- des communes dont les caractéristiques sont proches des caractéristiques statistiques de l'ensemble des communes. À titre d'exemple, la distribution de l'épargne brute est similaire à celle observée sur l'ensemble des communes, avec une médiane à 197 € par habitant pour les répondants, contre 178 € par habitant sur l'ensemble du territoire (*cf.* graphique 2).

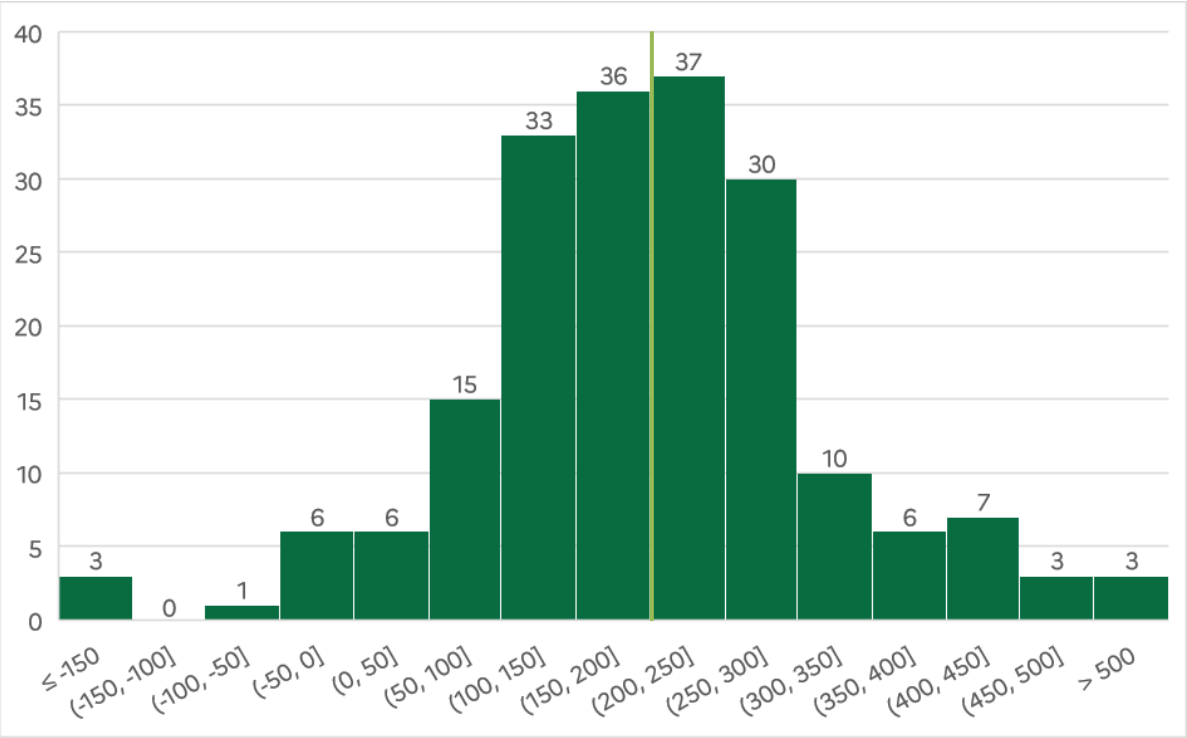
Graphique 1 : Distribution de la population des répondants, en log



Source : Mission, croisement des retours et des données INSEE sur la population communale.

Note de lecture : Les populations sont indiquées en log base 10. Ainsi, les 44 communes de la classe (3 ;3,5] ont entre 1 000 et 3 100 habitants.

Graphique 2 : Répartition de l'épargne brute en € par habitant des répondants



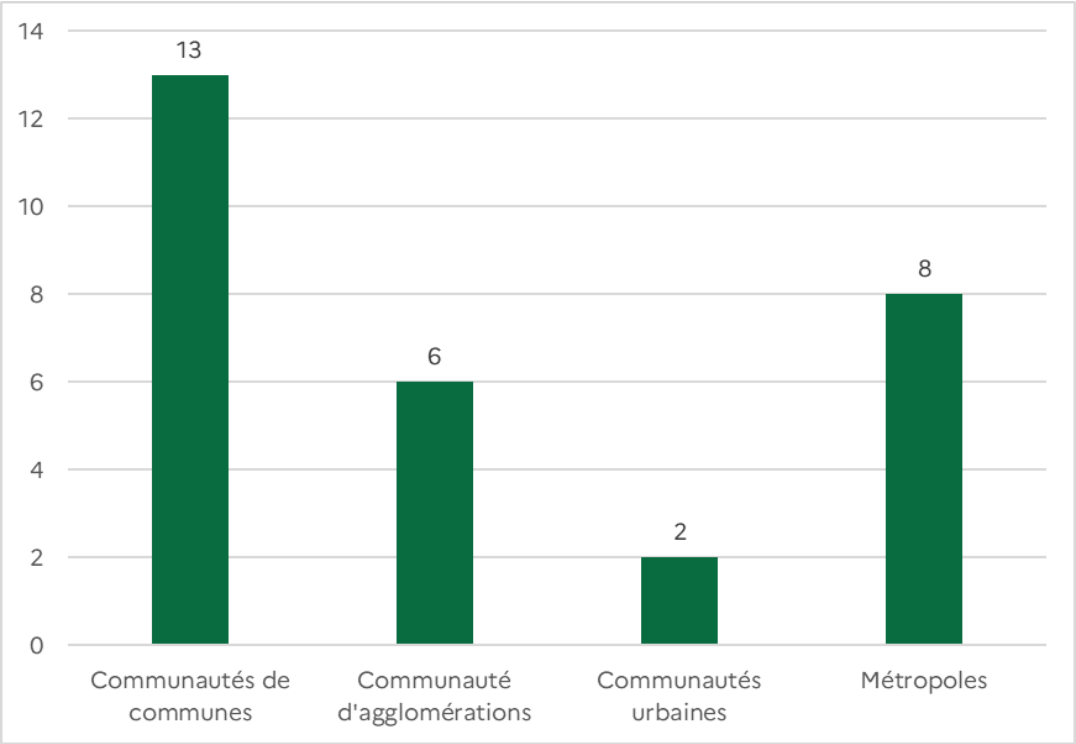
Source : Mission, croisement des réponses des répondants et des données l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), médiane en vert clair.

1.2. Bien que le nombre de réponses soit restreint, toutes les typologies d'intercommunalités à fiscalité propre sont représentées

Le questionnaire a aussi été envoyé de façon ciblée à des intercommunalités à fiscalité propre. Sur ce panel, ont été enregistrés 29 retours complets, qui :

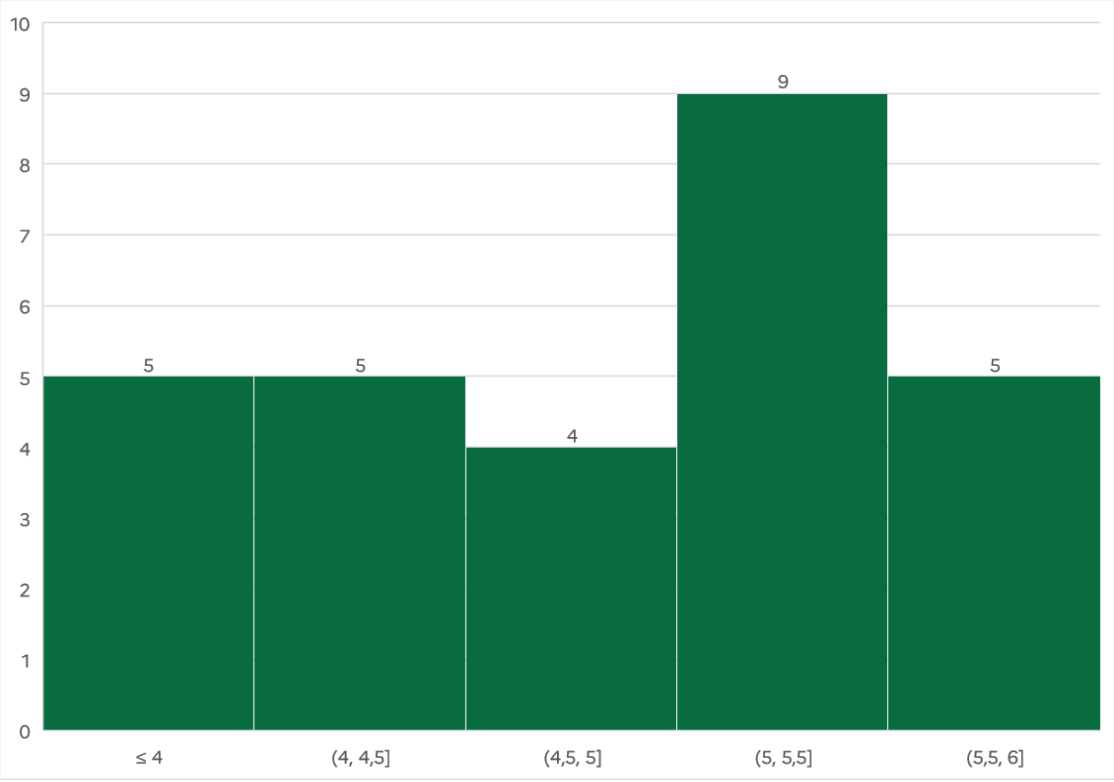
- comprend des représentants dans chacune des strates intercommunales (*cf.* graphique 3).
- comprend une diversité démographique, avec cinq intercommunalités totalisant moins de 10 000 habitants, et cinq autres plus de 300 000 (*cf.* graphique 4).
- offre une représentativité géographique, avec 18 départements enregistrant au moins une réponse.

Graphique 3 : Typologie des répondants



Source : Mission, sur la base du retour au questionnaire.

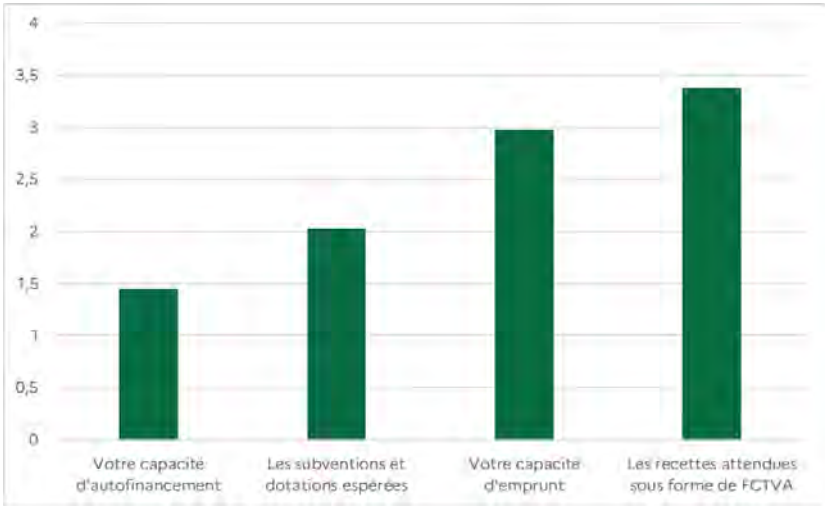
Graphique 4 : Distribution de la population des répondants, en log



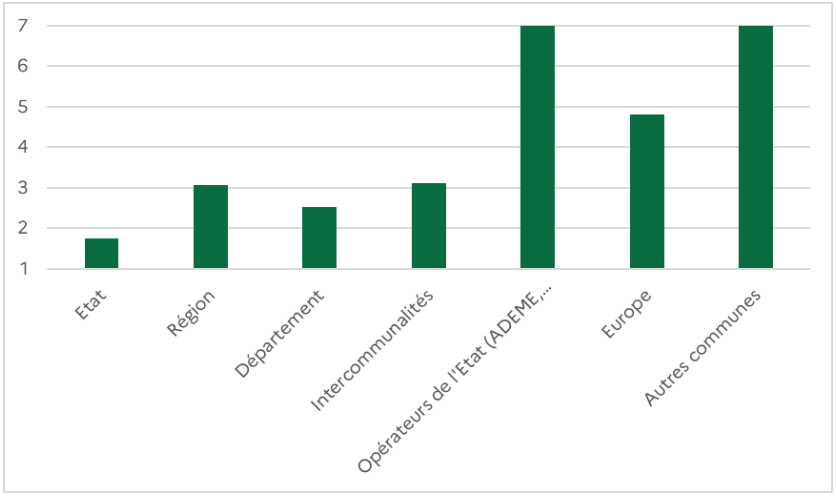
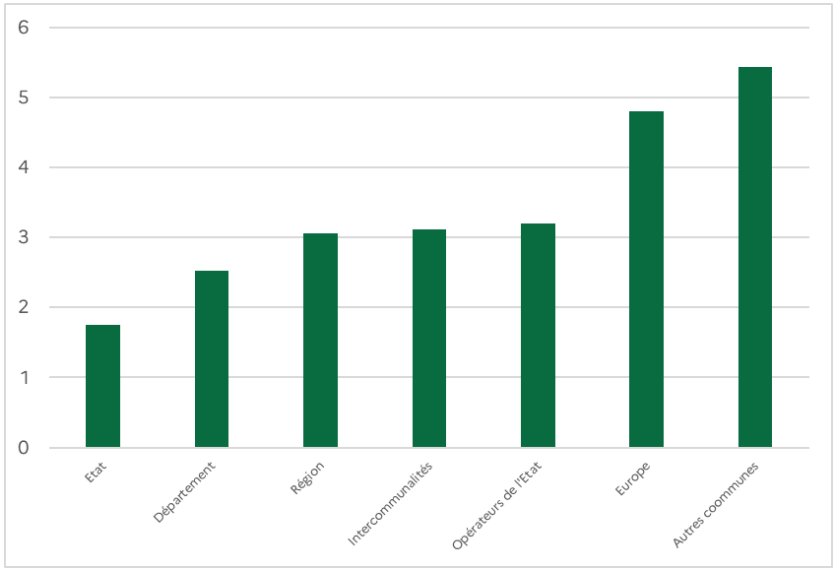
Source : Mission, croisement des retours et des données INSEE sur la population communale.

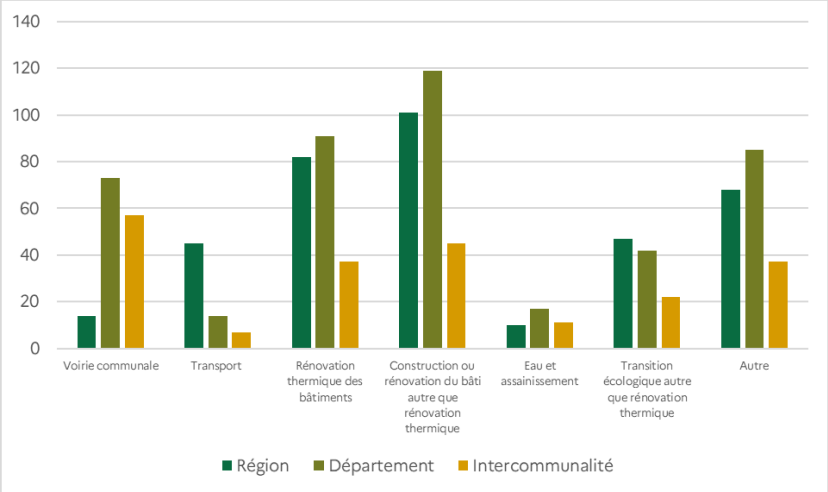
Note de lecture : Les populations sont indiquées en log base 10. Ainsi, les 5 intercommunalités de la classe (4 ;4,5] ont entre 10 000 et 31 000 habitants.

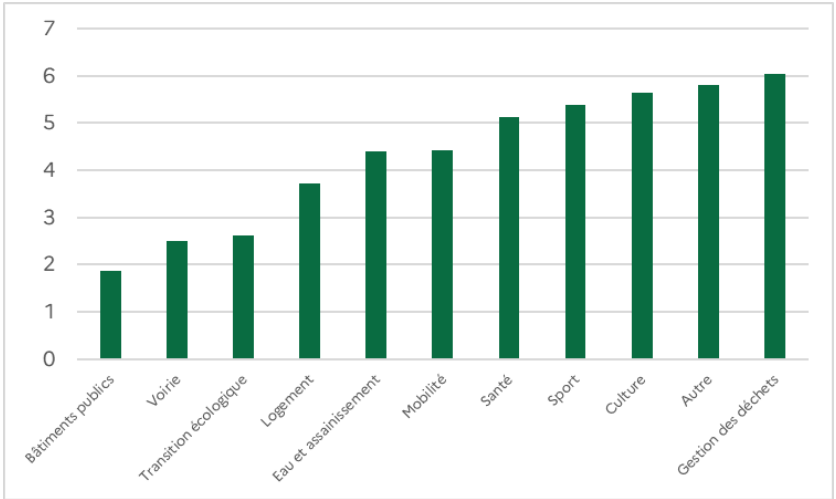
2. Résultats quantitatifs des réponses reçues au questionnaire

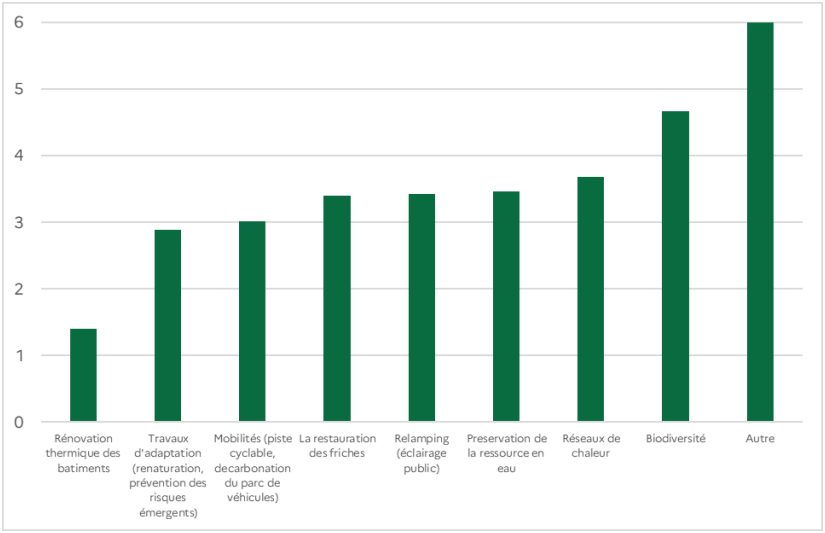
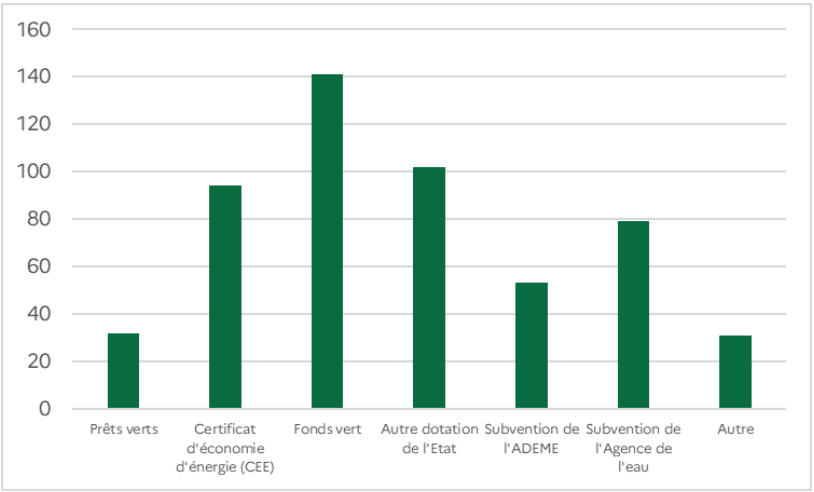
Question	Réponses
Vous êtes : ▪ une commune ▪ un EPCI à fiscalité propre	▪ 196 communes ▪ 29 EPCI
Pouvez-vous nous préciser le nom de votre collectivité ?	N.A.
Pouvez-vous nous préciser votre code INSEE ?	N.A.
Pouvez-vous nous indiquer un point de contact au sein de votre collectivité ? (adresse mail)	N.A.
Pouvez-vous décrire la manière dont vous élaborez votre plan pluriannuel d'investissement ? En particulier, pouvez-vous détailler comment sont définis et priorisés les projets d'investissement ?	Réponses textuelles
Disposez-vous d'une stratégie d'investissement dans le champ de la transition écologique ? Si oui, quels sont les principaux axes d'investissement identifiés (description littérale) ?	Réponses textuelles
Au moment d'investir dans un projet, vous évaluez la faisabilité financière sur la base (classer les réponses par ordre de priorité, en commençant par les critères les plus importants) : ▪ votre capacité d'autofinancement ▪ votre capacité d'emprunt ▪ les subventions et dotations espérées ▪ les recettes attendues sous forme de FCTVA	

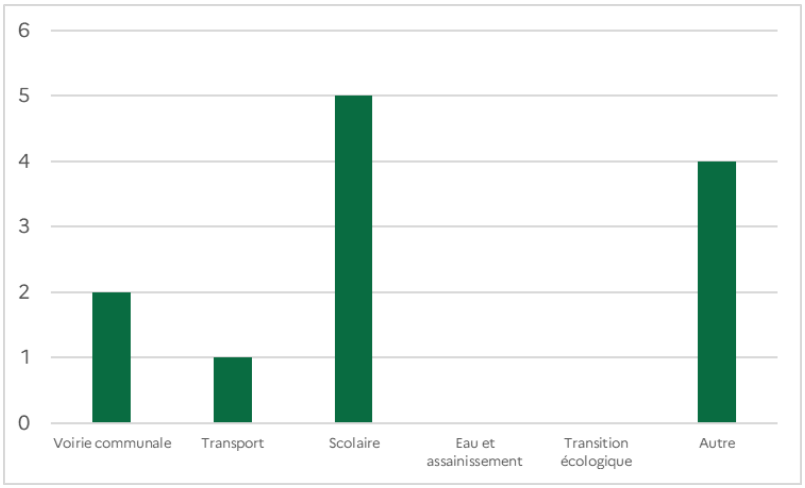
Question	Réponses
L'existence d'une subvention est-elle de nature à modifier les priorités d'investissement de votre plan pluriannuel d'investissement (par exemple, de faire passer un projet de mise en accessibilité du rang 3 au rang 2 du fait de priorités indiquées dans le cadre de la DETR) ?	▪ Oui : 188 ▪ Non : 22
Si oui, à partir de quel niveau de financement externe (toutes origines confondues, en %) du projet HT êtes-vous susceptible de faire remonter son ordre de priorité ?	▪ Premier quartile : 40 % ▪ Médiane : 50 % ▪ Troisième quartile : 60 %
Pouvez-vous nous indiquer le principal projet que vous auriez souhaité mener sur la période 2020-2026 et que vous n'avez pas pu réaliser faute de financements ? ▪ intitulé du projet ▪ montant estimé du projet (en € HT)	Réponses textuelles
Des projets non identifiés initialement dans le plan pluriannuel d'investissement ont-ils finalement été réalisés ?	▪ Oui : 97 ▪ Non : 91
Si oui, quel a été l'élément qui vous a poussé à revoir votre plan pluriannuel d'investissement pour inclure ce ou ces projets ?	Réponses textuelles
Avez-vous d'autres remarques à nous signaler concernant l'élaboration, l'évolution et le suivi de votre plan pluriannuel d'investissement ?	Réponses textuelles

Question	Réponses
Quels sont les principaux co-financeurs de vos projets d'investissement ? (classer les réponses par ordre d'importance, en commençant par les financeurs les plus importants) : ▪ État ; ▪ Département ; ▪ opérateurs de l'État (ADEME, ANS, Agences de l'eau, ANCT etc.) ; ▪ intercommunalités ; ▪ région ; ▪ Europe ; ▪ autres communes	
En général, dans quel ordre parvenez-vous à sécuriser les accords de subvention (classer du premier au dernier, dans l'ordre chronologique) : ▪ État ; ▪ Département ; ▪ opérateurs de l'État (ADEME, ANS, Agences de l'eau, ANCT etc.) ; ▪ intercommunalités ; ▪ région ; ▪ Europe ; ▪ autres communes	

Question	Réponses
Pour quels types de projets êtes-vous financé par la région ? (cocher ce qui s'applique) : ▪ voirie communale ; ▪ transport ; ▪ rénovation thermique des bâtiments ; ▪ construction ou rénovation du bâti autre que rénovation thermique ; ▪ eau et assainissement ; ▪ transition écologique autre que rénovation thermique ; ▪ autre.	
Pour quels types de projets êtes-vous financé par le département : ▪ voirie communale ; ▪ transport ; ▪ rénovation thermique des bâtiments ; ▪ construction ou rénovation du bâti autre que rénovation thermique ; ▪ eau et assainissement ; ▪ transition écologique autre que rénovation thermique ; ▪ autre.	
Pour quels types de projets êtes-vous financé par l'intercommunalité : ▪ voirie communale ; ▪ transport ; ▪ rénovation thermique des bâtiments ; ▪ construction ou rénovation du bâti autre que rénovation thermique ; ▪ eau et assainissement ; ▪ transition écologique autre que rénovation thermique ; ▪ autre.	

Question	Réponses
Sur la période 2020-2026, avez-vous porté un projet financé à plus de 50 % par des acteurs externes (Europe, État, opérateurs de l'État, région, départements, EPCI, autres communes) ?	▪ Oui : 135 ▪ Non : 73
Si oui, pouvez-vous préciser (donner un exemple si plusieurs cas) : ▪ l'intitulé du projet ; ▪ la liste et la part des co-financeurs	Réponses textuelles
Sur la période 2020-2026, avez-vous porté un projet financé à plus de 80 % par des acteurs externes (Europe, État, opérateurs de l'État, région, départements, EPCI, autres communes) ?	▪ Oui : 23 ▪ Non : 184
Si oui, pouvez-vous préciser (donner un exemple si plusieurs cas) : ▪ l'intitulé du projet ; ▪ la liste et la part des co-financeurs	Réponses textuelles
Quels sont pour votre collectivité les domaines qui appellent les besoins en financement les plus importants pour la période 2026-2032 (classer par ordre décroissant d'importance, *ie* en premier les besoins les plus importants) : ▪ voirie ; ▪ bâtiments publics ; ▪ transition écologique ; ▪ mobilité ; ▪ eau et assainissement ; ▪ gestion des déchets ; ▪ sport ; ▪ culture ; ▪ logement ; ▪ santé ; ▪ autre	

Question	Réponses
Dans le domaine de la transition écologique, quels sont pour votre collectivité les domaines qui appellent les besoins en financement les plus importants pour la période 2026-2032 (classer par ordre décroissant d'importance, *ie* en premier les besoins les plus importants) : ▪ rénovation thermique des bâtiments ; ▪ mobilités (piste cyclable, décarbonation du parc de véhicules) ; ▪ la restauration des friches ; ▪ préservation de la ressource en eau ; ▪ réseaux de chaleur ; ▪ relamping (éclairage public) ; ▪ travaux d'adaptation (renaturation, prévention des risques émergents) ; ▪ biodiversité ; ▪ autre.	
Avez-vous eu recours aux outils suivants pour financer vos projets dans le cadre de la transition écologique (cocher tout ce qui s'applique) : ▪ prêts verts ; ▪ certificat d'économie d'énergie (CEE) ; ▪ Fonds vert ; ▪ autre dotation de l'État ; ▪ subvention de l'ADEME ; ▪ subvention de l'agence de l'eau ; ▪ autre.	

Question	Réponses
Attribuez-vous des subventions d'investissement à d'autres communes ? Si oui, sur quels types de projets (cocher tout ce qui s'applique, laisser vide si aucune subvention d'investissement attribuée) : ▪ voirie communale ; ▪ transport ; ▪ scolaire ; ▪ eau et assainissement ; ▪ transition écologique ; ▪ autre.	
Souhaitez-vous nous faire part d'un commentaire ou d'une remarque au sujet de ce questionnaire ?	Réponses textuelles

Source : Mission d'après les réponses reçues à son questionnaire.

PIÈCE JOINTE 3

Résultats quantitatifs des réponses apportées au questionnaire envoyé par la mission aux préfectures

SOMMAIRE

1. **UN PANEL DE RÉPONDANTS REPRÉSENTATIF DE LA DIVERSITÉ DES DÉPARTEMENTS MÉTROPOLITAINS.....1**

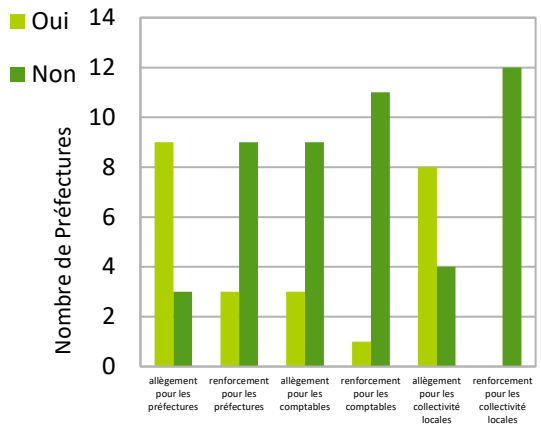
2. **RÉSULTATS QUANTITATIFS DES RÉPONSES REÇUES AU QUESTIONNAIRE.....1**

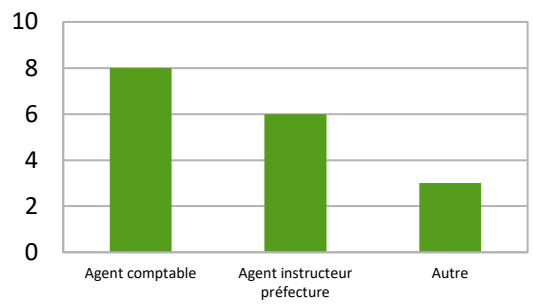
1. Un panel de répondants représentatif de la diversité des départements métropolitains

Le questionnaire a été renseigné au moins partiellement par les douze préfectures suivantes :

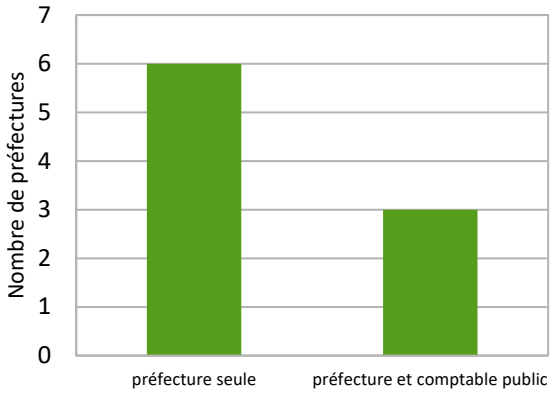
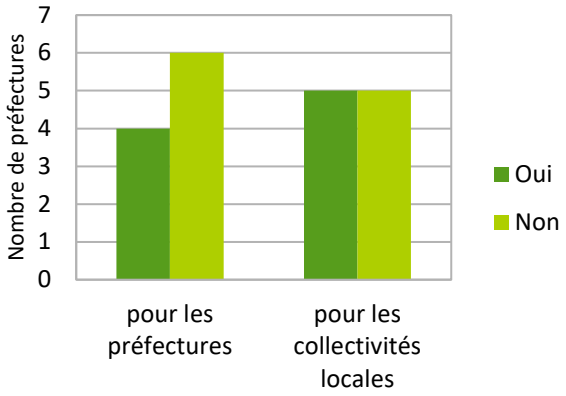
- Préfecture de l'Aisne ;
- Préfecture de l'Allier ;
- Préfecture des Alpes de Haute-Provence ;
- Préfecture des Côtes d'Armor ;
- Préfecture de la Creuse ;
- Préfecture du Loiret, préfecture de la région Centre Val de Loire ;
- Préfecture de la Manche ;
- Préfecture des Pyrénées-Atlantiques ;
- Préfecture des Hautes-Pyrénées ;
- Préfecture de la Haute-Savoie ;
- Préfecture des Vosges ;
- Préfecture de l'Essonne.

2. Résultats quantitatifs des réponses reçues au questionnaire

Questions	Réponses
Pouvez-vous indiquer votre numéro de département ?	/
De votre point de vue, l'automatisation du FCTVA se traduit-elle par un renforcement ou un allégement des procédures pour : ▪ les préfectures ; ▪ les comptables ; ▪ les collectivités locales.	
Pouvez-vous nous indiquer les effectifs consacrés à la gestion, aux contrôles et au versement du FCTVA dans votre préfecture : [Avant réforme]	Moyenne : 1,9
Pouvez-vous nous indiquer les effectifs consacrés à la gestion, aux contrôles et au versement du FCTVA dans votre préfecture : [Après réforme]	Moyenne : 1,6

Questions	Réponses
Disposez-vous d'une estimation du taux de non-recours au FCTVA avant réforme (en % du montant) ? Si oui, indiquer cette estimation en commentaire.	Oui : 3 Non : 9 Commentaires textuels.
Disposez-vous d'une estimation des taux de rejet (refus d'attribution ou trop-perçus) (en % du montant) [Avant réforme]	Moyenne :3,55 %
Disposez-vous d'une estimation des taux de rejet (refus d'attribution ou trop-perçus) (en % du montant) [Après réforme]	Moyenne :4,48 %
Disposez-vous d'une estimation de la part en % et du montant des demandes de FCTVA n'ayant pas été automatisés (*ie* traitées via les états déclaratifs) ?	Moyenne de la part : 26,5 % Moyenne du montant : 347 002 €
Cette part peut-elle être diminuée ? Si oui, comment ?	Oui : 3 Non : 9 Commentaires textuels.
Comment l'instruction de la DGCL du 12 novembre 2024 relative aux contrôles du FCTVA est-elle mise en œuvre dans votre préfecture ? Le cas échéant, quelles difficultés à sa mise en œuvre ?	Réponses textuelles.
Comment qualifierez-vous, sur une échelle de 1 à 5, l'animation et les conseils apportés par la DGCL et/ou la DGFiP (1 = très insuffisante, 5 = très satisfaisante) ?	Plus de 50 % des Préfectures répondantes ont attribué la note de 4.
L'instruction prévoit un contrôle de premier niveau *a priori* par le comptable au niveau du mandatement avant la transmission à l'application Alice ou dans le cadre du contrôle hiérarchisé de la dépense. Avez-vous connaissance du résultat des contrôles des bonnes imputations comptables ?	Oui : 2 Non : 7
Êtes-vous informés des comptes présentant les plus grands taux d'erreur ?	Oui : 1 Non : 8
Pour limiter le risque de récupération de la TVA et d'attribution du FCTVA pour une même opération, la circulaire prévoit le paramétrage TVA dans l'application Alice et l'identification par le comptable des budgets assujettis à la TVA dans Hélios. Qui réalise cette opération de paramétrage TVA dans Alice ? ▪ Agent comptable ▪ Agent instructeur préfecture ▪ Autre	 Certaines préfectures ont mis plusieurs acteurs. Commentaires textuels.

Questions	Réponses
Avez-vous rencontré ou eu connaissance de situations de double récupération de TVA ? [Oui (montant en € à préciser)]	Oui : 2 Non : 9 Commentaires textuels.
Existe-t-il un circuit d'information mutuelle avec le comptable public ?	Oui : 5 Non : 4
Les échanges de données entre Hélios et Alice dans le référentiel des bénéficiaires souffrent-elles de difficulté de mise en œuvre ?	Oui : 5 Non : 4
Les agents de préfecture vérifient ils la bonne imputation comptable ? De quelles informations disposent-ils pour réaliser leurs contrôles ?	Oui : 8 Non : 1 Réponses textuelles.
Quelle plus-value voyez-vous à un double contrôle de la bonne imputation comptable par le comptable public, d'une part, et par la préfecture, d'autre part ?	Réponses textuelles.
En dehors de l'éligibilité des bénéficiaires et de la bonne imputation comptable, le contrôle de la préfecture porte-t-il sur d'autres objets ? [Oui (lesquels)]	Oui : 8 Non : 3 Commentaires textuels.
Vérifiez-vous la nécessité de reprise du FCTVA en cas de vente de biens avant le délai réglementaire ? Si oui, comment ? [Oui]	Oui : 8 Non : 3 Commentaires textuels.
Disposez-vous au sein de la préfecture d'un plan de contrôle en matière de FCTVA ? Si oui, pouvez-vous en préciser les modalités ? [Oui]	Oui : 7 Non : 4 Commentaires textuels.
Quel est dans votre département le taux de rejet sur l'ensemble des dépenses présentées (en % des dépenses éligibles) ?	Moyenne : 5,54 % Médiane : 5,31 %
Quels sont les comptes qui présentent les taux de rejet sont les plus élevés ? (indiquer les numéros de compte)	Réponses textuelles.
Quel est le pourcentage de reprises constaté dans votre département sur les trop perçus ? (en % des montants distribués)	Premier quartile : 0,07 % Médiane : 0,19 % Troisième quartile : 1 %
Avez-vous mis en œuvre un plan de maitrise du risque de fraude ? Si oui, pouvez-vous nous le transmettre par mail ?	Oui : 0 Non : 8
Avez-vous déterminé un plan de contrôle par échantillon en fonction du risque identifié (enjeux budgétaires/bénéficiaires ciblés/comptes à risque) ?	Oui : 7 Non : 1

Questions	Réponses
Si oui, a-t-il été mis en place par : ▪ la préfecture seule ; ▪ la préfecture et le comptable public.	
Quel pourcentage de dépenses FCTVA cet échantillon représentait-il ? (en % des dépenses éligibles)	Moyenne : 15,4 %
Quel est le montant/pourcentage de trop-perçus identifiés ?	Médiane du montant : 60 775 € Médiane du pourcentage : 0,07 %
Un plan d'audit est-il mis en œuvre pour maîtriser les risques de versement indu de FCTVA ?	Oui : 0 Non : 8
Quelles mesures de remédiation sont mises en œuvre ?	Réponses textuelles.
Avez-vous mis en œuvre un guichet unique de demande pour les dotations attribuées par l'État ?	Oui : 6 Non : 2
Si oui, quel retour d'expérience ? Cela se traduit-il par un allégement des tâches pour : ▪ les préfectures ; ▪ les collectivités locales.	
Quel a été l'effet du guichet unique en termes : ▪ d'effectifs consacrés à la gestion, à l'attribution, au versement et au contrôle des dotations en préfecture ; ▪ de nombre de demandes traitées.	Réponses textuelles.
Est-il possible selon vous d'étendre le guichet aux aides des opérateurs de l'État, voire des collectivités locales ? Si oui, sous quelles conditions ?	Réponses textuelles.

Questions	Réponses
Une coordination entre les financeurs est-elle organisée dans votre département (constitution de tours de table) ?	Oui : 7 Non : 2
Comment appréciez-vous l'effet de levier des dotations de l'État ?	Réponses textuelles.
Parmi les demandes reçues, quelle est la part des projets non soutenus qui sont néanmoins conduits par les collectivités ?	Moyenne : 24,5 %
Quelles seraient vos propositions et/ou bonnes pratiques pour améliorer la coordination des dispositifs et simplifier les démarches des porteurs de projet ?	Réponses textuelles.
Comment mieux articuler les circulaires d'attribution des différentes dotations, la planification stratégique et les contrats locaux mis en place par l'État (COP, PCAET, CRTE…) ?	Réponses textuelles.
L'attribution des dotations prend-elle en compte les éventuels contrats établis par les collectivités locales avec d'autres acteurs (commune/EPCI avec la région, le département, l'ARS) ? Disposez-vous de ces contrats ?	Réponses textuelles.

Source : Mission d'après les réponses reçues à son questionnaire.

PIÈCE JOINTE 4

Lettre de mission

PREMIER
MINISTRE
Liberté
Égalité
Fraternité

Paris, le 19 MAI 2025

Madame la cheffe du service de
l'Inspection générale des Finances

Monsieur le chef du service de
l'Inspection générale de
l'Administration

Objet : rationalisation du soutien de l'État à l'investissement des collectivités territoriales

En 2023, les dépenses d'investissement des collectivités locales ont représenté 59 Md€, soit plus de la moitié de l'investissement public. Les dernières remontées comptables, encore provisoires, font état de la poursuite d'un dynamisme soutenu de l'investissement local en 2024, bien qu'en ralentissement par rapport aux trois années précédentes. Les collectivités, qui investissent pour renouveler et développer leur réseau d'équipements et de services publics, doivent également faire face aux lourds investissements qu'exige la transition écologique : d'ici à 2030, les besoins annuels dans ce domaine ont été évalués par l'Inspection générale des Finances à 20,9 Md€, soit environ 40 % des dépenses actuelles. Dans le même temps, la situation actuelle des finances publiques impose de réaliser des économies, l'ensemble des administrations publiques devant contribuer à l'effort de redressement des comptes publics.

Le soutien de l'État à l'investissement local se caractérise par une pluralité de vecteurs, posant un enjeu d'articulation des financements et de lisibilité. Ces vecteurs regroupent des dotations budgétaires historiques : la dotation de soutien à l'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) et la dotation politique de la ville (DPV). Ils comprennent également le fonds vert, institué en 2023, et l'ensemble des subventions versées par d'autres ministères, comme la culture par exemple, et par les opérateurs de l'État dans les territoires (Agence nationale du sport notamment). Ces subventions sont complétées par les instruments de préfinancement et de prêt développés par la Banque des territoires et, en outre-mer, l'Agence française de développement, et par les fonds européens. Enfin, le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) vient abonder les sections d'investissement des collectivités en compensation forfaitaire de la TVA acquittée sur leurs dépenses d'investissement.

Ces nombreux dispositifs entraînent une complexité administrative pour les collectivités comme pour l'État, particulièrement quand ils ne sont pas gérés au niveau local, par les préfets, ou qu'ils ne font pas l'objet d'un versement automatique. Cela contraint les porteurs de projet à multiplier les démarches dans des calendriers distincts.

Le rapprochement des principales dotations d'investissement gérées par les préfectures, qui permettent l'accès à un guichet commun et, désormais, à des modalités d'instruction unifiées permettent à l'inverse au porteur de projet de ne déposer qu'un seul dossier et d'avoir une visibilité sur le taux global d'aide en cas de cumul de subventions.

En outre, au regard des objectifs nationaux en matière de transition écologique, l'enjeu est de renforcer le caractère incitatif du soutien de l'État. Si des cibles de verdissement ont été intégrées au projet annuel de performances de la DSIL, de la DETR et de la DSID et sont atteintes, la DPV et le FCTVA en revanche sont versés sans prise en compte de ces objectifs. Dans sa revue de dépenses consacrée à l'investissement des collectivités territoriales d'octobre 2023[1], l'inspection générale des finances a mis en évidence ces différentes limites tout en soulignant le besoin de prévisibilité des ressources des acteurs locaux.

Dans ce contexte, nous souhaitons confier à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale de l'administration (IGA) une mission sur la rationalisation du soutien de l'État et de ses opérateurs à l'investissement des collectivités territoriales.

La mission devra tout d'abord conduire un audit du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) afin d'évaluer précisément son efficacité, et proposer des pistes de réforme. Le FCTVA, qui a représenté une dépense de 6,46 Md€ en 2022, est la principale aide de l'État aux collectivités locales en matière d'investissement. La mission conduite en 2023 a souligné que ce dispositif présente plusieurs limites importantes, tant liées à son assiette qu'à ses modalités d'attribution et de versement. La mission précisera ces constats en conduisant un audit approfondi du FCTVA. Elle évaluera les gains apportés par son automatisation, prévue par l'article 251 de la loi n° 2020-1721 de finances pour 2021. Elle vérifiera la qualité des contrôles réalisés par les préfectures, contrôlera le respect des règles d'attribution et fournira une estimation des erreurs d'attribution à l'échelle nationale. À la lumière de cet audit, elle formulera des propositions de réforme et des scénarios d'évaluation chiffrés.

[1] Rapport n°2023-M-030-04

La mission interrogera plus généralement la pertinence des outils actuels au regard des objectifs poursuivis par les politiques publiques, ainsi que de la nature et de la qualité des projets financés. Elle évaluera l'efficacité de la gestion et de l'instruction par les administrations centrales et déconcentrées. Elle identifiera les dispositifs qui peuvent être fusionnés ou dont les guichets pourraient être unifiés afin de simplifier les démarches des collectivités ; de réduire les coûts liés à la recherche de financements et optimiser les financements de l'Etat. Au stade de la sélection comme de l'instruction des projets éligibles, les moyens permettant d'identifier les porteurs ayant fait l'effort de solliciter des financements européens ou ceux susceptibles de le faire en amont doivent être regardés. Plus largement, la mission proposera des modalités de gouvernance et d'attribution des aides adaptées à cette nouvelle organisation. Enfin, elle formulera des propositions afin de renforcer la pluri annualité de ces outils, dans la lignée de l'instruction aux préfets du 31 mai 2024 permettant l'attribution pluriannuelle de la DTER, de la DSIL et de la DSID.

La mission devra notamment étudier la **faisabilité d'une dotation unique d'investissement pour les collectivités territoriales et leurs groupements.** Cette nouvelle dotation pourrait poursuivre trois objectifs principaux : pour l'État, garantir un degré de pilotage élevé afin d'orienter ses financements vers la transition climatique ou vers les investissements prioritaires, mais également renforcer la subsidiarité avec les financements européens mobilisables ; pour les collectivités, renforcer la prévisibilité pluriannuelle sur les ressources attribuées et simplifier les guichets de financements. Il conviendra également d'assurer le caractère équitable de cette dotation, en assurant une allocation adaptée aux besoins et aux ressources des collectivités.

La mission devra définir le périmètre des instruments financiers à fusionner. Il conviendra d'envisager le rassemblement le plus large possible des instruments existants, en examinant de façon plus spécifique l'intérêt d'intégrer le FCTVA dans cette dotation. La mission devra également analyser la complémentarité du soutien opéré par ces dotations et les subventions versées par l'Etat (dans le cadre de divers supports contractuels : CPER ; plans territoriaux financés depuis le programme 112 ; contrats de ville etc.) et par les opérateurs de l'État (Ademe, Agences de l'eau, ANCT, OFB, etc.) ainsi que la Caisse des dépôts et consignations, à travers la banque des territoires. Les avantages fiscaux territorialisés pourront également être mis en perspective. Enfin, les financements contractualisés ou mobilisables auprès des administrations de sécurité sociale pourront également être interrogés si cela est pertinent. La mission identifiera les leviers pour assurer une plus grande subsidiarité entre ces différents outils.

Sur la base de cette analyse, la mission proposera un ou plusieurs modèles d'évolution des concours à l'investissement des collectivités (dotations discrétionnaires ou forfaitaires, définition de scénarios de transition) stabilisant le montant global, voire portant des économies en tenant compte du cycle électoral. Elle veillera à l'équilibre territorial des scénarios choisis, dans l'objectif de préserver le soutien à l'investissement local fléché vers les territoires ruraux, les quartiers prioritaires de la ville et les territoires fragiles en général. La mission déterminera en outre les évolutions pertinentes des modalités d'attribution des crédits aux collectivités, et interrogera le véhicule, le cas échéant contractuel, qui pourrait permettre de donner davantage de visibilité pluriannuelle. Enfin, la mission mettra en exergue les effets de bord d'une telle réforme, en identifiant les risques financiers pour l'État comme pour les collectivités, les difficultés organisationnelles qui pourraient en résulter, notamment sur les services déconcentrés de l'État.

La mission pourra s'appuyer sur les administrations concernées (en particulier la DGCL, la DB, la DGFIP, la DGALN, et la DMATES) mais également les associations d'élus, qui seront consultées dans le cadre de ces travaux. L'objectif est de présenter une réforme qui sera soumise à arbitrage dans le cadrede la préparation du projet de loi de finances pour 2026. Je vous remercie de l'attention que vous porterez à cette mission et vous prie de me remettre vos conclusions d'ici le 30 juin 2025.



François BAYROU

FICHES MESURES

destinées à rationaliser le soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales

LISTE DES FICHES MESURES

MESURES PORTANT SUR LES DOTATIONS

- EXCLUSIVITÉ DES SOUTIENS
- NETTOYER L'ASSIETTE DU FONDS VERT
- SUPPRESSION DES GAINS RAPIDES
- ÉCONOMIE DE FONCTIONNEMENT
- SUPPRESSION DE LA SECTION LOCALE DU FNADT ET DE LA DSID
- FUSION DES DOTATIONS
- CIBLAGE DES BÉNÉFICES DES DOTATIONS
- AUGMENTATION DE LA PART DE FINANCEMENT PAR LE PORTEUR DE PROJET

MESURES PORTANT SUR LE FCTVA

- SUPPRESSION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT
- BAISSE DU TAUX
- SUPPRESSION DU RÉGIME N
- COUPER LE LIEN AVEC LA TVA
- PLAFONNEMENT DU PSR

Exclusivité des soutiens

Cadrage de la mesure d'économie	
Sous-secteur ciblé	Investissement des collectivités locales
Politique publique ciblée	Dotations de soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales
Assiette inscrite dans la lettre de mission	Non indiquée
Assiette inscrite dans la note de cadrage	3,5 Md€

Description de la mesure d'économie		
Nature de la mesure	**Dépense**	**Recette**
	X	
Description de la mesure d'économie	Supprimer les redondances entre dispositifs de soutien en rendant exclusifs, sur une même assiette de dépenses subventionnables, les soutiens financiers apportés par l'État et ses opérateurs, et en déduisant du montant des subventions les montants mobilisables au titre des certificats d'économie d'énergie (CEE)	
Chiffrage de la mesure d'économie en année pleine	**Entre 90M€ et 200M€**	
Déclinaison de la mesure d'économie par scénario	**Scénario paramétrique**	**Scénario structurel**
	X	
Explicitation des paramètres de modulation des scénarios	▪ En l'absence de données consolidées portant sur les cofinancements, économie estimée sur la base d'un appariement des bases de données qui permet d'estimer un taux de redondance limité au Fonds vert, DSIL et DETR ▪ Estimation de la valorisation des CEE pouvant être déduite du montant des subventions établie sur la base des CEE mise en vente sur la marché par les collectivités locales, soit un minorant ne prenant pas en compte les primes reçues par les collectivités locales d'obligés	
Recommandation de la mission	**90 M€**	

Description de la mise en œuvre de la mesure d'économie				
Exposé des motifs	Pour rendre plus lisibles les objectifs poursuivis par chaque dispositif de soutien et mieux mesurer leur efficacité, il est proposé de : ▪ rendre exclusif, sur une même assiette de dépenses d'investissement, le soutien financier apporté par les subventions attribuées par les préfets ou par un opérateur de l'État. Cela permettrait de supprimer les redondances constatées entre subventions accordées au titre des DSIL, DETR, DPV et le Fonds vert. Cette méthode permettrait de rendre l'instruction des demandes moins complexe pour les services déconcentrés, grâce à la suppression de demandes redondantes ou imprécises quant à la définition de l'assiette des dépenses subventionnables ; ▪ diminuer le montant de la subvention, accordée par un préfet à un projet de rénovation thermique, de la valeur des certificats d'économie d'énergie (CEE) que le porteur de projet pourrait vendre. Cette proposition aurait pour conséquence d'inciter les collectivités locales soit à valoriser, par elles-mêmes ou par l'intermédiaire de leurs groupements et syndicats d'énergie, les CEE attribués, soit à solliciter des primes de la part des obligés.			
Délai de mise en œuvre	6 à 12 mois			
Vecteur	**LFI/LFSS**	**Reg.**	**Leg.**	**Conv.**
				Mentionner le principe dans l'instruction annuelle relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales

Nettoyer l'assiette du FV

Cadrage de la mesure d'économie	
Sous-secteur ciblé	Investissement des collectivités locales
Politique publique ciblée	Dotations de soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales
Assiette inscrite dans la lettre de mission	Non indiquée
Assiette inscrite dans la note de cadrage	3,5 Md€

Description de la mesure d'économie		
Nature de la mesure	**Dépense**	**Recette**
	X	
Description de la mesure d'économie	Exclure du Fonds vert les soutiens forfaitaires à l'ingénierie, aux actions des PCAET et à « l'aide aux maires bâtisseurs »	
Chiffrage de la mesure d'économie en année pleine	**Entre 125 et 325 M€**	
Déclinaison de la mesure d'économie par scénario	**Scénario paramétrique**	**Scénario structurel**
	X	
Explicitation des paramètres de modulation des scénarios	Sur la base des annonces ministérielles (cibles de dépenses) et de compléments apportés par la DGALN	
Recommandation de la mission	**150 M€**	

Description de la mise en œuvre de la mesure d'économie				
Exposé des motifs	Par rapport aux autres subventions accordées par les préfets, le Fonds vert se caractérise par une ambition en matière de transition écologique, qui se traduit par des critères d'éco conditionnalité. Contradictoires avec la logique de montée en gamme des projets soutenant la transition écologique, les soutiens forfaitaires ou non ciblés du Fonds vert pourraient être supprimés. Il s'agit notamment des : ▪ actions des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET). Celles-ci pourraient néanmoins être soutenues après une instruction identique à celles des autres demandes de subvention ; ▪ aides au titre de « l'aide aux maires bâtisseurs » dont le montant est établi à partir d'un montant socle par logement. Quant aux financements des études et au soutien à l'ingénierie, ils relèvent non du Fonds vert mais d'autres dispositifs déjà mis en œuvre par l'État et ses opérateurs. Ces évolutions ne nécessitent pas de réforme législative. En revanche, leur acceptabilité par les collectivités locales est peu probable car ces financements ont pu faire l'objet d'engagement ministériel lors de la discussion relative à l'exécution du PLF 2025 (cas du soutien à soutien aux actions des PCAET).			
Délai de mise en œuvre	A compter du 1er janvier 2026			
Vecteur	**LFI/LFSS**	**Reg.**	**Leg.**	**Conv.**
	Diminuer les crédits ouvert pour le Fonds vert à due concurrence des économies			Mentionner les changements dans l'instruction annuelle relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales et du Fonds vert

Suppression des gains rapides

Cadrage de la mesure d'économie	
Sous-secteur ciblé	Investissement des collectivités locales
Politique publique ciblée	Dotations de soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales
Assiette inscrite dans la lettre de mission	Non indiquée
Assiette inscrite dans la note de cadrage	3,5 Md€

Description de la mesure d'économie		
Nature de la mesure	**Dépense**	**Recette**
	X	
Description de la mesure d'économie	Ne plus accorder de subventions de l'État aux projets à gain rapide, notamment ceux dont la rentabilité est positive ou nulle pour le maître d'ouvrage, dont : ▪ le *Relamping* ▪ le changement de chaudières	
Chiffrage de la mesure d'économie en année pleine	**Entre 20 et 100M€**	
Déclinaison de la mesure d'économie par scénario	**Scénario paramétrique**	**Scénario structurel**
	X	
Explicitation des paramètres de modulation des scénarios	Fonds vert : ▪ part de l'enveloppe Fond vert dédiée au *relamping* (plus de 10 % en 2023, de l'ordre de 3% en 2024) ▪ enveloppe du fonds vert DETR, DSIL et DPV : ▪ part des enveloppes DSIL, DETR et DPV dédiées au changement de chaudière (de l'ordre de 2 % en 2024) ▪ enveloppe DETR, DSIL et DPV	
Recommandation de la mission	**50 M€**	

Description de la mise en œuvre de la mesure d'économie				
Exposé des motifs	Les collectivités locales exercent des missions de service public dans leurs domaines respectifs de compétences. Dans ce cadre, l'attribution des subventions de l'État ne peut avoir pour effet que les collectivités locales bénéficiaires dégagent des marges de rentabilité de leurs opérations d'investissement. Tout au plus, les subventions accordées par l'État devraient permettre de partager la charge de l'investissement, de façon différenciée en fonction des capacités propres de chaque collectivité locale. Ainsi, pour économiser les ressources de l'État, il est proposé que les subventions accordées par les préfets ne puissent plus être accordées à des projets dont la rentabilité est positive ou nulle pour le donneur d'ordre, car les porteurs de projets ont un intérêt économique à les mener, et car les projets concernés peuvent aussi donner lieu à des certificats d'économie d'énergie (CEE).			
Délai de mise en œuvre	Immédiat			
Vecteur	**LFI/LFSS**	**Reg.**	**Leg.**	**Conv.**
				Mentionner le principe dans l'instruction annuelle relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales

Économie de fonctionnement

Cadrage de la mesure d'économie	
Sous-secteur ciblé	Investissement des collectivités locales
Politique publique ciblée	Dotations de soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales
Assiette inscrite dans la lettre de mission	Non indiquée
Assiette inscrite dans la note de cadrage	3,5 Md€

Description de la mesure d'économie		
Nature de la mesure	**Dépense**	**Recette**
	X	
Description de la mesure d'économie	Inclure les effets attendus des économies d'énergie dans le calcul de l'assiette des dépenses subventionnables, notamment pour les projets de rénovation thermique.	
Chiffrage de la mesure d'économie en année pleine	**150 M€**	
Déclinaison de la mesure d'économie par scénario	**Scénario paramétrique**	**Scénario structurel**
	X	
Explicitation des paramètres de modulation des scénarios	Les économies attendues de cette propositions sont estimées sur la base : ▪ du montant de subventions attribuées aux projets se traduisant par des économies d'énergie au titre des DETR, DSIL, DPV et du fonds vert ; ▪ des hypothèses suivantes qui ont pour conséquence de baisser le montant des subventions de 30 % : un retour sur investissement moyen sur 20 ans ; six années d'économies de fonctionnement comptabilisées dans le calcul, soit la durée d'un mandat municipal ; un taux d'actualisation de 3 %.	
Recommandation de la mission	**150 M€**	

Description de la mise en œuvre de la mesure d'économie				
Exposé des motifs	Pour économiser les ressources de l'État, il est proposé que les économies de fonctionnement liées aux économies d'énergies tirées d'un investissement soient défalquées de l'assiette subventionnable. En effet, si les subventions accordées au titre du Fonds vert peuvent avoir pour objectif de soutenir des opérations d'économies d'énergie, elles n'ont pas vocation à créer des marges de rentabilité pour le maître d'ouvrage. Les économies de fonctionnement pourraient ainsi être estimées à partir des objectifs d'économies d'énergie déclarés par le demandeur. Ces économies seraient ensuite déduites de l'assiette des dépenses subventionnables Ces économies seraient ensuite déduites de l'assiette des dépenses subventionnables. Cette proposition emporterait trois avantages : ▪ le soutien de l'État ne porterait que sur les coûts nets supportés par les collectivités locales ; ▪ les services de l'État pourraient choisir de subventionner les projets les plus performants, c'est-à dire ceux pour lesquels la baisse de la consommation annoncée est la plus forte. En effet, les économies d'énergie étant déduites de l'assiette subventionnable, le montant de la subvention ainsi calculé ne serait pas nécessairement le plus élevé ; ▪ les porteurs de projet seraient responsabilisés quant à l'atteinte des objectifs d'économies d'énergie annoncés. Ce mécanisme pourrait inciter les collectivités locales à recourir aux contrats de performance énergétique afin que le risque financier de l'absence d'atteinte de ces objectifs soit supporté par un tiers.			
Délai de mise en œuvre	Immédiat			
Vecteur	**LFI/LFSS**	**Reg.**	**Leg.**	**Conv.**
				Mentionner le principe dans l'instruction annuelle relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales

Suppression de la section locale du FNADT et de la DSID

Cadrage de la mesure d'économie	
Sous-secteur ciblé	Investissement des collectivités locales
Politique publique ciblée	Dotations de soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales
Assiette inscrite dans la lettre de mission (en Md€)	Non indiquée
Assiette inscrite dans la note de cadrage (en Md€)	3,5M d€

Description de la mesure d'économie		
Nature de la mesure	**Dépense**	**Recette**
	X	
Description de la mesure d'économie	Supprimer la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) et exclure la possibilité pour la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) de soutenir les investissements des collectivités locales	
Chiffrage de la mesure d'économie en année pleine	**330 M€**	
Déclinaison de la mesure d'économie par scénario	**Scénario paramétrique**	**Scénario structurel**
	X	
Explicitation des paramètres de modulation des scénarios	▪ 200 M€ liés à la suppression de la DSID ▪ 130 M€ liés à l'exclusion de la possibilité pour la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) de soutenir les investissements des collectivités locales	
Recommandation de la mission	**330 M€**	

Description de la mise en œuvre de la mesure d'économie				
Exposé des motifs	La pertinence d'une dotation réservée aux départements (DSID) pourrait être remise en cause pour au moins quatre raisons : attribuée par les préfets de région à un nombre limité de bénéficiaires, cette dotation ne permet pas une sélection qualitative des projets ; les départements peuvent bénéficier d'autres subventions d'investissement, dont le Fonds vert ou les fonds européens ; cela ne remettrait pas nécessairement en cause le niveau des dépenses d'équipement des départements car deuxième co-financeur des investissements communaux après l'État, les départements pourraient baisser leurs subventions d'investissement attribuées aux communes afin de préserver leurs dépenses d'équipement ; la situation financière des départements justifie plutôt un soutien spécifique de l'État en fonctionnement qu'en investissement. Les projets soutenus par la section locale du FNADT pourraient être financés dans le cadre d'un autre dispositif de subventions attribuées par les préfets, sous réserve toutefois de constituer un préciput avant la répartition de l'enveloppe financière entre les départements, de manière à doter les préfets de région de crédits nécessaires			
Délai de mise en œuvre	Dès le 1er janvier 2026			
Vecteur	**LFI/LFSS**	**Reg.**	**Leg.**	**Conv.**
	▪ Abroger l'article L3334-10 du CGCT (DSID) ▪ Diminuer les montants inscrits dans les articles de la loi de finances précisant les crédits de la mission Cohésion des territoires (programmes 112)			

Fusion des dotations

Cadrage de la mesure d'économie	
Sous-secteur ciblé	Investissement des collectivités locales
Politique publique ciblée	Dotations de soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales
Assiette inscrite dans la lettre de mission	Non indiquée
Assiette inscrite dans la note de cadrage	3,5 Md€

Description de la mesure d'économie		
Nature de la mesure	**Dépense**	**Recette**
	X	
Description de la mesure d'économie	Créer une dotation unique d'investissement local confiée aux préfets de département en fusionnant les DSIL, DETR, DPV et Fonds vert	
Chiffrage de la mesure d'économie en année pleine	**N.A**	
Déclinaison de la mesure d'économie par scénario	**Scénario paramétrique**	**Scénario structurel**
		X
Explicitation des paramètres de modulation des scénarios	Outre une simplification pour les services, la régulation budgétaire est plus facile dans le cas d'une dotation unique que dans la situation actuelle caractérisée par plusieurs dispositifs de subventions de même nature relevant de différents programmes budgétaires, voire ministères	
Recommandation de la mission	**N.A**	

Description de la mise en œuvre de la mesure d'économie				
Exposé des motifs	Les subventions attribuées par les préfets ne constituent pas un dispositif conçu d'emblée comme un ensemble cohérent, mais résultent d'une sédimentation de dispositifs créés successivement mais de même nature. Mesure de simplification pour les collectivités locales car limitant le nombre de leurs demandes de subvention, elle permet d'offrir davantage de souplesse aux préfets pour soutenir les projets adaptés aux besoins locaux et de renforcer leur influence sur leur qualité. La mesure est de nature à faciliter l'évaluation de l'efficacité du soutien de l'État et accroître sa visibilité. L'instruction annuelle relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités locales, signée par les ministres chargés des collectivités locales et de la transition écologique, pourrait préciser, à titre indicatif, les parts de l'enveloppe de la dotation unique attribuée aux préfets au bénéfice : ▪ des territoires ruraux ou éligibles à la politique de la ville ; ▪ des catégories de projets sélectionnés qualitativement en fonction de leur contribution aux stratégies nationales de transition écologique. La mesure serait aussi l'occasion d'apporter des précisions sur le devenir et le cas échéant sur les compétences de l'actuelle commission DETR, ainsi que sur sa composition.			
Délai de mise en œuvre	6 à 12 mois notamment pour présenter la nouvelle dotation aux collectivités locales et aux services de l'État			
Vecteur	**LFI/LFSS**	**Reg.**	**Leg.**	**Conv.**
	▪ Abroger les articles L2334-32, L2334-40, L2334-42 du CGCT ▪ Créer une nouvelle dotation unique et modifier l'article L. 2334-37 du CGCT (commission DETR)			Apporter les précisions mentionnées *supra* dans l'instruction annuelle relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités locales

Ciblage des bénéfices de dotations

Cadrage de la mesure d'économie	
Sous-secteur ciblé	Investissement des collectivités locales
Politique publique ciblée	Dotations de soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales
Assiette inscrite dans la lettre de mission	Non indiquée
Assiette inscrite dans la note de cadrage	3,5 Md€

Description de la mesure d'économie		
Nature de la mesure	**Dépense**	**Recette**
	X	
Description de la mesure d'économie	Concentrer les soutiens de l'État en les accordant de manière prioritaire aux collectivités locales disposant de capacités d'investissement limitées et en restreignant leur bénéfice aux collectivités locales disposant d'une capacité d'autofinancement suffisante, appréciée selon des critères financiers	
Chiffrage de la mesure d'économie en année pleine	**Entre 200M€ et 1 000M€**	
Déclinaison de la mesure d'économie par scénario	**Scénario paramétrique**	**Scénario structurel**
		X
Explicitation des paramètres de modulation des scénarios	▪ Choix d'une cohorte à exclure sur la base de critères statistiques portant sur l'épargne brute et l'encours de dette ▪ Évaluation de la part du montant DETR touchée par cette cohorte puis extrapolation à l'ensemble du panier de dotations considérées	
Recommandation de la mission	**400 M€**	

Description de la mise en œuvre de la mesure d'économie				
Exposé des motifs	La situation financière contrastée au sein du bloc communal et les contraintes budgétaires de l'État justifient de réserver prioritairement ses subventions aux collectivités locales ayant les capacités d'investissement limitées. Cela permettrait aussi de prendre en compte le fait que le montant du FCTVA, principal soutien de l'État à l'investissement local, est versé à chacune des collectivités locales en fonction de leurs dépenses d'investissement, ce qui avantage les collectivités locales ayant un capacité d'investissement élevée. Cette évolution permet au choix de réallouer des soutiens de l'État vers des collectivités locales en difficulté ou de diminuer la dépense de l'État. Les critères retenus pour apprécier la capacité d'investissement des collectivités locales devraient être objectifs et permettre de répondre aux critiques découlant d'une prétendue prime aux mauvais gestionnaires (les collectivités locales qui bénéficient d'une épargne brute importante ou d'un encours de dette faible se prévalent d'une bonne gestion). Pour cela, il est proposé de retenir les critères utilisés par les banques pour apprécier la capacité d'investissement des collectivités locales. L'ensemble des données financières étant disponible, la DGCL serait alors en mesure de fournir aux préfectures des listes de collectivités locale destinées à les aider à attribuer les subventions.			
Délai de mise en œuvre (en mois)	6 mois pour définir les métriques et classer les collectivités locales (DGCL)			
Vecteur	**LFI/LFSS**	**Reg.**	**Leg.**	**Conv.**
				Mentionner le principe dans l'instruction annuelle relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales

Augmentation de la part de financement des porteurs de projet

Cadrage de la mesure d'économie	
Sous-secteur ciblé	Investissement des collectivités locales
Politique publique ciblée	Dotations de soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales
Assiette inscrite dans la lettre de mission	Non indiquée
Assiette inscrite dans la lettre de cadrage	3,5 Md€

Description de la mesure d'économie		
Nature de la mesure	**Dépense**	**Recette**
	X	
Description de la mesure d'économie	▪ Dans le cas d'un soutien de l'État, exiger une contribution minimale du porteur de projet à hauteur de 50 % du coût de l'investissement sauf exceptions déjà prévues par la loi ▪ Demander aux préfets un contrôle effectif du respect de la règle relative à la participation minimale des maîtres d'ouvrage	
Chiffrage de la mesure d'économie en année pleine	**Non disponible faute de données consolidées**	
Déclinaison de la mesure d'économie par scénario	**Scénario paramétrique**	**Scénario structurel**
	X	
Explicitation des paramètres de modulation des scénarios	▪ Les réponses aux questionnaires envoyés par la mission indiquent que les règles ne sont pas toujours respectées ▪ Distribution des projets par niveau de financement du porteur de projet : données manquantes ▪ Absence de données sur les résultats des contrôles opérés par les préfectures sur le respect de la règle relative à la participation minimale des maîtres d'ouvrage	
Recommandation de la mission	**Non disponible faute de données consolidées**	

Description de la mise en œuvre de la mesure d'économie				
Exposé des motifs	Pour économiser les ressources de l'État, il est proposé que les subventions accordées par les préfets ne puissent plus être accordées à des projets dont le porteur de projet contribue à moins de 50 % du financement, sauf exceptions déjà prévues par la loi. Non seulement la participation minimale du maitre d'ouvrage doit permettre d'assurer la soutenabilité de la dépense sur le long terme, mais en outre l'augmentation de celle-ci renforcerait l'engagement des collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences grâce à une contribution substantielle du porteur de projet. Le respect de cette obligation de financement minimal par le porteur de projet devrait faire l'objet d'un contrôle effectif *a posteriori* sur le fondement des états déclaratifs en fin d'opérations, exigés à chacun des bénéficiaires de subventions, et, s'il y a lieu, de reprises en cas d'autofinancement insuffisant. Pour cela, ce contrôle pourrait être rappelé dans l'instruction annuelle relative aux soutiens de l'État aux investissements des collectivités locales. En particulier, la vigilance des préfets serait appelée sur le fait que le versement du solde des subventions accordées est conditionné à l'envoi du plan de financement du projet soutenu et au contrôle du taux d'autofinancement effectif.			
Délai de mise en œuvre	6 à 12 mois			
Vecteur	**LFI/LFSS**	**Reg.**	**Leg.**	**Conv.**
		Supprimer le R2334-27 du CGCT	Modifier de l'article L. 1111- 10 du CGCT	Demander aux préfets un contrôle effectif de l'autofinancement des projets dans l'instruction annuelle relative aux règles d'emploi des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales et du Fonds vert

Suppression des dépenses de fonctionnement

Cadrage de la mesure d'économie	
Sous-secteur ciblé	Investissement des collectivités locales
Politique publique ciblée	FCTVA
Assiette inscrite dans la lettre de mission	6,46 Md€
Assiette inscrite dans la note de cadrage	7,38 Md€

Description de la mesure d'économie		
Nature de la mesure	**Dépense**	**Recette**
	X	
Description de la mesure d'économie	Supprimer de l'assiette des dépenses éligibles les dépenses de fonctionnement	
Chiffrage de la mesure d'économie en année pleine	**490 M€**	
Déclinaison de la mesure d'économie par scénario	**Scénario paramétrique**	**Scénario structurel**
	X	
Explicitation des paramètres de modulation des scénarios	Estimation sur la base des dépenses éligibles	
Recommandation de la mission	**490M€**	

Description de la mise en œuvre de la mesure d'économie				
Exposé des motifs	Pour ralentir la hausse des dépenses liées au FCTVA, il aurait pu être envisagé de revenir sur les élargissements de l'assiette des dépenses éligibles, successivement opérés depuis l'an 2000, ce qui aurait permis de réaliser une économie estimée à 1 200 M€. Pour des raisons d'acceptabilité des collectivités locales et de logique liée à l'objet du FCTVA - une dotation d'investissement dont le montant versé à chaque bénéficiaire devrait être fondé sur leurs dépenses d'investissement – il est proposé de restreindre l'assiette du FCTVA aux seules dépenses d'investissement en supprimant les dépenses de fonctionnement ajoutées depuis 2016, sans revenir sur les dépenses d'investissement qui ont été ajoutées avant 2016.			
Délai de mise en œuvre	À compter du 1er janvier 2026			
Vecteur	**LFI/LFSS**	**Reg.**	**Leg.**	**Conv.**
	Modifier le I de l'article L1615-1 du CGCT			

Baisse du taux

Cadrage de la mesure d'économie	
Sous-secteur ciblé	Investissement des collectivités locales
Politique publique ciblée	FCTVA
Assiette inscrite dans la lettre de mission	6,46 Md€
Assiette inscrite dans la note de cadrage	7,38 Md€

Description de la mesure d'économie		
Nature de la mesure	**Dépense**	**Recette**
	X	
Description de la mesure d'économie	Revenir sur le coup de pouce conjoncturel apporté en 2015 au taux du FCTVA, en reprenant les règles de calcul antérieur, ce qui ramènerait le taux à 15,762%	
Chiffrage de la mesure d'économie en année pleine	**330M€**	
Déclinaison de la mesure d'économie par scénario	**Scénario bas**	**Scénario haut**
	X	
Explicitation des paramètres de modulation des scénarios	Estimation de l'effet sur la base des dépense éligibles au FCTVA	
Recommandation de la mission	**330M€**	

Description de la mise en œuvre de la mesure d'économie				
Exposé des motifs	Pour ralentir la hausse des dépenses liées au FCTVA, il est proposé de revenir sur le coup de pouce conjoncturel apporté au taux du FCTVA suite à la baisse de la dotation globale de fonctionnement. En effet, depuis 2015, la situation financière du bloc communale, principale bénéficiaire du FCTVA, est devenue globalement favorable contrairement à celle de l'État. Le taux du FCTVA est passé en 2015 de 15,482 à 16,404 %, soit une hausse supérieure à celle du taux normal de TVA qui est lui passé de 19,6 à 20 %, ce qui a permis d'atténuer l'effet de la baisse concomitante du montant de la DGF. Si l'écart entre le taux normal de TVA et le taux du FCTVA était resté constant, celui-ci serait actuellement de 15,762 % et non de 16,404 %. Il est ainsi proposé de ramener le taux du FCTVA à 15,762 %.			
Délai de mise en œuvre	À compter du 1er janvier 2026			
Vecteur	**LFI/LFSS**	**Reg.**	**Leg.**	**Conv.**
	Modifier le I de l'article L1615-1 du CGCT			

Suppression du régime N

Cadrage de la mesure d'économie	
Sous-secteur ciblé	Investissement des collectivités locales
Politique publique ciblée	FCTVA
Assiette inscrite dans la lettre de mission	6,46 Md€
Assiette inscrite dans la note de cadrage	7,38 Md€

Description de la mesure d'économie				
Nature de la mesure	**Dépense**	**Recette**		
	X			
Description de la mesure d'économie	Supprimer le régime de l'année N avec un transfert des versements en année N+1, à l'exception des dépenses relatives aux traitements des conséquences des catastrophes naturelles qui pourraient faire l'objet d'avances			
Chiffrage de la mesure d'économie en année pleine	**Une économie de trésorerie de 1 Md€ l'année de la réforme** **Aucune économie budgétaire**			
Déclinaison de la mesure d'économie par scénario	**Scénario paramétrique**	**Scénario structurel**		
	X			
Explicitation des paramètres de modulation des scénarios	Estimation sur la base des régimes de versement			
Recommandation de la mission	**Une économie de trésorerie de 1 Md€ l'année de la réforme** **Aucune économie budgétaire**			

Description de la mise en œuvre de la mesure d'économie				
Exposé des motifs	Supprimer le régime de l'année N en décalant les versements en année N+1 représenterait une économie de trésorerie uniquement l'année de la réforme et une augmentation des restes à payer. Les collectivités locales concernées par la suppression du régime de l'année N – communes nouvelles et certains EPCI - ne bénéficieraient, l'année de la réforme, que d'un versement partiel de FCTVA (FCTVA découlant des dépenses éligibles enregistrées comptablement au dernier trimestre de l'année précédant la mesure). Il est proposé de conserver un régime dérogatoire en année N, sous forme d'avances pour prendre en compte les investissements effectués suite à des catastrophes naturelles.			
Délai de mise en œuvre	À compter du 1er janvier 2026			
Vecteur	**LFI/LFSS**	**Reg.**	**Leg.**	**Conv.**
	Modifier le II de l'article L1615-6 du CGCT			

Couper le lien avec la TVA

Cadrage de la mesure d'économie	
Sous-secteur ciblé	Investissement des collectivités locales
Politique publique ciblée	FCTVA
Assiette inscrite dans la lettre de mission	6,46 Md€
Assiette inscrite dans la note de cadrage	7,38 Md€

Description de la mesure d'économie		
Nature de la mesure	**Dépense**	**Recette**
	X	
Description de la mesure d'économie	Couper le lien entre la TVA et le FCTVA en définissant son assiette en fonction des comptes d'imputation, sans condition liée à l'assujettissement des dépenses éligibles à la TVA et supprimer les contrôles en préfecture devenus inutiles	
Chiffrage de la mesure d'économie en année pleine	**N.A**	
Déclinaison de la mesure d'économie par scénario	**Scénario paramétrique**	**Scénario structurel**
		X
Explicitation des paramètres de modulation des scénarios	Mesure de simplification tant pour les bénéficiaires du FCTVA que pour les services instructeurs, de nature à diminuer le coût de gestion du FCTVA	
Recommandation de la mission	**N.A**	

Description de la mise en œuvre de la mesure d'économie				
Exposé des motifs	La mesure est destinée à aller au bout de l'automatisation du versement du FCTVA en définissant l'assiette des dépenses éligibles sans référence à leur assujettissement à TVA, ce qui justifierait la suppression des contrôles en préfecture et permettrait de simplifier l'assiette des dépenses éligibles : mesure favorable aux collectivités locales. La mesure contribue à conforter la nature du FCTVA, dotation d'investissement librement accordée par l'Etat dont le montant est attribué à chacun des bénéficiaires sur la base de ses dépenses (compensation forfaitaire de la TVA acquittée), et constitue une condition favorable à un changement de nom du FCTVA. **La mesure doit être couplée à un plafonnement annuel du FCTVA (PSR) sinon elle sera la cause de coûts supplémentaires liés à l'éligibilité au FCTVA de dépenses assujetties à la TVA, ce qui n'est pas le cas actuellement.**			
Délai de mise en œuvre	▪ À compter du 1er janvier 2026 pour la définition de l'assiette ▪ 6 mois à un an supplémentaire pour simplifier la définition de l'assiette (liste des comptes de dépenses éligibles)			
Vecteur	**LFI/LFSS**	**Reg.**	**Leg.**	**Conv.**
	▪ Modifier le I de l'article L1615-1 du CGCT ▪ Arrêté interministériel pour la définition de l'assiette			

Plafonnement du PSR

Cadrage de la mesure d'économie	
Sous-secteur ciblé	Investissement des collectivités locales
Politique publique ciblée	FCTVA
Assiette inscrite dans la lettre de mission	6,46 Md€
Assiette inscrite dans la note de cadrage	7,38 Md€

Description de la mesure d'économie		
Nature de la mesure	**Dépense**	**Recette**
	X	
Description de la mesure d'économie	Plafonner le montant du prélèvement sur recettes de l'État, uniformiser le régime de versement en N+1, et fixer le taux du FCTVA (à renommer) en fonction de ce plafond annuel et du montant global des dépenses d'investissement éligibles	
Chiffrage de la mesure d'économie en année pleine	▪ Dépense de trésorerie liée à l'uniformisation des régimes de versement en N+1 : 650 M€ ▪ Économie nette : 1 030 M€ en 2027, 1 050 M€ en 2028	
Déclinaison de la mesure d'économie par scénario	**Scénario paramétrique**	**Scénario structurel**
		X
Explicitation des paramètres de modulation des scénarios	Économies sur le FCTVA (PSR) par rapport à la tendance dans le cas d'une uniformisation des régimes de versement et d'un plafonnement annuel à 7,4 Md€, soit le montant du FCTVA en 2024	
Recommandation de la mission	▪ Dépense de trésorerie liée à l'uniformisation des régimes de versement en N+1 : 650 M€ ▪ Économie nette : 1 030 en 2027, 1 050 en 2028	

Description de la mise en œuvre de la mesure d'économie				
Exposé des motifs	Mesure contribuant à conforter la nature du FCTVA, dotation d'investissement librement accordée par l'Etat, et condition nécessaire pour changer le nom du FCTVA Mesure permettant de reprendre la maîtrise de la principale dépense de soutien à l'investissement local. N'étant pas un dû, le montant du FCTVA serait discuté annuellement comme les autres soutiens de l'État. Cette évolution emporterait deux conséquences : le taux du FCTVA deviendrait flottant quitte à limiter l'évolution annuelle et le régime de versement harmonisé en N+1 (mesure favorable pour la plupart des collectivités locales dont le régime est en N+2, source d'une dépense de trésorerie) Mesure d'économie pour l'État ne remettant pas en cause les investissements des collectivités locales car elle se traduirait par une augmentation limitée de leurs coûts (moins de 1 %). L'*alea* pour les collectivités locales pourrait être limité en encadrant la variation annuelle du taux du FCTVA entre un minimum et un maximum			
Délai de mise en œuvre	▪ À compter du 1er janvier 2026 si un plafonnement est fixé dans le PLF ▪ Plein effet un an après la mise en œuvre de la transition nécessaire pour passer de trois régimes de versement à un unique régime			
Vecteur	**LFI/LFSS**	**Reg.**	**Leg.**	**Conv.**
	▪ Inscrire en PLF le plafond du PSR ▪ Modifier le I de l'article L1615-6 du CGCT pour indiquer le nouveau mode de calcul du taux ▪ Modifier le II de l'article L1615-6 du CGCT pour uniformiser les régimes de versement			