

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2021

Fascicule 2

Rapport sur la situation financière
et la gestion des collectivités territoriales
et de leurs établissements

Novembre 2021

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	7
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	17
Introduction	19
Chapitre I Les perspectives d'évolution des finances publiques locales et de leur gouvernance.....	21
I - Un contexte marqué par la poursuite de la crise sanitaire et la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale	23
A - La poursuite de la crise sanitaire et son incidence sur les finances publiques locales	23
B - Une fiscalité locale sensiblement remaniée	27
II - Des perspectives financières favorables.....	39
A - Une diminution apparente des transferts de l'État en 2021 liée aux réformes fiscales	39
B - La hausse des produits de la fiscalité	43
C - Le rebond de l'investissement	46
D - Les prévisions après 2021 : une articulation nécessaire entre les contributions à la relance et au redressement des finances publiques	47
III - L'association des collectivités au plan de relance	49
A - Un soutien à l'investissement qui s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale France Relance	51
B - Une nouvelle démarche contractuelle dont les ambitions restent à confirmer	53
C - Le pilotage et l'accompagnement de la relance	60
Chapitre II Les perspectives en matière de fiabilité des comptes publics locaux	65
I - L'expérimentation de la certification des comptes locaux	66
A - Le cadre de l'expérimentation	67
B - Les diligences prévues en certification expérimentale	68
C - Les points d'attention identifiés pour cette nouvelle phase.....	70
II - L'expérimentation du compte financier unique	73
A - Le cadre et les objectifs de l'expérimentation	73
B - Une unification qui doit s'inscrire dans une démarche de simplification et de fiabilisation	74

Chapitre III L'investissement du bloc communal.....	79
I – Un poids prépondérant au sein de l'investissement public, mais des finalités encore mal connues	83
A - Un rôle majeur dans l'évolution globale de l'investissement public, une part croissante de l'intercommunalité	83
B - Une amplification des effets de cycle	86
C - Des divergences persistantes	90
D - Une connaissance restreinte de l'objet des dépenses d'investissement.....	92
E - Des bilans qui donnent une image inexacte du patrimoine	96
II - Une structuration de la maîtrise d'ouvrage à poursuivre.....	103
A - Des décisions inégalement préparées et programmées	104
B - Des politiques d'investissement davantage autofinancées	115
C - Un pilotage technique et financier à renforcer	126
III - Une gestion du patrimoine dont la performance peut être améliorée	139
A - Le maintien en l'état des actifs immobilisés	139
B - Le risque de choix d'investissement disproportionnés.....	150
C - Une gestion hétérogène des parcs immobiliers	156
Liste des abréviations	163
Glossaire	167
Annexes	171
Réponses des administrations et des organismes concernés.....	215

Procédures et méthodes

La Cour publie chaque année des rapports sur l'exécution du budget de l'État (en avril), la certification des comptes de l'État (en avril), la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale (en mai), la situation et les perspectives des finances publiques (en juin), l'application des lois de financement de la sécurité sociale (en octobre). En outre, en application de l'article L.132- 8 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie également chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

En 2021, ce rapport sur les finances publiques locales se présente sous la forme de deux fascicules. Après un premier fascicule publié en juin 2021, qui portait sur la situation financière des collectivités territoriales en 2020, le présent fascicule analyse la situation et les perspectives des finances locales en 2021. Il présente également un chapitre thématique consacré à l'investissement public du bloc communal, fondé sur les observations des chambres régionales des comptes.

Les deux fascicules s'appuient sur les travaux de la formation interjuridictions « Finances publiques locales » qui associe la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Si l'on excepte les rapports demandés par le Parlement ou le Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Le contenu des projets de publication est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général, des présidents de chambre de la Cour et de six présidents de chambre régionale des comptes, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

**

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré ...

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le rapport sur *Les finances publiques locales 2021 – La situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements – Fascicule 2*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable au Premier ministre, aux ministres et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, MM. Morin, Andréani, Mme Podeur, M. Charpy, Mmes Camby, Démier, M. Bertucci, présidents de chambre, Mme Darragon, MM. Guérault, Viola, Guillot Berthomier, Mmes de Coincy, Soussia, M. Fulachier, Mmes Toraille, Latournarie-Willems, Hamayon, Riou-Canals, MM. Sitbon, Seiller, Mme Mercereau, MM. Mairal, Champomier, Bonnaud, Mme Lignot-Leloup, conseillers maîtres, M. Collin, Mme Prost, MM. Autran, Saint-Paul, conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Roguez, Serre, Mme Renet, présidents de chambres régionales des comptes.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Vught président de la formation inter-juridictions chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Mme Camby, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Doumeix, premier conseiller de chambre régionale et territoriale des comptes, rapporteur général de la formation inter-juridictions, de M. Rolin, rapporteur extérieur, rapporteur de la formation inter-juridictions et de M. Advielle, conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes des Hauts-de-France, contre-rapporteur devant cette même formation ;

- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch, Procureure générale, accompagnée de M. Rzepski, procureur financier dirigeant le ministère public de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d’Azur.

M. Thornary, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 16 novembre 2021.

Synthèse

Dans le premier fascicule de son rapport sur les finances publiques locales, publié en juin 2021, la Cour analysait la situation financière des collectivités territoriales au 31 décembre 2020, après une année marquée par la crise sanitaire et ses conséquences sociales et économiques.

Ce second fascicule est consacré à la situation et aux perspectives des finances publiques locales en 2021. Il présente également une analyse de l'investissement du bloc communal, thème de gestion retenu pour l'édition 2021 de ce rapport annuel. Cette enquête s'appuie en particulier sur l'analyse de l'ensemble des comptes de gestion des communes et EPCI ainsi que sur les rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes relatifs à 49 communes et 56 EPCI, sur des périodes couvrant tout ou partie du cycle de mandat électoral débuté en 2014.

Des perspectives d'évolution favorables malgré un contexte sanitaire et économique encore incertain

Un contexte marqué par la poursuite de la crise sanitaire et la réforme de la fiscalité locale

En 2020, la crise sanitaire avait entraîné une dégradation de la situation financière des collectivités territoriales, justifiant la mise en place par l'État de mesures ciblées, principalement destinées à compenser leurs pertes de recettes.

La poursuite de la crise sanitaire en 2021 a conduit les administrations publiques à prolonger les mesures de soutien à l'économie tout en favorisant la reprise économique à travers la mise en œuvre du plan de relance. Les collectivités locales devraient toutefois bénéficier d'une situation financière favorable, grâce à des recettes moins affectées qu'en 2020 et aux mesures exceptionnelles de soutien de l'État à destination des collectivités les plus fragilisées ou en faveur de l'investissement local.

L'année 2021 est également celle de la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale, consécutive à la suppression de la taxe d'habitation. À la suite de la crise sanitaire, elle a été complétée par un volet *relance* portant sur les impôts de production. En conséquence, tous les niveaux de

collectivités voient leur panier fiscal profondément modifié, sans que les objectifs ayant guidé ces réformes ne soient toujours atteints.

Le remplacement de la taxe d'habitation (pour les EPCI) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (pour les départements), dont l'assiette est territorialisée, par une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), sans assiette locale, renforce la perte de lien fiscal avec le territoire. Le même constat peut être formulé pour les régions, chefs de file en matière de développement économique, qui ne disposent plus de ressources directement rattachées à l'activité économique locale.

En dépit du principe de neutralité financière retenu et de clauses de garanties relatives aux produits de TVA, la réforme de la fiscalité locale réduit la capacité à moduler les taux de fiscalité des groupements de communes et des départements. Ces derniers ne disposent plus de pouvoir de taux¹ et deviennent plus exposés à une dégradation de la conjoncture, qui se traduirait par une contraction de la quasi-totalité de leurs recettes fiscales et une hausse de leurs dépenses sociales. S'agissant des communes, le dispositif de « coefficient correcteur » mis en place pour assurer la neutralité de la réforme entraîne des transferts de fiscalité entre territoires.

L'exposition accrue du panier fiscal des collectivités à la conjoncture économique invite à poursuivre les réflexions engagées à l'occasion de la crise sanitaire pour renforcer la résilience des finances locales et la solidarité entre collectivités.

Des perspectives financières favorables

En dépit de la poursuite de la crise sanitaire, la situation financière des collectivités locales devrait s'améliorer en 2021, avec une stabilité des transferts financiers de l'État à périmètre constant, de nouvelles mesures exceptionnelles de soutien ou le prolongement de mesures existantes et des perspectives favorables en matière de fiscalité locale et économique.

L'analyse des comptes provisoires des collectivités tend à confirmer cette tendance et suggère un rebond de l'investissement local en 2021. L'Insee anticipe une reprise de l'activité économique (+ 6,6 % à la fin du troisième trimestre 2021) dont bénéficieraient les collectivités, notamment à travers un panier de recettes désormais plus sensibles à la conjoncture, en dépit des incertitudes concernant l'évolution de la situation sanitaire.

¹ Le taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) est modulable mais la quasi-totalité des départements sont au taux plafond.

L'association des collectivités au plan de relance

La stratégie de relance nationale s'inscrit dans le cadre du plan France Relance. Présenté par le Premier ministre le 3 septembre 2020, il est doté de 100 Md€, dont 40 Md€ au titre de la « facilité pour la reprise et la résilience » de l'Union européenne et 20 Md€ correspondant à la réduction des impôts économiques locaux.

France Relance prévoit l'affectation de 10,5 Md€ en faveur des collectivités locales : 2,5 Md€ de soutien à l'investissement à travers différentes dotations, 3,7 Md€ de mesures sectorielles et 4,2 Md€ dédiés à la compensation des pertes de recettes consécutives à la crise sanitaire. La valorisation du plan de relance intègre donc des dépenses de natures très diverses, dont l'objet peut sembler éloigné d'une stricte démarche de relance. Par ailleurs, l'effectivité des montants apportés dépendra de la réalisation des projets locaux soutenus.

Le soutien de l'État à la relance s'accompagne d'une nouvelle démarche de contractualisation avec les collectivités locales, à travers deux outils principaux : les contrats de relance et de transition écologique (CRTE), de périmètre intercommunal, et les accords de relance départementaux et régionaux.

Les 843 CRTE, dont l'échéance de signature a été repoussée à la fin de l'année 2021, portent sur le mandat municipal (2020-2026). Présentés comme l'opportunité de refonder la politique contractuelle de l'État, ils ont vocation à remplacer progressivement les dispositifs de contractualisation existants, de droit commun ou thématiques, portés par l'État et ses opérateurs. L'effectivité de cette démarche de rationalisation dépendra avant tout des conditions de sa mise en œuvre et en particulier de l'articulation des CRTE avec les autres contrats existants.

Dans ce cadre, l'État a renforcé les moyens des préfets de département et confié à l'agence nationale de la cohésion des territoires, créée au 1^{er} janvier 2020, la coordination des CRTE et la mission d'appui aux petites collectivités en matière d'ingénierie de projet. Il conviendra de mesurer *a posteriori* l'efficacité des nouvelles dispositions retenues et leur contribution à la simplification du panorama contractuel.

Par ailleurs, à travers le programme de stabilité, la France s'est engagée dans une trajectoire de redressement des finances publiques fondée sur une diminution des dépenses de l'ensemble des administrations publiques. Ainsi que le recommandait récemment la Cour², le respect de

² Cour des comptes, *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, juin 2021, disponible sur www.ccomptes.fr.

cette trajectoire devra se traduire par une nouvelle loi de programmation des finances publiques (LPFP) votée à l'automne 2022 et couvrant la durée de la législature. Ainsi contrainte par le calendrier électoral, la contractualisation financière qui succèderait aux contrats de Cahors³ de la LPFP 2018-2022 devra clarifier l'articulation de la contribution attendue des collectivités locales à la relance avec les objectifs nationaux de soutenabilité de la dépense publique.

Les perspectives en matière de fiabilité des comptes locaux

Dans ce contexte de forte évolution des finances locales, la démarche de renforcement de la qualité comptable se poursuit.

L'exigence constitutionnelle de fiabilité des comptes des administrations publiques est indispensable à la transparence et à la qualité de leur gestion. Deux démarches en cours, qui vont rapprocher le secteur public local des règles applicables à l'ensemble du secteur public, doivent y contribuer.

En premier lieu, la Cour des comptes conduit, en lien avec les chambres régionales des comptes, l'expérimentation de la certification des comptes de 25 entités volontaires. Après un premier bilan intermédiaire réalisé en juin 2019, une certification expérimentale des comptes est engagée, en conformité avec les cahiers des charges élaborés par la Cour, et proposant quatre modèles : la certification, les attestations particulières, l'examen limité et la présentation des comptes.

À l'occasion de cette nouvelle phase, deux points méritent l'attention : le calendrier d'adoption des comptes, qui risque de ne pas permettre d'intégrer certains ajustements et ainsi d'éviter la formulation de réserves d'une part, le risque de divergence entre différents jeux de comptes (comptes administratifs, comptes de gestion et états financiers) d'autre part.

En second lieu, le rapprochement avec les règles de gestion de l'ensemble du secteur public se traduit par l'expérimentation du compte financier unique (CFU), qui a vocation à se substituer, à horizon 2024, au compte de gestion produit par le comptable et au compte administratif produit par l'ordonnateur.

³ La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a mis en place un objectif triennal d'évolution des dépenses publiques locales, décliné de manière contrainte, sous la forme de contrats dit « de Cahors », pour les 321 collectivités et groupements les plus importants budgétairement.

Cette unification constituera un progrès en termes de restitution des comptes, même si une version consolidée (un CFU par entité et non par budget) apparaît souhaitable. Le projet doit apporter des simplifications (des annexes notamment), qui restent encore modérées.

Enfin, la mise en œuvre de ce projet ne doit pas conduire à sélectionner les informations actuelles les plus pertinentes dans l'un ou l'autre des documents mais doit s'inscrire plus nettement dans une démarche de fiabilisation des comptes locaux en veillant à la qualité de l'information délivrée, en cohérence avec le travail en cours pour préparer le recueil des normes.

L'investissement du bloc communal

Les juridictions financières ont contrôlé la mise en œuvre des projets d'investissement des collectivités du bloc communal au cours du dernier mandat, ainsi que l'organisation de leur maîtrise d'ouvrage. Elles se sont attachées à analyser les enjeux de performance auxquels sont confrontés les communes et EPCI en matière de gestion patrimoniale.

Un poids prépondérant au sein de l'investissement public mais une traçabilité insuffisante

Le bloc communal est le premier investisseur public (37 % des acquisitions nettes d'actifs non-financiers), devant l'État et ses opérateurs (33 %). Les dépenses annuelles d'investissement des communes et de leurs groupements sont passées de 36,8 Md€ en 2014 à 43,2 Md€ en 2019. Cette même année, elles représentent 67 % de l'ensemble des investissements des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre.

Le temps de préparation et de réalisation des projets d'investissement au cours de chaque mandat électif rythme l'évolution des dépenses d'investissement du bloc communal. Alors que cette évolution cyclique a un effet d'impulsion et d'entraînement pour l'ensemble de l'investissement public, les variations du dernier cycle ont été plus accentuées qu'auparavant. En particulier, les dépenses d'investissement ont chuté en 2014 et 2015 dans un contexte d'inquiétude sur les ressources financières et de baisse de la dotation globale de fonctionnement.

La répartition de ces dépenses montre une progression régulière mais mesurée de la part des EPCI. Elle révèle, en outre, la persistance de divergences territoriales. La reconfiguration de la carte intercommunale consécutive à la loi NOTRe ne paraît pas avoir réduit ces disparités mais a modifié l'équilibre entre strates de population. Ce sont désormais les agglomérations intermédiaires, dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants, qui investissent proportionnellement le moins. Le

dynamisme des dépenses d'investissement est porté par les agglomérations de plus de 300 000 habitants, mais également par les communes de moins de 20 000 habitants.

Le rôle de premier investisseur public du bloc communal contraste avec la faiblesse de l'information financière disponible sur le contenu de ses choix d'investissement. Plus de la moitié des dépenses d'équipement annuelles sont comptabilisées en immobilisations en cours, catégorie dont la déclinaison par nature de dépense est très limitée. Les budgets annexes et le quart des dépenses d'investissement échappent à la présentation fonctionnelle. Les bilans des collectivités donnent une image déformée de l'état de l'actif immobilisé, en raison notamment des règles spécifiques liées aux subventions d'équipement et aux amortissements ainsi que des difficultés du rapprochement entre inventaires physiques et inventaires comptables. Cette information financière est pourtant essentielle pour piloter et vérifier la mise en œuvre effective des stratégies territoriales.

La conduite et les modalités de financement des stratégies d'investissement

La maîtrise d'ouvrage des collectivités du bloc communal, définie par la loi du 12 juillet 1985, s'est structurée et consolidée autour d'obligations légales et réglementaires mais surtout autour de processus et de standards professionnels. Les juridictions financières encouragent régulièrement des collectivités à ne pas rester en deçà de ces standards de bonne gestion, qui concernent la qualité des approches stratégiques, des études préalables et des prévisions de coûts, la capacité de régulation des projets au fil d'un mandat grâce aux plans pluriannuels d'investissement ou encore la connaissance et le suivi technique du patrimoine et de ses coûts. Une structuration insuffisante de l'ingénierie technique et des capacités de pilotage budgétaire représente une faiblesse organisationnelle et un risque, notamment financier. Ce dernier ne peut se résoudre par le recours à l'externalisation de la maîtrise d'œuvre ou de la maîtrise d'ouvrage, largement utilisée, mais qui demande à être mieux contrôlée. L'évaluation socio-économique des investissements réalisés, en particulier pour les grands équipements, demeure encore trop marginale.

Afin de financer leurs politiques d'investissement, et alors que le cycle de mandat était marqué par un climat d'incertitude financière lié à la baisse de la dotation globale de fonctionnement, les collectivités du bloc communal ont consolidé leur niveau d'épargne nette. Ces efforts ont été accompagnés par la facilitation de l'accès à l'emprunt et l'accroissement des subventions d'investissement de l'État, autour notamment de programmes ciblés comme « action cœur de ville ». Les subventions d'investissement des départements et des régions ont, en revanche, décliné.

Le dernier cycle de mandat a été influencé par la modification du paysage intercommunal engendrée par la loi NOTRe qui a perturbé la construction des premières programmations pluriannuelles. Pour autant, de nombreux EPCI naissants ont pu s'appuyer sur une politique d'investissement et sur des démarches fédératrices, comme la construction de leur plan climat air énergie territorial, pour légitimer leur action vis-à-vis des communes membres et des habitants. Il était attendu de cette reconfiguration de la carte intercommunale qu'elle favorise la rationalisation des choix d'investissement ainsi que le développement des péréquations territoriales, afin de mieux répartir la charge d'équipements dont le rayonnement dépasse souvent les frontières communales. Si, au cours de la période, le volume des fonds de concours a effectivement progressé, les modes de définition de l'intérêt communautaire apparaissent trop souvent insuffisants au regard de ces enjeux.

Une gestion du patrimoine dont la performance peut être améliorée

La conservation et le maintien en l'état du patrimoine existant nécessite un effort suffisant d'entretien et de renouvellement. Les juridictions financières ont pu constater des progrès en matière de maintenance et de surveillance des risques de dégradation, par exemple s'agissant de la conservation des ouvrages d'art et de réseaux d'eau et d'assainissement. Dans ce dernier domaine, cependant, les besoins de renouvellement devraient s'accélérer au cours de la prochaine décennie. Des situations ponctuelles de sous-investissement persistent et font régulièrement l'objet d'alertes de la part des juridictions financières.

À l'inverse, les choix d'investissement des collectivités se révèlent encore trop souvent disproportionnés au regard de leurs moyens financiers et des besoins des habitants. Cette disproportion se vérifie à travers le surdimensionnement des équipements lors de l'élaboration du programme. En témoigne également la multiplication des projets de centres aquatiques, aux caractéristiques toujours plus complexes. De même, le développement ininterrompu de la taille et de la surface du réseau de voirie communale et des parcs de stationnement ne paraît pas maîtrisé.

Enfin, la qualité de la gestion des parcs immobiliers est disparate. La mise en œuvre de politiques immobilières, en particulier dans les plus grandes collectivités, mérite d'être développée. Les collectivités demeurent cependant tributaires des prévisions de démographie scolaire qui conditionnent les choix d'adaptation du réseau d'écoles.

Les démarches de maîtrise des consommations d'énergie se sont généralisées. Elles constituent désormais une composante à part entière de la gestion des parcs immobiliers et sont amenées à se développer. Les

meilleures pratiques se retrouvent parmi les collectivités ayant développé un suivi et des indicateurs en conséquence.

Récapitulatif des recommandations

En ce qui concerne l'investissement du bloc communal

1. Améliorer la connaissance de la destination des dépenses d'investissement, notamment concernant les communes de moins de 3 500 habitants et les budgets annexes des collectivités du bloc communal (DGCL).
2. Inclure pour les EPCI et les communes de plus de 200 000 habitants une obligation d'évaluation socio-économique *ex-ante* des opérations d'investissement de plus de 20 M€ (DGCL).
3. Prévoir en annexe du rapport d'orientation budgétaire une projection des frais de fonctionnement et d'investissement prévus pour les ouvrages d'art (DGCL).

Introduction

L'article L. 132-8 introduit dans le code des juridictions financières (CJF) par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport remis au Gouvernement et au Parlement portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Dans un premier fascicule, publié en juin 2021, la Cour a analysé la situation de ces collectivités au 31 décembre 2020, après une année marquée par la crise sanitaire et ses conséquences économiques et sociales. Alors que les finances publiques ont été fortement affectées, en particulier les comptes de l'État et des organismes de sécurité sociale, le choc a été moins prononcé pour les finances locales, notamment en raison des dispositifs exceptionnels de soutien mis en place par l'État.

Le premier chapitre du présent rapport prolonge cette analyse en examinant les perspectives d'évolution des finances publiques locales en 2021. Si le contexte sanitaire et économique demeure incertain, la situation financière des collectivités locales devrait évoluer favorablement alors que celles-ci se sont engagées, à travers une nouvelle démarche contractuelle, à contribuer aux efforts de relance à travers l'investissement public local.

Le deuxième chapitre porte sur les perspectives en matière de fiabilité des comptes locaux. Il présente un état des lieux des expérimentations en cours relatives à la certification des comptes locaux et au compte financier unique.

Le troisième chapitre est consacré à un thème particulier relatif à la gestion publique locale, comme le prévoit l'article L. 132-8 du CJF : il s'agit de l'investissement public du bloc communal, alors que s'est terminé en 2019 un cycle d'investissement correspondant au mandat des exécutifs locaux. Ce thème a fait l'objet d'une instruction spécifique des chambres régionales des comptes en 2020 et 2021.

Chapitre I

Les perspectives d'évolution des finances publiques locales et de leur gouvernance

Ainsi que développé dans le premier fascicule du présent rapport⁴, la crise sanitaire du Covid-19 s'est traduite par une dégradation de la situation financière des collectivités territoriales en 2020. Plusieurs facteurs ont toutefois contribué à limiter cette dégradation, l'État étant en particulier intervenu en soutien au secteur public local à travers la mise en place de dispositifs exceptionnels principalement destinés à limiter les pertes de recettes.

Le présent chapitre analyse les perspectives d'évolution des finances publiques locales en 2021, dans un contexte de poursuite de la crise sanitaire et de mise en œuvre de réformes fiscales qui modifient substantiellement les paniers de recettes des collectivités. Ces dernières se sont par ailleurs engagées dans la mise en œuvre du plan de relance, à travers une nouvelle démarche contractuelle, dont les objectifs de rationalisation restent à confirmer.

⁴ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, fascicule 1*.

I - Un contexte marqué par la poursuite de la crise sanitaire et la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale

La poursuite de la crise sanitaire en 2021 a conduit l'État à prolonger ses mesures de soutien aux collectivités locales dans une perspective de relance de l'économie.

Dans le même temps, la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale au 1^{er} janvier 2021, associée à celle relative aux impôts économiques locaux, ont modifié en profondeur la répartition des recettes fiscales des collectivités territoriales.

A - La poursuite de la crise sanitaire et son incidence sur les finances publiques locales

1 - Des objectifs de relance malgré une situation économique toujours affectée par la crise sanitaire

Alors que l'économie nationale a été profondément affectée par la crise sanitaire en 2020, entraînant une dégradation sensible des comptes publics, l'année 2021 se présente comme une période de transition.

D'une part, la crise sanitaire se poursuit, entraînant la mise en place de restrictions locales puis un troisième confinement national du 3 avril au 2 mai, suivi d'une levée progressive des contraintes sanitaires.

D'autre part, après un rebond limité du PIB au premier semestre (premier trimestre stable puis + 1,3 % au deuxième trimestre), la décrue de la troisième vague épidémique et l'intensification de la campagne vaccinale laissent entrevoir une sortie de crise. Au troisième trimestre 2021, le PIB a ainsi progressé de + 3,0 %, revenant à son niveau d'avant crise⁵ (- 0,1 % par rapport au quatrième trimestre 2019). L'acquis de croissance à la fin du troisième trimestre 2021 s'établit à + 6,6 %, soit une progression supérieure au scénario du projet de loi de finances pour 2022 (+ 6,0 %, révisée à + 6,25 %)

⁵ Insee, *informations rapides* n° 281, 29 octobre 2021.

Dans ce contexte, toujours marqué par de fortes incertitudes, les administrations publiques ont été amenées à prolonger les mesures de soutien à l'économie au bénéfice des secteurs les plus fragilisés, tout en favorisant la reprise économique à travers la mise en œuvre du plan de relance. Ces dépenses supplémentaires seraient contrebalancées par une hausse des recettes liées à l'activité économique.

Selon les prévisions gouvernementales révisées du 22 octobre 2021⁶⁷, le déficit public resterait élevé en 2021, 8,1 points de PIB après 9,1 points en 2020, en raison d'une dépense publique toujours en hausse et d'un rebond encore partiel des recettes. La dette publique atteindrait 115,3 points de PIB, soit 0,3 point de plus qu'en 2020.

De même qu'en 2020, ces augmentations seraient avant tout portées par l'État, ainsi que par les administrations de sécurité sociale.

Tableau n° 1 : capacité ou besoin de financement des administrations publiques par sous-secteur (en points de PIB)

<i>(En points de PIB)</i>	2019	2020	2021
<i>APU</i>	-3,1	-9,1	-8,1
<i>État</i>	-3,5	-7,8	-6,7
<i>ODAC</i>	-0,1	1,0	-0,0
<i>ASSO</i>	0,6	-2,1	-1,2
<i>APUL</i>	0,0	-0,2	-0,1

Source : DG Trésor - *Projet de plan budgétaire révisé du 22 octobre 2021*

Le solde des administrations publiques locales serait proche de l'équilibre à - 0,1 point de PIB, après - 0,2 points de PIB en 2020.

Cette situation relativement favorable résulte d'un niveau d'intervention significativement moindre que celui de l'État, de recettes dans l'ensemble préservées ainsi que de la possibilité pour les collectivités locales d'ajuster leur solde en modulant leur niveau d'investissement.

Ainsi que développé dans le premier fascicule du présent rapport⁸, au-delà des tendances globales, la grande diversité de situations d'une

⁶ Prévisions du projet de plan budgétaire communiqué à la Commission européenne le 22 octobre 2021.

⁷ Établi sur la base d'une prévision de croissance de 6 % en 2021, inférieure aux dernières estimations de l'Insee et à la croissance du PIB enregistrée au cours des trois premiers trimestres 2021 (+ 6,6 %).

⁸ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, fascicule 1*

collectivité à l'autre se traduit par une forte hétérogénéité des effets de la crise selon la structure des recettes et dépenses de la collectivité considérée.

L'État est intervenu à travers des dispositifs de soutien spécifiques au secteur public local, en partie prolongés en 2021, ces mesures se traduisant dans les comptes nationaux par un transfert de charges entre administrations publiques.

2 - De nouvelles mesures de soutien portant sur les recettes de fonctionnement et sur l'investissement

La prolongation de la crise sanitaire en 2021 a conduit l'État à adopter de nouvelles mesures de soutien au secteur public local, alors que certains dispositifs mis en place en 2020 ont été prolongés ou avaient vocation à être appliqués en 2021. Ces mesures visent à la fois à soutenir les recettes des collectivités et à soutenir la relance par l'investissement.

a) Des dispositifs visant à compenser les pertes de recettes des collectivités

En matière de recettes, la loi de finances initiale pour 2021 (LFI 2021) comprend plusieurs mesures nouvelles en faveur des collectivités locales, certaines ayant été préalablement contractualisées avec les associations d'élus dans le cadre d'accords de méthode ou de partenariat.

Elle reconduit tout d'abord le filet de sécurité pour le bloc communal, créé en LFR3 2020, à hauteur de 80 M€ et en le limitant toutefois aux recettes fiscales⁹.

La LFI prévoit un prélèvement sur recettes de l'État (PSR) exceptionnel de 60 M€ de compensation des fonds départementaux de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) des communes de moins de 5 000 habitants, ainsi que 50 M€ de PSR de compensation au titre du fonds national de péréquation des DMTO.

Toujours en LFI, un PSR exceptionnel de 10 M€ est prévu au profit des collectivités territoriales et des groupements de communes qui procèdent à l'abandon ou à la renonciation définitive de loyers.

Par ailleurs, la loi de finances reconduit en 2021 le fonds de stabilisation en faveur des départements à hauteur de 200 M€. Ce dispositif

⁹ Les recettes domaniales - droits de voirie principalement - ont été exclues du dispositif de garantie en 2021.

s'ajoutera à la fraction de 250 M€ de TVA versés aux départements dans le cadre de la refonte de la fiscalité locale, au surplus de la compensation de leur perte de taxe foncière.

Conformément à l'accord de méthode conclu avec les régions en juillet 2020, la LFI acte également la suppression de la part régionale de la CVAE à compter de 2021, celle-ci étant compensée par une fraction de TVA égale la première année au montant de CVAE perçu en 2020 (cf. réforme des impôts de production ci-après). Cette compensation permet aux régions de ne pas subir de baisse de CVAE en 2021.

En mars 2021, un décret¹⁰ a complété les mesures de la LFI en instaurant un dispositif visant à compenser des pertes de recettes des exploitants de remontées mécaniques qu'ils soient publics ou privés. En juin 2021, 57 collectivités avaient fait l'objet d'un avis favorable de la DGFIP à ce titre.

Enfin, la loi de finances rectificative pour 2021¹¹ prévoit un dispositif visant à compenser les pertes de recettes tarifaires subies en 2020 par les services publics locaux exploités en régie par les collectivités (203 M€).

b) Des mesures de soutien à l'investissement

En 2021, les communes et leurs groupements ont pu solliciter la dotation exceptionnelle de soutien à l'investissement local (DSIL exceptionnelle), ouverte à hauteur de 950 M€ d'autorisations d'engagement (AE) en LFR3 2020 et dont 379 M€ ont été reportés en fin d'exercice.

La mission « Plan de relance » de la LFI 2021 a par ailleurs créé deux nouvelles dotations de soutien à l'investissement local : une dotation de rénovation thermique des bâtiments publics du bloc communal (650 M€ en AE) et des départements (300 M€) et une dotation régionale d'investissement¹² (600 M€).

Le PLF 2022 poursuit cette démarche avec une majoration de la DSIL de 350 M€ pour financer les contrats de relance et de transition écologique (CRTE).

¹⁰ Décret n° 2021-311 du 24 mars 2021.

¹¹ Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 (art. 26).

¹² Alors que l'accord de partenariat signé avec les régions prévoyait un rattachement de ces crédits à l'exercice 2020, l'inscription de cette enveloppe dans la LFI 2021 rattache de fait cette enveloppe à l'exercice 2021.

B - Une fiscalité locale sensiblement remaniée

L'année 2021 marque la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale consécutive à la suppression de la taxe d'habitation. À la suite de la crise sanitaire, elle a été complétée par un volet relance portant sur les impôts de production. Tous les niveaux de collectivités voient leur panier fiscal profondément modifié.

1 - Une réforme de la fiscalité locale consécutive à la décision de suppression de la taxe d'habitation

a) La suppression de la taxe d'habitation

La loi de finances pour 2018¹³ a prévu de dispenser 80 % des foyers du paiement de la taxe d'habitation au titre de leur résidence principale (THRP). Cette mesure visait à améliorer le pouvoir d'achat à travers la suppression d'un impôt jugé inéquitable et variable selon les territoires, tout en offrant une compensation intégrale pour les collectivités¹⁴.

Un premier dispositif, d'application progressive, a conduit à une diminution de la taxe pour les foyers éligibles à hauteur de 30 % en 2018, de 65 % en 2019 et de 100 % en 2020. La diminution du produit perçu par les collectivités a été compensée par un dégrèvement de l'État, en 2018 et 2019, sans remettre en cause le pouvoir de taux des collectivités locales. En 2020, le dégrèvement est devenu total.

À compter du 1^{er} janvier 2021, la suppression de la taxe d'habitation¹⁵ et du dégrèvement correspondant se traduit par un profond remaniement du panier fiscal des collectivités, les communes ne conservant plus que le produit de la taxe d'habitation¹⁶ sur les résidences secondaires et les logements vacants¹⁷.

¹³ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 – article 5.

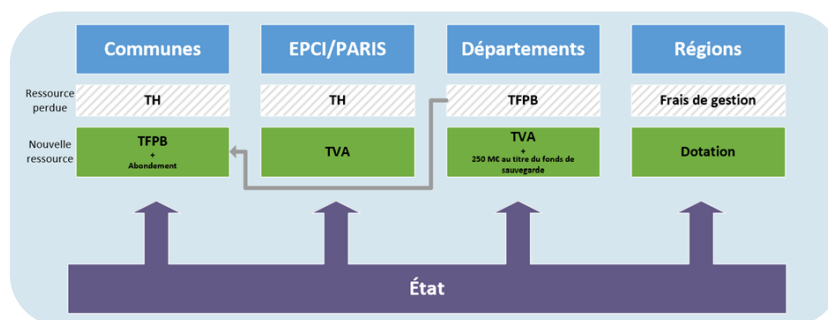
¹⁴ Communiqué de presse du 15 octobre 2019 relatif à la suppression de la taxe d'habitation.

¹⁵ À compter de 2021, l'État devient le seul affectataire de la TH sur les résidences principales encore payée par 20 % des ménages. La suppression de la TH sera totale en 2023.

¹⁶ Le taux de TH correspondant est gelé en 2020, 2021 et 2022, les communes pourront voter un taux à compter de 2023.

¹⁷ Pour les communes situées hors des zones tendues, i.e. autres que celles visées à l'article 232 du code général des impôts.

Schéma n° 1 : effets de la suppression de la TH (résidences principales) sur le panier fiscal des collectivités



Source : Cour des comptes

La loi de finances pour 2020¹⁸ a par ailleurs confirmé la suppression totale de la taxe d'habitation d'ici à 2023¹⁹ pour les 20 % des ménages restants.

b) La perception par les communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties

En compensation de la perte de TH (15,3 Md€²⁰), les communes²¹ perçoivent à compter de 2021 l'ex-part de taxe foncière sur les propriétés bâties perçue par les départements (TFPB).

Pour une commune donnée, le transfert consiste à ajouter à son taux de TFPB le taux de TFPB départemental de 2020. Le produit de TFPB transféré n'est donc pas nécessairement égal au produit de TH perdu.

Au niveau national, l'équilibre global du dispositif est assuré par un abondement de l'État, constitué d'une fraction des frais de gestion issus des impositions locales.

Au niveau local, afin de neutraliser l'impact pour chaque commune, un dispositif de compensation appelé « coefficient correcteur »²² est mis en place. Il consiste à prélever les communes dont le produit de TFPB est

¹⁸ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 – article 16.

¹⁹ Allègement de 30 % en 2021, 65 % en 2022 et la totalité en 2023.

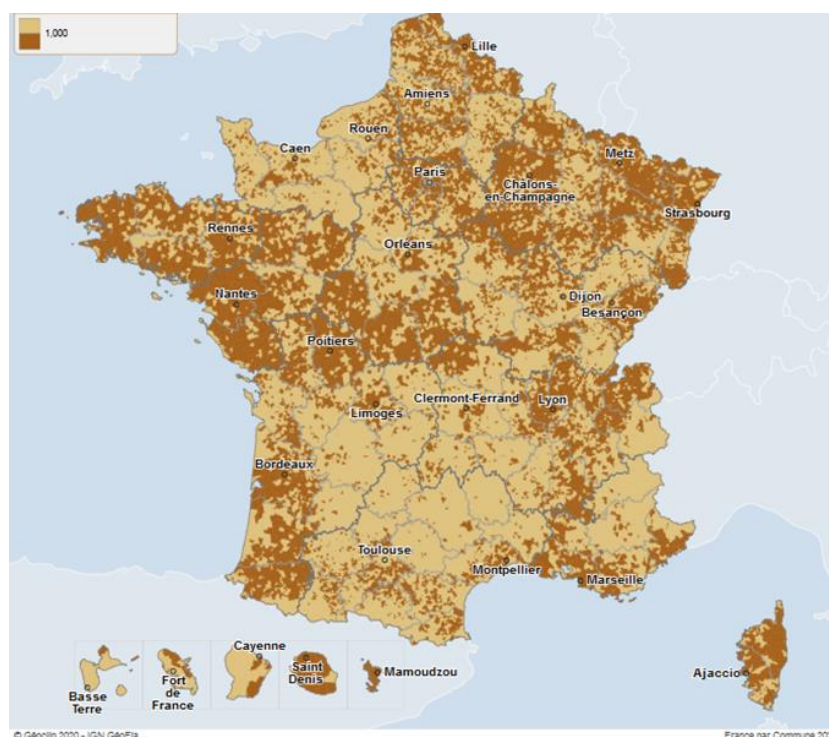
²⁰ Perte de TH à compenser (taux 2017 appliqué aux bases 2020).

²¹ Hors ville de Paris.

²² Cf. annexe n° 1.

supérieur à la THRP perdue – communes dites « surcompensées » - pour reverser à celles qui, au contraire, récupèrent un produit de TFPB inférieur à la THRP perdue – communes dites « sous-compensées »²³.

Carte n° 1 : coefficients correcteurs par communes



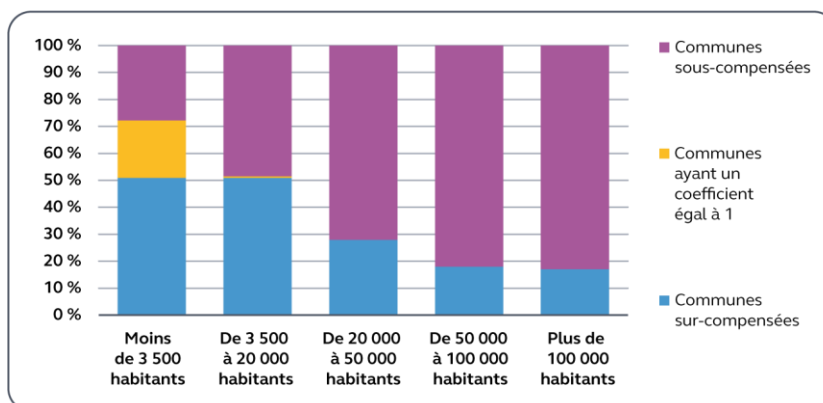
Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. Les communes sous-compensées, pour lesquelles le coefficient correcteur est en conséquence supérieur à 1, figurent en couleur foncée

Le produit de TH perdu étant plus important dans les agglomérations, la répartition entre communes surcompensées et sous compensées se trouve corrélée à la strate démographique. La part des communes surcompensées, pour lesquelles la perte de TH est inférieure aux nouveaux produits de TFPB, est ainsi majoritaire dans les communes de moins de 20 000 habitants²⁴.

²³ Par exception, le coefficient correcteur n'est pas mis en œuvre pour les gains n'excédant pas 10 000 €.

²⁴ Les coefficients correcteurs par strates figurent en annexe n° 1.

Graphique n° 1 : part des communes surcompensées ou sous-compensées par strate



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Le solde de l'ensemble des prélèvements sur les communes surcompensées et des compensations pour les communes sous-compensées s'élève à 527 M€. Il est pris en charge par l'État.

En 2021, les coefficients correcteurs commencent à s'appliquer au produit de TFPB revenant aux communes. Ils sont établis en référence aux bases de TH de 2020 et aux taux de 2017. La suppression de la THRP est neutre pour les communes, sauf pour celles ayant augmenté leur taux après 2017, avant que les taux ne soient gelés en 2020 à leur niveau de 2019²⁵.

À compter de 2022, la dynamique de fiscalité locale des communes sera celle des bases et des taux de taxe foncière.

Si le coefficient correcteur est figé, le montant du prélèvement ou complément évoluera comme les bases de foncier bâti de la commune, entraînant une redistribution annuelle de la dynamique locale des bases entre communes surcompensées et communes sous-compensées.

Une commune sous-compensée, qui bénéficiait d'un surplus de TF au titre de son coefficient correcteur, verra cette part additionnelle évoluer selon la dynamique des bases de taxe foncière de son territoire.

²⁵ Ces collectivités n'ignoraient pas qu'elles seraient compensées sur la base des taux de 2017. Ainsi que le recommandait le rapport Bur Richard, le fait de fixer une année de référence pour les taux visait à éviter des choix « opportunistes » de hausses de taux qui auraient été *de facto* financées par l'État à travers les dégrèvements.

À l'inverse, une commune surcompensée, qui était prélevée d'une part de TF au titre de son coefficient correcteur, verra cette minoration s'accroître selon la dynamique des bases de taxe foncière de son territoire. Elle partagera donc une partie de la croissance des bases avec les communes sous-compensées.

Si le coefficient correcteur intègre la dynamique des bases de TFPB, il ne s'applique pas à l'évolution des taux. Ainsi, l'augmentation du produit total de TFPB – coefficient correcteur inclus - ne sera pas proportionnelle à celle du taux. Pour les communes sous-compensées, elle sera inférieure au montant de l'augmentation du taux voté. Au contraire, pour les communes surcompensées, elle sera supérieure. Les communes sous-compensées n'obtiendront pas un complément de fiscalité lié à l'application du coefficient correcteur si elles procèdent à une augmentation de leur taux de TFPB et les communes surcompensées ne verront pas le coefficient correcteur affecter le supplément de produit résultant d'une augmentation de leur taux de TFPB.

Le coefficient correcteur est certes figé mais il est prévu d'intégrer les ultimes rôles supplémentaires de TH 2020²⁶ dans le calcul des pertes compensables, afin d'assurer une compensation à l'euro près de la perte de fiscalité liée à la suppression de la THRP. Une évaluation²⁷ du dispositif de compensation est également prévue en 2023, concernant notamment les conséquences sur les ressources financières des communes et sur leurs capacités d'investissement, ainsi que sur les ressources financières consacrées par les communes à la construction de logements sociaux.

c) La perception par les départements, les EPCI et la ville de Paris d'une fraction de TVA, à compter de 2021

Les EPCI à fiscalité propre et la ville de Paris perdent le produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP). Ils sont compensés de la perte de la taxe d'habitation sous la forme d'une fraction du produit net de la TVA (7,9 Md€ en 2021). Celle-ci est égale au montant du produit de taxe d'habitation perçu en 2020, calculé à partir des bases d'imposition de 2020 auxquelles sont appliqués les taux de 2017 en vigueur dans la collectivité compensée.

Les départements et la métropole de Lyon perdent le produit de la TFPB, transféré aux communes. La compensation, également par

²⁶ Un travail de consolidation des bases de TH au titre de 2020 a été mené par l'administration fiscale jusqu'à la fin du premier semestre 2021.

²⁷ Article 16 de la loi de finances pour 2020.

l'attribution d'une fraction de TVA (14,9 Md€ en 2021), est égale au produit de TFPB résultant de l'application du taux 2019 aux bases 2020, à la moyenne des rôles supplémentaires 2018 à 2020 et les compensations d'exonérations de TFPB 2020.

En 2021, cette compensation est donc neutre, sauf pour les collectivités ayant augmenté leur taux depuis l'année de référence retenue (2017 pour les EPCI, 2019 pour les départements).

À compter de 2022, la dynamique des fractions de TVA sera celle des produits de TVA de l'année en cours. La loi de finances pour 2021²⁸ est en effet revenue sur des dispositions antérieures qui prévoyaient une dynamique calée sur l'exercice précédent, ce qui aurait occasionné un effet d'aubaine en 2022 compte tenu de la reprise attendue en 2021.

Un mécanisme de garantie a par ailleurs été mis en place : si la fraction de TVA d'une année s'avérait inférieure au produit perdu en 2020, l'État financerait la différence.

Les départements bénéficieront également d'un complément de TVA de 250 M€ en valeur 2021, afin de soutenir les territoires les plus fragilisés au regard de leurs dépenses d'allocations individuelles de solidarité (AIS). À compter de 2022, cette ressource évoluera comme la TVA. Le montant sera réparti en deux parts : une part fixe de 250 M€ et une part représentative de la croissance de TVA affectée à un « fonds de sauvegarde » des départements.

Le montant de fraction de TVA affecté pour compenser la perte de recettes des EPCI, de la ville de Paris et des départements devrait atteindre 22,8 Md€ en 2021 (hors baisse des impôts de production).

d) La perte des frais de gestion de la TH pour les régions

La suppression de la taxe d'habitation a également des conséquences pour les régions. Celles-ci bénéficiaient d'une partie des frais de gestion de la TH pour financer le transfert de la formation professionnelle. La perte de ces frais de gestion est compensée par une dotation de l'État (293 M€). Contrairement aux autres collectivités, cette compensation est figée et sera donc reconduite d'une année sur l'autre.

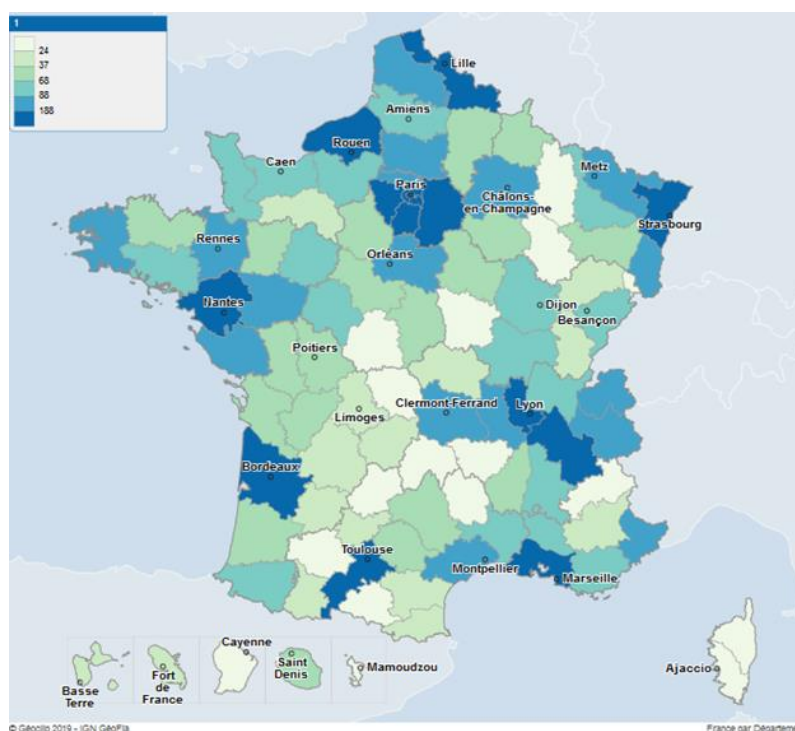
²⁸ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 - article 75.

La modification du panier de ressources des collectivités locales a un impact sur les indicateurs financiers utilisés dans le calcul de la plupart des dotations et fonds de péréquation. Dans la loi de finances pour 2021²⁹, sont prévus des adaptations pour tenir compte de l'évolution du panier fiscal des collectivités et des dispositifs pour en neutraliser ou lisser les effets.

2 - La baisse des impôts de production dans le cadre du plan de relance

La loi de finances pour 2021 prévoit la réduction de 10 milliards d'euros de fiscalité économique locale, au profit des entreprises, portant sur les impôts dits de production.

Carte n° 2 : répartition des baisses des impôts de production par départements (en M€)



Source : Cour des comptes, données du Ministère de l'économie et des finances. Gains pour les entreprises issus des mesures CVAE, TFPB, CFE et plafonnement de la valeur ajoutée de la CET, estimés en février 2021

²⁹ Cf. annexe n° 2.

La baisse ne concerne que des impositions locales alors que le conseil d'analyse économique avait identifié la contribution sociale de solidarité des sociétés comme l'impôt de production aux effets les plus négatifs, et donc à supprimer prioritairement³⁰.

Elle se traduit par une nouvelle modification du panier fiscal des collectivités, qui vient s'ajouter à celle résultant de la réforme de la fiscalité locale.

De manière incidente, les impôts de production étant partiellement déductibles du résultat imposable des entreprises, leur suppression devrait générer un supplément d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés³¹.

a) La suppression de la part régionale de CVAE

La réforme supprime l'intégralité de la part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises³² (CVAE) perçue par les régions, soit 7,27 Md€³³. Elle se traduit, pour les entreprises, par la diminution de moitié du taux théorique d'imposition à la CVAE (passage de 1,5 % à 0,75 %). Pour les régions, les produits de CVAE correspondants sont remplacés par une part supplémentaire de TVA. En 2021, son montant sera celui de la CVAE perçue en 2020. À compter de 2022, sa dynamique suivra le rythme d'évolution de la TVA.

Cette mesure, motivée par l'allègement de la fiscalité des entreprises, répond également à la crise sanitaire. Conformément à l'accord de partenariat signé avec les régions en septembre 2020, elle permet aux régions d'éviter de subir la baisse des produits de CVAE attendue en 2021 et en 2022 compte tenu de la situation économique en 2020 et du versement décalé de cet impôt.

b) Le plafonnement de la contribution économique territoriale (CET)

La contribution économique territoriale (CET) est plafonnée à 2 % de la valeur ajoutée produite³⁴ (contre 3 % précédemment), de façon à

³⁰ Conseil d'analyse économique, *Les impôts sur (ou contre) la production*, juin 2019.

³¹ Effet estimé à 1,4 Md€ sur les recettes d'impôt sur les sociétés selon le projet de loi de finances pour 2021.

³² Article 8 LFI 2021.

³³ Part CVAE payée par les entreprises et perçue par les régions.

³⁴ Article 8 LFI 2021.

éviter que les communes, EPCI et départements ne captent les gains accordés aux entreprises par la suppression de la part régionale de CVAE.

Ce plafonnement, pris en charge par dégrèvement par l'État, n'a pas d'incidence sur les ressources des collectivités.

c) La baisse de moitié des valeurs locatives des établissements industriels

La réforme prévoit également une diminution de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels³⁵. Elle représente une perte de 1,75 Md€ de produits de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de 1,53 Md€ de produits de cotisation foncière des entreprises (CFE). En compensation, les communes et EPCI bénéficieront d'un nouveau prélèvement sur les recettes de l'État. Celui-ci compensera l'intégralité des pertes, sur la base du dynamisme des bases locales, à l'exclusion des évolutions potentielles de taux sur cette part.

La compensation est calculée à partir de la perte de bases constatée pour l'année donnée, auquel est appliqué le taux de TFPB 2020³⁶. La dynamique de cette compensation suivra donc celle des bases, mais pas celle des taux³⁷.

Afin d'assurer la cohérence de cette mesure avec le principe de neutralité de la réforme de la fiscalité locale, le coefficient correcteur s'applique à la compensation de foncier bâti versée par l'État.

3 - Une incidence structurelle sur les ressources des collectivités locales

Les réformes de la fiscalité locale et des impôts économiques locaux ont été guidées par la volonté d'alléger la charge fiscale des ménages puis des entreprises, avec la double contrainte d'assurer une neutralité quant aux ressources des collectivités et de ne pas créer de nouvel impôt.

³⁵ Article 29 LFI 2021.

³⁶ Ce taux étant gelé. Pour les communes, il s'agit de l'addition du taux 2020 de la commune et du taux 2020 départemental.

³⁷ Une compensation est également calculée au titre de la perte de CFE, en fonction du taux de CFE 2020.

Elles ne relèvent donc pas de prime abord d'une démarche de rationalisation de la fiscalité locale, la modification du panier fiscal des collectivités étant la conséquence indirecte de mesures destinées aux contribuables.

À défaut d'une réflexion plus générale sur l'architecture des recettes locales³⁸, la mission sur la refonte de la fiscalité locale³⁹ identifiait plusieurs objectifs devant inspirer la réforme :

- Définir des ressources fiscales adaptées à chaque catégorie de collectivités locales ;
- Atténuer les inégalités territoriales ;
- Simplifier et rendre plus lisible le paysage fiscal local ;
- Respecter l'autonomie financière des collectivités territoriales.

S'agissant du premier objectif, la taxe d'habitation sur les résidences principales étant supprimée, la fiscalité du bloc communal repose essentiellement sur le propriétaire du foncier bâti et non sur « l'habitant ». Le remplacement de la TH (pour les EPCI) et de la TFPB (pour les départements), dont l'assiette est territorialisée, par une fraction de TVA, sans assiette locale, renforce la perte de lien fiscal avec le territoire.

Le même constat peut être formulé pour les régions, chefs de file en matière de développement économique. Si la réforme des impôts économiques locaux a pour conséquence de neutraliser la baisse de CVAE initialement anticipée et de garantir la stabilité de ces ressources en 2021 et en 2022 ainsi qu'une meilleure prévisibilité, les régions ne disposent plus de ressources directement rattachées à l'activité économique sur leur territoire, ce qui pourrait avoir un effet désincitatif.

La réforme de la fiscalité locale pourrait également avoir un impact désincitatif pour les communes concernant la réalisation de logements sociaux puisque ceux-ci sont exonérés de TFPB sur de longues durées alors qu'ils généraient de la TH. Ce risque est souligné par l'Association des maires de France et l'Association des petites villes de France. En réponse,

³⁸ L'exposé des motifs de l'article 3 du PLF 2018, qui a instauré le dégrèvement de taxe d'habitation sur la résidence principale, indique succinctement que « dans ce cadre sera mise à l'étude une refonte plus globale de la fiscalité locale ». L'exposé des motifs de l'article 5 du PLF 2020 consacré à la réforme de la fiscalité locale ne mentionne qu'un principe de « compensation à l'euro près, qui sera dynamique dans le temps », avant de préciser les modalités techniques de cette compensation.

³⁹ Mission « finances locales » co-présidée par Alain Richard et Dominique Bur, *rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, mai 2018.

la DGCL fait valoir les dispositions de la loi SRU qui imposent sous certaines conditions aux communes d'avoir au moins 25 % de logements sociaux dans leur parc de logement⁴⁰.

L'inadéquation entre les ressources et les compétences est renforcée pour les départements, dont les dépenses sociales représentent une part prépondérante de leurs budgets. Ils perçoivent en contrepartie de la perte de TFPB une recette sensible à l'activité économique alors qu'ils étaient déjà exposés à un retournement de conjoncture compte tenu de leur panier fiscal (CVAE, TICPE, DMTO qui ont toutefois bien résisté en 2020 et dorénavant TVA). La fiscalité liée à la conjoncture économique pourrait ainsi représenter 55 % des produits de fonctionnement et 78 % des recettes fiscales⁴¹.

Concernant le deuxième objectif, les réformes reposent sur un principe de neutralité financière et n'entraînent donc pas d'atténuation des inégalités territoriales entre collectivités, alors que celles-ci tendent à s'amplifier.

Le troisième objectif porte sur la simplification et la lisibilité du paysage fiscal local. Le transfert de la part départementale de la TFPB aux communes permet de clarifier la répartition de la fiscalité locale dans la mesure où la TFPB n'est dorénavant perçue que par le bloc communal. Néanmoins, l'objectif de clarification est mis à mal par les effets du coefficient correcteur. Cette compensation a pour conséquence des transferts de fiscalité entre territoires. Elle entraîne une perte partielle de territorialité de la taxe puisque 9,5 % du produit de la TFPB est redistribué en direction des communes sous-compensées, soit 30 % des communes.

Enfin, les réformes ne portent pas atteinte à l'autonomie financière des collectivités au sens du droit constitutionnel⁴². Cependant, le remplacement d'impôts locaux par des fractions d'impôts nationaux, des dotations ou des prélèvements sur recettes entraîne une rigidification des ressources et tend à réduire les marges de manœuvre des collectivités. Leur panier fiscal est davantage exposé à la conjoncture, même si des mécanismes de garantie ont été mis en place. En particulier, les départements ayant perdu leur dernier levier fiscal⁴³, ils ne disposeraient plus, en cas de crise, d'amortisseur pour préserver leurs recettes.

⁴⁰ Article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000.

⁴¹ Estimation à partir des données 2020.

⁴² Décision du Conseil constitutionnel n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019.

⁴³ Mis à part les DMTO.

**

En 2020, la crise sanitaire avait entraîné une dégradation de la situation financière des collectivités territoriales, justifiant la mise en place par l'État de mesures ciblées principalement destinées à compenser leurs pertes de recettes.

La poursuite de la crise sanitaire en 2021 a conduit les administrations publiques à prolonger les mesures de soutien à l'économie tout en favorisant la reprise économique à travers la mise en œuvre du plan de relance.

Les collectivités locales devraient toutefois bénéficier d'une situation financière favorable, grâce à des recettes moins affectées qu'en 2020 et aux mesures exceptionnelles de soutien de l'État à destination des collectivités les plus fragilisées ou en faveur de l'investissement local.

L'année 2021 est également celle de la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale, consécutive à la suppression de la taxe d'habitation. À la suite de la crise sanitaire, elle a été complétée par un volet relance portant sur les impôts de production. En conséquence, tous les niveaux de collectivités voient leur panier fiscal profondément modifié, sans que les objectifs ayant guidé ces réformes ne soient toujours atteints.

Le remplacement de la TH (pour les EPCI) et de la TFPB (pour les départements), dont l'assiette est territorialisée, par une fraction de TVA, sans assiette locale, renforce la perte de lien fiscal avec le territoire. Le même constat peut être formulé pour les régions, chefs de file en matière de développement économique, qui ne disposent plus de ressources directement rattachée à l'activité économique locale.

En dépit du principe de neutralité financière retenu et de clauses de garanties relatives aux produits de TVA, la réforme de la fiscalité locale réduit la capacité à moduler les taux de fiscalité des groupements de communes et des départements. Ces derniers ne disposent plus de pouvoir de taux⁴⁴ et deviennent particulièrement exposés à une dégradation de la conjoncture, qui se traduirait par une contraction de la quasi-totalité de leurs recettes fiscales et une hausse de leurs dépenses sociales. S'agissant des communes, le dispositif de « coefficient correcteur » mis en place pour assurer la neutralité de la réforme entraîne des transferts de fiscalité entre territoires.

⁴⁴ Le taux des DMTO est modulable mais la quasi-totalité des départements sont au taux plafond.

L'exposition accrue du panier fiscal des collectivités à la conjoncture économique invite à poursuivre les réflexions engagées à l'occasion de la crise sanitaire et destinées à l'instauration de mécanismes visant à renforcer la résilience des finances locales et la solidarité entre collectivités⁴⁵.

II - Des perspectives financières favorables

En 2021, le principe de neutralité retenu pour les réformes fiscales, l'hypothèse d'un rebond de l'activité et la stabilité des transferts financiers de l'État à périmètre constant devraient permettre aux collectivités locales de retrouver une trajectoire favorable, malgré une année encore marquée par la crise sanitaire.

Cette tendance est confirmée par les budgets et les données provisoires de comptabilité locale, qui ne permettent cependant pas de lever l'incertitude sur le niveau de l'investissement local en 2021.

En 2022, la contribution des collectivités locales à la relance devra s'articuler avec les objectifs de redressement des finances publiques, qui devraient prendre la forme d'une nouvelle loi de programmation.

A - Une diminution apparente des transferts de l'État en 2021 liée aux réformes fiscales

La loi de finances initiale prévoit un montant de 104,3 Md€ (104,4 Md€ en AE) de transferts de l'État aux collectivités locales en 2021, après 115,7 Md€ (116,1 Md€ en AE) en loi de finances initiale pour 2020.

⁴⁵ Une concertation entre l'État et les régions est prévue en 2021.

**Tableau n° 2 : évolution des transferts financiers de l'État
aux collectivités territoriales (2017-2020)**

<i>en Md€</i>	2017	2018	2019	2020	LFI 2020	LFI 2021	Écart LFI 2020- 2021
PSR (A)	43,8	40,3	40,9	42,0	41,2	43,2	2,0
<i>dont DGF</i>	30,9	27,0	26,9	26,8	26,8	26,8	-0,1
<i>dont FCTVA</i>	5,0	5,5	5,9	6,4	6,0	6,5	0,5
<i>dont allocations compensatrices</i>	2,0	2,1	2,4	2,5	2,7	0,5	-2,1
<i>dont mesures de soutien</i>	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,4	0,4
<i>dont autres PSR</i>	5,9	5,8	5,6	5,7	5,7	9,0	3,2
<i>Mission RCT (hors crédits TDIL) (B)</i>	3,3	3,5	3,4	3,6	3,4	3,9	0,5
<i>TVA des régions (C)</i>	0,0	4,2	4,3	4,0	4,4	4,3	-0,1
<i>Concours financiers (D=A+B+C)</i>	47,1	48,0	48,6	49,6	49,1	51,4	2,3
<i>Subventions d'autres ministères (E)</i>	2,9	3,1	3,6	3,3	4,4	5,0	0,6
<i>Subventions TDIL (F)</i>	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0		0,0
<i>Contrepartie de dégrèvements (G)</i>	11,9	15,7	18,9	22,9	23,0	9,0	-14,1
<i>Produits amendes (H)</i>	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,0
<i>Transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée et formation professionnelle (I=D+E+F+G+H)</i>	62,6	67,6	71,7	76,5	77,2	66,1	-11,1
<i>Fiscalité transférée (hors formation professionnelle et apprentissage) (J)</i>	35,4	36,1	37,6	36,7	37,3	37,4	0,0
<i>Financement formation professionnelle et de l'apprentissage (K)</i>	3,1	3,1	3,2	1,2	1,2	0,9	-0,3
Total des transferts financiers (I+J+K)	101,0	106,8	112,4	114,4	115,7	104,3	-11,4

Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

Cette contraction apparente résulte avant tout d'effets de périmètre liés à la réforme de la fiscalité locale et aux mesures exceptionnelles mises en place courant 2020 en réponse à la crise sanitaire.

Des effets de périmètre financièrement neutres pour les collectivités

Mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2021, la réforme de la fiscalité locale se traduit par une modification substantielle du panier de ressources des collectivités et de leur répartition entre transferts de l'État et produits de fiscalité.

En 2020, les transferts de l'État incluaient les dégrèvements au titre de la prise en charge de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages, ainsi que des prélèvements sur recettes au titre de la compensation d'exonérations relatives à cette taxe.

En 2021, la suppression de la taxe d'habitation conduit à la suppression de ces dégrèvements et prélèvements sur recettes (soit respectivement - 14,1 Md€ et - 2,1 Md€), les collectivités se voyant attribuer en contrepartie une part de produits de TVA. Celle-ci n'étant pas comptabilisée dans les transferts financiers de l'État aux collectivités⁴⁶, ces derniers diminuent mécaniquement de 16,2 Md€ en 2021.

Ces mouvements s'accompagnent de la création, au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », d'une dotation de 293 M€ au bénéfice des régions, en substitution de la suppression des frais de gestion de la taxe d'habitation⁴⁷, produit qui n'était pas comptabilisé dans les transferts financiers de l'État.

Enfin, la réforme des impôts de production conduit à créer un nouveau prélèvement sur recettes au bénéfice du bloc communal destiné à compenser l'allègement de la fiscalité de production (CFE et TFPB) pour les établissements industriels. Cette mesure se traduit par une hausse des transferts de 3,3 Md€.

Ces deux réformes expliquent la diminution des transferts de l'État observée en 2021. Celle-ci est financièrement neutre pour les collectivités locales, puisque compensée par une hausse de leurs recettes fiscales à travers l'attribution d'une fraction de TVA (voir ci-après).

Hors réformes de la fiscalité locale et des impôts de production, les transferts de l'État votés en loi de finances 2021 progressent de 1,2 Md€ (1,0 Md€ en AE) par rapport à la loi de finances 2020.

Une partie de cet écart provient de ce que la LFI 2020 n'incluait pas de mesures liées au contexte sanitaire, celles-ci ayant été introduites en lois

⁴⁶ Contrairement les produits de TVA attribués aux régions depuis 2018 en substitution de la DGF régionale et de la DGD allouée à la collectivité de Corse.

⁴⁷ Cette recette avait été transférée aux régions en 2014 au titre du financement de la politique de formation professionnelle.

de finances rectificatives. La LFI pour 2021 prévoit ainsi 430 M€ au titre du « filet de sécurité » voté en LFR3 pour 2020, et qui avait occasionné une dépense de 578 M€ en 2020.

Par ailleurs, la LFI 2021 évalue les dépenses de FCTVA à 6,5 Md€ en 2021, contre 6,0 Md€ en LFI 2020.

L'écart résiduel s'explique principalement par la hausse prévisionnelle des subventions sectorielles des ministères⁴⁸ (5,0 Md€ en CP contre 4,4 Md€ en LFI 2020), qui avaient été sous-consommées en 2020 (3,3 Md€ en CP).

Principale composante des concours financiers, la dotation globale de fonctionnement voit son enveloppe de nouveau stabilisée en 2021 (26,8 Md€).

Hors dispositions liées à la réforme de la fiscalité locale, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » augmentent en raison de l'inscription de 100 M€ de CP au titre de la DSIL exceptionnelle votée en LFR3 2020. Ces crédits ne sont toutefois pas représentatifs des montants amenés à être consommés en 2021. D'une part, seuls 571 M€ des 950 M€ d'AE ouverts en 2020 ont été consommés, le solde ayant été reporté sur 2021. D'autre part, le rythme de consommation des CP en début d'exercice était plus rapide que les prévisions, ce qui pourrait nécessiter des ouvertures complémentaires aux 100 M€ prévus initialement en LFI⁴⁹.

S'agissant de la fiscalité transférée (- 0,3 Md€), l'apparente stabilité s'explique par le fait que les montants estimés en LFI 2020 ne tenaient pas compte de l'impact de la crise économique. Selon la direction du budget, la fiscalité transférée devrait néanmoins progresser d'environ + 4% entre les prévisions de recettes actualisées pour 2020 et les prévisions pour 2021.

Enfin, au-delà des crédits inscrits en loi de finances, le contexte sanitaire et économique pourrait conduire à l'inscription de crédits supplémentaires en cours d'exercice. La loi de finances rectificative pour 2021⁵⁰ instaure notamment un fonds de compensation au profit des régies exploitées par les collectivités (article 26), pour un montant de 203 M€ en 2021.

⁴⁸ Subventions autres que celles gérées par la DGCL.

⁴⁹ En avril 2021, la direction du budget estimait le montant de consommation de CP au titre de la DSIL exceptionnelle à 209 M€, soit plus de 20 % des 950 M€ d'AE ouverts en 2020.

⁵⁰ Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

B - La hausse des produits de la fiscalité

Selon le projet de loi de finances pour 2022, les prélèvements obligatoires des administrations publiques locales devraient progresser spontanément de 3,7 % en 2021. Cette hausse modérée, près de deux fois inférieure à celle de l'activité économique, résulte des dynamiques respectives des principales assiettes fiscales locales (CVAE, taxe foncière, droits de mutation à titre onéreux), différentes de celles du PIB.

En raison des réformes précédemment mentionnées, les produits fiscaux des collectivités locales voient par ailleurs leur répartition sensiblement modifiée à compter de 2021. Le principe de neutralité retenu devrait se traduire par une stabilisation de ces recettes, mais également par une plus grande dépendance à la conjoncture économique pour les exercices à venir, en dépit de clauses de garanties sur les produits de TVA des EPCI et des départements.

1 - La fiscalité immobilière et foncière

Hors effets de périmètre, l'évolution du produit de la fiscalité immobilière et foncière – taxe d'habitation sur les résidences secondaires et taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties – est liée à la revalorisation forfaitaire des bases locatives cadastrales, à la croissance physique des bases d'imposition (notamment due à l'urbanisation), à la politique des taux conduite par les collectivités et à leurs démarches d'optimisation de l'assiette fiscale.

Depuis la loi de finances pour 2018, le coefficient de revalorisation forfaitaires des valeurs locatives cadastrales est basé sur l'indice des prix à la consommation. En raison du faible niveau d'inflation en 2020, le coefficient de revalorisation est limité à 0,2 % en 2021, après 2,2 % en 2019 et 1,2 % en 2020⁵¹.

Selon le scénario de la loi de finances rectificative, les produits de TFPB devraient progresser spontanément de 1,5 % en 2021, soit moins rapidement que le PIB. Cette croissance spontanée s'explique par la revalorisation des bases et par leur progression physique (constructions nouvelles).

⁵¹ La revalorisation de 1,2 % partiellement appliqué en 2020 correspond à l'inflation constatée en novembre 2019 sur une année glissante. Alors que le PLF 2020 envisageait un gel des bases de taxe d'habitation, la loi de finances initiale a finalement établi une revalorisation à 0,9 % pour les bases de TH relatives aux résidences principales.

De fait, la réforme de la TH n'a pas entraîné une hausse générale de la TFPB, souvent observée en année post-électorale : 85 % des communes ont maintenu leur taux⁵², certaines l'ont même diminué. La DGCL observe que cette proportion est supérieure à celle observée en 2015. Un nombre non négligeable de communes (14 %) ont procédé à une augmentation de leur taux en 2021. Si elle reste limitée à moins de 5 points pour les trois quarts d'entre elles, elle peut être substantielle (de plus de 10 points pour 20 communes, de plus de 30 points pour l'une d'entre elles).

Ainsi que précédemment développé, les effets de la réforme de la fiscalité locale devraient être neutres en 2021, à l'exception de cas individuels liés aux années de référence retenues.

S'agissant de la réforme des impôts de production, la diminution des produits de taxe foncière (- 1,5 Md€) est compensée en 2021 à hauteur des pertes de base constatées en 2021 auxquelles sont appliqués les taux de 2020.

2 - La fiscalité économique

Les modalités de reversement de la CVAE conduisent à ce que les produits perçus par les collectivités en 2021 dépendent de l'activité économique 2020. Malgré le contexte sanitaire et économique, la diminution des produits de CVAE s'avère modérée (- 1,9 % avant réforme des impôts de production). Cet impôt connaît toutefois des évolutions erratiques d'un territoire à l'autre, certaines intercommunalités étant particulièrement affectées.

Les baisses de produits affectent davantage les départements (- 124 M€ soit - 3,1 %) que les communes (- 4 M€ soit - 0,6 %) et leurs groupements (- 58 M€ - 1,1 %). Dans le cadre de l'accord de méthode conclu avec l'État en juillet 2020, mis en œuvre par l'article 8 de la loi de finances pour 2021, les régions ont obtenu le remplacement de leurs produits de CVAE par une part de TVA à compter de 2021. Ce principe leur garantit une stabilité de ces recettes en 2021, alors que le maintien de la CVAE se serait traduit par une contraction du fait d'un mode de calcul fondé sur les exercices antérieurs.

Hors réforme des impôts de production (- 1,75 Md€ de CFE compensés par un prélèvement sur recettes), les produits de CFE et d'IFER, impôts économiques de stock, devraient peu évoluer en 2021. Les produits de TASCOT, stables en 2020 malgré les confinements successifs, devraient de nouveau progresser.

⁵² Données partielles DGFIP.

3 - Les produits de TVA

Jusqu'en 2020, seules les régions percevaient une fraction de TVA en compensation de la suppression de leur DGF. Les réformes de la fiscalité locale et des impôts de production conduisent à affecter de nouvelles fractions de cet impôt aux collectivités à compter de 2021.

Les groupements de communes et la ville de Paris perçoivent désormais une part de TVA (7,9 Md€ en 2021) en remplacement de leurs produits de taxe d'habitation.

Les départements et la métropole de Lyon perçoivent une part de TVA (14,9 Md€ en 2021) en remplacement de la taxe foncière sur les propriétés bâties transférée aux communes, ainsi qu'au titre d'un nouveau fonds de sauvegarde⁵³ doté de 250 M€ en 2021.

Les régions perçoivent une fraction supplémentaire de TVA en remplacement de leurs produits de CVAE (9,7 Md€⁵⁴ en 2020).

Les montants versés en 2021 sont établis selon les principes de neutralité assis sur des années de référence, ainsi que précédemment indiqué. Dans ces conditions, la forte évolution spontanée du produit de TVA en 2021 (+ 10,9 % selon les prévisions du PLF 2022) ne bénéficierait qu'à la fraction de TVA servie aux régions en compensation de la DGF.

À compter de 2022, l'ensemble des produits de TVA versés aux collectivités évoluera selon la dynamique de TVA de l'année considérée. Se substituant, dans leur montant global, à des produits de taxe d'habitation et de CVAE, ces ressources, dynamiques sur le long terme, se traduiront par une plus grande sensibilité des finances publiques locales à la conjoncture économique.

Dans le cas des EPCI et des départements, une clause de garantie prévoit que le montant de TVA attribué ne pourra être inférieur à celui de 2021.

S'agissant des régions, l'accord de partenariat signé avec l'État en septembre 2020 prévoit qu'un travail soit engagé dans le but de mettre en œuvre des mécanismes destinés à apporter une réponse à la nécessité, mise

⁵³ L'article 16 de la LFI pour 2020 a institué un mécanisme de versement d'une fraction de TVA aux départements, au département de Mayotte, à la métropole de Lyon, à la collectivité territoriale de Guyane, à la collectivité territoriale de Martinique et à la collectivité de Corse afin de soutenir les territoires les plus fragiles. D'un montant de 250 M€ en 2021, cette fraction bénéficiera de la dynamique nationale de TVA à compter de 2022.

⁵⁴ CVAE perçue par les régions (part payée par entreprises + part dégrevée).

en évidence par la crise, de renforcer la résilience des finances locales ainsi que la solidarité entre les collectivités. L'État et les régions se sont engagés à finaliser les dispositifs correspondants à l'été 2021, pour une traduction législative dans la loi de finances pour 2022, échéance également retenue pour l'amélioration et l'amplification de la solidarité financière entre les régions à travers une refonte de la péréquation.

4 - Les autres impôts et taxes

Les produits des autres impôts et taxes des collectivités locales avaient diminué de 2,1 % en 2020, la quasi-totalité de ces ressources s'étant contractées à l'exception de la taxe sur les conventions d'assurance (+ 3,3 %) et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (+ 1,9 %).

Les produits de ces deux taxes devraient de nouveau progresser en 2021.

Les recettes de DMTO, qui occupent une place importante dans les produits départementaux mais demeurent difficiles à prévoir, pourraient connaître une forte hausse en 2021. Le PLF 2022 l'évalue à + 17 %, du fait d'un marché immobilier très dynamique, tant en prix qu'en volume. La progression infra annuelle au 30 septembre est très supérieure à ces prévision (+ 39 % par rapport aux produits au 30 septembre 2020).

La TICPE, après un repli deux fois supérieur à celui du PIB en 2020 en raison de l'impact de la crise sanitaire sur les déplacements devrait, en miroir, progresser spontanément plus vite que le PIB en 2021 (+ 34,7 % selon le PLF 2022) avec la reprise progressive.

C - Le rebond de l'investissement

Alors que la reprise économique se confirme en 2021, beaucoup d'incertitudes pèsent encore quant à l'ampleur de ses effets sur les comptes locaux. La poursuite de la crise sanitaire ne devrait pas permettre un retour à la situation pré-crise dès 2021, conditionnant également le degré de mobilisation des collectivités dans l'effort de relance.

L'analyse des comptes provisoires au 30 septembre, bien que sujette à de multiples réserves accentuées par le contexte sanitaire, confirme le rebond probable de l'investissement des collectivités locales en 2021.

Les dépenses d'investissement de toutes les catégories de collectivités – communes (+ 7,9 %), EPCI (+ 11,2 %), départements (+ 16,1 %) et régions (+ 9,9 %) – sont en effet en hausse par rapport au 30

septembre 2020, et il en est de même pour leurs dépenses d'équipement (+ 12,9 % toutes collectivités confondues).

Ces tendances provisoires, qui étaient attendues compte tenu du premier confinement strict intervenu entre le 17 mars et le 11 mai 2020, ne pourront être confirmées qu'à l'obtention des comptes définitifs 2021⁵⁵.

La DGCL constate par ailleurs une consommation de près de 95 % des autorisations d'engagement relatives aux dotations de soutien à l'investissement au 30 juillet 2021. La consommation des crédits de paiement (CP) interviendrait à un rythme plus soutenu à compter du 4^{ème} trimestre 2021. La DGCL prévoit en particulier une consommation de près d'un tiers des CP de la DSIL exceptionnelle dès la fin de l'année 2021. La DGFIP souligne également le niveau élevé des comptes de dépôt des collectivités au Trésor qui s'élève à près de 55 Md€ au 30 septembre, soit 11 Md€ de plus qu'au 30 septembre 2019.

Ces données suggèrent une contribution des collectivités locales à la relance dès 2021, sous réserve que les crédits engagés soient effectivement mobilisés et que les modalités de territorialisation de la relance et le contexte économique (tensions sur les approvisionnements et les recrutements) n'occasionnent pas des retards dans le lancement des projets (voir partie III).

D - Les prévisions après 2021 : une articulation nécessaire entre les contributions à la relance et au redressement des finances publiques

Le projet de loi de finances pour 2022 a donné lieu à une actualisation de la trajectoire pluriannuelle du programme de stabilité. Elle prévoit une réduction progressive du déficit public grâce à un rebond de l'activité et une maîtrise des dépenses publiques.

Selon le scénario retenu, les dépenses des administrations publiques locales connaîtraient une hausse de 2,7 % en 2022, après 4,5 % en 2021. Cette progression reposerait en particulier sur celle des dépenses d'investissement (+ 3,4 % en 2022 après + 12,3 % en 2021), liée au cycle électoral et à la contribution des collectivités au plan de relance. Ainsi que précédemment développé, celle-ci dépendra des conditions de mise en

⁵⁵ Une partie des écarts observés entre les comptes au 30 septembre 2021 et ceux au 30 septembre 2020 peut résulter de décalages dans la prise en compte et l'enregistrement des titres et des mandats d'une année sur l'autre.

œuvre des CRTE et des accords de relance, ainsi que de la visibilité qu'auront les collectivités sur leurs ressources.

Le PLF 2022 anticipe une progression des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales de 2,4 % en 2022, après 2,2 % en 2021. Dans le même temps, les prélèvements obligatoires augmenteraient spontanément de 4,5 % (après 3,7 % en 2021).

Ces perspectives favorables reposent sur un scénario de rebond de l'activité économique (6,0 %⁵⁶ en 2021 puis 4 % en 2022) jugé respectivement « prudent » et « plausible » par le Haut conseil des finances publiques en septembre 2021, ce qui est confirmé par les dernières données de l'Insee (+ 6,6 % de croissance acquise à la fin du troisième trimestre 2021).

Néanmoins, les incertitudes liées à l'évolution de la crise sanitaire sont d'autant plus à prendre en considération que les réformes fiscales entrées en vigueur en 2021 exposent davantage les collectivités à la conjoncture économique. Cette situation implique de poursuivre les réflexions sur l'instauration de mécanismes visant à renforcer la résilience des finances locales et la solidarité entre collectivités.

Par ailleurs, à travers le programme de stabilité, la France s'est engagée dans une trajectoire de redressement des finances publiques fondée sur une diminution des dépenses de l'ensemble des administrations publiques. Le scénario retenu prévoit un solde des administrations publiques locales nul en 2022⁵⁷, positif en 2023 (0,1 point de PIB) et croissant jusqu'en 2027 où il atteindrait 0,4 point de PIB. Le ratio de dépenses publiques passerait de 61,3 % du PIB en 2020 à 53,1 % en 2027.

Ainsi que le recommandait récemment la Cour⁵⁸, le respect de cette trajectoire devra se traduire par une nouvelle loi de programmation des finances publiques votée à l'automne 2022 et couvrant la durée de la législature. Ainsi contrainte par le calendrier électoral, la contractualisation financière qui succèderait aux contrats de Cahors de la LPFP 2018-2022 devra clarifier l'articulation de la contribution attendue des collectivités à la relance avec les objectifs nationaux de soutenabilité de la dépense publique.

**

En dépit de la poursuite de la crise sanitaire, la situation financière des collectivités locales devrait s'améliorer en 2021, avec une stabilité des

⁵⁶ Prévisions actualisée à + 6,25 % en octobre 2021.

⁵⁷ Le PLF 2022 actualise cette prévision à - 0,1 point de PIB en 2022.

⁵⁸ Cour des comptes, *Une stratégie des finances publiques pour la sortie de crise*, juin 2021.

transferts financiers de l'État à périmètre constant, de nouvelles mesures exceptionnelles de soutien ou le prolongement de mesures existantes et des perspectives favorables en matière de fiscalité locale et économique.

L'analyse des comptes provisoires tend à confirmer cette tendance. Elle est cohérente avec l'hypothèse d'un rebond de l'investissement local en 2021, alors que les collectivités sont amenées à participer aux efforts de relance.

En 2022 est attendue une nouvelle loi de programmation des finances publiques, qui pourrait s'accompagner d'un nouveau dispositif de contractualisation financière. Celui-ci devra concilier les objectifs de réduction des déficits publics avec ceux relatifs à la relance et à l'investissement.

III - L'association des collectivités au plan de relance

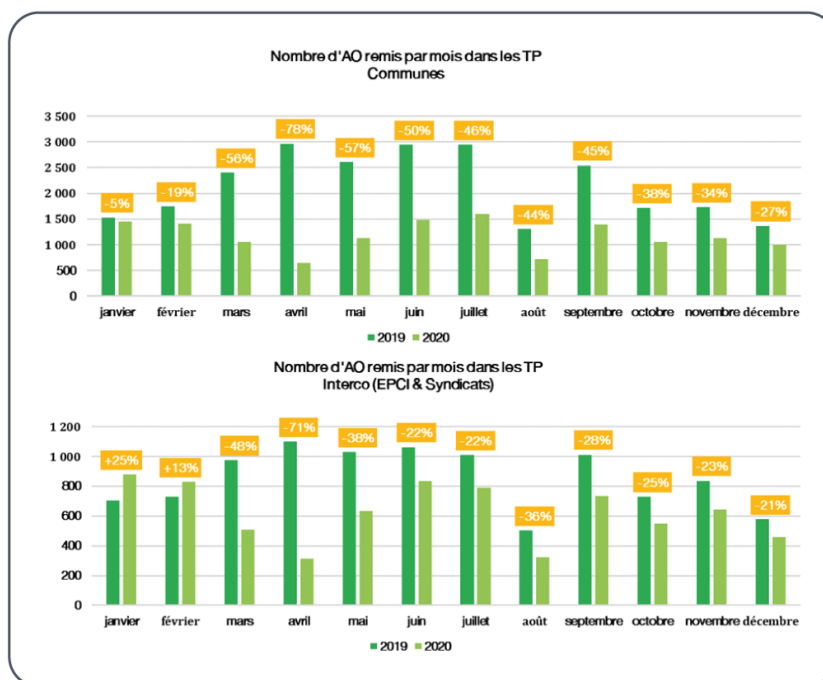
En 2020, le nouveau cycle de mandat communal et intercommunal s'est ouvert sur une période de crise sanitaire sans précédent, occasionnant des retards dans la conduite des opérations et des incertitudes relatives aux marges de manœuvre financières des collectivités.

La baisse de l'investissement des communes en 2020

La baisse des investissements des communes (- 17,8 %) et des EPCI (- 9,7 %) constatée en 2020 résulte des effets cumulés de la crise sanitaire et du cycle électoral⁵⁹. La Fédération nationale des travaux publics (FNTF) évalue à - 12,5 % la chute d'activité de son secteur au cours de l'année 2020, baisse la plus importante depuis l'après-guerre. Elle analyse ce recul comme le résultat de l'arrêt de nombreux chantiers au cours du premier confinement, associé à la difficulté du redémarrage de la commande publique en raison de facteurs multiples (report des élections, retard dans la mise en place des conseils municipaux et intercommunaux, télétravail). Le nombre d'appels d'offres en travaux publics aurait été inférieur de 45 % pour les communes et de 27 % pour les intercommunalités à 2019.

⁵⁹ Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales, Fascicule 1*, juin 2021, disponible sur www.ccomptes.fr.

Graphique n° 2 : évaluation par la FNTF de la baisse d'appels d'offres dans les travaux publics entre 2019 et 2020



Source : FNTF

Identifié comme un levier majeur de la politique de relance, l'investissement public local a fait l'objet de mesures de soutien spécifiques dès l'été 2020 (comme la DSIL exceptionnelle créée en troisième loi de finances rectificative), parallèlement à l'adoption de mesures d'urgence destinées à limiter les pertes de recettes des collectivités et favoriser ainsi leur visibilité financière.

La présentation de la stratégie de relance de l'État en septembre 2020, intitulée France Relance, a formalisé cette orientation à travers l'attribution de crédits dédiés à l'investissement des territoires.

Dans le même temps, des échanges entre l'État et collectivités destinés à définir les modalités de leur participation à la territorialisation du plan de relance et à clarifier les différents canaux de financement⁶⁰, ont

⁶⁰ Selon France urbaine, cette clarification « conditionne directement la capacité des territoires urbains à élaborer leurs programmations pluriannuelles d'investissement ». Réponse au questionnaire n°1 de la Cour des comptes, 15 février 2021.

conduit à la signature d'accords de méthode et de partenariat avec les principales associations d'élus et à un objectif de contractualisation à l'échelle intercommunale, départementale et régionale.

Ces démarches ont été appuyées par la mise en place de dispositifs spécifiques d'accompagnement, avec en particulier la nomination de sous-préfets à la relance⁶¹ et la montée en puissance attendue de l'ANCT en réponse aux besoins des territoires.

A - Un soutien à l'investissement qui s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale France Relance

1 - France Relance et Next Generation EU, stratégies nationale et européenne de relance

La stratégie de relance nationale s'inscrit dans le cadre du plan France Relance, présenté par le Premier ministre le 3 septembre 2020 et doté de 100 Md€ sur deux ans destinés à la refondation économique, sociale et écologique du pays.

Le financement de France Relance, qui inclut à la fois des dépenses et des non-recettes⁶², repose en grande partie sur le plan de relance de l'Union européenne. Celui-ci, approuvé en juillet 2020 par les 27 États membres, consiste en un dispositif de financement d'investissements publics sous forme de subventions non remboursables et de prêts. Dénommé facilité pour la reprise et la résilience (FRR), il est doté de 672,5 Md€, dont 310 Md€ sous forme de subventions⁶³.

Aux 100 Md€ de France Relance, incluant 40 Md€ alloués au titre de la FRR⁶⁴, viennent s'ajouter l'enveloppe « REACT-EU » correspondant à un complément de 3,9 Md€ venant abonder les programmes 2014-2020 de la politique de cohésion (FEDER-FSE) ainsi que les fonds attribués à la France dans le cadre de la programmation de la politique de cohésion, pour lesquels les régions sont autorités de gestion : 22,4 Md€ qui se

⁶¹ Au nombre de 30 à la date de rédaction du présent rapport.

⁶² Dont 20 Md€ correspondant à la baisse des impôts de production, cf. chapitre I.

⁶³ Source : site de la Commission européenne et SGAE.

⁶⁴ Les crédits européens demandés au titre de la FRR sont inscrits dans le plan national de relance et de résilience (PNRR) déposé formellement auprès de la Commission européenne par l'État le 28 avril 2021.

décomposent en 16,8 Md€ au titre de la programmation 2021-2027 (FEDER, FSE+ et FTJ⁶⁵) ainsi que les reliquats restant à programmer de la période 2014-2020 (5,6 Md€).

La mission « Plan de relance », créée à l'occasion du projet de loi de finances pour 2021, constitue la principale déclinaison budgétaire de la stratégie de relance de l'État. Composée de trois programmes relatifs à l'écologie, la compétitivité et la cohésion, elle est intégralement financée par la FRR, pour un montant de crédits affiché de 36,4 Md€.

Cependant, d'autres missions comportent également des dispositifs de relance, parfois étiquetées « France Relance », tandis que les mesures présentées comme relevant de France Relance ne relèvent pas toujours d'un strict soutien à l'investissement public.

2 - Un plan de relance prévoyant 10,5 milliards d'euros en soutien aux collectivités territoriales

À l'occasion d'un point d'étape sur les mesures de soutien aux collectivités locales en avril 2021, le gouvernement a confirmé que 10,5 Md€ des 100 Md€ de France Relance étaient destinés aux collectivités territoriales, selon une décomposition en trois volets :

- 2,5 Md€ de soutien à l'investissement, une attention devant être apportée aux quartiers politiques de la ville et aux zones rurales. Ce montant se décompose comme suit : 950 M€ de DSIL exceptionnelle au profit du bloc communal, 950 M€ dédiés à la rénovation énergétique des bâtiments des communes, EPCI et départements, et 600 M€ de dotation régionale d'investissement (DRI)⁶⁶, en faveur notamment de la rénovation thermique des bâtiments publics et des mobilités ;

- 4,2 Md€ consacrés à la compensation des pertes de recettes, au profit des collectivités (pertes de recettes fiscales et domaniales) et des autorités organisatrices de la mobilité ;

⁶⁵ FTJ : Fonds pour une transition juste

⁶⁶ La DRI, prévue par l'accord de partenariat État-régions du 28 septembre 2020, est une innovation, dans la mesure où les régions ne bénéficiaient pas jusqu'alors d'un soutien direct à leurs opérations d'investissement.

- 3,7 Md€ de mesures sectorielles : revitalisation du territoire (réhabilitation de friches...), rénovation des bâtiments publics, transition numérique, développement des mobilités.

Bien qu'elles ne relèvent que partiellement du soutien à l'investissement, les principales mesures exceptionnelles à destination des collectivités mises en place en 2020 – dont les compensations de pertes de recettes de type « filet de sécurité » de la LFR3 - sont donc comptabilisées dans les 10,5 Md€ de crédits France Relance⁶⁷.

Du reste, toutes ces mesures ne sont pas rattachées à la mission « Plan de relance ». C'est en particulier le cas de la DSIL exceptionnelle, comptabilisée dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

3 - Une ampleur de crédits nouveaux difficile à déterminer

La valorisation du plan de relance intègre des dépenses de natures très diverses dont l'objet peut sembler éloigné d'une stricte démarche de relance. L'identification des crédits concernés, et au sein de ces crédits, des crédits nouveaux, s'en trouve peu facilitée et interroge de surcroît le ciblage de ces mesures au bénéfice des objectifs du plan de relance.

Par ailleurs, les montants annoncés s'inscrivent dans une démarche pluriannuelle dont la mise en œuvre reste difficilement prévisible. Les montants affichés sont en effet des AE et non des CP, qui devront ensuite être inscrits dans les prochaines lois de finances, au fur et à mesure de l'avancement de la réalisation des projets soutenus, qui devrait s'étaler sur plus de trois ans.

B - Une nouvelle démarche contractuelle dont les ambitions restent à confirmer

Le soutien de l'État à la relance et à l'investissement local s'accompagne d'une nouvelle démarche de contractualisation avec les

⁶⁷ À ce sujet, la direction du budget souligne que cet ensemble de mesures de compensation des pertes de recettes avait surtout pour objectif de donner à toutes les collectivités de la visibilité en leur garantissant un certain niveau de recettes, confortant leurs ressources propres d'investissement.

collectivités locales destinée à les associer aux stratégies locales et à permettre le cofinancement des projets.

Cette territorialisation du plan de relance, qui a fait l'objet de deux circulaires successives du Premier ministre en octobre et novembre 2020, répond à la volonté d'associer les collectivités locales à la relance alors que ces dernières se positionnaient contre une gestion centralisée et descendante prenant insuffisamment en compte les initiatives locales⁶⁸.

Ce nouveau mode contractuel vise à assurer à la fois une meilleure articulation avec les objectifs pluriannuels des collectivités et un moindre saupoudrage des crédits. Deux outils principaux doivent y concourir : les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) et les accords de relance. Si ces derniers sont construits sur le modèle des CPER (et des contrats de convergence et de transformation – CCT - en outre-mer), et en constituent même une composante en 2021 et 2022 pour les régions, les CRTE sont présentés comme une innovation du cadre contractuel de l'État et de ses opérateurs avec les territoires.

1 - Les outils contractuels de la relance

La démarche de contractualisation territoriale de la relance a été définie progressivement au cours de l'année 2020 dans le cadre des échanges entre l'État et les collectivités sur la gestion de la crise sanitaire.

Quatre associations de collectivités ont signé, entre le 30 juillet 2020 et le 17 mai 2021, des accords avec l'État portant en particulier sur la contribution de leurs adhérents au plan de relance. Ces accords « de méthode » (Assemblée des départements de France, France Urbaine)⁶⁹ ou

⁶⁸ Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, la commission des finances du Sénat avait noté que « *le plan de relance oublie de s'appuyer sur les territoires* », pointant « *une organisation très verticalisée dans laquelle les crédits ayant vocation à irriguer le territoire seront distribués par le préfet sans véritable prise en compte de la vision stratégique propre des collectivités* » et regrettant « *qu'une confiance plus grande ne soit pas donnée aux régions* » (Commission des finances du Sénat, *L'essentiel sur le projet de loi de finances 2021 – mission « plan de relance »*, 18 novembre 2020). Quelques mois plus tard, les régions ont exprimé leur déception de ne pas avoir été consultées lors de l'élaboration du « Plan d'action pour l'accompagnement des entreprises en sortie de crise », présenté le 2 juin 2021, regrettant « une démarche centralisée et verticale ».

⁶⁹ Accords de méthode État-ADF en date du 12 décembre 2020 et État-France Urbaine en date du 25 février 2021.

« de partenariat » (Régions de France, Assemblée des communautés de France)⁷⁰ prévoient la signature d'accords locaux de relance spécifiques avec l'État : accord régional de relance⁷¹ (portant sur 2021-2022 et faisant partie du contrat de plan État-région 2021-2027), accord départemental de relance⁷² et CRTE pour l'échelon intercommunal. Pour ce qui la concerne, l'AMF n'a pas signé d'accord de méthode ou de partenariat avec l'État concernant la relance, et aucun accord spécifique n'est prévu entre l'État et les communes.

Deux circulaires du Premier ministre sont venues préciser les modalités de mise en œuvre de la territorialisation du plan de relance. La circulaire du 23 octobre 2020⁷³, qui ne porte pas uniquement sur les collectivités locales, précise que « *les contrats permettent de mettre en cohérence l'ensemble des actions financées par l'État dans un territoire, en réponse aux besoins et à la stratégie définis par les acteurs locaux.* » La circulaire du 20 novembre⁷⁴ porte spécifiquement sur l'élaboration des contrats de relance et de transition écologique.

Bien que l'accord de partenariat État-régions du 28 septembre 2020 précise que « *l'État et les régions chercheront à coordonner et à mettre en cohérence les différents outils de contractualisation existants* », cette disposition n'a pas été mise en œuvre, dans la mesure où les régions ne sont pas parties prenantes de la construction des CRTE et que ces CRTE et accords départementaux de relance ne constituent pas le volet territorial des CPER⁷⁵.

⁷⁰ Accords de partenariat État-Régions de France en date du 28 septembre 2020 et État-AdCF en date du 22 mars 2021.

⁷¹ L'accord de partenariat État-régions du 28 septembre 2020 prévoit que « *chaque territoire infrarégional doit pouvoir être accompagné pour décliner un plan de relance à moyen terme sur les thématiques qui correspondent à ses besoins [...] qui pourront être alimentés en crédits par le volet territorial des fonds européens et des CPER* ».

⁷² En juin 2021, la moitié des départements environ avaient signé ou devaient prochainement signer des accords de relance. Selon l'ADF, certains départements doutaient de la valeur ajoutée de cette contractualisation, puisque les projets départementaux pouvaient être financés via la DSID et les appels à projets, tandis que d'autres préféraient rester maîtres de leurs priorités et échéances.

⁷³ Premier ministre, Circulaire relative à la mise œuvre territorialisée du plan de relance (n° 6220/SG), 23 octobre 2020.

⁷⁴ Premier ministre, Circulaire relative à l'élaboration des contrats territoriaux de relance et de transition écologique (n° 6231/SG), 20 novembre 2020.

⁷⁵ Un tel schéma aurait présenté le risque d'être interprété comme l'expression d'une forme de tutelle des régions sur les EPCI ou les départements.

De fait, l'approche contractuelle retenue, construite en silos par bloc de collectivités plutôt que par territoire, interroge sur l'articulation des différents contrats, celle-ci n'étant pas facilitée par le calendrier électoral.

2 - Une ambition de pluriannualité et de globalisation du CRTE

Ainsi que le relève la circulaire du 20 novembre 2020, la politique interministérielle de contractualisation avec les collectivités territoriales s'est au fil des années déployée en recourant à un nombre élevé d'outils⁷⁶, situation rendant peu lisible l'action de l'État sur le territoire.

La création des CRTE est présentée comme l'occasion de refonder la politique contractuelle de l'État⁷⁷, en remplaçant progressivement les dispositifs de contractualisation existants de droit commun et thématiques portés par l'État ou ses opérateurs (Action cœur de ville, Petites villes de demain, contrats de ruralité, Territoires d'industrie, etc.). Ils doivent également reprendre le contenu des Plans climat air énergie territoriaux (PCAET) et pourront valoriser des programmes ou projets tels que les opérations de revitalisation de territoire (ORT), sans se limiter aux politiques publiques relatives à la transition écologique. L'accès aux crédits consacrés à la relance n'est toutefois pas conditionné à la signature d'un CRTE.

S'agissant de l'État, les financements mobilisables sont prioritairement des fonds déconcentrés : FNADT et DSIL au niveau régional, DSID et DETR au niveau départemental. Ces fonds ont été abondés dans le cadre du plan de relance, de même que les moyens de certains établissements publics (ANRU, ANAH, ADEME).

Conformément aux termes de la circulaire, ces contrats ont vocation à être signés à l'échelle des EPCI ou de leurs groupements, leur périmètre

⁷⁶ Contrats de plan État - Région, pactes territoriaux de développement, contrats de ruralité, pactes État/métropole, contrats de ville, contrats de revitalisation bourg-centre, contrats de transition écologique, contrats de redynamisation des sites de défense, contrats de station touristique.

⁷⁷ Une mission « flash » de l'Assemblée nationale proposait de « renforcer le caractère global des contrats entre l'État et les collectivités afin qu'ils s'adaptent davantage, sur des thématiques transversales, aux projets de territoires construits par les EPCI et leurs groupements ». Assemblée nationale, *Mission « flash » sur la contractualisation - communication de Mesdames Stella Dupont et Bénédicte Taurine, députées*, décembre 2020.

ne pouvant être inférieur à la maille intercommunale⁷⁸. Cette échelle est concordante avec l'échéance affichée de signature des CRTE avant le 30 juin 2021, laissant au bloc communal le temps de formaliser les orientations de son projet de territoire, un an après l'installation des exécutifs. La circulaire prévoit la co-signature des contrats *« par le représentant de l'État dans le département et les élus locaux, en associant, dans la mesure du possible, les conseils régionaux et départementaux qui pourront être partie au contrat »*. Les communes ne sont donc pas parties prenantes des CRTE, malgré la demande en ce sens des représentants des maires⁷⁹. Ces derniers sont toutefois invités à jouer un rôle dès l'élaboration des CRTE qui, comme l'a affirmé la Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *« s'appuie sur des projets communaux et intercommunaux »*.

L'ambition pluriannuelle se concrétise par une durée correspondant au mandat municipal 2020-2026. Cet horizon doit permettre d'inscrire le soutien de l'État en cohérence avec les projets et le calendrier du bloc communal.

Le CRTE constitue donc une feuille de route pluriannuelle fixant les orientations et priorités données par les élus pour le mandat, sur la base d'un diagnostic territorial et d'un projet de territoire. Cette formalisation conjointe doit permettre une meilleure programmation des financements, tout en limitant la succession de financements cloisonnés ou d'appels à projet.

3 - Une rationalisation qui reste à confirmer

Comme la Cour l'a récemment recommandé⁸⁰, le développement de la contractualisation pluriannuelle, en responsabilisant les acteurs et contribuant ainsi à l'efficacité et l'efficience des politiques publiques, est à encourager. Toutefois, l'effectivité de la démarche de rationalisation dont

⁷⁸ Au 6 avril 2021, les périmètres des 832 CRTE définis sont dans 75 % des cas celui de l'intercommunalité et dans 25 % des cas celui de groupements d'EPCI, pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou pôle métropolitain notamment. Cette approche différenciée traduit une volonté d'adaptation aux échelles les plus pertinentes.

⁷⁹ *« Alors que nombre des projets qui pourront relever des CRTE supposent leur action au titre de la clause générale de compétence ou de leurs attributions propres, il est incompréhensible que les maires ne soient pas associés directement au processus d'élaboration des futurs CRTE (périmètres, projets de territoires etc.) et cosignataires de ceux-ci pour leurs projets qui y seront inscrits »*. Association des maires de France, Réponse au questionnaire de la Cour des comptes, 30 avril 2021.

⁸⁰ Cour des comptes, *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, juin 2021, disponible sur www.ccomptes.fr.

participent les CRTE dépendra avant tout des conditions de leur mise en œuvre.

D'une part, l'inscription dans le CRTE doit apporter un gain en termes de lisibilité des financements, en intégrant une annexe fixant les engagements respectifs des parties prenantes. Le degré de précision des financements devra toutefois être mesuré afin d'estimer l'effectivité de la programmation pluriannuelle. En outre, à ce stade, aucun financement nouveau n'apparaît, ce qui peut entretenir le sentiment d'une forme de « recyclage », au moins partiel, de crédits existants.

D'autre part, l'ambition intégratrice des CRTE n'est que partiellement atteinte. S'ils doivent mobiliser les crédits des dotations de l'État en soutien à l'investissement, les crédits des ministères et ceux des opérateurs partenaires, cette agrégation reste partielle, car nombre d'appels à projet sont toujours lancés par les ministères. L'agenda des appels à projets du ministère de l'économie, des finances et de la relance en date de mars 2021 recense ainsi sept appels à projets à destination des collectivités, tandis que le ministère de la culture, par exemple, continue à en afficher un très grand nombre. Une évaluation des montants mobilisés dans le cadre des CRTE et dans le cadre des appels à projet permettra de mesurer le degré réel d'intégration des contrats.

Ces risques quant aux objectifs annoncés suscitent un certain nombre de réserves de la part des acteurs locaux. France urbaine se déclare « *fondamentalement dubitative sur les modalités de territorialisation du plan de relance* », notamment du fait d'une « *démultiplication d'appels à projets, organisés en silos ministériel* »⁸¹. L'APVF, pour ce qui la concerne, s'étonne qu'une territorialisation soit lancée sans qu'une cartographie de l'impact de la crise n'ait été réalisée, afin de cibler les territoires les plus fragilisés⁸². Les deux associations regrettent également l'insuffisance du nombre d'interlocuteurs dans les services déconcentrés de l'État pour élaborer ces projets.

4 - Un objectif de relance contraint par le calendrier électoral, une cohérence entre contrats encore incertaine

Des interrogations demeurent sur le calendrier d'adoption des CRTE et sur l'articulation des différents contrats et accords.

⁸¹ France Urbaine, *Réponse au questionnaire de la Cour des comptes*, 15 février 2021.

⁸² APVF, *Réponse au questionnaire de la Cour des comptes*, 22 février 2021

En premier lieu, l'échelon intercommunal présente l'intérêt d'être privilégié lors de l'écriture de contrats régionaux voire de contrats départementaux. Or, la date butoir de signature des CRTE au 30 juin 2021 rendait difficile l'intégration des financeurs départementaux et régionaux, ces deux blocs de collectivités ayant connu un renouvellement électoral à cette même période. Dans ce contexte, les EPCI n'ont pu connaître les financements départementaux et régionaux avant l'installation de leurs exécutifs et la détermination de leur programmation.

Il semble donc que l'urgence de la relance entre en contradiction avec le calendrier électoral. Dans les faits, ce sont majoritairement des protocoles qui ont été élaborés avant le 30 juin, la signature des CRTE étant alors repoussée après l'été⁸³. De plus, des ajustements pourront être apportés par avenant, sous réserve de la concordance des priorités actées entre l'État et les intercommunalités avec celles des régions et des départements.

En second lieu, l'articulation avec les CPER⁸⁴/CCT et accords de relance fait défaut. Le gouvernement a engagé la signature des accords de relance avec la majorité des régions dès janvier 2021, et les CPER devraient être signés d'ici à l'automne 2021⁸⁵. État et régions se sont engagés à verser 20 Md€ chacun sur la période 2021-2027⁸⁶, soit 10 Md€ supplémentaires par rapport à l'ancienne programmation. Chaque CPER prévoira⁸⁷ un volet territorial, qui précisera les modalités de déclinaison des orientations d'action commune entre l'État et la région, avec les autres niveaux de collectivités. Ce volet territorial est disjoint des CRTE⁸⁸.

⁸³ Dans sa réponse à la Cour en date du 31 août 2021, la DGCL indique que « *l'adoption des CRTE devra intervenir au plus tard d'ici la fin de l'année 2021* ». La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales avait auparavant indiqué que la date du 30 juin n'était pas « *une date couperet* ».

⁸⁴ Le CPER signé par l'État et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur le 5 janvier 2021 est intitulé « *contrat d'avenir* ».

⁸⁵ À ce stade, seule la région Normandie a exprimé son intention de ne pas signer de CPER.

⁸⁶ Dans le cadre de cette programmation, les accords de relance portent sur les deux premières années, l'état consacrant 8 Md€ en 2021 et 2022.

⁸⁷ Si la présence d'un volet territorial n'est plus une obligation, contrairement à la génération 2015-2020, il ressort des négociations conduites localement que l'ensemble des CPER 2021-2027 devrait néanmoins en contenir un. (DGCL, *Réponse au questionnaire de la Cour des comptes*, 31 août 2021).

⁸⁸ Même si certaines régions sont, selon la DGCL, plus parties prenantes à la démarche CRTE. Ainsi, à titre d'exemple, les pactes territoriaux de relance et de transition écologique (PTRTE) de la région Grand-Est, seront signés entre l'État et la région d'une

Dans cette architecture contractuelle, l'articulation entre les différents contrats (accords de relance, CRTE, contrats régionaux) est, à de rares tentatives près⁸⁹, inexistante, *a fortiori* lorsque le CRTE n'est pas conclu à l'échelon intercommunal.

De même, l'articulation avec les contrats signés par l'État avec les départements mériterait un éclaircissement, ainsi que la volonté ou non du gouvernement de signer avec tous les départements.

L'attention portée à la valorisation du plan de relance et de son support contractuel semble se faire au détriment de la clarté des relations de l'État avec l'ensemble des collectivités.

C - Le pilotage et l'accompagnement de la relance

1 - Les acteurs de la relance

Les préfets de région et de département sont logiquement chargés de la mise en œuvre territorialisée des plans de relance, avec l'appui des directeurs régionaux des finances publiques.

Dans ce cadre, leurs moyens humains ont été renforcés, avec le recrutement, à la date de rédaction de ce rapport, de 30 sous-préfets à la relance, et l'annonce de la nomination dans chaque département d'un conseiller à la sortie de la crise, interlocuteur de référence destiné à accueillir et conseiller les entreprises en situation de fragilité financière⁹⁰.

L'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), établissement public créé au 1^{er} janvier 2020 par la fusion de trois structures existantes (CGET, EPARECA et Agence du numérique), est fortement mobilisée dans le cadre de la mise en œuvre du plan de relance. Les CRTE sont en effet coordonnés par l'agence, qui n'intervient en

part et les collectivités territoriales du bloc communal d'autre part. De même, l'ANCT fait valoir que trois régions – Centre Val de Loire, Grand Est et Bourgogne Franche-Comté ont souhaité être cosignataires des CRTE.

⁸⁹ Le CRTE Val de Garonne Guyenne Gascogne analyse l'adéquation entre ses futures actions locales et la feuille de route Néo-Terra de la région Nouvelle Aquitaine, et en Occitanie, les périmètres des CRTE ont été définis à partir des contrats territoriaux régionaux.

⁹⁰ Accompagnement des entreprises dans la sortie de crise, dossier de presse du gouvernement, 1^{er} juin 2021.

revanche pas sur les accords de relance départementaux et régionaux. Elle s'appuie pour cela sur les préfets de département, qui sont ses délégués territoriaux. Son accompagnement pour l'élaboration des CRTE peut prendre différentes formes, de la réalisation de diagnostics territoriaux à l'appui au pilotage de projet de territoire. Elle prévoit d'être en mesure d'accompagner, par ses propres moyens ou en finançant le recours à des prestataires locaux⁹¹, 400 CRTE (sur les 840 prévus), le CEREMA et l'ADEME déployant de leur côté des moyens pour l'accompagnement de respectivement 54 et 62 contrats.

L'ANCT a également travaillé avec les régions pour clarifier l'articulation de l'utilisation de la FRR avec celle des fonds européens de cohésion, sous la forme d'un guide en date du 29 mars 2021⁹². Nonobstant ces travaux, le risque de pertes de crédits européens n'est pas exclu compte tenu des règles complexes de non-cumul applicables à ces dispositifs⁹³.

2 - Une réponse nouvelle aux besoins d'ingénierie des plus petites collectivités

S'appuyant sur l'expérimentation d'un accompagnement sur mesure à destination des collectivités souffrant d'un déficit de moyens en ingénierie, le conseil d'administration de l'ANCT a adopté le 10 mars 2021 les principes de modulation de ses interventions, afin « *d'en assurer l'équité et de répondre au mieux aux besoins des collectivités en fonction de leur fragilité objective* ».

La circulaire du directeur général aux préfets, délégués territoriaux de l'ANCT, en date du 25 mars 2021, explicite cette modulation dans le cadre de l'accompagnement, en plus de préciser l'offre de service de l'agence relative aux CRTE⁹⁴. Les collectivités territoriales porteuses de projets sont classées en six groupes pour les communes et six autres groupes pour les EPCI, en fonction de leur fragilité (revenu médian des habitants et indicateurs financiers du maître d'ouvrage). Les taux modulés

⁹¹ Au 6 septembre 2021, l'ANCT a dépensé 7 M€ pour l'accompagnement de 250 territoires.

⁹² ANCT, Guide relatif à l'articulation des fonds issus de la FRR avec les fonds de la politique de cohésion européenne – version n°1, 29 mars 2021.

⁹³ Régions de France, *réponse à la Cour des comptes*, 30 août 2021.

⁹⁴ ANCT, Circulaire aux préfets relative à la modulation des interventions financières de l'ANCT dans le cadre de l'accompagnement sur mesure et offre de service relative aux CRTE, 25 mars 2021.

d'intervention de l'ANCT (de 30% à 100%) sont définis en fonction de ces classes de fragilité et des indices d'investissement des communes et EPCI.

Cet accompagnement en ingénierie peut également être réalisé dans le cadre des PETR ou par certains départements⁹⁵.

**

En définitive, le soutien aux collectivités territoriales dans le cadre du plan de relance affiche des innovations de méthode.

L'ANCT et les préfets de département sont mobilisés dans la mise en place et l'accompagnement des dispositifs de soutien, avec pour mission, notamment, de faire coïncider les priorités nationales et locales, à l'échelle la plus pertinente.

Si le CRTE offre un cadre de coordination élargi, élaboré en phase avec le projet de territoire et associant les partenaires financiers concernés, il est toutefois trop tôt pour mesurer l'effectivité de cette nouvelle approche et, surtout, son impact sur l'efficacité de la dépense. Ce contrat pourrait *in fine* moins être un outil déterminant de relance qu'une feuille de route partagée sur le mandat, affichant les orientations du territoire et rappelant les financements potentiellement mobilisables.

Le fait que les communes ne sont pas signataires des CRTE, alors que leur place en tant que maîtres d'ouvrage de l'investissement du bloc communal reste majeure, doit également être souligné⁹⁶.

Par ailleurs, le maintien de nombreux appels à projet à destination des collectivités territoriales, semble contradictoire avec l'ambition d'agrégation et de transversalité affichée par le CRTE.

Enfin, la volonté de l'État de valorisation des crédits du plan de relance est manifeste, comme l'illustre le fait que la promotion et la communication territoriales de ce plan constituent le premier point de la circulaire du Premier ministre en date du 23 octobre, certes afin de permettre la pleine appropriation des différentes mesures par l'ensemble des bénéficiaires potentiels, mais également pour « *communiquer sur l'incidence du plan de relance dans le territoire* ».

⁹⁵ Dans le Puy-de-Dôme, le département s'est investi dans une démarche de territoire à énergie positive et se mobilise pour accompagner les intercommunalités dans ce domaine et ainsi enrichir leur CRTE.

⁹⁶ La signature des CRTE par les maires n'est toutefois pas interdite.

CONCLUSION

La poursuite de la crise sanitaire en 2021 a conduit les administrations publiques à prolonger les mesures de soutien à l'économie tout en favorisant la reprise économique à travers la mise en œuvre du plan de relance.

L'année 2021 est également celle de la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale, consécutive à la suppression de la taxe d'habitation. À la suite de la crise sanitaire, elle s'est enrichie d'un volet relance portant sur les impôts de production. En conséquence, tous les niveaux de collectivités voient leur panier fiscal profondément modifié, sans que les objectifs de rationalisation ayant guidé ces réformes ne soient toujours atteints. En particulier, les collectivités sont plus dépendantes à la conjoncture économique, elles perdent une part importante de leur pouvoir de taux et le lien entre leurs compétences et leurs ressources n'est pas toujours assuré.

En 2021, le principe de neutralité retenu pour les réformes fiscales, l'hypothèse d'un rebond de l'activité et la stabilité des transferts financiers de l'État à périmètre constant devraient permettre aux collectivités locales de retrouver une trajectoire favorable, malgré une année encore marquée par la crise sanitaire. L'analyse des comptes provisoires des collectivités tend à confirmer cette tendance et suggère un rebond de l'investissement local en 2021.

Les perspectives pour les années 2022 et suivantes sont également favorables. Le PLF 2022 anticipe un scénario de rebond de l'activité économique (6,25 % en 2021 puis 4 % en 2022) dont bénéficieraient les collectivités, notamment à travers un panier de recettes désormais plus sensible à la conjoncture, dans un contexte d'incertitude liée à l'évolution de la situation sanitaire. Ce constat implique de poursuivre les réflexions visant à renforcer la résilience des finances locales et la solidarité entre collectivités. La contribution des collectivités locales au plan de relance dépendra en particulier des conditions de mise en œuvre de la démarche contractuelle initiée à cet effet. Si le CRTE offre un cadre de coordination élargi, élaboré en phase avec le projet de territoire et associant les partenaires financiers concernés, il est toutefois trop tôt pour mesurer l'effectivité de cette nouvelle approche et, surtout, son impact sur l'efficacité de la dépense. Ce contrat, élaboré sans articulation avec les contrats d'avenir et accords de relance, pourrait in fine se révéler moins être un outil déterminant de relance qu'une feuille de route partagée sur le mandat, affichant les orientations du territoire et rappelant les financements potentiellement mobilisables.

Par ailleurs, à travers le programme de stabilité, la France s'est engagée dans une trajectoire de redressement des finances publiques fondée sur une diminution des dépenses de l'ensemble des administrations publiques. Le respect de cette trajectoire se traduira par une nouvelle loi de programmation des finances publiques qui pourrait conduire à l'instauration d'une contractualisation financière qui succèderait ainsi aux contrats de Cahors de la LPFP 2018-2022. Au-delà des observations déjà formulées par la Cour, ce dispositif devra s'articuler avec la contribution attendue des collectivités locales à la relance, alors que celles-ci disposent désormais de marges de manœuvres financières limitées s'agissant de leurs ressources.

Chapitre II

Les perspectives en matière de fiabilité des comptes publics locaux

L'exigence de fiabilité des comptes publics découle de l'article 47-2 de la Constitution, aux termes duquel « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». À la fois obligation constitutionnelle et enjeu démocratique, la fiabilité des comptes des collectivités locales est indispensable à la transparence et à la rigueur de leur gestion, mais aussi au dialogue qu'elles entretiennent avec l'État.

Les chambres régionales des comptes y prêtent systématiquement attention au travers leurs contrôles qui montrent, comme la Cour l'a rappelé dans ses précédents rapports annuels sur les finances publiques locales, que la qualité des comptes locaux souffre encore de nombreuses insuffisances.

L'expérimentation de certification des comptes publics locaux, qui se déroule depuis 2015 sous le pilotage de la Cour des comptes, en liaison avec les chambres régionales des comptes, fournit en la matière des premiers enseignements qui peuvent être utiles à l'ensemble du secteur public local. Dans le même temps, l'expérimentation du compte financier unique doit contribuer à simplifier, rationaliser et rendre plus lisible la présentation de la situation budgétaire et comptable de la collectivité.

I - L'expérimentation de la certification des comptes locaux

Les comptes d'une grande partie des administrations publiques sont d'ores et déjà soumis à une obligation de certification. Selon les dispositions de l'article L. 111-14 du code des juridictions financières, la Cour s'assure de la fiabilité des comptes des administrations publiques, soit en les certifiant elle-même, dans le cas de l'État et du régime général de la sécurité sociale, soit en donnant un avis sur les certifications assurées par les commissaires aux comptes de certaines administrations publiques (certification intervenant en année N sur les comptes de l'année N-1).

La certification des comptes

La certification est une opinion écrite et motivée sur les comptes annuels d'une entité qu'un auditeur externe indépendant formule sous sa responsabilité. Elle conduit à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable – et non pas absolue – sur la conformité des comptes, dans tous leurs aspects significatifs, à un ensemble de règles et de principes comptables applicables. La démarche de l'auditeur est notamment fondée sur une approche par les risques et sur le concept de caractère "significatif" des anomalies ou incertitudes relevées.

Cet audit n'a pas pour finalité de se prononcer sur la situation financière de l'entité, ni sur la performance ou la régularité de sa gestion. Il se distingue, en cela, des travaux des chambres régionales des comptes en matière d'examen des comptes et de la gestion ou de contrôle juridictionnel des comptes, pouvant aboutir à mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public.

La certification renforce la crédibilité des comptes d'une entité en tant qu'instruments de pilotage de la gestion. Elle contribue également à moderniser la gestion en matière de fiabilité des procédures, de maîtrise des risques financiers. Elle constitue donc la modalité la plus aboutie pour améliorer la fiabilité des comptes publics locaux.

A - Le cadre de l'expérimentation

En vertu de l'article 110 de la loi NOTRe⁹⁷, la Cour des comptes conduit, en lien avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements, expérimentation qui doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local. Conformément à la loi, cette expérimentation a fait l'objet d'un bilan intermédiaire (rendu public en juin 2019) par la Cour⁹⁸, par chacune des collectivités expérimentatrices et par le Gouvernement, adressé au Parlement. Un bilan final devra être établi pour que le Parlement en dispose au terme de l'expérimentation

Au total, 25 entités volontaires participent à cette expérimentation. Elles sont de tailles très variées et sont représentatives de la diversité institutionnelle du secteur public local. Du point de vue territorial, cet échantillon comporte une collectivité par région métropolitaine, ainsi que trois collectivités ultra-marines⁹⁹.

L'expérimentation a consisté au cours d'une première phase, pour les exercices 2016 à 2019, à réaliser un diagnostic global d'entrée, des évaluations ciblées de cycles comptables, un examen du contrôle interne comptable et des systèmes d'information qui ont ouvert la voie à une

⁹⁷ « La Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local, qu'il s'agisse de la nature des états financiers, des normes comptables applicables, du déploiement du contrôle interne comptable et financier ou encore des systèmes d'information utilisés. Cette expérimentation est ouverte, trois ans après la promulgation de la présente loi, pour une durée de cinq ans (...). »

⁹⁸ Cour des comptes, *Bilan intermédiaire de l'expérimentation de la certification des comptes locaux*, juin 2019.

⁹⁹ L'échantillon des 25 entités comporte 2 régions (Pays de la Loire, La Réunion), 6 départements (La Réunion, Aisne, Eure, Dordogne, Savoie et Rhône), 1 métropole (Toulouse Métropole), 4 communautés d'agglomération (Sarreguemines-Confluences, Grand Dole, Albigeois, Valenciennes Métropole), 1 communauté de communes (Calvi-Balagne), 1 syndicat (Syndicat départemental d'énergies du Morbihan) et 10 communes (Fournels, Saint-Claude, Péronne, Sceaux, Cuers, Sarreguemines, Bondy, Orléans, Paris et Montpellier).

certification expérimentale, par des professionnels du chiffre des comptes des exercices 2020 à 2022.

Enfin, comme cela avait été préconisé par la Cour dans le bilan intermédiaire, si 22 entités vont expérimenter la certification de leurs états financiers, 3 ont choisi d'autres modes de fiabilisation des comptes¹⁰⁰.

B - Les diligences prévues en certification expérimentale

La dernière phase de l'expérimentation repose principalement sur une certification expérimentale des comptes, en conformité avec les cahiers des charges élaborés par la Cour, arrêtés après consultation des parties prenantes, dont la Compagnie nationale des commissaires aux comptes et l'Ordre des experts-comptables¹⁰¹.

Quatre modèles de cahier des charges ont été mis à la disposition des collectivités, qui traduisent la volonté du législateur que soient expérimentés différents dispositifs « *destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements* », concernant la certification, les attestations particulières, l'examen limité et la présentation des comptes. Tous ces dispositifs sont basés sur les normes professionnelles en vigueur des professionnels du chiffre, par référence aux normes internationales d'audit (ISA), en les adaptant au contexte de l'expérimentation.

Les missions de certification sont articulées en trois phases d'intervention : la planification, la phase préliminaire à l'arrêté des comptes et la phase d'audit des états financiers (ou mission finale).

La planification consiste à prendre connaissance de la situation financière de la collectivité, des événements majeurs intervenus au cours de l'exercice et d'éventuels changements de méthode comptable. Cette phase comprend également, pour l'exercice 2020, premier exercice concerné, un contrôle du bilan d'ouverture qui consiste, pour le professionnel du chiffre, à prendre connaissance des principaux postes du bilan à fin 2019 et à s'assurer qu'ils ne contiennent pas d'anomalies

¹⁰⁰ Une collectivité a opté pour l'examen limité des comptes (inspiré par la norme professionnelle 2400 du référentiel normatif de l'Ordre des experts-comptables), une autre pour la délivrance d'attestations particulières (inspirée par la norme 3100 du même référentiel), une dernière enfin pour la synthèse de la qualité des comptes (inspirée par la norme 2300 du même référentiel, mais adaptée à la très petite taille de l'entité).

¹⁰¹ Voir annexe 3.

significatives susceptibles d'avoir une incidence sur les comptes de l'exercice suivant.

La phase préliminaire à l'arrêté des comptes consiste à comprendre et à tester les dispositifs de contrôle interne comptable et financier, afin de conclure quant aux principaux risques ayant une incidence sur les comptes, et à l'étendue des travaux à réaliser lors de la mission finale. Le professionnel du chiffre s'engage à rédiger, à l'issue de cette phase préliminaire, une synthèse des constats et recommandations à mettre en œuvre.

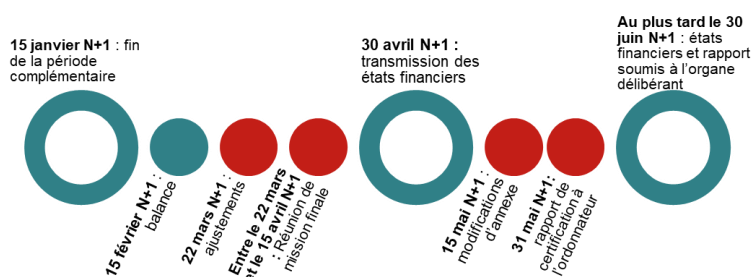
En dernier lieu, la phase d'audit des états financiers consiste à réaliser des revues analytiques ainsi que des procédures substantives sur les comptes jugés significatifs au regard des diligences préalables. Elle devrait également comprendre un travail de rapprochement entre certaines données émises par l'ordonnateur et le comptable public. Le professionnel du chiffre doit notamment s'assurer de l'incidence sur les états financiers des flux réciproques entre budgets principaux et annexes et porter, le cas échéant, une attention particulière aux dérogations aux principes comptables généraux définies par l'instruction M57. Il est tenu de rédiger à l'issue de cette phase un rapport à l'ordonnateur sur les comptes annuels.

Au vu du dossier de travail de l'auditeur, la Cour des comptes réalisera un contrôle de conformité au cahier des charges des diligences qu'il a effectuées pour fonder son opinion.

C - Les points d'attention identifiés pour cette nouvelle phase

1 - Un nouveau calendrier d'approbation des comptes qui pose problème

Schéma n° 2 : le calendrier d'approbation des comptes en 2021.



Source : Cour des comptes, d'après l'arrêté du 29 octobre 2020

Un calendrier de clôture des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements admis à participer à l'expérimentation de la certification a été fixé en octobre 2020 par arrêté interministériel. Cet arrêté adapte les dispositions de l'article L.1612-12 du CGCT en fixant une série de dates butoirs aux différentes étapes qui aboutissent, entre la fin de la journée complémentaire et l'approbation des comptes, à la remise à l'ordonnateur du rapport de certification.

Les ordonnateurs, les comptables publics et les certificateurs concernés voient leurs travaux respectifs contraints par le raccourcissement de 15 jours de la journée complémentaire et la demande d'ajustements d'audit au 22 mars de l'année suivante. Ces étapes sont compatibles, sous réserve que les départements et régions concernés ne se soient pas prévalus de la faculté d'approuver leurs comptes administratif et de gestion après le 30 juin et avant le 31 juillet 2021¹⁰².

Le raccourcissement de la journée complémentaire n'est pas propice à un arrêté des comptes satisfaisant par les ordonnateurs au regard des insuffisances relevées lors de la première phase de l'expérimentation et

¹⁰² Voir loi n°2021-191 du 22 février 2021 portant report, de mars à juin 2021, du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique.

notamment la constitution d'un dossier de clôture utilisable par les commissaires aux comptes à qui il doit être remis entre le 15 février et le 15 mars.

La réduction d'un mois du délai de présentation des ajustements comptables résultant de ses travaux contraint le certificateur à entreprendre des diligences dès la mi-février.

De surcroît, l'éventuelle décision modificative à intervenir avant le 21 janvier de l'année suivant la fin de l'exercice comptable, au sens de l'article L. 1612-11 du CGCT, permet uniquement d'ouvrir les crédits nécessaires à l'exécution des dépenses et des recettes ainsi que la passation des opérations d'ordre au cours de la journée complémentaire, mais ne peut pas prendre en compte les modifications consécutives aux corrections à caractère budgétaire découlant des ajustements demandés par le commissaire aux comptes.

Cette difficulté, déjà abordée dans le bilan intermédiaire publié par la Cour en 2019, n'a pas donné lieu à une modification de l'article L.1612-11 du CGCT.

Dès lors, à droit constant, il ne sera pas possible de procéder à des corrections à caractère budgétaire à la demande du professionnel du chiffre après le 21 janvier de l'année suivant la fin de l'exercice. En revanche, les reclassements comptables ainsi que les écritures en fonds propres pour corriger les erreurs sur exercices antérieurs et les événements postérieurs à la clôture, sans incidence sur la formation du résultat, n'appellent pas de modifications budgétaires et demeureront possibles.

Dans l'impossibilité de modifier à court terme la législation relative aux décisions budgétaires modificatives, le risque existe de ne pas comptabiliser ces écritures d'ajustement, ce qui nuirait à l'obtention d'une image fidèle. En conséquence, les commissaires aux comptes pourraient être conduits à formuler davantage de réserves qu'ils ne l'auraient fait si les ajustements demandés avaient pu être pris en compte¹⁰³.

¹⁰³ La DGCL estime que les réserves, nécessairement plus importantes en début de démarche, seront moins importantes à l'avenir, rendant moins utile un desserrement du calendrier de clôture des comptes. Elle fait également valoir que bon nombre de collectivités adoptent leur budget supplémentaire à l'occasion de l'adoption du compte administratif et peuvent ainsi apporter les corrections nécessaires.

2 - Le risque de divergences entre différents jeux de comptes

Le référentiel M57 comporte, au 1er janvier 2019, un tome 4 qui présente les états financiers définis par le projet de norme 1 du futur recueil des normes comptables des entités publiques locales, relative aux états financiers. Ceux-ci comprennent un bilan, un compte de résultat et une annexe, obligatoire pour les collectivités qui participent à l'expérimentation, facultative pour les autres.

De son côté, le cahier des charges de la certification expérimentale, auquel doivent se conformer les commissaires aux comptes, précise que la certification porte sur les états financiers présentés par l'ordonnateur et non pas sur les documents prévus au titre de la procédure d'approbation des comptes décrite à l'article L. 1612-12 du CGCT. Pour autant, l'arrêté du 29 octobre précité se borne à énoncer que *« l'exécutif de la collectivité transmet le compte de gestion avec le rapport d'opinion du professionnel du chiffre à l'assemblée délibérante, en complément des autres documents obligatoires habituels »*. Or, il doit être rappelé que l'opinion du commissaire aux comptes ne porte pas sur le compte de gestion.

Ainsi, l'approbation du compte administratif après celle du compte de gestion se fait à droit constant, sans prendre en considération leur cohérence avec les états financiers soumis aux certificateurs.

Le risque de divergence entre ces trois jeux de comptes (comptes administratifs, comptes de gestion et états financiers) n'est pas seulement de nature technique, mais aussi politique, les assemblées locales pouvant s'interroger sur de telles différences.

Dès lors, l'arrêté interministériel du 29 octobre 2020 devrait être modifié pour clarifier la place des documents propres à la certification dans la procédure d'approbation des comptes et leur nécessaire cohérence avec le compte de gestion et le compte administratif.

Cet enjeu de mise en cohérence doit s'inscrire dans une démarche d'appropriation de la certification par les exécutifs locaux. Or, comme l'ont souligné l'AMF et l'AdCF, la délivrance par les professionnels du chiffre d'une « impossibilité d'exprimer une opinion sur les comptes » 2020 – essentiellement sur les recettes fiscales, la trésorerie, les capitaux propres et l'actif immobilisé¹⁰⁴ – a pu susciter de l'incompréhension de la part des

¹⁰⁴ Ces dernières font valoir qu'elles ne sont que destinataires des montants de recettes fiscales et que le rapprochement de la situation de trésorerie incombe au comptable public. C'est pourquoi plusieurs collectivités ont refusé de présenter le rapport d'opinion du commissaire aux comptes à leur conseil.

collectivités engagées dans l'expérimentation et qui font état d'un investissement humain et matériel conséquent.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la DGFIP rappelle la démarche d'amélioration continue que représente l'expérimentation. Elle fait ainsi valoir que le raccourcissement de la journée complémentaire, non impératif, s'inscrit dans un mouvement plus large au sein de la sphère publique qui doit conduire à une meilleure anticipation de la clôture des comptes lors des prochains exercices.

II - L'expérimentation du compte financier unique

L'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait coexister deux états financiers : le compte administratif établi par l'ordonnateur et le compte de gestion réalisé par le comptable public.

Cette situation, qui fait figure d'exception dans le secteur public, ne permet pas d'obtenir une vision d'ensemble synthétique et lisible de la situation budgétaire, comptable et financière de la collectivité. Cette limite s'accompagne d'un désintérêt fréquent des assemblées délibérantes pour ces documents.

La production d'un compte financier unique est un projet ancien, promu par la Cour, au nom des impératifs de bonne gestion et de transparence.

A - Le cadre et les objectifs de l'expérimentation

L'article 242 de la loi de finances pour 2019 a initié la possibilité pour les collectivités¹⁰⁵ d'expérimenter un compte financier unique pour une durée maximale de trois exercices budgétaires. La mise en œuvre a été retardée en raison de la crise sanitaire, puisque l'expérimentation ne débutera qu'à compter de l'exercice 2021 pour s'achever avec les comptes 2023.

Pour ce premier exercice, environ 80 collectivités ont été retenues. L'expérimentation se déroulera sur trois exercices, un rapport devant être remis au Parlement par le Gouvernement afin qu'il se prononce sur une généralisation en 2024.

¹⁰⁵ L'expérimentation est ouverte aux collectivités territoriales, à leurs groupements et, depuis la loi de finances pour 2021, aux services d'incendie et de secours.

La mise en place du CFU entend répondre à des objectifs d'efficacité et de transparence de la gestion publique locale :

- favoriser la transparence et la lisibilité de l'information financière, au bénéfice des assemblées délibérantes, des organes de contrôle et des citoyens ;
- améliorer la qualité des comptes ;
- simplifier les processus administratifs entre l'ordonnateur et le comptable, sans remettre en cause leur séparation.

En ce sens, l'expérimentation du CFU s'inscrit dans une ambition globale de fiabilisation des comptes locaux, à laquelle contribuent également l'expérimentation de la certification des comptes locaux ou le nouveau référentiel M57.

D'ailleurs, les collectivités expérimentatrices doivent adopter ce référentiel, de même qu'elles doivent appliquer la dématérialisation des documents budgétaires.

B - Une unification qui doit s'inscrire dans une démarche de simplification et de fiabilisation

Le compte financier unique constitue un progrès dans la restitution des comptes locaux et doit offrir l'opportunité d'une simplification et d'une fiabilisation de ces derniers.

1 - Une unification partielle

Le compte financier entend remplacer le compte de gestion et le compte administratif et reprendre les informations les plus utiles de ces deux documents.

Le futur CFU - par nature - comprendra quatre parties : informations générales et synthétiques, exécution budgétaire, états financiers, états annexés.

Des comptes financiers uniques seront produits pour chaque budget et non pour l'entité dans sa totalité. Ainsi, au lieu d'un compte financier pour chaque collectivité, seront produits un CFU pour le budget principal et un CFU pour chaque budget annexe.

Une vision consolidée, encouragée par la Cour depuis le début du projet¹⁰⁶, permettrait pourtant une lecture globale de la situation de la collectivité. Cette approche n'est pas retenue à ce jour¹⁰⁷.

2 - Une opportunité de simplification

À l'occasion de cette réforme, il est opportun de saisir l'occasion d'une simplification dépassant la fusion de deux documents. Ainsi, un allègement et une rationalisation des maquettes et des annexes sont envisagés¹⁰⁸.

Une analyse détaillée a conduit à recenser certains états annexés, évaluer leur utilité et éventuellement en modifier le contenu ou la forme. Ainsi, des évolutions ou suppressions d'informations relatives à l'état de la dette sont envisagées, au stade de l'expérimentation ou pour la cible. De même, des informations relatives aux variations de patrimoine pourraient être supprimées et des contrôles automatisés de l'exécution budgétaire seront réalisés.

Les projets de maquette en cours d'élaboration laissent toutefois apparaître une évolution encore modeste des informations inscrites dans le CFU.

3 - Un projet à inscrire plus nettement dans la démarche de fiabilisation des comptes

Plus largement, au-delà de l'objectif d'unification et de simplification, la perspective donnée au CFU ne doit pas être déconnectée des efforts de fiabilisation des comptes.

Les expérimentations du CFU et de certification des comptes locaux sont certes distinctes, mais il est souhaitable que le projet de CFU s'inscrive dans une démarche de fiabilisation.

¹⁰⁶ Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales, Fascicule 2*, novembre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁰⁷ Selon la DGFIP, la faisabilité à moyen terme d'un compte financier unique doit être expertisée, notamment en lien avec la production d'états financiers sur ce même périmètre. Le résultat de ces analyses a vocation à figurer dans le rapport sur l'expérimentation que le Gouvernement devra rendre au Parlement au plus tard le 15 novembre 2023.

¹⁰⁸ L'article 242 de la loi de finances pour 2019 modifié permet de supprimer des états annexés au CFU en phase expérimentale, quelle que soit la base légale ou réglementaire des annexes au compte administratif dont ils sont issus.

Or, la suppression de redondances, si elle apporte un progrès, ne peut consister en la simple reprise d'une information du compte administratif ou du compte de gestion, mais doit inviter à interroger le contenu et la fiabilité de l'information délivrée.

À cette fin, la cohérence entre l'annexe des comptes certifiables et les états annexés du futur CFU doit être recherchée, afin que le CFU s'inscrive dans une démarche de fiabilité des comptes et de convergence vers le recueil des normes.

**

En définitive, le compte financier unique constitue un progrès manifeste dans la restitution des comptes locaux.

Il offre à ce stade des perspectives de simplification, mais un saut qualitatif est souhaitable pour inscrire le projet dans une démarche plus large de fiabilisation des comptes, à laquelle contribue l'expérimentation de la certification des comptes locaux.

CONCLUSION

L'amélioration de la fiabilité des comptes locaux s'appuie sur les deux leviers que constituent la certification des comptes et le compte financier unique, auxquels s'ajoute la mise en place de l'instruction budgétaire et comptable M 57.

La méthode d'expérimentation auprès de collectivités volontaires a permis d'enrichir ces projets, pour qu'ils soient véritablement une source de progrès pour la gestion financière locale et sa transparence, au sein des instances de gouvernance des collectivités locales et vis-à-vis des citoyens.

Des améliorations doivent encore être apportées.

D'une part, l'expérimentation de la certification des comptes locaux doit être pleinement intégrée dans la restitution des comptes, dont les collectivités n'ont pas l'entière maîtrise, afin d'améliorer la gestion et le débat démocratique.

D'autre part, la perspective d'un compte financier unique, elle-même porteuse de progrès, doit voir son ambition renforcée par une recherche accrue de simplification et s'inscrire pleinement dans la démarche de fiabilisation.

Ces voies d'amélioration faciliteraient l'atteinte de l'objectif de qualité de la gestion et assureraient une meilleure appropriation de la restitution des comptes locaux par les élus et les citoyens.

Chapitre III

L'investissement du bloc communal

Méthode de l'enquête

Le présent chapitre traite de l'investissement du bloc communal. La Cour s'est fondée sur les contributions des administrations centrales de l'État, des associations nationales de collectivités locales et d'acteurs nationaux disposant d'une expertise sur les questions d'investissement, sur l'analyse de l'ensemble des comptes de gestion des communes et EPCI ainsi que sur les rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes issus du contrôle de 49 communes et 56 EPCI, pour analyser le déroulement du dernier cycle de mandat 2014-2019 ainsi que la qualité de la conduite de la maîtrise d'ouvrage.

Les contrôles des chambres régionales des comptes ont porté sur les politiques d'investissement des communes et EPCI ainsi que sur l'organisation de leur ingénierie technique. Les contrôles ont couvert leurs budgets principaux et annexes, mais également les investissements portés par des structures externes (dans le cadre de délégations de service public, de contrats de partenariats ou autres). La Cour a en outre mené une instruction auprès des administrations centrales –la direction générale des collectivités locales (DGCL), la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction de l'eau- d'opérateurs comme l'ADEME, l'Insee, la Banque des territoires et le CEREMA, d'acteurs comme la FNTP ainsi que des associations de collectivités concernées.

L'article L. 132-8 introduit dans le code des juridictions financières par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement. Le thème du rapport de 2021 concerne l'investissement public du bloc communal.

Première variable d'ajustement de la baisse des dotations entre 2014 et 2017, l'investissement des collectivités du bloc communal a connu une baisse importante depuis 2013 qui s'est interrompue en 2017.

En 2020, selon les données de la comptabilité nationale, les collectivités locales étaient à l'origine de 50,5 % des investissements publics (formation brute de capital fixe et autres acquisitions nettes d'actifs non financiers). Le bloc communal représente 34,3 % de ces investissements.

L'analyse des données de la comptabilité générale relatives aux budgets principaux et annexes montre que les dépenses d'investissement du bloc communal sont passées de 36,8 Md€ en 2014 à 43,2 Md€ en 2019. Elles représentent 67 % de l'ensemble des investissements des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre en 2019.

Le cycle de mandat 2014-2019 s'est ouvert dans un contexte d'inquiétude des exécutifs locaux généré par la baisse des dotations d'État mais également par les difficultés d'accès au crédit. Les dépenses d'investissement des collectivités du bloc communal ont ainsi reculé de 22 % de 2013 à 2016, recul que n'explique que partiellement le cycle électoral (élections municipales en 2014). Le mouvement de contraction s'est porté presque exclusivement sur les dépenses d'équipements (28,2 Md€ en 2016), les subventions versées (2,1 Md€) ayant peu diminué. Elles ont ensuite progressé jusqu'en 2019 (+ 10,6 Md€).

Pour tenter d'enrayer la baisse de l'investissement des communes et de leurs groupements, l'État a mis en place différents dispositifs de soutien. En 2016, il a instauré un fonds de soutien à l'investissement local (FSIL), doté de 1 Md€ (1,2 Md€ en 2017), qui est constitué d'une dotation à l'investissement local (DSIL, 500 M€), d'un soutien aux projets en faveur de la revitalisation ou de l'animation des bourgs-centres (300 M€) et d'un abondement des crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR, + 200 M€). Depuis, la DSIL a été pérennisée, la majoration de la DETR a été reconduite et les centres-villes font désormais l'objet d'un plan « action cœur de ville » destiné à mobiliser 5 Md€ de cofinancements sur cinq ans.

Enfin, le cycle électoral 2014-2019 a été marqué par la mise en œuvre de la loi NOTRe, qui a profondément réorganisé le bloc communal. Les agrandissements ou fusions d'EPCI ont eu des conséquences sur la définition et la conduite des projets d'investissement ainsi que sur les progrès en termes d'ingénierie. Inversement, des projets d'investissement ont pu faciliter l'intégration des nouvelles intercommunalités.

En termes quantitatifs, le cycle de mandat 2014-2019 paraît en retrait au regard des cycles précédents. Le manque de données disponibles sur le contenu de ces investissements révèle l'insuffisance des procédures comptables et des outils d'information financière relatifs aux immobilisations des collectivités du bloc communal (I). Les processus d'organisation de la maîtrise d'ouvrage au sein des collectivités paraissent structurés mais demeurent parfois perfectibles (II). Enfin, la performance de la gestion du patrimoine peut être améliorée (III).

Périmètre – précisions méthodologiques

La distinction entre fonctionnement et investissement est un élément fondamental des règles d'adoption et d'exécution des budgets des collectivités territoriales. Le code général des collectivités territoriales dispose ainsi que les budgets locaux sont établis, tant en recettes qu'en dépenses, en section de fonctionnement et section d'investissement¹⁰⁹, chacune devant être votée en équilibre¹¹⁰.

Cette distinction est en outre au fondement des règles d'équilibre et de contrôle des budgets des collectivités territoriales. Le CGCT réserve ainsi le recours à l'emprunt à la couverture des dépenses d'investissement¹¹¹, à l'exclusion de tout financement des opérations courantes de gestion. Le non-respect peut être sanctionné par une saisine de la chambre régionale des comptes par le préfet.

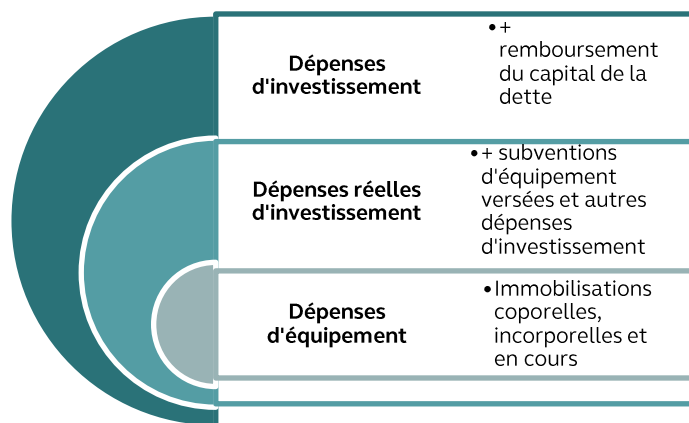
Pourtant, malgré l'importance de cette notion, ni le code général des collectivités territoriales ni le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ne donnent de définition des dépenses et des recettes d'investissement. Seules les instructions budgétaires et comptables précisent que « la section d'investissement retrace les dépenses et les recettes relatives à des opérations qui se traduisent par une modification de la consistance ou de la valeur du patrimoine de la commune ou d'un tiers bénéficiant d'une subvention de la commune »¹¹², et fixent une nomenclature des dépenses et des recettes afférentes.

¹⁰⁹ Article L.2311-1

¹¹⁰ Article L.1612-4.

¹¹¹ Articles L.2331-8 / article L.

¹¹² Instruction budgétaire et comptable M14.

Figure 1 – Composition des dépenses d'investissement - terminologie

Source : Cour des comptes

Ainsi défini, l'investissement est un concept budgétaire spécifique aux collectivités territoriales. La comptabilité générale ne connaît pas la notion d'investissement, et fait uniquement la distinction entre charges et acquisitions d'immobilisations. Ces dernières ne comprennent que les dépenses et recettes affectant la valeur du patrimoine de l'entité, alors que les dépenses d'investissement des collectivités territoriales incluent également les subventions d'équipement versées à des tiers. Le budget et les comptes de l'État et de ses opérateurs comprennent un titre dédié à l'investissement, mais il n'y a pas de règles de financement spécifiques pour les opérations en relevant.

Enfin, la comptabilité nationale utilise le concept de « *formation brute de capital fixe* » correspondant aux acquisitions, nettes des cessions, d'actifs corporels et incorporels. Il est moins large que la notion de dépenses d'investissement des collectivités territoriales, les subventions d'équipement versées relevant dans la comptabilité nationale des transferts en capital.

Cette spécificité de la notion d'investissement des collectivités territoriales, élaborée principalement au regard de considérations d'équilibre budgétaire, est un frein aux analyses comparées, ainsi qu'à la consolidation de données sur période longue.

Les dépenses d'investissement prises en compte dans le présent chapitre sont les dépenses réelles d'investissement hors remboursement de dettes. Elles n'incluent pas les données relatives aux investissements réalisés par externalisation de la maîtrise d'ouvrage (délégations de service public, contrats de partenariat, entreprises publiques locales, etc.), qui ne sont pas retracés dans les comptes des communes et des groupements.

Certains tableaux, graphiques et analyses portent sur le périmètre plus restreint des seules dépenses d'équipement, pour des raisons d'indisponibilité des données historiques sur les dépenses réelles d'investissement. Les chiffres présentés portent, sauf mention contraire, sur le périmètre des blocs communaux, c'est à dire une agrégation des comptes des EPCI à fiscalité propre et de leurs communes membres. Cela implique des retraitements comptables, principalement la neutralisation des flux financiers croisés entre les groupements et les communes membres. Les données comptables portent sur un périmètre agréant budgets principaux et budgets annexes, avec la neutralisation des flux croisés entre ces budgets. Des analyses restreintes aux seuls budgets principaux sont présentées dans les cas d'indisponibilité des données agrégées.

I— Un poids prépondérant au sein de l'investissement public, mais des finalités encore mal connues

Les évolutions de l'investissement du bloc communal ont un effet d'entraînement majeur sur l'ensemble de l'investissement public national. L'évolution des dépenses d'investissement au cours du dernier mandat des exécutifs du bloc communal confirme la persistance d'un effet de cycle. L'amplitude de celui-ci, cependant, est accentuée par rapport aux dernières années. L'information financière sur le contenu et les priorisations des exécutifs locaux demeure peu lisible dans les comptes des collectivités.

A - Un rôle majeur dans l'évolution globale de l'investissement public, une part croissante de l'intercommunalité

L'investissement du bloc communal a constitué près de 37% de l'investissement public de 2014 à 2019, jouant un rôle important dans son évolution globale. L'intercommunalité en porte une part en progression

constante, bien que modérée au vu des réformes institutionnelles intervenues sur la période.

1 - Une progression tendancielle de la part intercommunale

Les dépenses réelles d'investissement du bloc communal se sont élevées à 218,9 Md€ de 2014 à 2019. Elles ont été composées très majoritairement de dépenses d'équipement, qui ont constitué 87,4 % du total. Les subventions d'équipement versées et les autres dépenses d'investissement, comprenant notamment les participations et immobilisations financières, ont représenté respectivement 6,2 % et 6,4 % du total (voir données financières détaillées en annexe n°4).

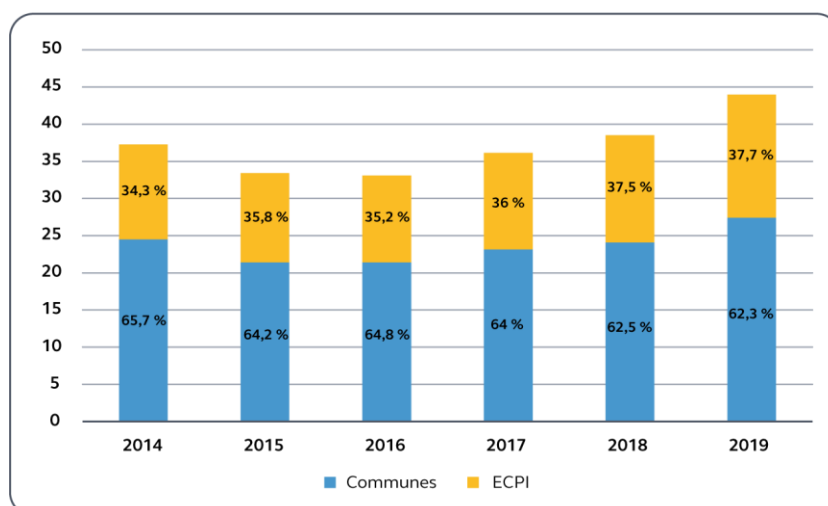
Tableau n° 3 : dépenses d'investissement hors remboursements d'emprunts du bloc communal (Md€)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
<i>Dépenses d'équipement</i>	32,4	28,6	28,2	30,7	33,3	38,1	191,3
<i>Subventions d'équipement</i>	2,4	2,1	2,1	2,1	2,2	2,5	13,5
<i>Autres dépenses</i>	1,9	2,2	2,2	2,8	2,3	2,5	14,1
<i>Total</i>	36,8	32,9	32,6	35,7	37,8	43,2	218,9
<i>Variation annuelle (%)</i>	-11,4	-10,7	-0,9	9,5	6,1	14,1	

Source : Cour des comptes, d'après données DGFIP budgets principaux et budgets annexes, avec neutralisation des flux croisés communes / EPCI – y compris Paris hors département

Les communes ont porté, en cumul de 2014 à 2019, 63,8 % des dépenses réelles d'investissement du bloc communal, contre 36,2 % pour les EPCI. Cette part est légèrement supérieure pour les dépenses d'équipement, dont 67 % en moyenne sur la période relèvent des communes.

Graphique n° 3 : dépenses d'investissement hors dette du bloc communal en Md€ - répartition entre communes et EPCI



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. Données cumulées communes et EPCI hors retraitement des flux croisés d'investissement

La part des EPCI dans l'investissement total du bloc communal a progressé chaque année depuis 2014, à l'exception de 2016. Elle est passée de 34,3 % en 2014 à 37,7 % en 2019.

La dynamique intercommunale se traduit notamment dans l'évolution de l'investissement des budgets annexes, porteurs des dépenses afférentes à des compétences particulièrement ciblés par les transferts de compétences obligatoires organisés par la loi NOTRe, telles que les transports urbains, l'eau et l'assainissement, ou les opérations d'aménagement économique. Les budgets annexes des EPCI ont ainsi connu l'évolution la plus dynamique, avec une progression des dépenses d'investissement de + 7,9 % par an en moyenne, alors que celle des budgets annexes des communes a baissé de 3,2% par an (voir données détaillées en annexe n°5).

La progression de la part des EPCI dans l'investissement du bloc communal, de 3,4 points entre 2014 et 2019, demeure somme toute modérée au regard des réformes institutionnelles mises en œuvre sur la période afin de renforcer l'intégration intercommunale, qu'il s'agisse de la création des métropoles, de la refonte de la carte intercommunale, ou de l'extension des champs de compétences obligatoires des EPCI à fiscalité propre.

2 - Une influence déterminante sur l'évolution globale de l'investissement public

Selon les données de la comptabilité nationale, le bloc communal a porté 37,3 % des acquisitions nettes d'actifs non financiers, notion assimilable à celle de l'investissement public¹¹³, sur la période 2014-2019. Il constitue ainsi le premier investisseur public, devant l'État et ses opérateurs (33,5 % du total). Les investissements des administrations publiques locales ont relevé pour près des deux tiers (64,1 %) des communes et de leurs groupements à fiscalité propre (voir données détaillées en annexe n° 6).

Le bloc communal a ainsi eu une influence majeure sur l'évolution globale de l'investissement public sur la période. Les variations de l'investissement des administrations publiques locales ont été étroitement corrélées à celles des communes et de leurs groupements, avec une baisse jusqu'en 2016, puis une reprise, avec un dynamisme croissant jusqu'en 2019. Les fluctuations annuelles ont été plus accentuées pour le bloc communal que pour les départements et les régions. L'investissement des administrations publiques centrales est lui resté plus stable, avec une baisse uniquement en 2017, et a ainsi amorti l'ampleur des fluctuations annuelles.

La progression des acquisitions nettes d'actifs non-financiers du bloc communal, de + 2,6 % par an en moyenne, a été légèrement plus rapide que celle de l'ensemble des administrations publiques (+ 2,2 % par an), et nettement plus forte que l'augmentation de la population, qui a été limitée sur cette même période à + 0,2 % par an¹¹⁴.

B - Une amplification des effets de cycle

Le cycle 2014-2019 a été marqué par des fluctuations annuelles importantes, avec une forte baisse de l'investissement en 2014 et 2015,

¹¹³ Le périmètre retenu pour les données issues de la comptabilité nationale est constitué des acquisitions nettes d'actifs non financiers des administrations publiques, qui correspond à l'addition de la formation brute de capital fixe et des autres acquisitions nettes d'actifs non financiers. En raison de l'importance des flux croisés et de l'absence de consolidation fine de ces flux entre les différentes composantes des administrations publiques, les transferts en capital ont été exclus du périmètre d'analyse. Les subventions d'équipement versées, qui relèvent de cette catégorie des transferts en capital, sont en revanche incluses dans les dépenses réelles d'investissement, hors remboursements d'emprunts, issues des données de la DGFIP utilisées pour l'analyse selon la comptabilité budgétaire.

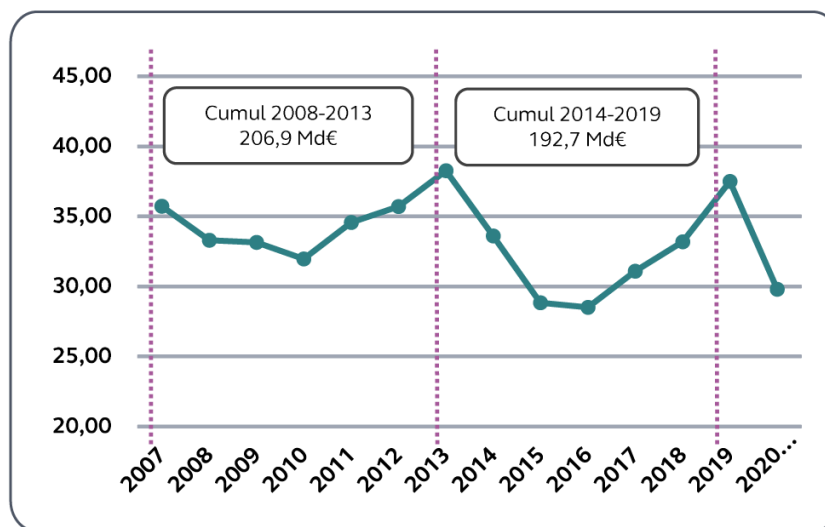
¹¹⁴ Source Insee, population au 1^{er} janvier, France – Mayotte incluse

suivie d'une reprise rapide à partir de 2017. Ces effets de cycle se sont nettement amplifiés sur la période 2014-2019, sous l'effet conjugué des calendriers électoraux et de la conjoncture des finances publiques.

1 - Une baisse globale des dépenses d'équipement et des fluctuations accrues par rapport au mandat précédent

Par rapport à la période 2008-2013, le cycle 2014-2019 se caractérise en premier lieu par une baisse globale des dépenses d'équipement, qui se sont établies en cumul à 192,7 Md€, budgets principaux et budgets annexes cumulés, contre 206,9 Md€ sur le mandat précédent¹¹⁵.

Graphique n° 4 : évolution des dépenses d'équipement du bloc communal



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. Périmètre : communes : y compris total Ville de Paris depuis 2018 – EPCI : hors métropole de Lyon – 2020 : chiffres provisoires

Si le profil global de ces deux cycles a été similaire, les évolutions ont été beaucoup plus accentuées sur la période 2014-2019. Ainsi, la baisse des dépenses d'équipement en début de mandat a été plus rapide et

¹¹⁵ Source : DGFIP. Y compris total Ville de Paris depuis 2018, hors métropole de Lyon. Pour des raisons de disponibilités des données, l'analyse des éléments antérieurs à 2014 est limitée aux dépenses d'équipement.

prolongée, s'établissant à 12,2 % en 2014 et 14,2 % en 2015, alors qu'elle avait été limitée à 6,8 % en 2008 et 0,4 % en 2009. L'augmentation en fin de mandat a quant à elle été nettement plus prononcée que sur le cycle précédent, avec + 6,8 % en 2018 et + 13 % en 2019, contre respectivement + 3,3 % et + 7,2 % en 2012 et 2013.

Le cycle 2008-2013 avait été marqué par la crise financière, puis par les mesures de relance, avec notamment en 2009 l'anticipation d'une année du versement du FCTVA.

Concernant le cycle 2014-2019, l'important renouvellement des équipes municipales a pu se traduire par une remise en question des projets d'investissement et un délai plus long pour la définition de nouvelles programmations. La baisse de la dotation globale de fonctionnement, sous l'effet de la mise en œuvre à partir de 2014 de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques, alliée à une érosion de l'épargne à l'œuvre alors depuis plusieurs années, a également contribué à la forte restriction des dépenses d'équipement en début de période, sans qu'il soit possible cependant de faire la part de ces différents facteurs.

Plusieurs mesures de soutien à l'investissement des collectivités territoriales ont été mises en œuvre à partir de 2015, dans un objectif d'accompagnement face à la baisse des dotations de fonctionnement : majoration d'un tiers de la dotation d'équipement des territoires ruraux par la loi de finances pour 2015 (portée à 816 M€, soit + 200 M€), augmentation du taux de compensation du FCTVA introduite par cette même loi, instauration au cours de 2015 par la Caisse des dépôts et consignations d'un dispositif de préfinancement à taux zéro du FCTVA, création de la dotation de soutien à l'investissement local par la loi de finances pour 2016 (1 Md€ destiné aux communes et intercommunalités). Outre ces mesures, la stabilisation globale de la DGF à partir de 2017, au profit d'un dispositif de contractualisation entre l'État et les collectivités les plus importantes sur une maîtrise des dépenses de fonctionnement, a pu contribuer à amplifier la reprise de l'investissement liée au cycle électoral.

En tout état de cause, la remontée de l'effort d'investissement en fin de période n'a pas compensé la baisse rapide des deux premières années du mandat, les dépenses d'équipement du bloc communal s'établissant fin 2019 à un niveau légèrement inférieur à 2013, avec respectivement 37,5 et 38,3 Md€. Les dépenses d'équipement des communes se sont ainsi établies en 2019 à un niveau inférieur de 5,9 % à celui de 2013, alors que celles des EPCI ont été supérieures de 7,4 %.

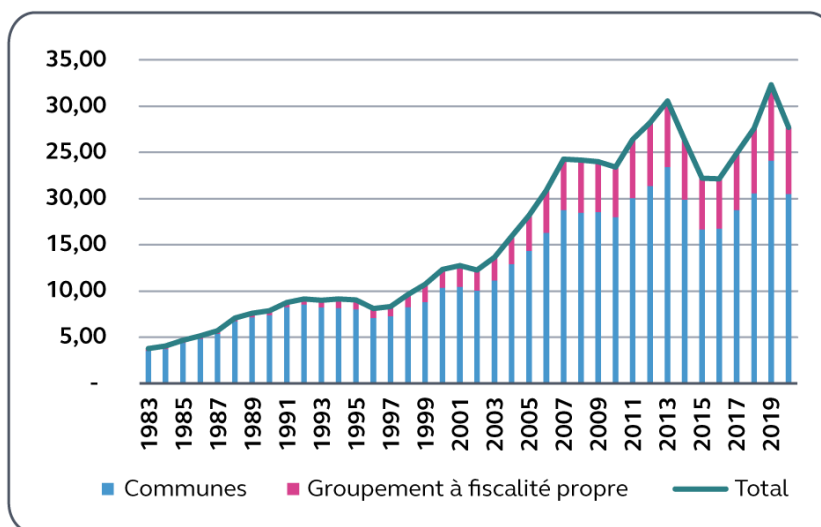
Depuis 2010, les dépenses d'équipement des groupements à fiscalité propre ont chaque année été plus dynamiques que celles des communes,

reflétant la tendance structurelle au développement de l'intercommunalité. Cependant, les évolutions des deux composantes du bloc communal ont été étroitement corrélées, montrant une sensibilité similaire des dépenses d'équipement des EPCI aux facteurs déterminants du cycle, et notamment au cycle électoral.

2 - Une analyse sur période longue : une progression tendancielle et une amplification des cycles

L'examen des dépenses d'équipement des communes et des groupements à fiscalité propre en euros constants depuis 1983, limitées aux budgets principaux, fait tout d'abord ressortir une progression tendancielle, accélérée depuis le début des années 2000.

Graphique n° 5 : évolution des dépenses d'équipement des budgets principaux des communes et des groupements à fiscalité propre depuis 1983 (Md€ constants – valeur 2014)



Source : La Banque Postale

La part des groupements à fiscalité propre, dont la structuration s'est affirmée, a été en progression constante. De 7 % en 1983, elle s'est établie à 11 % en 1995, et à 26 % en fin de période. Cette croissance a été particulièrement rapide entre 2000 et 2008, période au cours de laquelle la part des EPCI dans le total des dépenses d'équipement du bloc communal

a progressé de plus de 7 points, passant de 16,2 % à 23,5 %. Elle a été nettement moins marquée sur les deux mandats suivants.

Enfin, ces données montrent la récurrence et l'amplification des effets de cycle au cours des mandats électoraux successifs, l'ampleur de la chute des dépenses d'équipement en début de mandat et de la reprise en fin de mandat s'étant nettement accentuée. À cet égard, la baisse des dépenses d'équipement enregistrée en 2014 et 2015 a été sensiblement supérieure à celle observée sur les mandats précédents.

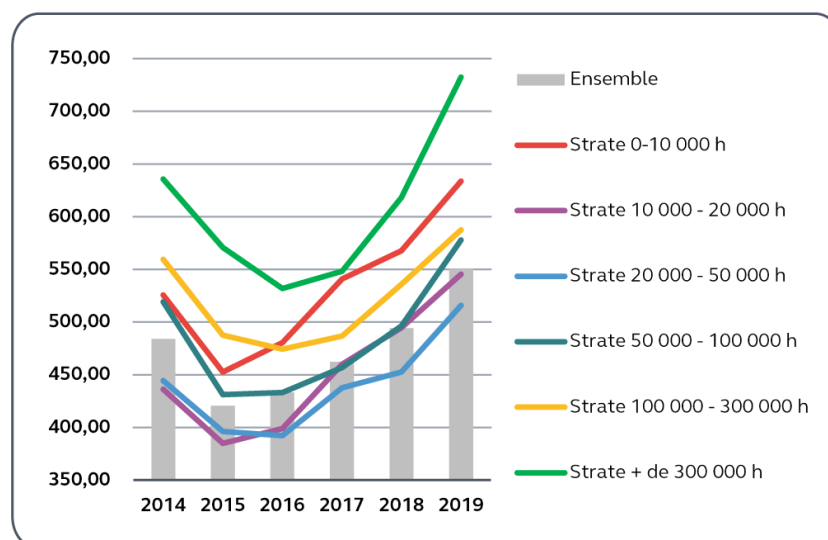
C - Des divergences persistantes

L'investissement du bloc communal est inégalement réparti sur le territoire, et la recomposition de la carte intercommunale a eu un effet limité sur la réduction des disparités. Ainsi, le montant de l'investissement par habitant réalisé par le bloc communal de 2014 à 2019 varie de plus du double selon les départements, s'échelonnant entre 2 433 € par habitant dans l'Allier à 6 462 € par habitant en Haute-Savoie. L'analyse de l'effort d'investissement selon les strates démographiques montre un niveau moindre dans les agglomérations de taille intermédiaire, un rôle moteur des métropoles et la part toujours importante des communes de moins de 20 000 habitants, désormais intégrées dans des ensembles intercommunaux plus larges (voir données détaillées en annexe n°7)¹¹⁶.

La médiane par habitant des dépenses réelles d'investissement du bloc communal s'établissait à 483,90 € en 2014 et 550,30 € en 2019, soit une progression moyenne de 2,6 % par an.

¹¹⁶ Pour cette analyse, les données prises en compte sont les dépenses réelles d'investissement médianes par habitant et par strate démographique. Pour chaque bloc communal, sont agrégées les dépenses réelles d'investissement de l'EPCI et de ses communes membres (budgets principaux et budgets annexes, avec neutralisation des flux croisés). Pour le classement par strate démographique des blocs communaux, la population prise en compte est celle de l'EPCI.

Graphique n° 6 : évolution annuelle des dépenses réelles d'investissement médianes par habitant par strate démographique



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

L'écart était de près de 46 % en 2014 entre la strate la plus faible et la strate la plus élevée¹¹⁷. Il était de 42 % en 2019¹¹⁸, ce qui ne peut cependant pas amener à conclure à une réduction des disparités. En effet, les blocs communaux de 10 000 à 20 000 habitants, qui enregistraient l'effort d'investissement le plus faible en début de période, ont connu un rattrapage par rapport à la médiane nationale. Cependant, leur poids dans le total des dépenses d'investissement a nettement diminué, sous l'effet des recompositions de la carte intercommunale suite à la loi NOTRe¹¹⁹. La part des blocs communaux de moins de 20 000 habitants dans le total des dépenses d'investissement est ainsi passée de 20 % à 9,8 % entre 2014 et 2019, ce qui limite l'impact de la progression des dépenses d'investissement par habitant de cette strate.

¹¹⁷ 436,10 euros pour les blocs communaux de 10 000 à 20 000 habitants et 635,57 euros pour les blocs communaux de plus de 300 000 habitants.

¹¹⁸ Niveau le plus faible : 515,82 € pour les blocs communaux de 20 000 à 50 000 habitants – niveau le plus élevé : 732,33 € pour les blocs communaux de plus de 300 000 habitants.

¹¹⁹ La loi NOTRe s'est traduite par le rattachement à des intercommunalités des communes qui demeuraient isolées, et par le regroupement, sauf exceptions, des EPCI de moins de 15 000 habitants.

Le dynamisme de l'investissement a été moindre pour les entités des strates intermédiaires. L'évolution a ainsi été sensiblement moins importante pour la strate de 100 000 à 300 000 habitants. En outre, en 2019, ce sont les blocs communaux de 20 000 à 50 000 habitants, particulièrement concernés par les recompositions intercommunales, qui présentent le niveau le plus faible, inférieur de 6 % à la médiane nationale. Leur part dans l'investissement total du bloc communal est en retrait de plus de 3 points par rapport à leur part dans la population. La structuration des intercommunalités organisée par la loi NOTRe n'a ainsi pas résolu le décrochage de cette catégorie.

Les blocs communaux de plus de 300 000 habitants, en particulier les métropoles, ont joué un rôle moteur. Leur part dans le total de l'investissement du bloc communal a fortement augmenté, passant de 20,2 % à 32,8 % du total entre 2014 et 2019. Sur l'ensemble de la période, cette catégorie a enregistré le niveau de dépenses par habitant le plus élevé. L'évolution des dépenses réelles d'investissement des blocs communaux de plus de 300 000 habitants apparaît atypique par rapport aux autres strates, avec une baisse plus importante et plus prolongée en début de période, puis une progression nettement plus rapide que la médiane nationale en 2018 et 2019 (augmentation de 12,8 % puis de 18,5 % de l'investissement par habitant, contre + 6,9 % puis + 11,4 % pour la médiane nationale). En 2019, le poids dans le total de l'investissement des blocs communaux de plus de 300 000 habitants est supérieur de 3,5 points à leur part dans la population. Ce rôle moteur a été principalement porté par le dynamisme de l'investissement des EPCI, alors que la part des communes les plus importantes a été en régression sur la période.

Il convient également de souligner la part toujours importante de l'investissement réalisé par les communes de moins de 20 000 habitants. Bien que ces communes soient désormais intégrées dans des EPCI de taille plus importante, elles portent en 2019 37,9 % des dépenses d'investissement du bloc communal, dont 21 % par les communes de moins de 3 500 habitants. Cette proportion a faiblement baissé, de moins d'un point, depuis 2014.

D - Une connaissance restreinte de l'objet des dépenses d'investissement

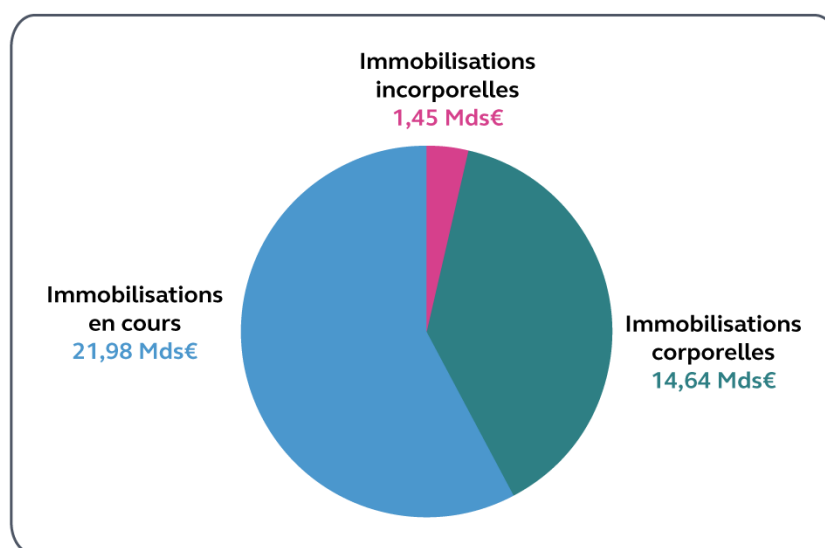
Les collectivités territoriales doivent budgéter et comptabiliser leurs dépenses et leurs recettes à la fois selon une nomenclature par nature et, sauf pour les communes de moins de 3 500 habitants, selon une nomenclature par fonction visant à identifier les politiques publiques concernées. L'ensemble de ces informations ne permet cependant de

disposer que d'une connaissance et d'une analyse restreintes de la destination des investissements.

1 - Les limites de la nomenclature par nature

Les nomenclatures comptables applicables au bloc communal classent les dépenses d'équipement en trois grandes catégories : immobilisations corporelles, immobilisations incorporelles et immobilisations en cours. Ces dernières regroupent les dépenses afférentes aux travaux ayant vocation à ne pas être finalisés à la clôture de l'exercice comptable. Les dépenses imputées en immobilisations en cours doivent ensuite être basculées, à l'achèvement des travaux, vers des comptes d'immobilisations incorporelles ou corporelles.

Graphique n° 7 : répartition des dépenses d'équipement du bloc communal par nature en 2019



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Alors que la majorité des dépenses d'investissement relèvent des immobilisations en cours¹²⁰, les différentes nomenclatures comptables régissant le bloc communal prévoient un niveau de détail limité pour cette

¹²⁰ 50,9 % en 2019, soit 57,7 % des seules dépenses d'équipement, les proportions étant similaires sur les autres exercices.

catégorie d'immobilisations. Par exemple, l'ensemble des dépenses de construction sont regroupées sur un compte unique, tout comme celles afférentes aux installations et outillages techniques, alors qu'elles recouvrent, pour les communes et les groupements, des champs extrêmement larges et diversifiés.

Les immobilisations en cours sont la catégorie qui a connu les fluctuations annuelles les plus fortes¹²¹, avec un rôle déterminant sur l'évolution globale des dépenses d'investissement du bloc communal. Si ce poste est représentatif du rythme de réalisation des grands projets d'investissement, sa déclinaison comptable limitée rend difficile la traçabilité de la destination par nature d'acquisitions et de travaux de la majorité des dépenses d'équipement. Selon la DGFIP, une réflexion pourra être engagée sur l'opportunité de détailler le niveau de granularité des comptes d'immobilisation en cours.

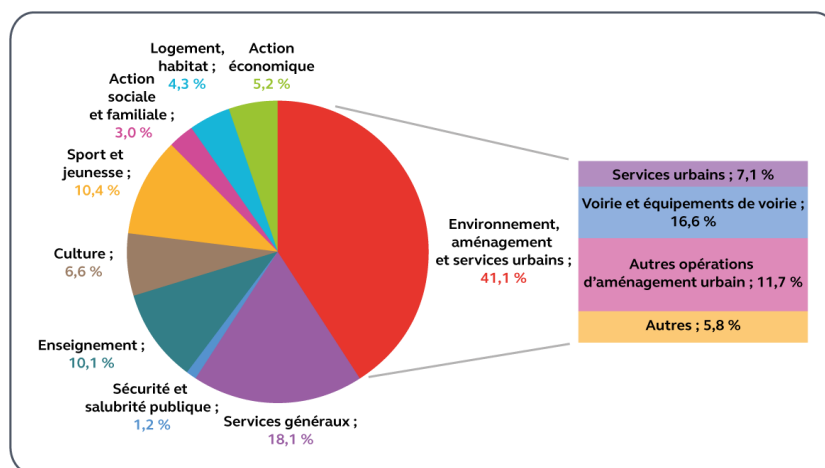
L'analyse des comptes par nature ne fournit ainsi qu'une information très générale sur l'objet des dépenses. Elle fait ainsi ressortir que les constructions ont constitué le premier poste d'investissement, avec 34,7 % du total, suivies des acquisitions de matériels techniques (32,1 %) et des acquisitions et aménagements de terrains (7,1 %). La part des immobilisations incorporelles dans le total des dépenses réelles d'investissement est demeurée faible, avec 3,2 % des dépenses cumulées de 2014 à 2019. Elle est cependant en progression rapide, de 8,5% par an en moyenne, tirée par celle des frais d'étude préalables à la réalisation d'investissements. L'analyse des subventions d'équipement versées (13,5 Md€ de 2014 à 2019) montre l'importance des financements croisés entre les EPCI et leurs communes membres, qui en ont représenté 20 %, soit des montants bien supérieurs aux subventions versées à l'État (3,5 %), aux départements (2,6 %) et aux régions (1,1 % du total). Les subventions aux organismes privés ont constitué 35,2% du total des subventions d'équipement versées. Les autres dépenses d'investissement (14,1 Md€ de 2014 à 2019) sont principalement constituées des opérations sous mandat et des créances sur les organismes publics, liées à la comptabilisation des différents flux de cofinancements (voir données détaillées en annexe n° 8).

¹²¹ Avec une baisse très accentuée en début de période (17,6 % en 2015 et 5,7 % en 2016), suivie d'une progression sur les trois années suivantes, particulièrement rapide en 2019 (+ 15,8 %).

2 - Une présentation fonctionnelle encore insuffisante

La nomenclature fonctionnelle offre une information financière précieuse mais encore insuffisamment précise pour mieux connaître le détail des investissements du bloc communal.

Graphique n° 8 : présentation fonctionnelle des dépenses réelles d'investissement du bloc communal au cours du cycle 2014-2019



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. Budgets principaux. Seules 75 % des dépenses réelles d'investissement des budgets principaux des communes et EPCI sont présentées selon la nomenclature fonctionnelle. Sont en particulier exclues les dépenses des communes de moins de 3 500 habitants

L'évolution des dépenses d'investissement classées par fonction montre une sensibilité très variable au rythme du cycle de mandat. Ainsi, les dépenses relatives aux « autres opérations d'aménagement urbain » ont régulièrement décliné en dix ans. Les dépenses relatives aux « services urbains » (éclairage public, transports urbains, etc.) paraissent relativement stables (voir données détaillées en annexe n° 9).

Le cycle de mandat est en revanche marqué concernant l'évolution des dépenses relatives à la culture et aux sports ainsi qu'à la voirie. Ces dépenses se sont réduites d'un tiers entre 2013 et 2016. Cette amplitude est moindre s'agissant des dépenses relatives au domaine scolaire. Les dépenses relatives aux services généraux connaissent une croissance de 2017 à 2019 mais étaient restées stables en 2012 et 2013.

Cette information financière est cependant limitée. En effet, seules 75 % des dépenses d'investissement des budgets principaux du bloc

communal sont réparties selon la nomenclature fonctionnelle. Si ce taux tend à progresser au cours de la dernière décennie (73,2 % en 2009 contre 76,8 % en 2020), les dépenses réelles d'investissement non renseignées représentaient 8,7 Md€ en 2019, montant comparable aux dépenses réelles d'investissement de l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants (8,5 Md€), dispensées de présenter leurs comptes selon cette nomenclature¹²².

En outre, cette ventilation par fonction exclut les budgets annexes. L'instruction M4 relative à la comptabilité des services publics à caractère industriel et commercial (eau, assainissement, mobilités) ne prévoit en effet pas de présentation fonctionnelle. Les dépenses réelles d'investissement inscrites aux budgets annexes représentaient 7,5 Md€ en 2019, ainsi exclus de l'analyse fonctionnelle.

Enfin, la structure de la nomenclature par fonction ne facilite pas la lisibilité de l'information financière. Ainsi, les dépenses de voirie et relatives aux opérations d'aménagement urbain sont codifiées en troisième niveau de détail alors qu'elles représentent plus de 28 % des dépenses réelles d'investissement du dernier cycle de mandat. La fonction « autres opérations d'aménagement urbain » a regroupé près de 12% des dépenses réelles d'investissement réalisées, sans autre niveau de précision.

L'exhaustivité et la précision du recensement de la destination des dépenses sont ainsi insuffisantes au regard des volumes financiers d'investissement réalisés par le bloc communal, ce qui constitue un frein à toute démarche de pilotage et d'évaluation. La généralisation en 2024 du référentiel budgétaire et comptable M57 représente une opportunité d'améliorer cette information.

E - Des bilans qui donnent une image inexacte du patrimoine

Les actifs immobilisés par les collectivités du bloc communal, ainsi que leur consolidation à l'échelle nationale, souffrent d'un défaut de

¹²² Articles L. 2312-3 et R. 2311-1 du CGCT. À la différence de la comptabilité analytique, destinée à dégager les coûts et les prix de revient de chaque service ou de chaque équipement, la nomenclature fonctionnelle permet uniquement de répartir, par secteur d'activité et par grande masse, les crédits ouverts au budget de l'organisme. Elle s'impose aux communes de 3 500 habitants et plus, celles-ci étant tenues de faire apparaître les crédits ouverts au budget sous forme d'une présentation croisée « *nature-fonction* ».

fiabilité. L'amélioration des bilans passe notamment par une meilleure responsabilisation des comptables locaux et ordonnateurs.

1 - Une absence de fiabilité des bilans

La persistance de règles spécifiques, liées en particulier aux subventions d'investissement et à l'amortissement, contribue au manque de fiabilité des bilans présentés par les collectivités du bloc communal.

a) Une connaissance imparfaite de la valeur des actifs des collectivités du bloc communal

De 682,5 Md€ au 31 décembre 2013, la valeur du patrimoine du bloc communal¹²³, nette des amortissements et provisions pour dépréciations, est passée à 868,3 Md€ au 31 décembre 2019¹²⁴, soit une hausse de 27,2 %, imputable à la fois aux immobilisations corporelles (+ 27,2 %), ce poste représentant environ les trois quarts de l'actif immobilisé net des amortissements et provisions pour dépréciations, et aux immobilisations en cours (+ 10,8 %). La part de ces dernières dans l'actif immobilisé net a décru, de 15,2 % fin 2013 à 13,3 % fin 2019 et 12,6 % fin 2020. Au 31 décembre 2020, l'actif immobilisé net s'est élevé à 893,1 Md€ (voir détail en annexe n°10).

Les immobilisations incorporelles nettes ont nettement augmenté, tant en valeur absolue (de 18,9 Md€ fin 2013 à 29,7 Md€ fin 2019 et 31,4 Md€ fin 2020) qu'en proportion de l'actif immobilisé net (de 2,8 % à 3,5 %) en raison d'une progression des subventions d'équipement versées, lesquelles représentaient 78,5 % de ce poste au 31 décembre 2020. Les frais d'études ont également pesé, témoignant du lancement de projets d'investissements.

La croissance des immobilisations corporelles s'explique par l'évolution de deux éléments constituant 51 % de ce poste au 31 décembre 2020 : les constructions (311,4 Md€ fin 2020 contre 238,6 Md€ 7 ans plus tôt) et les réseaux et installations de voirie (164 Md€ contre 124 Md€). Les

¹²³ Le patrimoine du bloc communal comprend également les immobilisations financières et les immobilisations mises à disposition, dont le montant est limité par rapport aux immobilisations incorporelles, corporelles et en cours.

¹²⁴ À titre de comparaison, fin 2019, l'actif immobilisé de l'État s'élevait à 899 Md€.

prises aux normes réalisées en application de différentes obligations légales en constituent l'une des explications¹²⁵.

*b) La particularité de l'inscription en immobilisation
des subventions d'investissement versées*

Une particularité notable du secteur public local au regard du plan comptable général est la comptabilisation de « subventions d'équipement » en immobilisations incorporelles (24,8 Md€ en valeur nette en 2020, soit 78 % des immobilisations incorporelles), au motif que l'entité dispensatrice est réputée pouvoir en contrôler l'utilisation et en suivre le lien avec l'équipement acquis ou créé par le bénéficiaire¹²⁶.

Cette justification ne résout pas les contradictions induites par ce traitement comptable dérogatoire. En effet, l'inscription aux actifs de deux organismes publics d'un même montant d'investissement¹²⁷ entraîne une surestimation du niveau des immobilisations consolidées, amplifiée au sein d'un EPCI par le mécanisme des fonds de concours.

En outre, la charge générée par l'attribution de la subvention est étalée dans le temps, selon la durée de l'amortissement applicable, ce qui a pour effet de ne pas obérer immédiatement le résultat de fonctionnement de l'intégralité du versement. L'impact budgétaire annuel de cet amortissement peut être neutralisé en totalité ou en partie sous réserve d'une décision prise chaque année par l'assemblée délibérante lors du vote du budget primitif. La collectivité est alors exonérée de l'obligation de dégager un autofinancement.

Au regard des distorsions qu'il entraîne sur l'actif des collectivités, ce principe comptable apparaît contestable, d'autant que les subventions d'équipement des collectivités ne diffèrent pas fondamentalement des subventions des autres acteurs économiques.

Cependant, la dérogation offerte aux entités du secteur public local s'explique moins par une logique de comptabilité patrimoniale que par les

¹²⁵ Outre la loi du 11 février 2005, qui avait fixé un délai de 10 ans pour rendre accessibles les bâtiments recevant du public, et celle du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, la prévention des risques liés à l'amiante, au plomb ou encore à la légionellose impose des travaux.

¹²⁶ Ce principe est posé par le recueil des normes comptables des entités publiques locales du conseil de normalisation des comptes publics et intégré dans l'instruction budgétaire et comptable M57.

¹²⁷ Inscription de la subvention d'équipement à l'actif de la collectivité dispensatrice, de l'équipement lui-même à l'actif de la collectivité subventionnée.

spécificités des budgets locaux, décomposés en sections de fonctionnement et d'investissement, par les règles d'équilibre associées et par le souci de leur permettre de financer des opérations par l'emprunt.

c) Un amortissement trop partiel des actifs

L'amortissement d'un actif traduit, dans les comptes de la collectivité, la perte dans le temps de ses avantages économiques et de son potentiel de service. Or, les collectivités et EPCI du bloc communal sont confrontés à une disparité et une limitation des règles d'amortissement selon les catégories de collectivités, et incidemment selon les nomenclatures comptables (M14, M57 et M4) qui altèrent la sincérité de leurs comptes ainsi que celle des données consolidées.

Selon les dispositions du CGCT, les communes de moins de 3 500 habitants, qui relèvent de l'instruction M14, n'ont pas l'obligation d'amortir leurs immobilisations à l'exception des subventions d'équipement versées, des réseaux et installations des services publics de l'eau potable et de l'assainissement collectif¹²⁸. L'amortissement des immobilisations est une dépense obligatoire¹²⁹ pour les autres communes et groupements, applicable uniquement aux acquisitions postérieures au 1^{er} janvier 1996 et à l'exception notable des terrains, des bâtiments publics non productifs de revenus, de la voirie et des œuvres d'art. De fait, les deux postes les plus significatifs des actifs corporels, à savoir les constructions et les éléments de voirie, malgré leur durée de vie limitée, se caractérisent par un faible niveau d'amortissement et de dépréciation¹³⁰.

En revanche, le CGCT impose aux métropoles¹³¹, régies par l'instruction M57, une obligation d'amortissement des bâtiments, tandis que les l'instruction M4 relative aux comptabilités des services publics industriels et commerciaux ne prévoit pas d'exemption¹³².

¹²⁸ Article L. 2321-2, 16° du CGCT.

¹²⁹ Article L. 2321-2, 27° du CGCT.

¹³⁰ 16,6 Md€ pour 328 Md€ de constructions en valeur brute et 3 Md€ pour 167 Md€ pour les réseaux et installations de voirie en valeur brute au 31 décembre 2020 (cf. annexe n° 10).

¹³¹ Article D. 5217-20 du CGCT.

¹³² « En ce qui concerne les services publics industriels et commerciaux, ils ne peuvent se dispenser d'une comptabilisation de l'amortissement des équipements qu'ils utilisent, puisqu'ils interviennent dans un champ d'action ouvert à la concurrence. Ils doivent dès lors tenir une comptabilité conforme aux principes fixés par le plan comptable général et définie par l'instruction comptable M4 ». Réponse du Secrétariat d'État chargé du commerce extérieur, JO Sénat du 30/04/2008 p. 1823

À terme, le projet de nouveau recueil des normes comptables applicable aux entités publiques locales prévoit d'étendre l'obligation d'amortissement au domaine de la voirie à compter de 2024. Les conditions de réalisation de l'équilibre budgétaire de la section de fonctionnement, contrainte inexistante pour les comptes de l'État ou des entreprises, en seront nécessairement affectées. En effet, l'accroissement des dotations aux amortissements augmente, pour chaque collectivité, le niveau minimal de son autofinancement au profit de sa section d'investissement. Cependant, en 2019, les dotations aux amortissements inscrites aux budgets primitifs des organismes du bloc communal représentaient 5,4 Md€ (dont 2,1 Md€ liés aux subventions d'équipements), soit plus du quart du montant de l'épargne brute (19,1 Md€).

Au total, la mise à jour des comptes d'immobilisations en cours n'en est encore qu'à ses prémices. Dès lors qu'une partie du patrimoine n'est pas amortie, une réserve mérite d'être formulée sur le niveau de l'actif net du bloc communal.

De surcroît, l'absence de dépréciation des actifs non amortissables conduit naturellement à une surévaluation du patrimoine des entités du bloc communal, impossible à quantifier. La recherche d'une image fidèle du patrimoine générera une forte contraction de leur bilan, tant pour l'actif immobilisé que pour les fonds propres. Dans la mesure où, au-delà d'une certaine date, le coût historique des actifs anciens n'est plus connu par les ordonnateurs et les comptables, ce qui peut avoir une incidence sur les comptes pour les actifs n'ayant jamais été amortis, ceux-ci mériteraient de donner lieu au calcul d'un coût de remplacement pour justifier leur valeur comptable.

2 - Une lisibilité comptable pouvant être améliorée par une révision des procédures locales de gestion

La qualité des échanges entre l'ordonnateur et le comptable est déterminante, le premier devant justifier toute immobilisation en cours sans mouvement depuis plusieurs années, tandis que le second prend son attachement pour élaborer l'état de l'actif permettant de justifier les soldes des comptes¹³³. Malgré des contacts quotidiens entre ceux-ci, un travail reste à accomplir afin d'améliorer la lisibilité des comptes.

¹³³ Instruction du ministère de l'Intérieur NOR INTB1501664J du 27 mars 2015 relative aux modalités de recensement des immobilisations et à la tenue de l'inventaire et de

a) Une lisibilité des comptes d'immobilisations perfectible

La lisibilité des comptes des entités du bloc communal pâtit d'inventaires physiques et comptables restant à fiabiliser et de la persistance de sommes d'origine ancienne, imputées sans justification à des comptes d'immobilisations en cours. Les CRC constatent trop fréquemment, lors de contrôle de collectivités, l'absence d'un inventaire physique fiable et formalisé, en cohérence avec la comptabilité. Lorsque celui-ci existe, son exhaustivité n'est pas garantie, compte tenu des incertitudes liées à la gestion externalisée de certains biens et de la complexité des règles relatives à la propriété des équipements afférents aux compétences transférées vers les intercommunalités. Le recollement entre inventaire comptable de l'ordonnateur et état de l'actif conçu par le comptable demeure insuffisant. Ce recollement subit en outre des difficultés techniques récurrentes lors de la transmission périodique au comptable des fiches d'immobilisations, dans le cadre du protocole d'échanges standardisés de données. Ainsi, le constat de la Cour relatif aux métropoles¹³⁴ demeure valable pour de nombreuses entités du bloc communal. Les CRC confirment la présence de discordances significatives entre l'inventaire comptable établi par l'ordonnateur et l'état de l'actif (**commune de Saint-Quentin, communauté de communes Flandres-Lys**).

Ces défauts du processus de rapprochement entre inventaire comptable de l'ordonnateur et état de l'actif sont accentués par une connaissance parfois parcellaire de leur patrimoine par les collectivités. Alors que certaines assurent un suivi précis (**commune de Caen, communauté urbaine de Caen-la-Mer**), d'autres ont une connaissance lacunaire et désorganisée, reposant sur des documents disparates (**commune de Saint-Martin**). Régulièrement a été constatée l'inexistence d'inventaire physique et de système d'information patrimonial. Certaines collectivités ont engagé une importante remise à niveau à l'occasion d'audits portant sur l'ensemble de leurs biens (**commune de Meyzieu**).

En outre, malgré l'instauration de mises à jour de l'inventaire au même moment que la saisie des mandats de dépense, le retard dans l'intégration des immobilisations en cours vers des comptes d'immobilisations corporelles définitives perdure. Le phénomène

l'état de l'actif pour les instructions budgétaires et comptables M14, M52, M57, M71 et M4, guide des opérations d'inventaire de juin 2014 du Comité national de fiabilité des comptes locaux et, enfin, guide comptable et budgétaire des opérations patrimoniales de 2017.

¹³⁴ Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales 2020, fascicule 3*, décembre 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

s'explique partiellement par les délais d'établissement des décomptes généraux et définitifs, suite à la livraison des travaux, et de restitution des sûretés aux attributaires des marchés correspondants, ou encore par la non-régularisation d'avances et acomptes sur commandes versés à des fournisseurs d'immobilisations, comme pour la **commune de Saint-Ouen-sur-Seine** (3,2 M€ environ fin 2019 correspondant à des avances versées à une société d'économie mixte locale dans le cadre d'une convention signée en 1986). Toutefois, la plupart des immobilisations en cours restent sans justification dans les comptes d'affectation provisoires, plusieurs mois ou années après leur mise en service dans les comptes définitifs d'immobilisations.

*b) Des procédures de gestion au plan local
pouvant encore être améliorées*

Les observations formulées par les CRC aux ordonnateurs dans le cadre des examens de gestion et les communications administratives adressées aux comptables publics des entités du bloc communal en témoignent.

Au cours de la période 2014-2020, les échanges entre ordonnateur et comptable se sont développés, encadrés le cas échéant par des conventions de service instituant un contrôle allégé partenarial des dépenses. Les contrôles internes aux services des ordonnateurs de plus grande taille ont été renforcés grâce à une structuration de la chaîne financière et comptable, de l'engagement au mandatement, induite par la dématérialisation, à partir de 2017, des factures présentées par les entreprises de plus de 5 000 salariés ou ayant un chiffre d'affaires supérieur à 1,5 Md€¹³⁵. En outre, les groupements à fiscalité propre créés dans le cadre de la réforme territoriale par fusion d'EPCI ou extension à des communes ont harmonisé les pratiques comptables et informatiques.

Pour autant, la connaissance lacunaire des réseaux de voirie, d'eau, d'assainissement et d'énergies entraîne une sous-estimation de leur valeur brute. Celle-ci est accrue pour les EPCI ayant connu des élargissements de périmètre lors de la mise en œuvre de la réforme territoriale, par suite de déperditions d'informations patrimoniales ou comptables.

En outre, les entités du bloc communal sont rarement en mesure de justifier la valeur historique des installations et réseaux de voirie. En 2013, la

¹³⁵ Ordonnance n°2014-697 du 26 juin 2014 portant obligation de dématérialisation des factures à destination du service public pour les collectivités publiques, établissements publics locaux d'enseignement.

Cour a pu faire un constat similaire dans le cadre d'une enquête relative à la distribution publique d'électricité, les communes ayant souscrit des concessions avec Enedis ne disposant pas toujours de données relatives aux biens concédés. En dépit de recommandations formulées en 2012, la **commune de Mons-en-Barœul** n'a procédé à aucun recensement au motif que la **métropole européenne de Lille**, dont elle est membre, a repris de plein droit la compétence de distribution d'électricité en 2015. Des « réseaux d'électrification », valorisés 8,2 M€, figurent toujours à son actif et à son inventaire, sans justification comptable d'un transfert de propriété à la métropole qui, en sa qualité de propriétaire, devrait en assurer l'amortissement.

**

L'effet d'entraînement de l'investissement du bloc communal sur l'ensemble de l'investissement public s'est confirmé au cours du dernier mandat 2014-2019. L'amplitude de ce cycle a été plus marquée qu'auparavant, avec une baisse sensible de l'investissement en 2014 et 2015. La part des EPCI a faiblement progressé et les divergences territoriales ont persisté, en dépit des réorganisations issues de la loi NOTRe.

L'information financière délivrée aux assemblées délibérantes et aux citoyens sur le contenu de ces choix d'investissement demeure insuffisante. La catégorie des immobilisations en cours perturbe la compréhension des comptes locaux. Le quart des investissements du bloc communal portés sur les budgets principaux échappe encore à la présentation fonctionnelle. Pour leur part, les bilans des collectivités ne reflètent que très imparfaitement l'état de l'actif immobilisé, notamment en raison des règles spécifiques liées aux subventions d'équipement et aux amortissements, mais aussi d'un rapprochement entre inventaire physique et inventaire comptable qui reste difficile.

II - Une structuration de la maîtrise d'ouvrage à poursuivre

Le rôle de maître d'ouvrage des collectivités du bloc communal, c'est-à-dire leur capacité de programmer, concevoir et mettre en œuvre des projets d'investissement (cf. annexe n° 11), s'est structuré et consolidé depuis la loi du 12 juillet 1985 dite « loi MOP »¹³⁶. L'efficacité de cette

¹³⁶ Loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

maîtrise d'ouvrage repose sur la capacité de la collectivité à appréhender un processus allant de la décision d'investir et des choix de financement à la conduite de l'opération.

A - Des décisions inégalement préparées et programmées

La spécificité de la maîtrise d'ouvrage territoriale est d'articuler, au sein de la gouvernance, une mission d'assistance et de conseil technique et financier de la part des services et la fonction d'orientation et d'arbitrage politique des élus. Les pratiques et les modes d'organisation sont hétérogènes mais tendent néanmoins à se structurer autour d'outils de régulation comme les plans pluriannuels d'investissement et d'usages régulièrement encouragés par les juridictions financières, tant relatifs à la phase de décision qu'à la préparation de celle-ci.

1 - Une mise en œuvre hétérogène des prérequis d'une stratégie d'investissement

Les juridictions financières ont relevé parmi les collectivités contrôlées une hétérogénéité de pratiques, tant relatives à la mise en place de schémas sectoriels, aux méthodes d'évaluation du coût des opérations envisagées et de leur incidence en frais de fonctionnement qu'à leur articulation dans des dispositifs de contractualisation.

a) L'agrégation de divers schémas sectoriels

Les juridictions financières ont fait le constat du caractère parcellaire des stratégies patrimoniales des collectivités contrôlées, sans que ne soient définis des documents faîtières. Ce morcellement traduit une approche pragmatique de collectivités privilégiant la construction de schémas thématiques (**communauté d'agglomération Hérault Méditerranée, commune de Beaupréau-en-Mauges**). Cette approche a permis à des EPCI d'entretenir une dynamique collective.

La sédimentation de divers schémas thématiques pose néanmoins la question de la cohérence de l'action de la collectivité. Ainsi, l'articulation des nombreux documents stratégiques de la **commune de Niort et de la communauté d'agglomération du Niortais** avec leurs PPI n'est pas évidente. En l'absence d'articulation, la conformité des choix d'investissement d'une collectivité avec un document opposable comme le

schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET) ne peut être garantie.

L'absence de stratégie globale peut s'expliquer par une situation financière tendue empêchant la réalisation de projets d'envergure (**communauté de communes Avallon-Vézelay-Morvan**), une ingénierie interne limitée (**communauté de communes Flandre-Lys**) ou une absence de projet de territoire, document facultatif¹³⁷ néanmoins déterminant dans les relations avec les communes membres (**communauté d'agglomération Grand Paris du Sud-Essonne-Sénart, communauté de communes de Mellois-en-Poitou**). Pour autant, les EPCI dotés d'un projet de territoire n'ont pas tous élaboré une stratégie d'investissement.

b) L'insertion encore partielle des stratégies d'investissement dans la stratégie nationale bas carbone

Le déploiement des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et des politiques d'investissement qui y sont associées est un élément structurant de la mise en œuvre dans les territoires de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC)¹³⁸. La SNBC fixe depuis 2015 une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'économie nationale, visant une neutralité carbone en 2050. Cette stratégie sollicite la mobilisation des collectivités territoriales auxquelles elle reconnaît la responsabilité de 75 % de ses orientations¹³⁹. Au regard de leurs compétences, la contribution des collectivités du bloc communal se concentre sur les secteurs du bâtiment et des transports. L'articulation avec

¹³⁷ Promu à l'origine par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) de 1999, dite loi Voynet, le projet de territoire n'a pas été rendu obligatoire.

¹³⁸ Loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et la croissance verte. La stratégie nationale bas-carbone définit une succession de « budgets carbone » pluriannuels, exprimant des plafonds d'émission de gaz à effet de serre par secteurs d'activité. La loi a par ailleurs rendu obligatoire l'adoption d'un PCAET pour les EPCI de plus de 20 000 habitants. Les PCAET décrivent une trajectoire en termes d'émission de gaz à effet de serre pour chaque territoire ainsi que les actions prévues à court terme par les acteurs locaux pour s'y inscrire.

¹³⁹ La SNBC suit ainsi une appréciation du GIEC. Une étude de l'OCDE évalue quant à elle à 90 % la part des investissements publics concernant le domaine climatique et environnemental qui sont portés en France par les échelons locaux, contre 68 % en Allemagne ou 60 % en Italie. OCDE – *Case Study – Key Findings Financing climate objectives in cities and regions to deliver sustainable and inclusive growth*, 2019, disponible sur www.oecd.org.

les objectifs nationaux et la mise en œuvre concrète des plans demeure en attente d'indicateurs.

Le projet « La Rochelle Territoire Zéro Carbone en 2040 » de la **communauté d'agglomération de La Rochelle** s'appuie ainsi sur une programmation pluriannuelle. Les CRC ont cependant parfois constaté les difficultés des collectivités à définir une déclinaison opérationnelle des objectifs affichés, en dépit de leur ambition (**métropole de Rouen**, dont le PCAET de 2018 fédère non seulement l'EPCI et les communes mais aussi des grands acteurs institutionnels et économiques ; **communauté urbaine du Grand Paris Seine et Oise**, qui a cependant adopté en 2019 un schéma directeur cyclable ambitieux).

Ce cadre a pu être le moyen pour les EPCI naissants d'asseoir la légitimité de leur intervention auprès des communes et des habitants. À sa création, **Challans-Gois-Communauté** a dû conduire des projets d'investissement déjà décidés par les communautés de communes préexistantes. La nouvelle communauté de communes a cependant construit son projet de territoire et son premier PPI 2018-2021 non seulement en les articulant avec le programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) 2014-2019 de la Baie de Bourgneuf et le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) 2018, mais également en identifiant grâce à son PCAET des secteurs à forts enjeux environnementaux comme la rénovation de l'habitat, les transports et les pistes cyclables ou la réhabilitation des déchèteries.

L'AdCF estime que seuls 11 % de l'ensemble des intercommunalités ont adopté leur PCAET¹⁴⁰. D'un point de vue opérationnel, les contrats de transition écologique ont proposé un premier cadre contractuel entre 180 EPCI et l'État consacré aux démarches de transition écologique. La mise en place du plan de relance s'appuyant sur des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) devrait contribuer à accélérer les politiques environnementales territoriales.

Afin de progresser dans l'élaboration d'une méthode d'évaluation permettant d'orienter la politique d'investissement des collectivités dans un sens favorable aux enjeux climatiques, France Urbaine indique avoir été partie prenante d'une démarche associant cinq métropoles et villes¹⁴¹.

¹⁴⁰ Un grand nombre de démarches en cours n'auraient cependant pas encore abouti.

¹⁴¹ La métropole de Lille, l'Eurométropole de Strasbourg, la métropole de Lyon, la Ville de Paris et la Ville de Lille. La démarche a été pilotée par I4CE. Dans cette méthode sont incluses dépenses d'investissement et de fonctionnement. I4CE, *Évaluation climat des budgets locaux : objectifs et démarches*, novembre 2020, disponible sur www.I4CE.org

Celle-ci constitue une première étape dans la construction d'une méthode de « budgétisation verte » adaptée aux collectivités.

c) Le dynamisme des contractualisations territoriales

Les stratégies d'investissement des collectivités s'articulent avec les dispositifs de contractualisation proposés par l'État ou ses opérateurs (cf. annexe n° 13), les régions et les départements. À l'occasion de leurs contrôles, les CRC ont constaté en particulier l'effet d'entraînement suscité par le plan national « action cœur de ville » sur les programmes d'aménagement de plusieurs villes bénéficiaires au cours du précédent mandat.

Si le contenu des contractualisations territoriales des régions est hétérogène, elles confortent le rôle de l'EPCI comme interlocuteur privilégié et son positionnement vis-à-vis des communes membres au titre d'une ingénierie de projet. Le contrat territorial¹⁴² entre la **communauté d'agglomération Hérault Méditerranée** et la région Occitanie a ainsi été le cadre permettant la conclusion de contrats bourg-centre avec cinq communes.

La **communauté d'agglomération bergeracoise** a développé une politique de contractualisation dans une stratégie d'optimisation de sa recherche de cofinancements. L'EPCI est ainsi signataire d'un contrat de ruralité, d'un contrat de ville, d'un contrat de transition écologique, d'un contrat territorial unique avec la région, d'un contrat de dynamisation et cohésion du grand Bergeracois et d'un contrat de projets territoriaux avec le département de la Dordogne. L'EPCI est en outre lauréat du programme « action cœur de ville ». L'absence d'un projet de territoire de l'EPCI rend dès lors peu lisible l'accumulation de ces dispositifs de contractualisation.

d) L'estimation de l'enveloppe financière prévisionnelle des opérations

La qualité de l'estimation initiale de l'enveloppe financière prévisionnelle¹⁴³ et des délais de réalisation des opérations est un élément majeur de la maîtrise d'ouvrage. L'évaluation préalable des coûts

¹⁴² Signé en 2019 pour trois ans, ce contrat territorial permet d'articuler sept objectifs stratégiques définis par la communauté d'agglomération avec le dispositif d'aide de la région et les fonds structurels européens.

¹⁴³ L'article L. 2421-3 du code de la commande publique consacre cette enveloppe financière prévisionnelle comme une obligation du maître d'ouvrage.

d'opération est parfois insuffisante (**Eurométropole de Strasbourg**). Cette estimation peut s'appuyer en partie sur une expertise externe du coût de la construction (**communauté de communes du Provençois**).

L'insuffisance des études techniques préalables peut conduire à des écarts de coûts significatifs. Ainsi, la **commune de Clisson** a dû faire face pour ses trois opérations principales du dernier mandat à une différence notable entre l'estimation initiale du coût des opérations et le résultat des appels d'offre. La commune a ainsi renoncé à certains éléments du programme de sa salle multifonctions, dont le coût final d'opération a toutefois atteint 4,3 M€ contre 3,4 M€ prévus initialement. Il est délicat d'apprécier la part relative à un défaut de l'estimation économique initiale et celle relative à une évolution des prix du marché, voire à des offres anormalement élevées. Pour autant, la réalisation préalable d'un diagnostic concernant son restaurant scolaire aurait permis à la commune de constater que le projet initial de réhabilitation était insuffisant, comme l'a révélé un audit sanitaire en cours d'opération, obligeant la collectivité à mettre en œuvre une reconstruction.

La **commune de Sélestat** a conduit au cours du dernier mandat les travaux de restructuration de sa bibliothèque humaniste, dont une partie de la collection est classée par l'UNESCO. Le coût des travaux a atteint 14,3 M€, contre 9,7 M€ initialement prévus. La livraison des travaux a été décalée de 2015 à 2018. Cette évolution est liée à la nécessité de se conformer aux normes parasismiques, à la découverte d'amiante et de plomb et à des travaux muséographiques plus coûteux. Ces aspects auraient dû être anticipés au cours des études préalables. En outre, le programme muséographique approuvé en 2014 était incompatible avec le budget prévu.

Une mauvaise évaluation initiale des délais nécessaires au lancement des nouveaux projets (études, autorisations administratives, passation des marchés, suspension des travaux au cours de l'été, etc.) peut également être la cause d'une sous-consommation des crédits d'investissement (**communauté d'agglomération Hérault Méditerranée**).

e) Une anticipation des frais de fonctionnement induits à développer

Les démarches d'évaluation des coûts de fonctionnement engendrés par les opérations importantes sont fortement recommandées par les juridictions financières, en particulier pour les collectivités de taille importante (**commune de La Rochelle, communauté d'agglomération de La Rochelle**).

Depuis 2016, la présentation d'une étude relative à l'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement est devenue obligatoire pour toute opération exceptionnelle d'investissement dépassant un certain seuil¹⁴⁴. Cette obligation n'est pas toujours mise en œuvre, comme l'illustre le centre aquatique de la **communauté d'agglomération du Libournais**.

Certaines collectivités, telle la **commune de Meyzieu**, développent une approche en coût global incluant les coûts et les économies de fonctionnement générés, lors de la définition du programme fonctionnel des projets d'équipement. Cette approche permet aux élus d'arbitrer des scénarios différents. La mise en place d'une démarche systématique de fiches de suivi par investissement et de tableau de bord se heurte cependant à leur tenue dans le temps (**communauté d'agglomération Cap Atlantique**).

Des estimations peuvent également être réalisées de manière ponctuelle au regard de la particularité d'un nouvel équipement (**communauté de communes de Challans-Gois-Communauté** pour des centres aquatiques ; **commune de Sélestat** s'agissant de la bibliothèque humaniste).

2 - Un processus décisionnel conduit par les exécutifs locaux

Les exécutifs locaux ont la responsabilité de conduire les politiques d'investissement. Pour autant, les assemblées délibérantes doivent être en mesure de jouer leur rôle d'approbation et de contrôle. Au cours du dernier mandat, la gouvernance locale a ménagé une place plus importante à la consultation des habitants.

a) La fonction motrice des exécutifs locaux

Les exécutifs locaux ont la responsabilité de conduire le programme d'investissement du mandat. L'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales reconnaît d'ailleurs au maire la charge de « diriger » et de « passer [...] les adjudications des travaux communaux », dans le cadre des décisions du conseil municipal. Le processus de décision de l'investissement public local privilégie ainsi un principe d'efficacité.

Les assemblées délibérantes approuvent les budgets annuels permettant l'ouverture de crédits d'investissement. Il appartient à l'exécutif

¹⁴⁴ Articles L.1611-9 et D.1611-35 du code général des collectivités territoriales. Selon la taille des collectivités, ce seuil est exprimé en fonction des recettes réelles de fonctionnement ou en valeur.

de la collectivité de présenter un projet de budget annuel et donc d'opérer préalablement les arbitrages nécessaires. L'exécutif est compétent pour définir le processus de cet arbitrage politique et l'élargir le cas échéant aux différentes commissions. Ce travail de recensement des besoins par les services, de proposition de priorités par les directions générales et d'arbitrage par les maires ou les présidents d'EPCI intègre fréquemment des phases de validation et de priorisation confiées aux commissions thématiques et aux commissions des finances (**commune de La Baule-Escoublac**).

Une mauvaise articulation entre la gouvernance d'une collectivité et les services pénalise sa capacité d'investissement. La **communauté de communes du Limouxin** a peu investi au cours du mandat et la préparation de nouveaux projets par les services a été faible : les opérations en cours sont des projets qui étaient déjà portés par les anciens EPCI fusionnés. Les services, notamment les services techniques, sont exclus du processus décisionnel, qui est concentré autour du président. Faute d'implication des services, la complexité technique du projet emblématique d'équipement culturel, porté par le maire, a mal été appréhendée en amont et le projet a été décalé dans le temps.

b) Une information hétérogène des assemblées délibérantes

Si les assemblées délibérantes ont la charge d'approuver le budget annuel, elles doivent chaque année débattre des orientations budgétaires et des orientations envisagées pour le programme d'investissement¹⁴⁵. Le vote prévu à l'occasion de la présentation du rapport prend acte de la tenue du débat mais ne porte pas sur le contenu du rapport.

Ce document d'orientations peut constituer une synthèse du plan pluriannuel d'investissement (**communauté d'agglomération de Cap Atlantique**).

Au cours de leur examen des rapports présentés en appui des débats d'orientation, les CRC ont identifié de nombreuses insuffisances : absence

¹⁴⁵ L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales prévoit, pour les communes de plus de 3 500 habitants et leurs établissements publics administratifs, la présentation annuelle à l'organe délibérant d'un rapport sur les orientations budgétaires incluant les engagements pluriannuels envisagés. Ce rapport comprend notamment (article D. 2312-3) les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes d'investissement ainsi que la présentation, pour les engagements pluriannuels, des orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le cas échéant, le rapport présente les orientations en matière d'autorisations de programme. Cette présentation est mise en regard d'une évaluation de l'évolution de l'épargne brute et du niveau d'endettement.

de tableau prospectif des principaux investissements accompagné des hypothèses de cadrage budgétaire (**communauté de communes de Liffré Cormier Communauté**), présentation limitée à quelques projets (**communauté de communes de la Côte d'émeraude, commune de Biguglia**), volet prospectif pouvant être approfondi (**communauté d'agglomération de Châteauroux métropole**).

Parfois, les documents présentés sont dépourvus de caractère pluriannuel et ne relèvent que de l'année à venir (**commune de La Rochelle**). Ils ne sont ni chiffrés ni séquencés dans le temps (**commune de Vendôme, communauté d'agglomération Territoires Vendômois**).

En outre, la présentation des orientations de la programmation des investissements doit être renouvelée et mise à jour chaque année, ce qui n'est pas toujours le cas (**commune de Bastia**). L'assemblée délibérante doit être informée d'évolutions majeures du programme d'investissement liées à la progression substantielle du coût des principales opérations ainsi qu'au glissement des calendriers de réalisation (**commune de Clisson**).

L'assemblée délibérante de la **métropole européenne de Lille** n'a pu exercer un véritable contrôle sur un engagement financier pourtant majeur (144,8 M€) de la métropole. L'exécutif a privilégié à la reconstruction de son siège administratif, initialement envisagée, la cession de celui-ci, devenu vétuste, et le recours à une location d'immeuble. Ce choix a été réalisé de manière précipitée, sans présentation d'alternative et sur la base d'une approche économique incomplète et sous-évaluée. La CRC a regretté que l'engagement financier correspondant échappe à l'obligation d'étude d'impact, n'étant pas considéré comme une dépense d'équipement. En outre, le recours au parc locatif – par simple arrêté de l'exécutif en vertu de ses délégations - a eu pour effet, en dépit de la durée et du montant de l'engagement financier, de priver l'assemblée délibérante d'un contrôle effectif.

c) Une implication grandissante des habitants

Au cours de leurs contrôles, les CRC ont pu observer la généralisation des démarches de concertation autour de la définition de documents stratégiques ou d'opérations d'investissement. Ainsi, la définition des actions du PCAET de la **communauté de communes du Provinois** a donné lieu à des ateliers participatifs avec les habitants. La **commune de Douai** a mis en place fin 2014 10 conseils de quartier, composés d'habitants, d'associations et d'acteurs économiques, qui sont associés lors de la définition des projets d'investissement et d'aménagement. La commune a également lancé une consultation sur son

site internet auprès des habitants pour choisir une option de rénovation de l'éclairage public.

Ces initiatives n'ont toutefois pas toujours d'effet sur la prise de décision. Ainsi, la démarche de concertation avec les habitants de la **communauté de communes d'Orthez Lacq** pour la requalification d'un espace public n'a pas pour autant influencé le programme de l'opération.

Le dernier mandat a par ailleurs connu un développement des outils de budget participatif, orientés sur des projets d'investissement, pour des montants encore modestes. 80 communes étaient engagées dans cette démarche en 2018 contre 6 communes en 2014¹⁴⁶. Dans le cadre de ces démarches, les communes consacrent des enveloppes spécifiques au sein de leur budget d'investissement¹⁴⁷. Les habitants sont à la fois sollicités pour élaborer et présenter des projets d'investissement puis pour sélectionner¹⁴⁸ les projets qui seront mis en œuvre par la ville. Un réseau national s'est constitué autour de quatre villes expérimentatrices (Rennes, Paris, Montreuil et Grenoble) pour faire respecter la qualité des processus de participation autour de « principes fondamentaux ».

3 - La programmation pluriannuelle des investissements, support des arbitrages politiques en cours de mandat

L'emploi de plans pluriannuels d'investissement (PPI) s'est développé au cours des dernières années, sans toutefois être encore généralisé¹⁴⁹ et sans homogénéité en termes de périmètre et de méthode. Sur un même territoire, EPCI et communes membres sont appelés à disposer de leur propre PPI, en fonction de leur champ de compétence et de la définition de l'intérêt communautaire. La mise à jour annuelle de ces documents internes permet de croiser contraintes opérationnelles, financières et arbitrages de l'exécutif local. Les PPI apparaissent

¹⁴⁶ Fondation Jean-Jaurès, *Budgets participatifs : la nouvelle promesse démocratique ?*, octobre 2018, disponible sur www.jean-jaures.org

¹⁴⁷ Selon les sites internet de grandes villes concernées, la Ville de Paris indique y consacrer 5 % de ses dépenses d'investissement, soit environ 100 M€, la Ville de Rennes 3,5 M€, la Ville de Bordeaux 2,5 M€, la Ville de Montreuil 3 M€, la Ville de Strasbourg 2 M€, la Ville de Lille 1,5 M€, la Ville de Toulouse 1 M€, la Ville de Grenoble 0,8 M€ et la Ville de Metz 0,5 M€.

¹⁴⁸ Le taux de participation en 2019, selon les villes, aurait été de 5 % à Bordeaux, 10 % à Paris et de 23 % à Rennes.

¹⁴⁹ Selon une enquête de l'IGA de 2016, la moitié des collectivités répondantes (86 communes et 49 EPCI) disposait d'un PPI (IGA, IGF, CGEFI, *Revue de dépenses 2016, Le patrimoine des collectivités territoriales*, mai 2016, disponible sur www.interieur.gouv.fr).

aujourd'hui comme l'outil principal de pilotage et de prospective des projets d'investissement des collectivités.

a) Les programmations pluriannuelles des investissements : un instrument de pilotage interne devenu un outil de référence

Bien que la programmation pluriannuelle des investissements fasse partie des outils de référence usuels et de bonne gestion, de nombreuses collectivités ou EPCI, parfois de taille conséquente, ne se sont pas encore engagés dans cette démarche. La mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) fait l'objet de fréquentes recommandations, souvent réitérées, des CRC (**communauté de communes du Provinois, commune de Compiègne, communauté de communes des Hauts de Flandre, communauté de communes du pays fléchois**). Des collectivités et EPCI ont mis tardivement en place une première version de PPI encore trop parcellaire (**commune d'Arras**) ou sans que ceux-ci ne soient encore utilisés comme un outil complet de pilotage (**communauté de communes de la Plaine de l'Ain**). En l'absence de PPI, les collectivités disposent souvent d'outils de suivi dispersés (**commune de Challans**) qui devraient être consolidés dans une approche globale.

La présentation des opérations a pour objet de favoriser les arbitrages. Une classification définie par la collectivité peut permettre de différencier les projets en fonction de leur importance (**communauté d'agglomération Cap Atlantique**). Le périmètre du PPI doit par ailleurs être exhaustif et intégrer les dépenses d'investissements récurrents, ce qui a été corrigé en 2020 par la **métropole de Nancy** à la faveur du contrôle de la CRC Grand Est.

La programmation reflète la qualité de l'ingénierie financière et technique de la collectivité et parfois sa faiblesse (**communauté de communes Flandre-Lys**). Au sein d'un même bloc communal, malgré des niveaux d'investissement similaires, les CRC ont constaté des pratiques divergentes. La **commune de La Baule-Escoublac** ne dispose pas de PPI, contrairement à la **communauté d'agglomération Cap Atlantique**. L'absence de mutualisation des services financiers et de la direction générale ne favorise pas la diffusion de bonnes pratiques de gestion. À l'inverse, la **commune de Caen** et la **communauté urbaine de Caen-la-Mer** disposent d'une direction des finances mutualisée, impliquant des méthodes et dispositifs identiques de pilotage des investissements (prospective financière préalable, procédures d'élaboration et de mise à jour régulière de la PPI, etc.). La **commune de Vendôme** et la **communauté d'agglomération Territoires Vendômois** apparaissent

comme des contre-exemples : malgré la mutualisation de la direction générale et de la direction des finances, la commune est seule à disposer d'un PPI.

b) La nécessité d'un processus annualisé de suivi et de mise à jour

La vocation d'une programmation pluriannuelle est d'être actualisée chaque année de manière glissante (**communauté d'agglomération Melun Val de Seine**). Pourtant, les juridictions financières ont constaté que les programmations n'avaient pas toujours été adossées à un processus régulier et annualisé de mise à jour (**communauté d'agglomération de Lorient**). Des collectivités n'ont pas actualisé leurs PPI alors même que les estimations du coût des opérations étaient revues significativement à la hausse (**commune de Vias**, qui a pourtant construit deux PPI successifs au cours du dernier mandat, et **commune d'Anzin**). Le PPI n'est alors plus un outil de pilotage intégré par la gouvernance de ces collectivités ; les séquences d'arbitrage sont limitées aux débats budgétaires et privées de visibilité pluriannuelle. La révision annuelle permet au contraire de corriger dans le temps une première version de PPI. Les procédures de mise à jour et d'arbitrage des PPI supposent de déterminer le rôle des services et les modalités d'association à la phase d'arbitrage par l'exécutif des différentes commissions.

Plusieurs collectivités contrôlées (**commune de Valenciennes, commune de Vendôme**) se sont interdites d'inscrire des investissements au-delà de l'année du renouvellement du conseil municipal. Ce scrupule a pour conséquence de transformer la version 2020 de ces PPI en un document purement rétrospectif et de priver la gouvernance de la collectivité d'une visibilité quant aux projections sur les trois prochaines années d'opérations majeures déjà engagées. Les PPI projetant les engagements de la collectivité, au fil de leurs mises à jour annuelles, au-delà des périodes d'élection présentent l'avantage de la lisibilité et permettent à des administrations de préparer l'arrivée de nouvelles équipes municipales (**commune de Granville, communauté de communes de la Côte d'émeraude, communauté de communes de Liffré Cormier Communauté**).

c) Un outil de régulation politique et financière

L'actualisation des PPI au fil du mandat permet de cadencer des phases régulières d'arbitrage des exécutifs locaux dans un cadre pluriannuel et au regard des capacités financières de la collectivité

(commune de Châteauroux et communauté d'agglomération de Châteauroux métropole). Les juridictions financières ont pu observer la mise en œuvre de régulations importantes en cours de mandat opérées par les exécutifs locaux.

Cette régulation s'est révélée structurante pour les entités issues de la Loi NOTRe. Les conditions de création de nouveaux groupements à fiscalité propre n'ont pas été propices à la définition de stratégies cohérentes. Les programmations pluriannuelles initiales, additionnant souvent des projets engagés antérieurement par les EPCI fusionnés ou les communes, ont été ajustées en cours de mandat au regard des capacités financières (communauté urbaine du Grand Poitiers). Ce processus de priorisation est parfois encore inachevé (communauté de communes Challans-Gois-Communauté).

B - Des politiques d'investissement davantage autofinancées

Le cycle de mandat 2014-2019 se caractérise par une amélioration sensible de la situation financière des communes et de leurs groupements, au regard de leur taux d'épargne brute (+ 15,7 % entre 2013 et 2019), d'épargne nette (+ 14,8 % entre 2013 et 2019) ou encore de ratio de désendettement (- 6,5 % entre 2013 et 2019)¹⁵⁰.

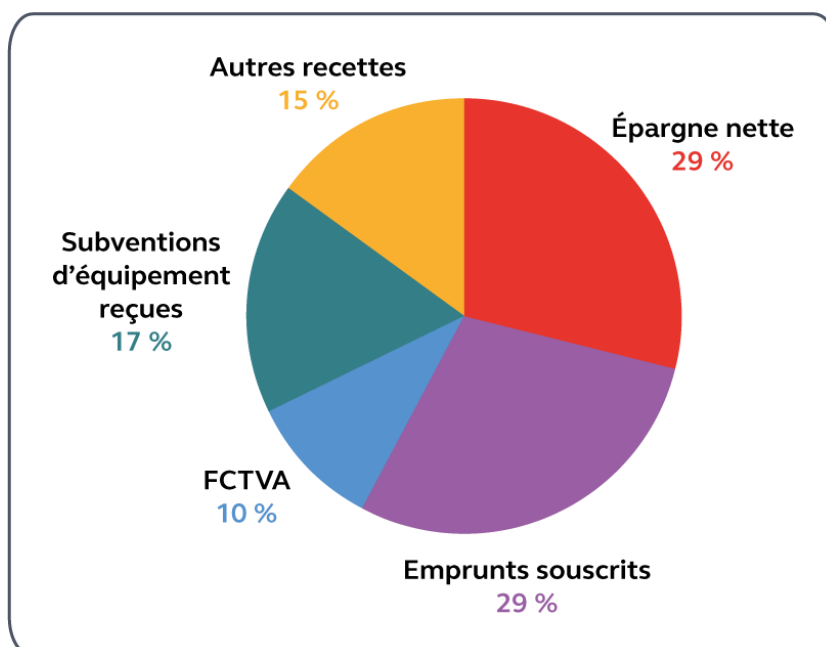
Cette amélioration intervient en dépit de la baisse des concours financiers de l'État en début de mandat. Deux lois de programmation des finances publiques (LFPP) ont successivement orienté ce cycle. Celle pour la période 2014-2019 définit des objectifs de réduction du déficit public et de baisse des concours financiers de l'État aux collectivités locales. La dotation globale de fonctionnement est ainsi réduite d'un quart (- 10,6 Md€) entre 2013 et 2017. La LPFP 2018-2022 met notamment en place un dispositif de maîtrise des dépenses de fonctionnement. Elle fixe une trajectoire d'amélioration de l'épargne brute des collectivités de 19,4 Md€ entre 2017 et 2022 (+ 56 %) et un objectif de réduction cumulé de leur besoin de financement de 13 Md€¹⁵¹.

¹⁵⁰ Cour des comptes, *Les finances locales 2020, fascicule 1*, juillet 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁵¹ La LPFP fixe ainsi une trajectoire de désendettement aux collectivités, supposant que les marges de manœuvre financières soient mobilisées afin de réduire leur endettement. La Cour a exprimé dès 2018 ses doutes, qui se sont depuis confirmés, sur

L'épargne nette et l'emprunt constituent à part égale (29 %) les principales sources de financement des dépenses d'investissement du mandat 2014-2019. L'épargne nette s'élève en 2019 à 12,7 Md€ et la souscription d'emprunts à 11,9 Md€. Les subventions d'équipement reçues s'élèvent à 7,1 Md€ en 2019 et le FCTVA à 3,9 Md€.

Graphique n° 9 : sources de financement des immobilisations du bloc communal pour le mandat 2014-2019 (budgets principaux et annexes)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. Les « autres recettes d'investissement » (6,2 Md€ en 2019) comprennent les produits de cession, la taxe d'aménagement et la deuxième part – inscrite en section d'investissement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

Sur une période plus longue, la part de l'épargne nette dans le financement des dépenses d'investissement des communes a progressé de 16 % en 1999 à 27 % en 2019 (cf. annexe n° 15). Elle augmente au cours des cycles de mandat pour les communes (passant de 19 % des sources de

l'emploi de ce surcroît d'autofinancement à des fins de réduction de l'endettement. Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, septembre 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

financement pour le mandat 2001-2007 à 24 % pour le mandat 2014-2019) et pour leurs groupements (respectivement de 30 % à 33 %).

1 - Un autofinancement conforté

L'analyse de leur capacité d'autofinancement et de leurs marges de manœuvre financière, en début comme en cours de mandat, permet aux collectivités d'ajuster leur programme d'investissement¹⁵². Le dynamisme des produits fiscaux et les efforts pour maîtriser les dépenses de fonctionnement ont permis une amélioration de l'épargne nette depuis 2015 (cf. annexe n° 15), encore dégradée en début de mandat et à la fin du cycle de mandat précédent. L'épargne nette passe ainsi de 9,1 Md€ en 2014 à 12,7 Md€ en 2019 (+ 39 %).

Le dernier cycle d'investissement débute dans une situation financière peu favorable pour les communes et leurs groupements, cumulant baisse de la dotation globale de fonctionnement et progression des dépenses de fonctionnement, notamment de personnel. L'épargne brute du bloc communal recule de 7 % en 2014 et l'épargne nette de 16 %.

À compter de 2015, la situation financière des collectivités du bloc communal s'est améliorée, malgré un léger recul de l'épargne nette en 2016 (- 1,2 %) du fait de l'accroissement des remboursements d'emprunts lors de cet exercice¹⁵³. À l'exception de celles de plus de 100 000 habitants, les produits de fonctionnement des communes ont augmenté grâce à des recettes fiscales dynamiques qui ont compensé la baisse des dotations de l'État. Dans le même temps, les collectivités ont dans l'ensemble maîtrisé leurs dépenses de fonctionnement¹⁵⁴. Cette tendance s'est poursuivie les années suivantes, permettant aux collectivités une entrée dans la crise de 2020 en bonne santé financière. L'épargne brute cumulée s'élève à 124,1 Md€ sur la période 2014-2019 et l'épargne nette à 64,0 Md€.

Pour autant persistent des situations de fragilité financières. Le risque de détérioration de leur capacité de désendettement amène certaines collectivités à diminuer leurs investissements (**commune d'Anzin**). La **communauté d'agglomération de Paris Vallée de la Marne**, pour respecter le contrat financier dit « de Cahors », a restreint son enveloppe

¹⁵² Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales*, octobre 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁵³ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, octobre 2017.

¹⁵⁴ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, octobre 2016.

d'investissements annuels à 20 M€, contre 50 M€ prévus initialement dans son plan pluriannuel d'investissement.

Dans le cas de situations financières particulièrement dégradées, cette diminution a pu être imposée aux collectivités. Le refus des établissements financiers, malgré les interventions des services de l'État, de financer la **commune d'Orthez** a contraint la collectivité à restreindre considérablement ses investissements à compter de 2018.

Par ailleurs, cette amélioration de l'épargne nette a suscité des comportements de thésaurisation. Les dépôts au Trésor ont ainsi progressé de 9,5 Md€ au cours de la période 2014-2019, malgré une légère diminution en 2019 (cf. annexe n° 4). Ces dépôts ont pu être qualifiés d'épargne de précaution en regard de la baisse des concours financiers de l'État¹⁵⁵. Fin 2019, le niveau du compte au Trésor représentait plus de 80 % du montant des investissements de l'année.

2 - La facilitation du recours à l'emprunt au cours du cycle de mandat

La proportion des emprunts souscrits dans le total des sources de financement des investissements du bloc communal diminue au cours des cycles de mandat pour les communes et leurs groupements.

À la suite du démantèlement en 2013 de Dexia, principal acteur du financement du secteur public local, le cycle de mandat s'est ouvert dans un contexte d'inquiétude sur les possibilités d'accès au crédit. Ce contexte s'est inversé en cours de mandat grâce à la faiblesse des taux d'intérêt et à la diversification des modalités d'accès à l'épargne¹⁵⁶, offrant des conditions de financement particulièrement favorables. Ainsi, les charges financières des collectivités du bloc communal ont diminué au cours du mandat (- 28,9 % entre 2014 et 2020) malgré la hausse de l'encours de la dette (+ 7,6 %). La Cour a plusieurs fois alerté sur les conséquences d'une progression des taux d'intérêt sur une situation d'endettement qui ne serait

¹⁵⁵ Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité et Banque des territoires, *Analyse financière des communes et des EPCI, Les leviers de l'investissement*, novembre 2020.

¹⁵⁶ En 2013 sont créées la société de financement locale (SFIL), dont l'objet était de devenir la banque publique des collectivités locales, ainsi que l'Agence France Locale (AFL), dont le projet est porté par les collectivités locales et qui facilite le financement des collectivités territoriales sur le marché obligataire.

pas maîtrisée¹⁵⁷. Cette tendance générale masque en effet une hétérogénéité des situations : l'investissement de certaines collectivités demeure limité par un niveau d'endettement trop élevé (**commune de Châteauroux**).

3 - Le FCTVA, un dispositif automatique de dotation aux investissements

Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est le principal soutien de l'État à l'investissement des collectivités territoriales (3,9 Md€ en 2019 pour le bloc communal). Considéré comme un fonds globalisé d'investissement non rattaché à un actif particulier, il participe des fonds propres de la collectivité¹⁵⁸. Pour autant, les règles comptables ne prévoient pas à ce stade la mise en place d'une reprise forfaitaire annuelle au titre des produits de la collectivité.

Dispositif automatique donc non ciblé¹⁵⁹, son champ d'éligibilité a été successivement étendu – au risque de concerner des activités qui poseraient la question de la compatibilité avec les règles communautaires - et ses modalités de mise en œuvre facilitées au cours de la période¹⁶⁰. Depuis le 1^{er} janvier 2015, le FCTVA est calculé au taux de 16,404 % pour les dépenses éligibles réalisées contre 15,761 % ultérieurement.

Lorsque les caractéristiques économiques d'un équipement le permettent¹⁶¹, les collectivités peuvent privilégier un cadre juridique et fiscal plaçant cet équipement – ainsi que les dépenses d'investissement qui y sont rattachées - dans le champ de l'assujettissement à la TVA (**communauté d'agglomération Châteauroux métropole**). L'exemple de la réhabilitation du stade du Hameau conduite par la **communauté d'agglomération de Pau Pyrénées** montre que ces montages fiscaux ne sont cependant pas toujours maîtrisés par les collectivités.

¹⁵⁷ Cour des comptes, *La dette des entités publiques. Périmètre et risques*. Communication à la commission des finances du Sénat, janvier 2019.

Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*. Juin 2020.

¹⁵⁸ Le FCTVA est ainsi une dotation et non une subvention.

¹⁵⁹ Articles L. 1615-1 à 13 du CGCT.

¹⁶⁰ Le champ de l'éligibilité au FCTVA a été modifié par la loi de finances pour 2016 (notamment pour les dépenses d'entretien des bâtiments publics et de voirie), la loi de finances pour 2020 et la loi de finances pour 2021. Son automatisation a été mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2021.

¹⁶¹ Deux arrêts du Conseil d'État ont rappelé les critères d'interprétation de l'article 256 du code général des impôts s'agissant d'une piscine et d'une cantine. CE, 28 mai 2021, *commune de Castelnaudary* et CE, 28 mai 2021, *commune de Sarlat-la-Canéda*.

4 - Des subventions d'investissement en baisse

Les subventions d'équipement reçues (cf. annexe n° 14) constituent la troisième source de financement des dépenses d'investissement du cycle de mandat 2014-2020 (14 % des recettes d'investissement).

Les subventions des départements et des régions se sont contractées sur la période alors que progressaient les subventions de l'État et de ses opérateurs. Si les subventions de l'État et des départements représentent des masses similaires en début de mandat (respectivement 1,78 Md€ et 1,80 Md€), l'écart se creuse sur la période 2014-2019 et les premières augmentent de manière plus significative que les secondes à partir de 2018. Les subventions des régions baissent également entre 2014 et 2017 (-0,35 Md€) et augmentent légèrement depuis 2018 (+0,13 Md€ en 2018 et +0,06 Md€ en 2019)¹⁶².

Les fonds européens recouvrent pour leur part des montants nettement inférieurs¹⁶³ (0,14 Md€ en 2019).

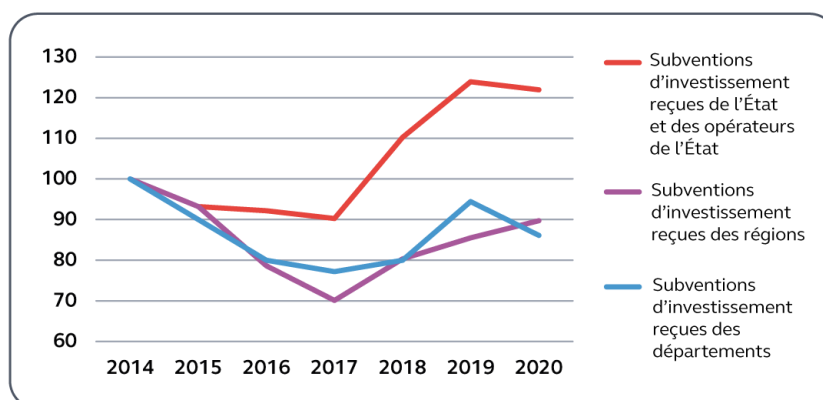
a) Un soutien des régions et départements qui s'amoindrit

Les départements et les régions, confrontés à des difficultés financières, ont sensiblement amoindri leur soutien aux collectivités du bloc communal.

¹⁶² Les subventions d'investissement reçues des communes et groupements résultent des neutralisations de flux.

¹⁶³ À l'échelle européenne, le plan d'investissement pour l'Europe (PEI) a mobilisé des montants conséquents (315 Md€ portés à 500 Md€ en 2017 dont 12 Md€ de prêts accordés par la BEI à la France à la fin 2018). Cependant, peu de projets financés par le PEI concernent le bloc communal.

Graphique n° 10 : évolution des subventions d'investissement reçues (base 100 en 2014) – Bloc communal – France entière – Budgets principaux et annexes (2014-2020)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Les subventions reçues des régions et des départements se sont réduites de manière rapide et significative en début de mandat, les premières passant de 1,2 Md€ à 0,8 Md€ entre 2014 et 2017 et les secondes de 1,8 Md€ à 1,4 Md€. Les équilibres budgétaires des départements, en particulier, ont été fragilisés par la baisse des dotations de l'État et l'augmentation des dépenses sociales. En outre, régions et départements ont été moins sollicités lorsque les projets d'investissement étaient moins nombreux en début de mandat. Régions et départements, dans le cadre de leurs compétences, n'orientent pas leurs subventions vers les mêmes types de territoires (cf. annexe n°14).

b) Des subventions de l'État et de ses opérateurs en augmentation mais peu suivies

En 2020, les communes et leurs groupements ont reçu 2,5 Md€ de subventions d'investissement de la part de l'État et de ses opérateurs. Ce montant n'est pas détaillé dans les comptes des collectivités et la répartition entre l'État et les différents opérateurs est indéterminée.

La progression des subventions directes de l'État

Les subventions d'investissement versées par l'État ont plus que doublé au cours du cycle de mandat, passant de 612 M€ en 2014 à 1371 Md€ en 2019 (cf. annexe n° 12). La dotation de soutien à

l'investissement local (DSIL), en particulier, a été instituée en 2016 à titre exceptionnel – avant d'être pérennisée – en soutien à l'investissement public local pendant la période de baisse de la dotation globale de fonctionnement. La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la DSIL et la dotation politique de la ville (DPV) représentaient respectivement en 2019 816 Md€ de crédits de paiement consommés, 435 Md€ et 120 Md€.

La troisième loi de finances rectificative pour 2020 a d'ailleurs ouvert 1 Md€ de DSIL exceptionnelle pour accompagner les investissements réalisés en matière de santé, de patrimoine ou d'écologie dans le cadre du plan de relance.

Toutefois, la DETR et la DSIL apparaissent peu fléchées ou suivies et ce constat peut poser la question de la réalisation des objectifs qui leur sont assignés¹⁶⁴. La DETR semble par exemple favoriser les communes urbaines en dépit de sa dénomination (cf. annexe n° 12). Les communes éloignées de l'influence des pôles urbains ont représenté moins de 15 % des projets subventionnés.

Une part non définie des financements des opérateurs de l'État

Plusieurs opérateurs de l'État ont vocation à intervenir auprès des collectivités locales. À ce titre, ils peuvent participer à la réalisation des projets d'investissement du bloc communal, en subvention ou en aide à l'ingénierie. Pour autant, il n'existe pas de traçabilité des montants exacts versés par chaque opérateur aux collectivités.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) soutient ainsi les projets d'investissement environnementaux du bloc communal à travers les aides à la réalisation de son système d'aide. Les financements attribués par l'ADEME aux collectivités territoriales en contractualisation directe s'élèvent à 961 M€ en cumulé entre 2014 et 2020¹⁶⁵.

Pour leur part, les agences de l'eau accompagnent les collectivités territoriales dans la réalisation de missions relatives à la gestion de l'eau (installation de traitements des eaux usées domestiques et assimilées, assistance technique dans le domaine de l'eau ou encore l'eau potable). Leur soutien sur ces domaines s'élève, selon la direction de l'eau, à 6 Md€ sur la période 2013-2018. Leur action s'est progressivement recentrée sur

¹⁶⁴ Cour des comptes, *Les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local*, référé, 23 juillet 2021, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁶⁵ Sans que ne soit différenciée la part relative au bloc communal.

les collectivités territoriales en difficulté, notamment celles situées en zone de revitalisation rurale (236 M€ engagés en 2019 sur le renouvellement des installations d'eau potable et d'assainissement).

La coordination des sources de financement de l'État et de ses opérateurs et leur visibilité par les collectivités est un sujet récurrent de préoccupation, qui trouve un écho récent avec les contractualisations dans le cadre de la territorialisation du plan de relance (cf. chapitre 1).

En 2015, la chute de l'investissement public local avait conduit l'État à mettre en place des conférences régionales sur l'investissement public¹⁶⁶, dont l'objectif était de favoriser l'investissement en réunissant les services et les agences de l'État et les élus locaux. Ces conférences ont permis de rappeler l'existence de dispositifs de soutien, potentiellement peu mobilisés. Pour autant, la reprise de l'investissement a très vite rendu cette instance obsolète.

Le développement des outils de contractualisation territoriale à partir de 2016 avait aussi pour vocation de rechercher cette cohérence des financements de l'État et de ses opérateurs (cf. annexe n° 13). Les financements affichés dans ces contrats – par exemple du programme « action cœur de ville » - associent des subventions aux collectivités mais aussi aux opérateurs locaux, des prêts, voire des interventions en fonds propres. S'ils constituent un effet de levier réel pour l'investissement local, les projets correspondants sont souvent portés par d'autres structures (établissements publics, structures d'économie mixte, etc.) et ne se traduisent donc pas intégralement dans les comptes des collectivités.

5 - La mise en œuvre de programmes de cession

Les cessions immobilières constituent une source de financement importante, bien que non pérenne. Leurs produits s'élèvent à 17,8 Md€ en cumulé entre 2014 et 2020. En 2019, ils représentaient 2,84 Md€ soit 15,6 % des recettes réelles d'investissement. Leur utilisation varie cependant fortement d'une collectivité à l'autre, selon l'étendue de leur patrimoine et leurs marges de manœuvres financières à leur disposition.

L'Association des maires ruraux de France (AMRF) souligne ainsi que certaines communes n'hésitent plus à vendre une partie de leur patrimoine pour mieux maîtriser le patrimoine restant, nécessaire au bon fonctionnement de la commune (entretien et fonctionnement). Parmi les

¹⁶⁶ Circulaire n°5783-SG du 27 avril 2015 relative à la constitution d'une conférence régionale sur l'investissement public

collectivités contrôlées, la **commune de Caluire-et-Cuire** a bénéficié de 12,4 M€ de produits de cession sur la période 2014-2019, ce qui représente 65 % du financement propre disponible. De même la **commune de Challans** a accru les cessions depuis 2018, notamment de son patrimoine foncier, pour faire face à la baisse des dotations tout en limitant son endettement.

6 - Une péréquation territoriale à renforcer à l'échelle intercommunale

Le rayonnement des équipements ou des infrastructures conséquentes dépasse souvent les limites de la commune maître d'ouvrage. Le cadre intercommunal permet de mieux répartir l'incidence financière de ces investissements sur le territoire.

a) Un intérêt communautaire à élargir

L'exercice de certaines compétences intercommunales est subordonné à la définition d'un intérêt communautaire, qui permet de transférer la maîtrise d'ouvrage d'un équipement communal vers l'EPCI. Les CRC constatent régulièrement que les critères retenus à cet effet sont insuffisants et maintiennent sous une gestion communale des installations ayant un rayonnement au-delà de leur territoire (piscines, théâtre et stade équestre de la **commune de Compiègne** ; équipements culturels et sportifs pour la **communauté d'agglomération de Melun Val de Seine**). L'effectivité des déclarations d'intérêt communautaire de certains équipements a pu être décalée dans le temps afin de ne pas alourdir le montant des compensations versées par les communes au titre des coûts de renouvellement et des charges d'entretien (Cité du vin et Grand-théâtre de **Bordeaux métropole**). L'expertise en ingénierie des communes membres ou l'insuffisance de la capacité de financement de l'EPCI peuvent conduire à maintenir la maîtrise d'ouvrage de projets d'envergure au niveau communal (**communauté urbaine de Grand Poitiers**).

Une rationalisation de la définition de l'intérêt communautaire, trop souvent limitée à une liste arbitraire d'équipements, éviterait que les communes continuent de supporter des dépenses de maintenance et de réhabilitation d'équipements de portée intercommunale. Le caractère variable des compensations que leur versent les intercommunalités sous la forme de fonds de concours (**commune de Compiègne**) ne contribue pas à la lisibilité et à l'efficacité des financements.

La poursuite des objectifs de protection contre les inondations marines illustre parfois les incohérences, sur un même territoire, entre maîtrises d'ouvrage des EPCI et des communes.

Ainsi, **la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée** a mis en œuvre des travaux de protection sur le littoral (3,5 M€) après la destruction partielle par les tempêtes d'une dune artificielle réalisée en 2015 sur la côte ouest de Vias. Lancés en 2017, ces travaux de consolidation ont été retardés en raison du refus de propriétaires privés de libérer le foncier concerné et de désaccords sur la solution technique à adopter. Au cours de la même période, **la commune de Vias** a mené sur une autre partie de son littoral un projet de création d'un promenoir s'étendant en front de mer. Cet investissement majeur a été lancé en 2018 alors que le projet se situe en zones rouges de danger du plan de prévention des risques (PPRI) de la commune et qu'un doute sérieux a été retenu par le juge administratif quant à sa compatibilité avec la loi littoral.

b) Des fonds de concours en développement

Les fonds de concours sont des financements accordés par les groupements à fiscalité propre à leurs communes membres – parfois l'inverse - dans le but de contribuer à la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement communal¹⁶⁷. Ils peuvent être assortis d'une proposition d'accompagnement en délégation de maîtrise d'ouvrage, à la condition d'être neutre financièrement pour le groupement (**communauté d'agglomération Grand Paris sud-Essonne Sénart**).

Les subventions d'équipements versées par les EPCI à leurs communes membres sont ainsi passées de 437 M€ en 2013 à 510 M€ en 2019. Plusieurs villes (**commune de Douai**) ont enregistré une augmentation sensible des fonds de concours octroyés par leurs communautés d'agglomération respectives afin de financer des aménagements urbains (résorption de friches commerciales en centre-ville) ou des rénovations de bâtiments. En fonction des accords passés entre les élus, les fonds de concours ont vocation à financer des contrats de développement conclus avec chaque commune membre (**Bordeaux métropole**), à compenser une baisse des dotations de l'État subies par certaines de leurs communes (**communautés de communes Flandre-Lys et Liffé Cormier**), ou à orienter les investissements des communes dans un domaine spécifique. Ainsi, pour le mandat 2014-2020, la **communauté**

¹⁶⁷ Article L. 5216-5 du CGCT. Leurs modalités sont définies dans le pacte financier et fiscal ou dans un règlement spécifique.

d'agglomération de Valenciennes métropole a élargi le champ de l'éligibilité de son fonds de soutien aux investissements communaux aux travaux de renforcement des performances énergétiques des bâtiments, par le biais d'un fonds de concours « *énergies renouvelables et de récupération* » consacré aux réseaux de chaleur et d'électricité sur le patrimoine public. Les réalisations concrètes de ce fonds de 0,5 M€ restent néanmoins limitées.

En contradiction avec le cadre prévu par la législation, des fonds de concours ont pu être mis en place afin d'éviter d'augmenter le niveau de l'attribution de compensation versée aux communes (**communauté d'agglomération Paris vallée de la Marne**).

Dans le sens inverse, des groupements à fiscalité propre peuvent percevoir des fonds de concours de la part de leurs communes membres. Ces flux financiers ont augmenté au cours du dernier mandat (139 M€ en 2013 et 371 M€ en 2019). Ainsi, la **communauté d'agglomération Hérault Méditerranée**, tout en versant 1,75 M€ de fonds de concours à ses communes de 2014 à 2019, en a reçu 2,8 M€, provenant essentiellement de la **commune d'Agde** au titre du cofinancement de la construction d'un centre aquatique. La même commune a pris en charge environ la moitié du coût du déploiement sur son territoire du réseau de fibre optique, assuré par la **communauté d'agglomération**.

C - Un pilotage technique et financier à renforcer

La capacité des collectivités du bloc communal à exercer de manière satisfaisante leur rôle de maître d'ouvrage est conditionnée par les compétences et les procédures qu'elles déploient sur ces fonctions. Les contrôles menés par les chambres régionales des comptes montrent, au-delà des pratiques disparates selon la taille et les choix d'organisation des communes et des groupements, que le pilotage technique et financier de l'investissement doit encore être consolidé.

1 - Des moyens opérationnels encore limités

a) Un enjeu de ressources humaines

Le bloc communal est de loin le premier employeur des agents de la filière technique¹⁶⁸. Cependant, les effectifs des services techniques sont souvent limités, dans les communes et les groupements de taille petite ou moyenne, au regard des ambitions des programmes d'investissement et des enjeux de maintien en état du patrimoine (**commune de La Flèche**). Ils sont en outre souvent concentrés sur les fonctions de mise en œuvre de travaux de petit entretien, au détriment du pilotage des projets d'investissement.

Ces moyens limités peuvent trouver leur origine dans la difficulté à recruter des agents disposant des compétences attendues, qui a été signalée par plusieurs collectivités contrôlées dans le cadre de l'enquête, quelle que soit leur taille (**communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise, commune de Troyes, commune de Challans**).

b) Une fonction de maîtrise d'ouvrage peu concernée par la mutualisation intercommunale

La mutualisation des services au niveau intercommunal porte le plus souvent sur des fonctions supports telles que les achats ou les systèmes d'information, ou sur la gestion des autorisations d'urbanisme. Quand elle existe, la mutualisation des services techniques est le plus souvent limitée à un périmètre ville centre-intercommunalité, avec peu d'impact sur les capacités de maîtrise d'ouvrage des autres communes. Parmi les métropoles examinées dans le cadre du rapport de 2020 sur les finances publiques locales, seule **Saint-Etienne Métropole** avait engagé une action de mutualisation dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage des projets d'investissements. Les rapports réalisés par les chambres régionales dans le cadre de la présente enquête corroborent ce constat, même si quelques exemples de mutualisation ont été relevés. **La communauté de communes de Lacq Orthez** a ainsi décidé en 2019 de la création d'un service commun d'ingénierie et d'assistance technique.

Les intercommunalités disposent parfois elles-mêmes de moyens techniques internes limités, s'appuyant largement sur des mises à

¹⁶⁸ Les communes et les structures intercommunales regroupaient en 2014 près de 75% des emplois de cette filière. Source : CNFPT, *L'emploi technique dans les collectivités territoriales à fin 2014 : filière, services et métiers* – septembre 2017

disposition par la ville-centre, ce qui limite leur plus-value sur la capacité de maîtrise d'ouvrage des communes membres. L'équipe technique de la **communauté de communes du Provinois** est ainsi limitée à un directeur et un adjoint, mis à disposition de la ville centre pour la moitié de leur temps de travail, ainsi que, concernant le directeur, à un syndicat mixte pour 20% de son temps. De même, en raison des faibles moyens de son service patrimoine, la **communauté d'agglomération bergeracoise** a confié la maîtrise d'ouvrage d'un stade d'athlétisme d'intérêt communautaire à la **ville de Bergerac**, sans qu'une mutualisation des moyens d'ingénierie ne soit mise en œuvre de manière structurée.

*c) Des pratiques diffuses de recours aux dispositifs
de soutien à l'ingénierie*

Les dispositifs de soutien à l'ingénierie au bénéfice des collectivités de taille petite ou moyenne apparaissent donc comme un enjeu majeur. À cet égard, les rapports des chambres régionales des comptes font état de pratiques diffuses et disparates. Différentes ressources peuvent être mobilisées par les collectivités, mais elles sont utilisées de manière ponctuelle. Les juridictions financières ont ainsi relevé le recours aux services des agences techniques départementales¹⁶⁹ (**communauté de communes de la Plaine de l'Ain** pour ses projets en matière d'eau et d'assainissement, **commune de Challans**), ainsi que des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement¹⁷⁰ (**commune de Saint-Rémy** pour la réfection de la façade de l'église, **communauté de communes du Diois** pour les travaux dans les déchetteries et l'aménagement du siège de la communauté). D'autres acteurs, publics ou privés, sont également cités, comme les agences de l'eau (**commune d'Orthez**), l'ADEME (**commune d'Anzin**), le CEREMA ou les agences

¹⁶⁹ Prévu par la loi de décentralisation de 1982, ces agences peuvent être créées par les départements pour apporter une assistance aux communes de moins de 2 000 habitants, ou de moins de 5 000 habitants sous certaines conditions et aux EPCI de moins de 40 000 habitants composés principalement de communes éligibles. Initialement limitée aux domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau et de la gestion des milieux aquatiques, l'assistance technique départementale a été élargie depuis la loi NOTRe à la voirie, la mobilité, l'aménagement et l'habitat.

¹⁷⁰ Institués dans presque tous les départements par la loi n°77-2 sur l'architecture du 3 janvier 1977, sous la forme d'associations de type loi de 1901, les CAUE ont pour mission de promouvoir la qualité architecturale, urbaine et paysagère et peuvent, à ce titre, apporter un appui aux collectivités territoriales dans leurs missions de maîtrise d'ouvrage. Ils sont financés par une fraction de la taxe départementale d'aménagement.

locales de l'énergie et du climat (**communauté de communes de la Plaine de l'Ain**).

Les EPCI développent parfois des prestations de services, ou de simple conseil, à destination de leurs communes membres. La **communauté d'agglomération du Grand Chalon** a ainsi mis en place un service d'accompagnement technique aux communes, sollicité à deux reprises par la **commune de Saint-Rémy** pour des travaux de voirie. La **communauté de communes de Lacq Orthez** propose à ses communes membres un accompagnement technique pour les travaux relatifs aux économies d'énergie et au développement des énergies renouvelables.

La disparition de l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) avait été actée en 2014¹⁷¹. Pourtant, la création au 1^{er} janvier 2020 de l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT)¹⁷² témoigne du besoin de soutien à l'ingénierie du bloc communal. L'association des maires ruraux de France a exprimé ses fortes attentes quant au démarrage effectif de l'ANCT, plus d'un an après sa création. Parallèlement, des dispositifs récents de soutien à l'investissement prévoient désormais d'accompagner la maîtrise d'ouvrage des communes et des EPCI aux effectifs les plus réduits. Ainsi, dans le cadre du programme « Petites villes de demain », la Banque des territoires s'est récemment engagée dans le co-financement de postes de chefs de projet recrutés par les communes et intercommunalités.

2 - L'enjeu de la structuration de l'information technique

L'insuffisante organisation des fonctions techniques peut avoir pour conséquence de limiter la capacité à investir, malgré des financements disponibles et des besoins avérés, notamment du fait de la dispersion de l'information et de la documentation techniques (**commune de Muret**). La qualité des systèmes d'information est un autre élément de l'efficience de la programmation et du suivi des investissements, notamment pour le maintien en état et le renouvellement du patrimoine. Les rapports des chambres régionales des comptes montrent que ces outils sont fréquemment insuffisamment structurés, quelle que soit la taille des

¹⁷¹ En application de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 « Accès au logement et urbanisme rénové ».

¹⁷² Instituée par la loi du 22 juillet 2019 par la fusion du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), d'Epareca et de l'agence du numérique, elle a pour mission d'apporter un appui humain et financier aux communes et groupements porteurs de projets et de leur faciliter l'accès à l'ingénierie juridique, financière et technique publique ou privée.

collectivités examinées. La **métropole de Lyon** n'exploite pas pleinement les possibilités offertes par son logiciel de gestion du patrimoine. Ce dernier ne recense pas l'ensemble des sites, n'est pas utilisé tous les services, et n'a plus d'interface avec le logiciel financier depuis la transformation en métropole au 1er janvier 2015. Le constat de l'existence d'outils de suivi multiples et non coordonnés entre les différentes directions a également été établi, par exemple, concernant la **communauté de communes de Lacq Orthez**.

Le caractère disparate des outils de pilotage technique est un facteur majeur de l'absence très fréquente de plan pluriannuel d'entretien. Pour la **commune de Vias**, en l'absence de système d'information patrimonial, les interventions d'entretien et de renouvellement des équipements sont proposées par les services de manière empirique, sur la base de leur connaissance du patrimoine ou des demandes des usagers. Cela ne garantit pas que les moyens nécessaires sont consacrés à ces besoins, ni ne permet d'anticiper les interventions.

Cette absence de plan pluriannuel d'entretien est constatée même lorsqu'un système d'information structuré est mis en place. La **commune de Caen** dispose depuis plusieurs dizaines d'années d'un logiciel de suivi de l'intégralité de son patrimoine, régulièrement complété des diagnostics techniques, et mutualisé avec la **communauté urbaine de Caen-la-Mer**. Malgré ce bon niveau du système d'information patrimonial, la programmation des travaux d'entretien et de renouvellement est annuelle. De même, la **commune de Vendôme** a déployé depuis 2014 un logiciel pour le recensement des bâtiments et de la voirie, intégrant les travaux ou interventions d'entretien réalisées. Cependant, les besoins futurs d'interventions demeurent recensés à partir de tableaux.

De nombreuses collectivités se sont cependant engagées dans le déploiement de systèmes d'information techniques et patrimoniaux afin de mieux structurer la programmation des dépenses d'entretien et de renouvellement de leurs équipements. De tels projets sont en cours de mise en œuvre par exemple à la **commune de Meyzieu**, à la suite de l'audit de la direction des services techniques. La **commune de Saint-Rémy** dispose également d'un système d'information patrimonial et a initié une démarche d'évaluation des investissements de maintien en état de son patrimoine sur 15 ans.

3 - Un recours important à l'externalisation, des risques à maîtriser

a) Une pratique généralisée du recours à l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les projets les plus importants

Les chambres régionales des comptes ont constaté un recours généralisé à des assistants à maîtrise d'ouvrage privés pour les projets d'investissement les plus importants, et ce quelle que soit la taille des collectivités. Quant à la maîtrise d'œuvre, elle est le plus souvent externalisée pour les projets d'investissement d'envergure, même dans les collectivités souhaitant privilégier le recours à leurs services internes.

Il est d'abord attendu des missions d'AMO externalisées un apport en temps de travail par rapport aux capacités limitées des services internes (**communauté de communes Flandre Lys**). Le recours à l'assistance à maîtrise d'ouvrage peut également être motivé par le souhait de mieux définir les besoins avant le lancement des opérations. La part importante des dépenses d'équipement consacrée par la **communauté d'agglomération Paris Vallée de la Marne** aux études techniques a ainsi débouché sur des adaptations utiles des projets d'investissement, en terme de prise en compte des besoins des usagers, de respect de la réglementation thermique ou de coûts de fonctionnement induits. L'intégration des exigences environnementales paraît également de plus en plus prégnante dans les attentes des collectivités vis-à-vis des assistants à maîtrise d'ouvrage et des maîtres d'œuvre. La **communauté de communes de Lacq Orthez** inclut ainsi une expertise relative à l'adaptation au changement climatique dans ces missions externalisées.

Cependant, cet accompagnement par des compétences externes ne protège pas toujours des dérives de coûts et de délais des projets, faute de définition suffisante des besoins ou de complétude des études préalables. La **communauté d'agglomération de Châteauroux** a initié en 2014 la construction d'un complexe aquatique. Ainsi que l'indique la chambre régionale des comptes dans son rapport d'observations définitives, malgré le recours à plusieurs prestataires pour la programmation et la maîtrise d'œuvre, la réflexion a été insuffisante sur plusieurs composantes du projet, notamment s'agissant du cadre fiscal et de ses implications financières. Cela s'est traduit par une forte augmentation des coûts de réalisation de l'équipement, passés de 29,8 M€ au stade du concours de maîtrise d'œuvre à près de 47 M€ au final. Le déficit de fonctionnement annuel de l'équipement, estimé initialement par l'AMO à 735 000 €, devrait s'établir

à l'issue de la mise en service à 1,5 M€ au minimum, impactant durablement les marges de manœuvre de la communauté d'agglomération.

Le pilotage technique et opérationnel de la réalisation du complexe sportif de **la commune de Borgo** a été défaillant. L'opération s'est étalée sur près de 20 ans, pour un coût final de 26 M€ TTC, près de 10 fois supérieur à celui évalué initialement. La mobilisation de prestataires pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre n'a pas contribué à préserver la commune des risques techniques et juridiques. Des différends entre la commune, l'assistant à maître d'ouvrage et le maître d'œuvre sur la responsabilité de défaut de conception ont débouché sur de longues procédures d'expertise qui ont eu pour conséquence de ne rendre praticables les installations dédiées au football qu'en 2018, huit ans après la réception des travaux, tout en privant la commune de 40 000 € de subvention de la Fédération française de football.

b) Des leviers diversifiés d'externalisation de la maîtrise d'ouvrage générateurs de risques juridiques et financiers

Au-delà de l'accompagnement par des experts extérieurs, les collectivités peuvent externaliser complètement la maîtrise d'ouvrage de leurs projets d'investissement.

Si le recours au contrat de partenariat a ralenti après la crise de 2008-2009, les chambres régionales des comptes constatent le développement de nouvelles formules diversifiées d'externalisation, au premier rang desquelles la création d'entreprises publiques locales. Ces dernières ont en effet vu leur nombre croître de près de 10 % sur la période¹⁷³, sous l'impulsion notamment des nouvelles possibilités ouvertes par le législateur¹⁷⁴.

Le recours au bail emphytéotique a également été relevé par les juridictions financières. Ce mode contractuel a par exemple été utilisé par **la communauté de communes du Provinois** pour la construction d'un centre aquatique.

La diversité de ces leviers d'externalisation et des personnes morales publiques ou privées auxquelles sont ainsi confiées les opérations rend difficile une évaluation globale des volumes financiers d'investissement réalisés, qui ne sont ainsi pas approchés par la comptabilité nationale. L'exemple de

¹⁷³ 1332 entreprises publiques locales au 1^{er} juillet 2020, contre 1214 au 1^{er} juillet 2013. Source : baromètre annuel de la Fédération des entreprises publiques locales.

¹⁷⁴ Création des sociétés publiques locales par la loi n°2010-559 du 28 mai 2010 et des sociétés d'économie mixte à opération unique par la loi n°2014-744 du 1^{er} juillet 2014.

Bordeaux Métropole permet d'illustrer l'importance de l'externalisation des investissements dans une collectivité de grande taille. Outre les participations à quatre sociétés d'économie mixte d'aménagement, la métropole recourt à la concession de service public, déléguant au cocontractant la réalisation des investissements, pour l'eau, les réseaux de chaleur, le traitement des déchets ménagers, ainsi que la construction et l'exploitation du stade nautique de Mérignac. De plus, l'aménagement, en lien avec le projet de LGV, de 738 hectares entourant la gare Saint-Jean, est porté par l'établissement public national d'aménagement (EPA) Bordeaux-Euratlantique.

Ces leviers d'externalisation de la maîtrise d'ouvrage peuvent être porteurs de risques juridiques et financiers. Les juridictions financières en soulignent régulièrement l'importance et la diversité et appellent les collectivités à mieux les maîtriser, comme l'a fait la Cour concernant les sociétés d'économie mixte locales¹⁷⁵. Dans le cadre de la présente enquête, ont été relevés les risques juridiques liés à un contrat de partenariat public-privé conclu par la **communauté d'agglomération Porte du Hainaut** pour la création d'un pôle d'excellence consacré à l'image et au numérique sur un ancien site minier. La communauté d'agglomération a décidé, pour des raisons d'optimisation financière, de financer seule les dernières tranches du projet. Le préfinancement privé des investissements n'est ainsi plus assuré, alors qu'il s'agit d'une caractéristique essentielle des partenariats public-privé, ce qui expose le contrat à un risque de requalification en marché public.

Les risques financiers identifiés sont principalement liés à un défaut de contrôle et de surveillance des collectivités sur les opérations externalisées au regard de l'importance de leurs engagements financiers. Ces engagements peuvent porter sur l'équilibre des opérations, comme dans le cas de la ZAC des Docks, confiée à une société d'économie mixte par la **commune de Saint-Ouen-sur-Seine**, et transférée depuis 2018 à la **métropole du Grand Paris**, dont le traité de concession prévoit une participation de 105 M€ et des dispositions défavorables aux collectivités quant au partage des risques de commercialisation. Les engagements financiers peuvent également être liés à l'importance de la participation au capital des entreprises publiques locales. **La communauté d'agglomération Melun-Val-de-Seine** est actionnaire à 89 % d'une société publique locale, à laquelle elle a confié trois concessions et six mandats d'aménagement. Trois ans après sa création, cette société a dû être recapitalisée à hauteur de 300 000 €, mais reste tributaire, pour sa solvabilité, des avances de trésorerie de la communauté, qui a ainsi autorisé

¹⁷⁵ Cour des comptes, *Les sociétés d'économie mixte locales – Un outil des collectivités à sécuriser* – Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale – mai 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

une nouvelle avance de 7 M€ fin 2020. Dans ces deux cas, les chambres régionales des comptes ont souligné l'insuffisance du contrôle financier et administratif exercé par les collectivités.

Au-delà des risques engendrés pour les collectivités par leurs satellites, l'opération du Moho, porté par **la communauté urbaine Caen-la-Mer**, illustre les risques d'une externalisation par des formules de contrats immobiliers. Dans l'objectif de réaliser un campus de start-ups, la communauté s'est portée acquéreuse pour près de 20 M€ d'une ancienne halle réhabilitée. Elle en a consenti la location à une société, dotée d'un capital de seulement 1 000 €, contractuellement responsable de la réalisation d'aménagements intérieurs importants, ainsi que de la gestion du bâtiment et de la location des espaces aux entreprises utilisatrices. Cette opération, parmi les investissements les plus importants pour Caen-la-Mer, présente un délai de retour sur investissement particulièrement important, avec un niveau de risque intrinsèquement élevé.

4 - Un bilan contrasté des outils de suivi budgétaires et financiers

a) Les autorisations de programme et crédits de paiement : un dispositif à l'impact limité

Prévu par l'article L.2311-3 du CGCT, le dispositif des autorisations de programme et crédits de paiement permet de déroger au principe de l'annualité budgétaire¹⁷⁶. Cette procédure doit permettre de prévenir la constatation de restes à réaliser qui altèrent fréquemment l'analyse de l'exécution du programme d'investissement et de l'équilibre budgétaire de la collectivité. Il en est également attendu une meilleure transparence de la gestion des opérations pluriannuelles d'investissement.

L'utilisation des AP-CP est en développement parmi les communes et les intercommunalités, au moins pour les opérations pluriannuelles les plus importantes. Les chambres régionales des comptes ont à de nombreuses reprises recommandé la mise en œuvre ou le développement de la gestion budgétaire des opérations d'investissement en autorisations de programme

¹⁷⁶ Les collectivités peuvent ainsi opter pour l'ouverture par délibérations d'autorisations de programme (AP) fixant le montant maximal pouvant être engagé sur plusieurs exercices pour des opérations d'investissement identifiées. Ces autorisations pluriannuelles sont exécutées par la consommation de crédits de paiement (CP), ouverts dans les budgets votés annuellement et exécutés comme des crédits de droit commun.

et crédits de paiement, notamment au vu des taux de consommation faibles des crédits ouverts au budget (**communes de Saint-Martin-Boulogne**).

Cependant, ce dispositif apparaît encore mal maîtrisé. De fréquentes erreurs dans la gestion des autorisations de programme et l'articulation de ces dernières avec les échéanciers des crédits de paiement peuvent altérer la fiabilité des documents budgétaires. De telles incohérences, ainsi que l'absence des délibérations prévues par le CGCT pour procéder à l'actualisation des programmes, ont par exemple été relevées concernant la gestion des **communes d'Arras et de Vendôme**.

En outre, certaines pratiques viennent limiter la mise en cohérence entre programmation technique des investissements et programmation budgétaire, qui devrait pourtant être un apport majeur des AP-CP. La **métropole de Nancy** avait ainsi fixé jusqu'en 2018 une durée uniforme de trois ans des autorisations de programme, quelle que soit la durée réelle des opérations d'investissement. Cette pratique n'a été que partiellement rectifiée en 2019.

Les juridictions financières soulignent également le lien insuffisant entre les autorisations budgétaires et les programmes pluriannuels d'investissement adoptés. Ainsi, les crédits ouverts chaque année en dépenses d'investissement au budget de la **communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart** ont systématiquement été supérieurs aux prévisions du programme pluriannuel d'investissement. La **commune de Caen** a développé à cet égard de bonnes pratiques, en mettant en cohérence son programme pluriannuel d'investissement avec les échéanciers de crédits de paiement lors du vote du budget primitif et du budget supplémentaire.

L'impact positif de la gestion en autorisations de programme et crédits de paiement sur le niveau de consommation des crédits ouverts est enfin loin d'être systématique. Le constat de taux d'exécution faibles malgré l'utilisation des AP-CP a ainsi été établi par les juridictions financières pour la **communauté d'agglomération Valenciennes métropole** comme pour la **communauté de communes Challans-Gois-Communauté** et la **commune de La Baule**, témoignant de difficultés persistantes à programmer de manière satisfaisante les opérations d'investissement.

L'exhaustivité et la mise à jour de la programmation pluriannuelle des investissements et la régularité du suivi technique et financier des opérations apparaissent ainsi comme les facteurs principaux de la qualité du pilotage budgétaire, indépendamment de l'utilisation des AP-CP. La **communauté d'agglomération Paris Vallée de la Marne** a ainsi mis en

place un pilotage physico-budgétaire maîtrisé des investissements, fondé sur le suivi du programme pluriannuel d'investissement. La **commune de Douai** a également structuré le pilotage de son PPI par un comité de suivi hebdomadaire, réunissant autour du directeur général des services les directions ressources et les directions techniques.

b) Un suivi des coûts peu déployé

La mise en œuvre d'outils permettant de suivre de manière détaillée les coûts afférents aux différents équipements, tend à se développer, avec des outils souvent disparates : tableaux de suivi des consommations de fluides et des coûts de maintenance, subdivisions de la nomenclature fonctionnelle utilisées pour le suivi des équipements (**communauté d'agglomération du Saint-Quentinois**). Les systèmes de comptabilité analytique structurés et stables sont peu fréquents, et apparaissent globalement insuffisamment utilisés à des fins de pilotage. La **commune de Muret** utilise de manière exhaustive une comptabilité analytique qui permet d'établir de manière précise le coût d'exploitation des équipements. Cependant, toutes ses potentialités sont loin d'en être exploitées, faute d'utilisation suffisante dans le pilotage interne de la commune et dans le suivi opérationnel des projets. Quant à la **communauté urbaine de Caen-la-Mer**, elle a mis en œuvre, conjointement avec la ville de Caen et son CCAS, une comptabilité analytique en coûts complets, qui a notamment été utilisée pour procéder à une comparaison des modes de gestion des stations d'épuration. Cependant, seul l'exercice 2017 a fait l'objet de ce traitement analytique, en raison de la complexité de l'agrégation des données issues de plusieurs logiciels métiers différents, nécessitant d'importants retraitements. L'utilisation de cette démarche demeure donc très limitée.

c) La recherche active de financements extérieurs

Autre élément de la maîtrise du coût des investissements, l'obtention de financements extérieurs apparaît comme un critère de plus en plus déterminant de l'engagement des opérations. La **commune d'Anzin** a ainsi priorisé ses projets en fonction de leur éligibilité à la dotation politique de la ville (DPV), 90 % de ses investissements sur la période 2014-2019 ayant bénéficié de financements à ce titre. Les collectivités ont, dans de nombreux cas, modifié et structuré leur organisation interne afin de mobiliser plus efficacement les cofinancements disponibles. La **communauté de communes de la Plaine de l'Ain** a ainsi créé en 2018 un poste dédié à la recherche de subventions. La **communauté urbaine**

Grand Paris Seine et Oise s'est dotée d'une direction chargée d'améliorer la gouvernance des subventions d'investissement et d'optimiser les financements. Elle est également bénéficiaire d'un investissement territorial intégré (ITI), dispositif qui lui permet, par convention avec la région, d'être organisme intermédiaire de gestion d'une enveloppe de 7,2 M€ de fonds européens, et d'en piloter ainsi directement l'affectation. La **communauté d'agglomération du Saint-Quentinois** a également mis en œuvre un tel dispositif, pour une enveloppe de fonds européens de 5,1 M€, comprenant le financement d'un demi-équivalent temps plein chargé du suivi.

Le besoin d'ingénierie accru pour mobiliser les co-financements, notamment dans le cadre des appels à projets, a été signalé par les associations d'élus comme un frein potentiel à l'accès des collectivités les plus petites aux subventions. Plusieurs initiatives intercommunales visant à appuyer les démarches de recherches de cofinancements des communes ont été relevées par les chambres régionales des comptes. La **communauté d'agglomération du Saint-Quentinois** a ainsi déployé plusieurs outils, tels qu'un catalogue du mécénat et des subventions, à destination de ses communes membres, et la **communauté d'agglomération de Valenciennes** a mis en place en 2019 un conseiller en énergie chargé d'accompagner les communes dans leurs démarches de performance énergétique, ainsi que mobiliser des certificats en économie d'énergie.

5 - Des démarches d'évaluation à généraliser

Les contrôles des CRC constatent presque unanimement l'absence de dispositif d'évaluation *ex-ante* ou *ex-post* et de mesure de la performance des investissements réalisés. Cet aspect n'est pas spécifique au secteur public local. Les préfets disposent ainsi de peu de moyens pour analyser l'effet socio-économique des projets d'investissement soutenus par l'État.

Par exception, la **commune de Bastia** a mis en place un suivi précis des conséquences de ses engagements en matière de transition écologique en termes de consommation de fluides, incluant un regard critique sur ses points de difficulté (par exemple la consommation de carburant, en dépit d'une transformation électrique de sa flotte de véhicules). La rénovation thermique de l'hôtel de ville, financée partiellement dans le cadre d'un appel à projet, a donné lieu à un suivi des économies engendrées (- 44 % entre 2012 et 2015). La **communauté d'agglomération du Saint-Quentinois** suit sous forme de tableaux de bord les bilans d'activité et de fréquentation des nouveaux équipements. La mesure de la satisfaction des

usagers prend également appui sur les réseaux sociaux et leurs statistiques de consultation. La restructuration d'un équipement culturel se prête davantage à la construction d'un tableau de suivi de la fréquentation (bibliothèque humaniste de la **commune de Sélestat**, centre culturel de l'Alb'Oru de la **commune de Bastia**).

Par ailleurs, des dispositifs de labellisation permettent à une collectivité d'engager sa politique patrimoniale dans une démarche d'amélioration itérative. Les **métropoles de Lyon et de Rouen** ont ainsi bénéficié, par la labellisation Cit'ergie de l'ADEME, d'une formalisation de leur politique énergie-climat dans un référentiel normalisé ainsi qu'une évaluation externe de la démarche et des résultats par un tiers de confiance. La démarche Cit'ergie a été poursuivie à Lyon pour appuyer le PCAET adopté en 2019. Elle a permis d'identifier une marge de progrès majeure concernant la rénovation thermique du patrimoine bâti, ce qui a incité la métropole à mettre en place un programme dédié. La **commune de Niort** s'est également engagée dans un plan d'action Cit'ergie 2018-2022.

L'État, ses établissements publics et les établissements publics de santé ont depuis 2013 l'obligation de soumettre leurs projets d'investissement de plus de 20 M€ à une évaluation socio-économique préalable¹⁷⁷. Les collectivités territoriales et les EPCI ne sont soumis, depuis 2015, qu'à l'obligation d'une évaluation préalable des coûts d'exploitation à venir de leurs opérations les plus importantes (cf. supra). Ces obligations devraient être élargies pour les collectivités de plus grande taille.

**

La maîtrise d'ouvrage des collectivités du bloc communal s'est structurée autour de processus et de standards professionnels dont la diffusion demeure cependant encore trop hétérogène. Ces standards concernent la qualité des approches stratégiques, des études préalables et des prévisions de coûts, la capacité de régulation des projets au fil d'un mandat grâce aux plans pluriannuels d'investissement ou encore la connaissance et le suivi technique du patrimoine et de ses coûts. La structuration insuffisante de leur ingénierie technique et budgétaire représente une faiblesse organisationnelle et un risque, notamment financier, pour les collectivités. En outre, le développement de l'évaluation socio-économique des projets d'équipement constitue un défi majeur pour la maîtrise d'ouvrage du bloc communal.

¹⁷⁷ Loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques, article 17, et décret d'application n°2013-1211 du 23 décembre 2013.

Alors que le cycle de mandat a démarré dans un contexte d'incertitude financière lié notamment à la baisse de la dotation globale de fonctionnement, les collectivités du bloc communal ont privilégié la consolidation de leur épargne nette pour financer leurs stratégies d'investissement. La facilitation de l'accès à l'emprunt et l'accroissement des subventions d'investissement de l'État ont accompagné ces efforts.

Dans ce cadre, la reconfiguration du paysage intercommunal suite à la loi NOTRe a perturbé la construction des premières programmations pluriannuelles mais a également donné l'opportunité aux EPCI naissants de légitimer leur action vis-à-vis des communes membres et des habitants. Cette reconfiguration est propice à une meilleure répartition de la charge que représentent des équipements dont le rayonnement dépasse souvent les frontières communales. Le volume des fonds de concours a ainsi progressé au cours de la période. Pour autant, les modes de définition de l'intérêt communautaire demeurent trop souvent en retrait au regard de ces enjeux.

III - Une gestion du patrimoine dont la performance peut être améliorée

Les juridictions financières constatent régulièrement deux tendances contraires au sein des politiques d'investissement des collectivités contrôlées : un engagement disproportionné dans certaines opérations lorsqu'une partie du patrimoine demeure négligé. L'activité des exécutifs locaux est souvent appréciée au regard de leurs nouveaux projets d'équipement par opposition à l'entretien et au renouvellement des actifs existants, au risque d'une politique d'investissement déséquilibrée. Le développement d'une culture de gestion des actifs immobilisés nécessite de mieux prendre en compte les enjeux de connaissance, de maîtrise et d'optimisation du périmètre de leur patrimoine ainsi que de porter une plus grande attention à l'entretien et au renouvellement de leurs actifs.

A - Le maintien en l'état des actifs immobilisés

La réduction des volumes d'investissement au cours du dernier cycle de mandat a nourri des craintes relatives à la prise en compte des enjeux d'entretien et de renouvellement des actifs et à l'apparition d'une « dette grise » des collectivités. Des catégories d'actifs comme les ouvrages d'art ou les réseaux d'eau et assainissement sont identifiés

comme plus sensibles et justifient une montée en puissance en termes d'ingénierie.

1 - Un effort maintenu en faveur des investissements d'entretien et de renouvellement des équipements existants

L'observatoire de la commande publique¹⁷⁸, constitué par la Banque des territoires et l'AdCF, recense les publications d'appels d'offres des collectivités et des entités du secteur public. Ce « baromètre » permet en particulier d'identifier le montant des appels d'offres relatifs à des travaux, en distinguant la part des travaux neufs et celle des travaux de renouvellement et rénovation.

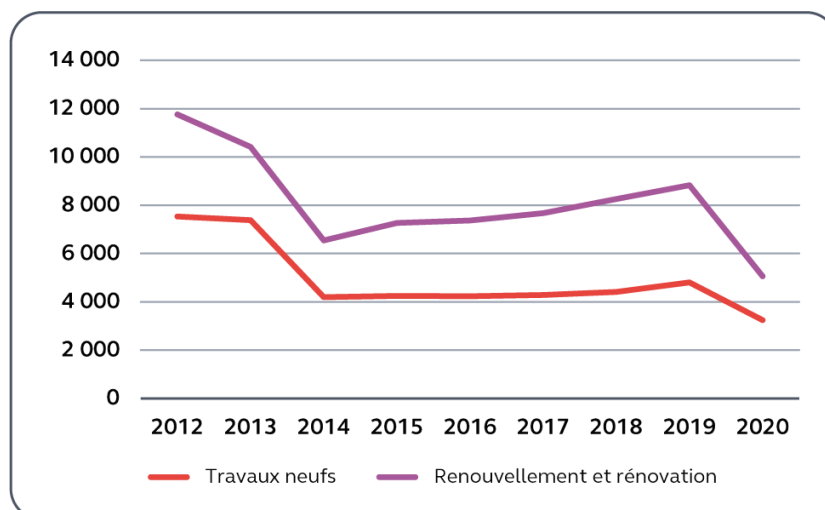
La croissance des dépenses d'investissement sur le cycle de mandat correspondrait davantage à des travaux de renouvellement et de rénovation qu'à des travaux neufs. L'entretien du patrimoine existant aurait ainsi été privilégié à la création de nouvelles infrastructures. Après une chute en 2013, la proportion des travaux de renouvellement et de rénovation a progressé de 58,5 % à 64,8 % en 2019¹⁷⁹.

Le montant des appels d'offre en 2019 en matière de rénovation n'atteint pas, cependant, celui de 2012 et 2013.

¹⁷⁸ Banque des territoires, AdCF, *Baromètre de la commande publique 2020*, mars 2021, disponible sur www.banquedesterritoires.fr

¹⁷⁹ La fédération nationale des travaux publics présente une conclusion convergente, à l'échelle de l'ensemble des collectivités, à partir de l'analyse du chiffre d'affaire des travaux publics. La part des travaux d'amélioration et d'entretien a progressé dans le temps. Elle représentait 35 % en 2007, 40 % en 2013 et 43 % en 2019.

Graphique n° 11 : répartition des appels d'offre du bloc communal relatifs aux travaux neufs et aux travaux de renouvellement et rénovation (M€)



Source : Cour des comptes, d'après Banque des territoires et AdCF, « Baromètre de la commande publique 2020 »

Cette répartition révèle également la persistance d'une divergence : la part des investissements des communes relatifs aux travaux de renouvellement et rénovation est supérieure de 4 points à celle des EPCI.

Les juridictions financières constatent souvent l'absence de programmation pluriannuelle prévoyant l'entretien du patrimoine existant. Leur mise en place fait régulièrement l'objet de recommandations, à travers un document spécifique ou au sein des PPI. La **commune de Clisson** a ainsi construit un PPI 2016-2020 réparti entre 28 % de dépenses d'entretien et 72 % d'investissements nouveaux. Au sein du nouveau plan d'investissement débutant en 2020, les dépenses d'entretien deviennent majoritaires, notamment dans le domaine de la voirie suite à un audit en 2019. Sur le même territoire, la **communauté d'agglomération Clisson Sèvre et Maine** a accordé une attention insuffisante à l'entretien de ses équipements (déchèterie en non-conformité ; siège communautaire en bâtiments préfabriqués) qui s'est concrétisée par une détérioration des conditions de travail, de la sécurité pour les usagers et de la conformité réglementaire.

Les différents contrats de maintenance passés avec des prestataires permettent en outre (**communauté d'agglomération du Saint-Quentinoise**) d'intégrer par anticipation des investissements (remplacement

des chaudières et des centrales d'air, etc.). Au cours du précédent mandat, plusieurs collectivités ont eu l'ambition de développer une gestion patrimoniale active afin de réduire leurs coûts de fonctionnement et d'entretien en ayant recours à des marchés globaux de performance¹⁸⁰. La **commune de Meyzieu** a ainsi indiqué recourir de manière croissante à cette formule, qui lui permet de maîtriser le niveau d'entretien et de maintenance de son patrimoine, tout en y associant des objectifs de performance énergétique. Elle a ainsi récemment décidé de la conclusion d'un marché global de performance pour la construction d'un nouveau groupe scolaire. La **commune d'Arras** a souscrit en 2017, dans le cadre d'un marché public global de performance, un contrat pluriannuel de maintenance et de réhabilitation de ses installations techniques, en vue de l'amélioration de leurs performances énergétiques, avec une approche prospective de l'entretien et du renouvellement qui doit être poursuivie.

Le défaut régulier d'entretien du patrimoine confronte les collectivités à des coûts importants de remise en état, souvent qualifiés de « dette grise ». Ainsi, la CRC Nouvelle-Aquitaine a constaté que le patrimoine muséal de la **commune de La Rochelle** (muséum d'histoire naturelle, musée d'Orbigny-Bernon, musée des beaux-arts) avait souffert d'un défaut d'entretien pouvant se traduire par une dégradation des collections et une fermeture des espaces au public. De même, la CRC a noté l'absence de programmation quinquennale des opérations d'entretien et de restauration du patrimoine flottant du musée maritime.

Une situation financière très fragile peut également conduire une collectivité à maintenir un faible niveau d'investissement, au risque d'un entretien insuffisant de son patrimoine (**commune d'Allevard**).

2 - Le renforcement de la surveillance des ouvrages d'art

Plusieurs alertes ont fait prendre conscience de la nécessité d'un meilleur suivi et entretien des ouvrages d'art. La part la plus importante des ouvrages d'art (près de 100 000 ponts) est située sur le réseau des voies communales. Le CEREMA estime leur valeur entre 30 et 40 Md€. En outre, 252 tunnels sont gérés par des communes ou EPCI.

¹⁸⁰ Les marchés globaux de performances portent sur des objectifs chiffrés de performance (niveau d'activité, qualité de service, efficacité énergétique ou incidence écologique) et associent l'exploitation ou la maintenance à la réalisation de prestation (art. L2171-3 du code de la commande publique).

Le CEREMA¹⁸¹, qui souligne que l'action préventive est toujours plus efficace et économique que l'action curative et recommande la mise en œuvre d'actions correctrices régulières sur un rythme lent, estime que les deux décennies 2020-2040 seront critiques en matière de maintenance du patrimoine, dans la mesure où la plupart des ouvrages construits dans les années 1950 sont actuellement en « fin de vie ».

Bien que la durée de vie des ouvrages d'art soit désormais normalisée à 100 ans selon les normes de construction européennes Eurocode, le patrimoine construit avant la parution des règlements modernes de calcul et d'exécution des années 1980, en particulier le patrimoine très important construit dans les années 1950-1975, est considéré comme moins fiable¹⁸². Certaines familles d'ouvrages sont considérées comme présentant des risques particuliers, justifiant un abaissement de leur durée de vie statistique (cf. annexe n°16).

Par ailleurs, des opérations régulières de réparation demeurent nécessaires pour atteindre la durée de vie optimale. Leur report dans le temps accroît le coût ultérieur des remises en état, ce que traduit la notion de « dette grise ».

Si les pratiques des collectivités en la matière restent inégales, les métropoles ont systématisé leurs procédures d'inspection de leurs ouvrages d'art : inspection visuelle annuelle des ponts ; inspection détaillée tous les six ans conduisant à une notation de leurs ouvrages ; visites intermédiaires d'évaluation¹⁸³. Ainsi, la **métropole de Nancy** dispose d'un diagnostic exhaustif de l'état de ses ouvrages d'art depuis 2018, réalisé suivant les critères du référentiel national IQOA (image qualité des ouvrages d'art). Ce diagnostic a révélé l'urgence de travaux sur trois ouvrages. La remise en bon état de l'ensemble des ouvrages d'art de la métropole nécessite un abondement complémentaire d'au moins 5,8 M€ des crédits prévus, dont le niveau est déjà conforme aux recommandations du CEREMA.

La communauté d'agglomération du Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart a recensé la documentation de ses ouvrages d'art et constaté qu'elle ne disposait pas de la date du dernier diagnostic pour 28 de ses 127 ouvrages (dalles, passerelles, aqueducs, canalisations et ponts).

¹⁸¹ CEREMA, *Surveillance et entretien courant des ouvrages d'art routiers*, septembre 2018, disponible sur www.cerema.fr

¹⁸² Notamment les ponts en béton armé ou précontraint (IGF, IGA et CGEDD, *Revue de dépenses, Voirie des collectivités territoriales*, août 2017, disponible sur www.interieur.gouv.fr)

¹⁸³ ONR, *Rapport 2020*, décembre 2020, disponible sur www.idrriim.com

La communauté d'agglomération a lancé une phase de diagnostic pour les ouvrages concernés, en vue d'établir une programmation de travaux.

Le suivi de l'état des ouvrages d'art requiert une bonne organisation de la maîtrise d'ouvrage au sein des collectivités. **La communauté urbaine du Grand Paris Seine et Oise** a confié au CEREMA la réalisation de son diagnostic technique mais également l'élaboration de sa stratégie d'intervention, ce qui souligne la faiblesse du pilotage technique et opérationnel de la structure.

Le CEREMA préconise de consacrer annuellement 0,8 % de la valeur à neuf des ouvrages en maintenance, ainsi répartis : 0,2 % pour la surveillance (contrôles, visites et inspections) et l'entretien courant et 0,6 % pour les grosses réparations et l'entretien spécialisé. La particularité de ces actifs justifie une meilleure information financière des assemblées délibérantes lors des débats d'orientation budgétaire. La DGCL note que les rapports sur le développement durable, obligatoires pour les collectivités et EPCI de plus de 50 000 habitants, pourraient également constituer un cadre de présentation d'éléments sur le suivi et l'entretien des ouvrages d'art.

3 - Les besoins de renouvellement accrus des réseaux d'eau et d'assainissement

Les compétences « eau » et « assainissement » sont emblématiques du champ de compétence du bloc communal, qui assurent en ce domaine un haut niveau de service, tant en termes d'accès (plus de 99 % des habitants sont desservis en eau potable ; plus de 80 % des habitants sont desservis en assainissement collectif) que de qualité (les conformités microbiologiques et physico-chimique de l'eau au robinet dépassent en moyenne 98 %).

La longueur totale des réseaux publics d'alimentation en eau potable est estimée à 890 000 km (875 000 km en France métropolitaine)¹⁸⁴. Les réseaux de transport des eaux usées et de canalisations d'eaux pluviales représenteraient 385 000 km¹⁸⁵. La longueur de conduite par abonné est inversement proportionnelle à la densité du territoire. Il y aurait par ailleurs

¹⁸⁴ INRAE, OFB, *Évaluation du patrimoine des réseaux d'eau potable en 2017 aux échelles nationale et de bassin*, mai 2020, disponible sur www.hal.inrae.fr.

¹⁸⁵ IFEN, *Les services publics de l'assainissement en 2004*, janvier 2008, disponible sur www.side.developpement-durable.gouv.fr.

17 300 stations d'épuration en France, dont les trois-quarts ont été mis en place depuis 1990. La valeur patrimoniale à neuf du réseau public d'eau potable (hors branchements) a été estimée à 134,8 Md€ HT¹⁸⁶. Celle du réseau d'assainissement a été estimée à 159,2 Md€ HT¹⁸⁷.

a) Une performance des réseaux et installations à améliorer

En termes de performance, le taux de fuites du réseau d'eau potable en France est estimé à 20 %, soit près d'un milliard de m³ par an, et demeure stable sur plusieurs années (cf. annexe n°17). L'objectif national est d'atteindre 15 %¹⁸⁸. 19 % des services d'eau potable ont encore un taux de rendement de leur réseau inférieur aux exigences réglementaires. Pour autant, le taux de rendement n'est pas le seul déterminant : Paris, malgré un taux de l'ordre de 90 %, représente 2 % des volumes d'eau perdus à l'échelle nationale. En outre, la performance d'un réseau se mesure également par la qualité de l'eau ou encore la continuité du service, en cas de ruptures trop fréquentes. Le constat de pertes d'eau doit avoir pour mesure correctrice le renforcement des moyens d'exploitation, afin d'identifier la localisation des fuites. Une partie importante des pertes d'eau se situe d'ailleurs au niveau des branchements particuliers, en amont du compteur, et non sur les canalisations.

La connaissance de leurs réseaux par les services d'eau potable s'est toutefois nettement améliorée au cours de la décennie. Depuis 2014¹⁸⁹, les services publics de l'eau ont l'obligation d'établir un descriptif détaillé des réseaux afin de s'inscrire dans une gestion patrimoniale et limiter ainsi les

¹⁸⁶ IRSTEA, AFB, *Construction d'un dispositif permanent d'évaluation du patrimoine des réseaux d'eau potable aux échelles nationale et de bassin*, février 2019, disponible sur www.irsteadoc.irstea.fr.

¹⁸⁷ IRSTEA, ONEMA, *Estimation des besoins de renouvellement des réseaux d'eau et d'assainissement collectif*, novembre 2013, disponible sur www.irsteadoc.irstea.fr.

¹⁸⁸ Cet objectif est introduit par le décret du 29 janvier 2012 relatif à la définition d'un descriptif détaillé des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'actions pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable. Le taux de rendement minimal de chaque collectivité est fonction de sa taille et de la sensibilité de la ressource en eau.

¹⁸⁹ Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 (Grenelle II). Le décret d'application n°2012-97 du 27 janvier 2012 précise que « le descriptif doit inclure, d'une part, le plan des réseaux mentionnant la localisation des dispositifs généraux de mesure, d'autre part, un inventaire des réseaux comprenant la mention des linéaires de canalisations, la catégorie de l'ouvrage, des informations cartographiques ainsi que les informations disponibles sur les matériaux utilisés et les diamètres de canalisations ».

pertes d'eau dans les réseaux de distribution. Le taux de services d'eau potable en non-conformité avec cette obligation est passé de 20 % en 2014 à 11 % en 2017¹⁹⁰.

Dans son dernier rapport, l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement¹⁹¹ considère que 90 % du linéaire français d'eau potable bénéficie d'une excellente gestion patrimoniale. Des contre-exemples sont parfois identifiés par les juridictions financières. Ainsi, l'absence de localisation des branchements sur le plan des réseaux d'eau potable de la **communauté urbaine du grand Poitiers** a pour conséquence une sous-réalisation chronique du programme d'investissement du budget annexe. L'observatoire souligne cependant la fragilité de petites collectivités rurales ainsi que le déficit de connaissance de leurs réseaux par les services d'outre-mer, à l'exception des services réunionnais.

En revanche, l'observatoire note que les services d'assainissement collectif sont nettement en retrait. Près de la moitié des services serait en non-conformité au regard de l'exigence de disposer d'un descriptif détaillé de leurs ouvrages de collecte et de transport des eaux usées. La déclaration de non-conformité des installations d'assainissement par les services de l'État (**commune d'Orthez-Sainte-Suzanne**) ou l'apparition de surcoûts (**communauté d'agglomération Pau-Pyrénées**, concernant le traitement des boues) incite les collectivités à adapter la programmation de leurs investissements. Selon la direction de l'eau et de la biodiversité, cependant, près de 10 % des installations demeure depuis plusieurs années non conformes au regard des exigences de la directive « eaux résiduaires urbaines » en raison d'un manque d'investissement des collectivités en faveur du maintien des performances de leurs systèmes d'assainissement.

Les enjeux de développement des réseaux entrent parfois en concurrence avec la nécessité de renouveler l'existant. Ainsi, dans un contexte d'implantation d'un établissement pénitentiaire et de la création d'un nouveau collège, la **commune de Muret** a priorisé dans ses schémas directeurs de 2013 l'extension et le renforcement des capacités de production et de traitement aux enjeux de renouvellement. Pour autant, ces schémas n'ont été intégrés au PPI de la commune qu'en 2019. Entre-temps, la commune a engagé une nouvelle étude afin de chiffrer les enjeux de renouvellement de ses réseaux les plus anciens et ajouté des obligations

¹⁹⁰ Observatoire des services publics d'eau et assainissement, *Panorama des services et de leur performance en 2017*, juin 2020, disponible sur www.services.eaufrance.fr.

¹⁹¹ Observatoire mis en œuvre par l'office français de la biodiversité avec l'appui des services de l'État.

contractuelles au contrat d'exploitation concernant le suivi des canalisations. La compétence a été transférée en 2020 à la communauté d'agglomération.

b) Un besoin d'investissement accru pour la prochaine décennie

Selon le ministère de la transition écologique, le secteur public local, quel que soit le mode de gestion, aurait dépensé en formation brute de capital fixe 2,4 Md€ en 2015 pour les services de prélèvement et de distribution d'eau potable, 2,3 Md€ pour les réseaux d'assainissement collectif et 1,3 Md€ pour le traitement des eaux usées¹⁹².

Les montants consacrés à l'assainissement ont progressé depuis la fin des années 1990, notamment en raison de l'extension du réseau¹⁹³. Au regard de ces volumes financiers, l'observatoire des services d'eau et d'assainissement a constitué un indicateur national de renouvellement des réseaux, construit à partir de la moyenne annuelle du linéaire de réseau sur 5 ans. Bien que l'observatoire note une légère amélioration du taux de renouvellement des réseaux, qui atteint en moyenne 0,61 % pour l'eau potable et 0,42 % pour l'assainissement collectif, la direction de l'eau et de la biodiversité considère ce niveau insuffisant et conserve l'objectif d'un renouvellement annuel de 1 % du réseau, qui a été fixé lors des Assises de l'eau de 2018.

La faiblesse des taux de renouvellement des réseaux d'eau et d'assainissement de **la métropole de Toulouse** (respectivement 0,43 % et 0,45 %) résulte en l'occurrence d'une stratégie de l'EPCI. Cette dernière consiste à limiter les charges d'investissement sur des réseaux relativement jeunes (moins de 40 ans) et disposant d'un très bon rendement, afin d'encadrer l'accroissement du prix de l'eau jusqu'à l'achèvement de ses principaux contrats de délégation de service public. La métropole dispose de schémas directeurs prospectifs courant jusqu'en 2035.

La **commune de Joyeuse** (1 700 habitants) a conduit de 2014 à 2019 un programme ambitieux d'investissement de 2,7 M€ dans ses réseaux d'eau et d'assainissement en renouvelant 875 mètres linéaires de canalisation en fonte grise, en remplaçant des branchements en plomb et en augmentant la capacité de traitement de sa station d'épuration. La

¹⁹² Source : Service de l'observation et des statistiques.

¹⁹³ IFEN, *Les services publics de l'assainissement en 2004*, janvier 2008, disponible sur www.side.developpement-durable.gouv.fr.

commune a ainsi porté son taux moyen annuel de renouvellement du réseau d'eau potable à 0,9 %.

Les besoins en matière de renouvellement sont fortement corrélés à l'ancienneté des installations. 65 % du réseau métropolitain a plus de 40 ans (cf. annexe n°17), ce qui correspond à la durée d'amortissement maximale pour les ouvrages de génie civil pour le captage, le transport et le traitement de l'eau potable. Cependant, des écarts importants sont constatés sur la durée de vie des canalisations en fonction de leur environnement de pose, et notamment de leur caractère corrosif¹⁹⁴, si bien que le remplacement systématique des canalisations en fonction de leur âge apparaît aujourd'hui comme peu pertinent. Le même constat peut être fait pour les réseaux d'assainissement¹⁹⁵, dont la durée d'amortissement est comprise entre 50 et 60 ans.

Pour autant, 27 % du linéaire national a été posé au cours des années 1970. Par un effet de volume, cette génération de canalisations parvenu à un âge critique conduira à un besoin accru de renouvellement au cours de la prochaine décennie.

c) Un lent mouvement de consolidation de l'ingénierie à l'échelle intercommunale

La mise en place d'une ingénierie technique suffisante pour améliorer la gestion patrimoniale des réseaux, dont 80 % se situent dans des territoires ruraux, suppose que les services d'eau et d'assainissement atteignent une taille critique. À ce titre, le morcellement des deux compétences est apparu comme un frein, justifiant une montée en puissance de la gestion intercommunale¹⁹⁶. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a attribué de plein droit les compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération à compter du 1er janvier 2020, avec l'objectif de passer de plus de 30 000 services d'eau et assainissement à environ 2 000.

¹⁹⁴ E. Renaud, Y. Le Gat, B. Brémond, *La durée de vie des canalisations, une notion insuffisante pour conduire une politique de renouvellement*, Techniques Sciences Méthodes, n°12, 2012, p.55-61.

¹⁹⁵ Association Scientifique et Technique pour l'eau et l'environnement, *Gestion patrimoniale des réseaux d'assainissement*, juin 2016, disponible sur www.astee.org.

¹⁹⁶ En 2017, les EPCI à fiscalité propre assumaient la compétence eau potable pour 33 % des usagers et la compétence assainissement pour 49 % des usagers.

Cette première échéance a fait l'objet, à la demande du secteur public local, d'assouplissements successifs, jusqu'à être reportée au 1er janvier 2026 pour les communautés de commune. **La commune de Rosnoën** a ainsi refusé en 2019 le transfert immédiat de la compétence d'assainissement à la communauté de communes, de crainte que les besoins d'investissement de cinq autres communes, faisant l'objet d'une mise en demeure préfectorale, ne retardent la construction de sa nouvelle station d'épuration. La commune, qui ne disposait ni des marges de manœuvre financières ni des ressources techniques pour de tels travaux, a bénéficié d'une ingénierie mutualisée mise en place par l'EPCI ainsi que de l'assistance technique du département.

Cette montée en compétence doit être anticipée par les EPCI. Ainsi, l'intégration en 2019 des compétences « eau et assainissement » par une intercommunalité peu intégrée comme **la communauté de communes de la Terre des deux caps** a substantiellement modifié les équilibres financiers antérieurs, la communauté de communes héritant en outre d'une situation fortement dégradée de l'ancien syndicat intercommunal d'assainissement.

Selon l'AdCF, ces transferts se sont traduits dans de nombreux territoires par un besoin important de remise à niveaux - en l'absence d'investissements suffisants au cours des années antérieures -, sans réelles compensations financières de la part des communes.

d) Une situation de sous-investissement aux Antilles

La gravité des dysfonctionnements du service public de l'eau en Guadeloupe, qui se caractérise par des pénuries et des « tours d'eau », a conduit les différentes autorités publiques à définir un plan d'action prioritaire 2018-2019 finançant à hauteur d'un tiers les opérations prioritaires.

La **communauté d'agglomération Grand Sud Caraïbe** est concernée par 44 % des opérations de ce plan. Ces opérations se sont concentrées sur des travaux de faible utilité, en dépit de la gravité de la situation. La **communauté d'agglomération Nord-Basse-Terre** n'a pour sa part identifié aucune dépense de gros entretien en matière d'alimentation en eau et d'assainissement, en dépit d'une situation critique. La gestion de la compétence est en partie déléguée aux communes dans des conditions insatisfaisantes et, sur la commune de Pointe-Noire, assurée directement par la communauté d'agglomération. Sur ce territoire, le taux de renouvellement du réseau est nul et le rendement du réseau est inférieur à 50 %. La défaillance de l'EPCI a conduit l'État à reprendre la main pour

prioriser les travaux à réaliser à travers un « contrat de progrès et de transition ». En matière d'assainissement, les stations d'épuration ne sont plus aux normes, les eaux pluviales et les eaux usées se mélangent et la connaissance des rejets dans le milieu naturel est presque inexistante. 90 % des habitants du Lamentin ne sont pas raccordés au réseau. Le montant considérable des impayés pénalise en outre le financement des investissements nécessaires.

B - Le risque de choix d'investissement disproportionnés

Les juridictions financières constatent régulièrement la disproportion entre la politique d'investissement des collectivités, leur capacité financière et les besoins des habitants. Ces situations sont confortées par l'absence récurrente de démarches évaluatives. Elles se traduisent par une démesure des programmes – à l'image des projets de centres aquatiques –, un surdimensionnement des équipements ou un agrandissement non maîtrisé du parc d'actif, notamment en matière de voirie.

1 - Des piscines et centres aquatiques aux programmes démesurés

Le rapport public annuel 2018¹⁹⁷ de la Cour faisait le constat de la vétusté du parc de piscines : la moitié a été construite avant 1977 dans le cadre notamment du plan national « 1000 piscines » défini à la fin des années 1960. Les nouvelles attentes du public conduisent les collectivités à définir, dans le cadre de réhabilitations, des programmes plus ambitieux de centres aquatiques. Ces nouveaux équipements, dont la localisation est de plus en plus décorrélée de la domiciliation des usagers, sont susceptibles de mettre en péril les équilibres financiers des collectivités.

Le nouveau centre aquatique de **la commune de Valenciennes**, dont le rayonnement dépasse le seul territoire communal (350 000 visiteurs par an), n'a cependant pas été déclaré d'intérêt communautaire¹⁹⁸. **La**

¹⁹⁷ Cour des comptes, « Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète » in *Rapport public annuel 2018*, février 2018, p.497-517, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁹⁸ La notion d'intérêt communautaire peut se définir comme la ligne de partage, au sein d'une compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal. Elle est significative de l'ambition de l'EPCI de

commune d'Avallon a également porté la rénovation de sa piscine communale, construite dans les années 1960. En dépit du soutien de l'EPCI, le projet grève de manière très importante les marges de manœuvre financières de la commune.

Un projet de nouveau centre aquatique a été porté par **la communauté d'agglomération du Libournais** suite à une étude de faisabilité de 2014 démontrant que l'équipement aquatique de la ville de Libourne ne pouvait être rénové ni étendu. La communauté d'agglomération a souhaité donner un rayonnement départemental à son équipement et a privilégié un programme agréant aux installations sportives des activités ludiques et de bien-être. En outre, la Fédération française de natation a demandé de passer le bassin de six à huit couloirs et de prévoir des équipements adaptés aux compétitions nationales et internationales (bassin d'échauffement-récupération, gradins de 500 places, salle de contrôle dopage et vestiaires associés). L'EPCI a demandé en contrepartie une subvention de 0,8 M€ du centre national pour le développement du sport. En cours de chantier, de nouveaux surcoûts sont apparus liés notamment à des obligations réglementaires, des aléas ou des travaux supplémentaires. Alors que le coût du centre aquatique était estimé à 28,7 M€ en 2016, l'équipement est livré pour un coût d'opération de 39,4 M€.

Les observations des chambres régionales confirment que les recommandations formulées par la Cour en 2018, relatives notamment à l'opportunité d'un transfert des équipements vers les EPCI et à la projection des dépenses de fonctionnement et d'investissement pour les nouveaux équipements, demeurent d'actualité.

2 - Le surdimensionnement des équipements

Les CRC observent régulièrement une fréquentation ou une utilisation insuffisante des nouveaux équipements, qui traduit leur surévaluation initiale lors de la définition des programmes.

Ces surdimensionnements occasionnent des coûts d'investissement supplémentaires ainsi que des déséquilibres financiers au cours de l'exploitation des équipements concernés.

remplir pleinement son rôle dans les secteurs d'avenir pour le développement et l'aménagement de son espace (Circulaire du ministre de l'Intérieur du 5 juillet 2001 relative à la mise en œuvre de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, NOR INTB01100197C).

Ainsi, le stade du Hainaut, géré directement par la **communauté d'agglomération de Valenciennes métropole**, souffre depuis son inauguration en 2011 d'un taux de remplissage insuffisant de ses 25 000 places. Après l'ouverture de la médiathèque de la **commune de Condé-sur-l'Escaut** (4,7 M€), le nombre de lecteurs n'est passé que de 534 à 643. Cette utilisation insuffisante peut aussi se traduire par une sous-occupation d'une pépinière d'entreprise (communauté de communes du pays fléchois). Une mauvaise estimation de l'évolution de la population scolaire a conduit la **commune de Trith-saint-Léger** à construire une cuisine centrale surdimensionnée qui, après 5 années d'exploitation, ne fonctionne qu'au tiers de ses capacités.

3 - L'agrandissement continu du réseau de voirie communale et intercommunale

Le bloc communal assume la gestion de 704 201 km de voirie, linéaire qui s'est continuellement accru. La voirie représente une part essentielle des immobilisations des communes et EPCI.

a) Une part importante de l'investissement public local

Selon la présentation fonctionnelle des comptes des communes et EPCI, les investissements liés à la voirie représentaient 4 Md€ en 2018 et 4,8 Md€ en 2019. Ces montants n'incluent pas les dépenses des communes de moins de 3 500 habitants. Leur évolution suit le cycle de mandat. Parallèlement, selon le rapport annuel de la commission des comptes des transports de la nation¹⁹⁹, les immobilisations des autres administrations publiques locales (en particulier des départements) en direction de leurs réseaux routiers auraient atteint 3,2 Md€ et celles des administrations publiques centrales 1,1 Md€.

La revue de dépenses de 2017 consacrée à la voirie des collectivités territoriales²⁰⁰ note un maintien des dépenses d'exploitation et d'entretien courant. Dans un contexte de nouvelles contraintes financières pesant sur les dotations globales de fonctionnement, les collectivités auraient réduit la part de leurs ressources relatives à la construction de routes nouvelles et

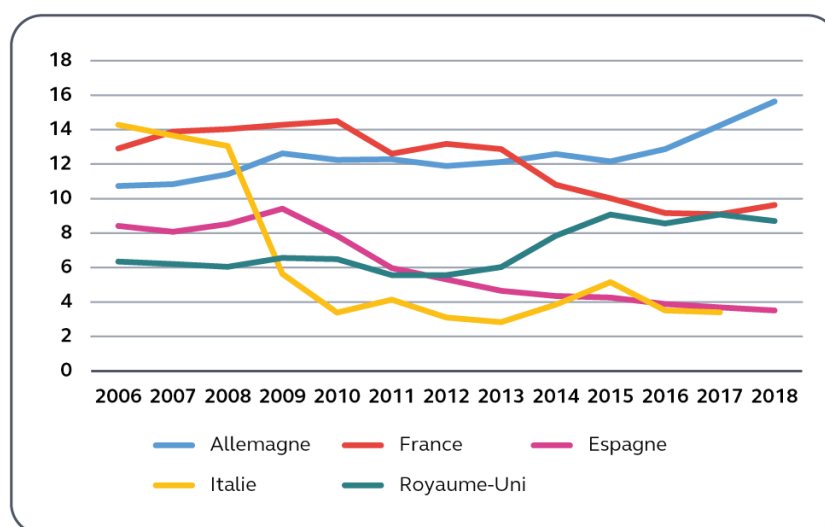
¹⁹⁹ Commission des comptes des transports de la Nation, *Les comptes des transports en 2018, 56^{ème} rapport*, août 2019, disponible sur www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr.

²⁰⁰ IGF, IGA et CGEDD, *Revue de dépenses, Voirie des collectivités territoriales*, août 2017, disponible sur www.interieur.gouv.fr.

privilié les dépenses de grosses réparations. Par ailleurs, la baisse des dépenses d'investissement liées à la voirie en 2014 et 2015 serait justifiée pour plus de 25 % à la chute des prix des travaux publics entre 2013 et 2015 (cf. annexe 18). À partir de 2016, les prix des travaux publics progressent de nouveau.

Les études statistiques de l'OCDE permettent une mise en perspective européenne. Elles montrent un certain rattrapage des dépenses d'investissement de l'Allemagne et du Royaume-Uni au cours de la dernière décennie, en dépit des incidences de la chute du prix du pétrole.

Graphique n° 12 : investissements d'infrastructure routière publics et privés dans différents pays de l'OCDE (en Md€)



Source : OCDE

b) L'hétérogénéité de la gestion patrimoniale de la voirie

Les enquêtes nationales relatives à l'état qualitatif de ce réseau routier montrent une diversité de situations. Ainsi, la revue de dépenses de 2017, par échantillonnage, a identifié une proportion de 25 % de chaussées en mauvais ou très mauvais état, relevant le plus souvent de villes moyennes en décroissance démographique et relativement pauvres. À l'inverse, l'observatoire national des routes (ONR)²⁰¹ estime, sur la base

²⁰¹ L'ONR est porté par un groupement associant professionnels et acteurs publics.

d'un échantillon, que les grandes métropoles ont une très bonne qualité de suivi de leur voirie.

L'entretien du réseau routier dépend en particulier de la structuration de l'expertise technique au sein des collectivités. Les contrôles des chambres régionales des comptes témoignent de la diversité des outils de connaissance de l'état de leurs infrastructures par les collectivités, point de départ d'une gestion patrimoniale adaptée.

Plusieurs communes ou EPCI se sont engagés dans un diagnostic de l'état de leur voirie (**communauté d'agglomération bergeracoise**). **La commune de Beaupréau-en-Mauges**, commune nouvelle parmi les plus étendues de France, gère un linéaire de voirie important de 460 km. La commune a réalisé en 2018 un état des lieux indiquant que le tiers des surfaces était dans un mauvais ou très mauvais état. La commune consacre chaque année en fonctionnement un budget suffisant pour l'entretien et les réparations de ce linéaire.

Les modifications institutionnelles en matière de responsabilité de gestion du réseau ont également pu nuire à la régularité de l'entretien. **La métropole de Lyon** relève que la voirie transférée par le département à sa création était plus dégradée que celle de la communauté urbaine, faute de travaux d'investissement réalisés au cours des trois années précédant la fusion.

Les juridictions financières ont observé que les organisations mises en place par les EPCI et les communes cherchaient un point d'équilibre entre renforcement de l'ingénierie intercommunale²⁰² et préservation d'une gestion de proximité.

Ainsi, les maires des communes membres de **la métropole de Rouen** ont conservé une place prépondérante en matière de décision. En revanche, la métropole a mis en place de manière complémentaire deux enveloppes spécifiques destinées à l'entretien des ouvrages d'art et à l'entretien de la voirie des zones d'activités. La métropole n'a pas réalisé de diagnostic technique de la voirie suite au transfert de la compétence en 2015. Dans sa réponse à la CRC Normandie, le président de la métropole précise qu'un tel état des lieux a finalement été engagé fin 2017. De manière similaire, concernant la **commune de Muret**, la compétence

²⁰² La compétence voirie est obligatoire pour les métropoles et les communautés urbaines. Elle est facultative pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes mais contribue au renforcement de la capacité d'ingénierie sur un territoire.

voirie, malgré le transfert à l'agglomération, est encore largement pilotée par les communes membres par un système de droits de tirage.

c) Une densité et une croissance du réseau routier français qui pèse sur les finances publiques locales

Le réseau routier français se caractérise par sa très forte densité et son accroissement continu (cf. annexe 19). L'ensemble du réseau routier français est particulièrement dense (16 464 km par million d'habitants, contre 7 924 pour l'Allemagne, 6 342 pour le Royaume-Uni et 3 552 pour l'Espagne) mais son réseau routier structurant (autoroutes et nationales) est moins important (308 km par million d'habitants contre 648 en Espagne).

Le réseau routier géré par le bloc communal représente 704 201 km, soit près des deux tiers du réseau français. Sa longueur s'est accrue de près de 20 % depuis 1998, quand l'ensemble du réseau s'étendait de 12 %²⁰³. Cette croissance est plus élevée que dans la plupart des pays européens.

Le développement d'aménagements comme les carrefours à sens giratoires ou les parkings ainsi que l'élargissement des routes ont fait croître la surface du réseau de manière plus rapide, en particulier sur la période 2006-2014 (+ 1,55 % par an)²⁰⁴.

Ainsi que le relevait la Cour dans son rapport public annuel de 2017²⁰⁵, Le coût unitaire de construction et d'entretien d'une place de stationnement apparaît souvent disproportionné au regard de la fréquentation des parcs. Ce constat se traduit fréquemment par un déséquilibre de l'économie des contrats de délégation des services publics, au détriment des collectivités.

Ainsi, la **commune de Niort** a massivement investi dans les années 1980 et 1990 dans la construction de parkings publics en ouvrage. Cette offre surdimensionnée et mal répartie dans l'espace s'est accrue en 2011 par la livraison d'un parking supplémentaire de 500 places d'un coût de

²⁰³ SDES, *Chiffres clés du transport*, édition 2020, disponible sur www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr. Il est à noter qu'une partie du réseau départemental a été transférée aux métropoles suite à la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Le linéaire départemental se réduit ainsi de 1 776 km en 2015. En dépit de ce transfert, la croissance du linéaire du bloc communal s'est ralentie après 2014.

²⁰⁴ IGF, IGA et CGEDD, *Revue de dépenses, Voirie des collectivités territoriales*, août 2017, disponible sur www.interieur.gouv.fr.

²⁰⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel*, février 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

13,8 M€, principalement financé par emprunt. Cette situation se traduit par une insuffisance chronique des recettes d'exploitation des parkings en ouvrage. L'équilibre du budget annexe correspondant conduit la ville à verser une subvention « exceptionnelle » récurrente grevant le budget principal et représentant en moyenne plus de 0,7 M€ par an.

Dans un contexte d'étalement urbain, de sous-utilisation des transports en commun et de congestion des axes routiers, le projet « Mobilités 2020-2025-2030 » de **la métropole de Toulouse** témoigne de la volonté d'articuler les leviers d'action de l'optimisation des réseaux, du report modal et de la cohérence entre urbanisme et mobilité. La métropole a adopté, en appui du projet de mobilité, un plan d'aménagement des routes métropolitaines à l'horizon de 30 ans, permettant d'identifier les efforts financiers à consentir en matière d'investissement. En dépit du transfert de la compétence vers la métropole, le financement, le pilotage et l'exercice de la compétence demeurent cependant à la main des 37 communes, freinant la mise en place d'une politique pleinement intégrée et cohérente.

L'extension continue du réseau routier communal présente un risque concret pour les finances des collectivités, et rejoint les problématiques d'entretien et de renouvellement précédemment mentionnées. Cette extension semble par ailleurs incompatible avec la stratégie nationale bas carbone qui prévoit une limitation de la consommation des espaces et recommande de cesser les subventions de l'État en direction des dépenses incompatibles avec ses objectifs.

C - Une gestion hétérogène des parcs immobiliers

Les juridictions financières ont constaté que le suivi par les collectivités territoriales de leur patrimoine immobilier était trop souvent lacunaire. Par exception, les enjeux démographiques ont favorisé les progrès en matière de gestion de l'immobilier scolaire.

1 - Une impulsion de politiques immobilières encore insuffisante

Dans son rapport public annuel de 2013, la Cour encourageait les collectivités territoriales à se doter d'une politique immobilière à part entière, en s'inspirant des meilleures pratiques existantes²⁰⁶. La mise en place de schémas immobiliers précis est par ailleurs une recommandation

²⁰⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, février 2013, disponible sur www.ccomptes.fr.

récurrente des juridictions financières pour les collectivités possédant un patrimoine significatif (**commune de Lyon**).

La mise en œuvre de ces recommandations permet une montée en puissance de la gestion immobilière des collectivités (**commune de La Rochelle**). Inversement, le projet de schéma directeur ébauché en 2013 par **la commune de Marseille** demeure inabouti, malgré le constat de l'existence d'un vaste patrimoine immobilier devenu techniquement hors norme et fonctionnellement obsolète par manque de maintenance courante. Les changements d'implantation des services semblent en l'occurrence plus liés à des demandes ponctuelles qu'à un processus d'optimisation.

Même en l'absence de stratégie formalisée, certaines collectivités et EPCI, notamment à l'occasion des processus de fusion réalisés après la loi NOTRe, ont opéré des processus de rationalisation de leur patrimoine immobilier. Ainsi, **la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart** a procédé à des cessions d'anciens hôtels d'agglomération. Ses services administratifs, initialement dispersés sur quatre sites, ont été regroupés sur un site unique, passant de 44 m² par agent administratif en 2016 à 33 m² en 2020.

À l'inverse, la définition de stratégies n'est pas toujours le gage de leur réalisation effective. Constatant en 2014 la dégradation de son patrimoine, l'importance de locaux vacants depuis plus de cinq ans et son incapacité financière à le conserver en état, **la commune d'Arras** s'était fixé un objectif de rationalisation de son patrimoine à travers des cessions et mutualisations. La commune n'a pourtant pas réduit son patrimoine immobilier au cours du mandat. Les montants prévus au PPI 2020-2026 (dont 30 % est consacré à l'entretien du patrimoine immobilier) sont insuffisants au regard des besoins pourtant identifiés et chiffrés par la commune, notamment liés à des obligations réglementaires.

2 - L'adaptation à la démographie scolaire

La Cour soulignait en 2018 que la connaissance et le suivi de leur patrimoine scolaire par les collectivités étaient relativement plus aboutis, ne serait-ce que parce que les demandes de travaux sont discutées lors des conseils d'école²⁰⁷. Les plans pluriannuels de travaux concernant les écoles sont généralisés parmi les communes de plus de 10 000 habitants et moins fréquents dans les communes de la strate inférieure. L'état aigu de

²⁰⁷ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, septembre 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

dégradation du parc scolaire de la **commune de Marseille** constitue un contre-exemple. 53 écoles avaient fait l'objet de signalements concernant leur état d'entretien général entre 2015 et 2018. Le défaut généralisé d'entretien préventif des écoles, avec un montant moyen de 9 300 € par école entre 2015 et 2017, ne peut être compensé par l'inscription de sommes plus importantes pour leur rénovation.

La fiabilité des prévisions d'effectifs par quartier constitue l'enjeu principal de la bonne programmation des travaux de regroupement, restructuration, extension, construction ou fermeture de sites. Afin de répondre à la croissance démographique de son territoire, la **commune de Nantes** a mis en place en 2018 un schéma directeur des écoles prévoyant la création de 5 nouvelles écoles et l'extension et réhabilitation de 20 écoles à l'horizon 2020-2024. Elle a renforcé son organisation technique pour mettre en œuvre ce schéma.

Le projet de schéma directeur des établissements scolaires de la **commune de Valenciennes** lancé en 2019 a pour objet d'adapter le parc aux fréquentations et besoins prévisibles à l'horizon de 15 ans. La qualité de cet état des lieux contraste avec la connaissance du reste du patrimoine immobilier de la commune. Ce schéma permet également d'anticiper les besoins en termes de restauration scolaire et d'activités péri et extra-scolaires. Il ouvre des perspectives d'optimisation du patrimoine communal, par libération de foncier ou installation de services communaux.

La configuration des bâtiments les plus anciens est parfois un obstacle à l'application stricte de normes de surface par élève et de programme-type (**commune de Lyon**).

3 - L'influence des enjeux de transition énergétique sur les programmes bâtimentaires des collectivités

L'ensemble des associations d'élus constate, à toute échelle, le développement des investissements dans le domaine de la transition écologique, tant en matière de réduction de consommation énergétique que d'adaptation au changement climatique.

Les juridictions financières ont constaté l'intégration importante des objectifs de réhabilitation thermique et énergétique dans les programmes de construction des collectivités contrôlées. La réalisation de diagnostics énergétiques de leur patrimoine bâti a alimenté des programmes d'isolation et de travaux d'optimisation énergétique (**communauté d'agglomération bergeracoise**). Les collectivités interviennent également en appui des

bailleurs sociaux (**commune d'Anzin**). Ces efforts de performance énergétique des bâtiments publics ont été consacrés par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. Les collectivités peuvent délibérément faire le choix, pour des opérations particulières, d'appliquer des normes plus exigeantes (**commune de Caen**).

Les juridictions financières encouragent les collectivités à appuyer leurs ambitions de réduction de leurs consommations énergétiques sur des outils de pilotage et de suivi des coûts de fonctionnement. **La commune de Niort** dispose ainsi d'un suivi précis de ses consommations d'énergie par bâtiment depuis 2010 et a été en mesure d'enregistrer, suite à ses efforts, une baisse de ses consommations de 26 %. Ce dispositif permet à la collectivité d'identifier par bâtiment les gisements d'économie les plus importants et d'établir ses nouveaux scénarios de réduction. **La communauté urbaine du Grand Paris Seine et Oise** a externalisé ce suivi par le biais d'un marché de performance énergétique intégrant ses objectifs de réduction de consommation concernant ses différents équipements. Le marché, notifié en 2020 pour 10 ans, garantit une économie sur les fluides de 5,5 % par an.

Alors que le sujet de l'adaptation au changement climatique était faiblement structuré dans les PCAET de première génération, il y a quatre ans, faute peut-être de modèles prédictifs à l'échelle des territoires, l'AdCF observe une montée en puissance de la prise en compte des épisodes climatiques extrêmes dans les projets de construction, de la volonté de résorption des îlots de chaleur dans certains projets d'urbanisme ou de la gestion des eaux pluviales. Ainsi, sur la base d'un diagnostic, **la commune de Muret** a mis en place en 2019 un programme de travaux pluriannuel pour résoudre le problème de surchauffe estivale de ses huit groupes scolaires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En 2014, le dernier cycle de mandat s'ouvre dans un contexte d'inquiétudes et par une forte baisse de l'investissement du bloc communal. Cette situation se redresse pourtant à partir de 2016, avec une reprise rapide jusqu'en 2019, se traduisant par une nette amplification des effets de cycle par rapport aux mandats précédents. Les dépenses réelles d'investissement du bloc communal ont été inférieures au mandat 2008-2013, mais s'inscrivent néanmoins dans une progression tendancielle, accentuée depuis le début des années 2000. Si l'intercommunalité porte une part croissante de l'investissement du bloc communal, la recomposition de la carte intercommunale a eu un effet limité sur la réduction des disparités territoriales. L'analyse de l'effort d'investissement selon les strates démographiques montre que son niveau est moindre dans les agglomérations de taille intermédiaire. Elle met également en évidence le rôle moteur des métropoles et la part toujours importante des communes de moins de 20 000 habitants.

L'appréhension des choix d'investissement des collectivités, tant par les élus que par les citoyens, se heurte à la faiblesse de l'information financière relative à ces immobilisations. Elle se traduit par une faible traçabilité comptable et une approche fonctionnelle insuffisamment développée. La connaissance par les collectivités de leurs actifs est encore largement défectueuse. Le développement de leurs amortissements et la clarification de la fonction des subventions dites d'investissement serait une grande avancée.

Les CRC ont observé les modalités de financement et la conduite des stratégies d'investissement des collectivités. Elles ont constaté la diffusion de bonnes pratiques en matière de préparation de la décision d'investir et de conduite des opérations. Des collectivités demeurent cependant, dans leur pratique de la maîtrise d'ouvrage, en-deçà de ces usages et de ces standards professionnels. L'amélioration de l'épargne nette des collectivités du bloc communal au cours du cycle de mandat, un meilleur accès à l'emprunt et l'accroissement des concours de l'État ont facilité le financement des stratégies d'investissement des collectivités. La montée en puissance de l'intercommunalité, consécutive à la loi NOTRe, a accru les possibilités de mutualisation et de péréquations financières au niveau de chaque territoire. Pour autant, la définition de l'intérêt communautaire est trop souvent limitée au regard du rayonnement des équipements.

La performance de la gestion patrimoniale des collectivités peut néanmoins être améliorée. Si des efforts sont constatés en matière de

maintien en l'état et de surveillance des risques de dégradation du patrimoine, les besoins pourraient s'accélérer dans la prochaine décennie, notamment en matière de réseaux d'eau et d'assainissement. Les stratégies d'investissement des collectivités du bloc communal doivent éviter à la fois les risques d'un investissement trop important ou à l'inverse insuffisant, qui peuvent fortement fragiliser leurs équilibres financiers. Enfin, la gestion des parcs immobiliers paraît hétérogène et insuffisamment ancrée dans des démarches stratégiques.

La Cour formule pour l'État les recommandations suivantes :

- 1. Améliorer la connaissance de la destination des dépenses d'investissement, notamment concernant les communes de moins de 3 500 habitants et les budgets annexes des collectivités du bloc communal (DGCL).*
 - 2. Inclure pour les EPCI et les communes de plus de 200 000 habitants une obligation d'évaluation socio-économique ex-ante des opérations d'investissement de plus de 20 M€ (DGCL).*
 - 3. Prévoir en annexe du rapport d'orientation budgétaire une projection des frais de fonctionnement et d'investissement prévus pour les ouvrages d'art (DGCL).*
-

Liste des abréviations

ADCF	Association des communautés de France
ADEME	Agence de la transition écologique
ADF.....	Association des départements de France
AE	Autorisation d'engagement
AIS	Allocation individuelle de solidarité
AMF	Association des maires de France
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
AMRF	Association des maires ruraux de France
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANCT.....	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AP	Autorisation de programme
APVF	Association des petites villes de France
APU.....	Administrations publiques
APUL	Administrations publiques locales
BP.....	Budget principal
CCT.....	Contrat de convergence et de transformation
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CET	Contribution économique territoriale
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CFU.....	Compte financier unique
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CNSA.....	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CP.....	Crédits de paiement
CPER.....	Contrat de plan État-région
CRC.....	Chambre régionale des comptes
CRTE	Contrat de relance et de transition écologique
CVAE.....	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux

DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGD.....	Dotation générale de décentralisation
DGF.....	Dotation globale de fonctionnement
DGFiP.....	Direction générale des finances publiques
DMTO.....	Droits de mutation à titre onéreux
DPV.....	Dotation politique de la ville
DRI.....	Dotation régionale d'investissement
DSID.....	Dotation de soutien à l'investissement des départements
DSIL.....	Dotation de soutien à l'investissement local
EPARECA ...	Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FEDER.....	Fonds européen de développement régional
FNADT	Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
FNTF.....	Fédération nationale des travaux publics
FRR.....	Facilité pour la reprise et la résilience
FSE.....	Fonds social européen
FTJ	Fonds pour une transition juste
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations
HCFP.....	Haut conseil des finances publiques
IFER.....	Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux
LFI.....	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
NOTRé.....	Loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République
OCDE.....	Organisation de coopération et de développement économiques
ODAC	Organismes divers d'administration centrale
ORT.....	Opération de revitalisation du territoire
PCAET	Plan climat-air-énergie territorial
PETR.....	Pôle d'équilibre territorial et rural
PIB	Produit intérieur brut
PLFR.....	Projet de loi de finances rectificative
PNRR	Plan national de relance et de résilience
PPI.....	Plan pluriannuel d'investissement
PSR	Prélèvement sur recettes
RCT.....	<i>Mission</i> « relations avec les collectivités territoriales »

SPL.....	Société publique locale
TASCOM.....	Taxe sur les surfaces commerciales
TDIL	Travaux divers d'intérêt local
TFNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TH	Taxe d'habitation
THRP	Taxe d'habitation sur les résidences principales
THRS	Taxe d'habitation sur les résidences secondaires
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TSCA	Taxe spéciale sur les conventions d'assurance
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
ZAC.....	Zone d'aménagement concertée

Glossaire

Besoin de financement : le besoin de financement relève de trois définitions distinctes selon le contexte de son utilisation. En comptabilité nationale, le besoin de financement correspond au « déficit » des collectivités locales. Il est calculé comme la différence entre la somme des recettes et des dépenses des collectivités locales comptabilisées en comptabilité nationale. Dans le cadre de l'analyse financière des collectivités territoriales, le besoin de financement désigne la différence entre les dépenses réelles d'investissement et l'autofinancement propre. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 le définit comme la différence entre les emprunts et les remboursements de dette.

Bloc communal : la notion de bloc communal permet d'identifier, de manière agrégée, l'ensemble des communes et des groupements à fiscalité propre (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine ou métropole). Les dépenses et les recettes annuelles de cet ensemble sont déterminées après neutralisation des flux financiers internes.

Bloc intercommunal : ce vocable est utilisé pour désigner l'ensemble constitué par un groupement à fiscalité propre (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine, métropole) et ses communes adhérentes.

Capacité d'autofinancement brute : la capacité d'autofinancement brute représente l'excédent résultant du fonctionnement utilisable pour financer les opérations d'investissement (remboursement de la dette, dépenses d'équipement).

Capacité d'autofinancement nette : la capacité d'autofinancement nette correspond à la capacité d'autofinancement brute diminuée du remboursement de l'annuité en capital de la dette.

Capacité de désendettement : le ratio de capacité de désendettement est égal au rapport entre l'encours de dette au 31 décembre et l'épargne brute. Il mesure le nombre d'années nécessaire à une collectivité pour rembourser sa dette en y affectant la totalité de son épargne brute. Il doit parfois être relativisé car il est sensible aux évolutions

annuelles de l'épargne brute (un flux) qui peuvent être plus vives que celles de l'encours de la dette (un stock).

Dépenses et recettes réelles des collectivités ou de leurs groupements : elles correspondent aux opérations ayant donné lieu à des décaissements ou à des encaissements (mouvements réels), par opposition aux mouvements dits d'ordre qui n'ont pas de conséquence en trésorerie, tels les amortissements, par exemple.

Épargne brute (ou capacité d'autofinancement brute) : différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, qui constitue l'autofinancement des collectivités locales.

Épargne de gestion : l'épargne brute diminuée des frais financiers. L'excédent finance les dépenses d'investissement et le remboursement des intérêts et du capital de la dette.

Épargne nette (ou capacité d'autofinancement nette) : l'épargne brute diminuée du remboursement du capital de la dette. Elle correspond à l'excédent des recettes de fonctionnement qui sert à financer les dépenses d'investissement.

Équilibre budgétaire : selon l'article L.1612-4 du code général des collectivités locales, le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel :

- lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère,
- et lorsque 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 à échoir au cours de l'exercice.

Excédent brut d'exploitation (ou excédent brut de fonctionnement) : différence entre les produits de gestion et les charges de gestion.

Fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée (FCTVA) : prélèvement sur les recettes de l'État, prévu à l'article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales, constituant la principale aide de celui-ci aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Les versements à ce titre sont destinés à assurer une compensation, à un taux

forfaitaire, inscrit à l'article L. 1615-6 du même code, de la charge de taxe à la valeur ajoutée (TVA) que ces derniers supportent et qu'ils ne peuvent pas récupérer par la voie fiscale dans la mesure où ils ne sont pas considérés comme des assujettis pour les opérations réalisées en tant qu'autorités publiques.

Fonds de roulement : excédent des ressources stables (capitaux propres, amortissements et provisions, dettes financières) sur les emplois stables (actif immobilisé brut). Il représente la part des ressources stables qui peuvent être affectées au financement des actifs circulants (stocks, créances et disponibilités) pour compenser les décalages entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses.

Section de fonctionnement : la section de fonctionnement enregistre les opérations courantes qui se renouvellent régulièrement et sont nécessaires au fonctionnement de la collectivité (charges de personnel, fournitures, intérêts des emprunts, etc.) ainsi que les subventions de fonctionnement à des organismes extérieurs.

Section d'investissement : la section d'investissement retrace les opérations relatives au patrimoine de la collectivité ou de tiers identifiés. Ces opérations concernent notamment les biens mobiliers ou immobiliers, détenus par la collectivité (acquisitions, ventes, travaux, etc.), ses créances et ses dettes (remboursement en capital de la dette, souscription d'emprunts, avances, etc.), ainsi que les subventions d'investissement.

Taux d'épargne (brute, nette, de gestion) : épargne (brute, nette, de gestion) rapportée aux recettes réelles de fonctionnement.

Annexes

Annexe n° 1 : les modalités d'application du coefficient correcteur.....	172
Annexe n° 2 : la réforme des indicateurs financiers.....	174
Annexe n° 3 : l'organisation de l'ultime étape de certification des comptes locaux	175
Annexe n° 4 : données financières détaillées.....	177
Annexe n° 5 : éléments détaillés sur la répartition communes / groupements à fiscalité propre	182
Annexe n° 6 : données de la comptabilité nationale	185
Annexe n° 7 : répartition géographique et par strate de population de l'effort d'investissement	188
Annexe n° 8 : détail de l'objet par nature des dépenses d'investissement.....	191
Annexe n° 9 : présentation fonctionnelle des dépenses d'investissement entre 2009 et 2020 (en Md€)	193
Annexe n° 10 : évolution de l'actif immobilisé du bloc communal de 2013 à 2020.....	196
Annexe n° 11 : définition de la maîtrise d'ouvrage	199
Annexe n° 12 : les dotations de soutien de l'État à l'investissement public local.....	200
Annexe n° 13 : les principaux outils contractuels entre l'État et le bloc communal.....	203
Annexe n° 14 : évolution des subventions d'investissement reçues des régions et des départements en médiane par habitant par strate du bloc communal.....	205
Annexe n° 15 : évolution de l'épargne nette et du recours à l'emprunt.....	207
Annexe n° 16 : Entretien des ouvrages d'art routiers.....	208
Annexe n° 17 : Performance et ancienneté des réseaux d'eau potable	210
Annexe n° 18 : évolution de l'indice des prix des travaux publics	211
Annexe n° 19 : densité du réseau communal et intercommunal de voirie et comparaison des réseaux européens	212

Annexe n° 1 : les modalités d'application du coefficient correcteur

Le coefficient correcteur est le facteur multiplicatif propre à chaque commune qui, appliqué aux ressources de TFPB après réforme²⁰⁸, permet de retrouver le produit de TH perdu²⁰⁹, calculé sur les bases 2020 et le taux 2017.

L'application du coefficient correcteur en 2021 revient à multiplier les produits de TF par le coefficient, ce qui est équivalent à ajouter aux produits de TF un montant égal à la multiplication de ces produits de TF par la différence entre le coefficient et un²¹⁰.

La formule du coefficient correcteur est la suivante : $1 + \text{Différence de ressources/TFPB « après réforme »}$. La différence de ressources consiste en l'écart entre les ressources à compenser et les ressources de compensation. Les ressources à compenser comprennent le produit de TH perdu calculé sur les bases 2020 et le taux 2017, ainsi que l'allocation compensatrice de TH et le produit moyen des rôles supplémentaires de 2018 à 2020. Le produit de foncier bâti « après réforme » correspond au produit de TFPB 2020 de la commune et du département sur la commune.

Trois situations sont alors possibles :

- un coefficient correcteur supérieur à 1 correspond à une commune sous compensée ; elle fait alors l'objet d'un complément de fiscalité (versement) ;
- un coefficient correcteur inférieur à 1 signifie que, la commune est surcompensée, entraînant une retenue sur les produits de TFPB (contribution) ;
- pour les communes surcompensées, si la différence de ressources est inférieure à 10 000 € en valeur absolue, le coefficient correcteur ne s'applique pas²¹¹.

²⁰⁸ Le produit de foncier bâti « après réforme » correspond au produit de TFPB 2020 de la commune et du département sur la commune, produit lissé après application du coefficient de neutralisation de la valeur locative révisée des locaux professionnels.

²⁰⁹ Ainsi que l'allocation compensatrice de TH et le produit moyen des rôles supplémentaires de 2018 à 2020.

²¹⁰ Soit $TF.c$ est égal à $TF + TF.(c-1)$ où c est le coefficient correcteur.

²¹¹ Le coût du seuil de 10 000 € s'élève à 33,4 M€.

Ces communes surcompensées étant plus nombreuses, le coefficient correcteur moyen est inférieur à un (0,899813), avec de grandes disparités selon les strates de population.

Tableau n° 4 : coefficient correcteur moyen par strates de population

<i>Strates</i>	<i>Coefficient correcteur moyen</i>
<i>Moins de 3 500 habitants</i>	0,887
<i>De 3 500 à 20 000 habitants</i>	1,003
<i>De 20 000 à 50 000 habitants</i>	1,148
<i>De 50 000 à 100 000 habitants</i>	1,187
<i>Plus de 100 000 habitants</i>	1,143

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

En définitive, le produit de TFPB perçu par la commune correspond au produit attendu de TFPB (taux de TFPB de la commune voté en 2021 appliqué aux bases 2021), à l'allocation compensatrice au titre des locaux industriels²¹² et à l'effet du coefficient correcteur²¹³.

²¹² Le dispositif de neutralisation de suppression de la TH a été adopté par l'article 29 de loi de finances initiale 2021 pour prendre en compte la diminution de 50 % de la valeur locative des établissements industriels, ayant un impact sur la TFPB (cf. *infra*).

²¹³ L'effet du coefficient correcteur est obtenu à partir de la formule suivante : [produit de TFPB prévisionnel N x (taux de TFPB communal + départemental 2020)/(taux de TFPB N) + allocation TFPB au titre des locaux industriels prévisionnelle] x (coefficient correcteur-1).

Annexe n° 2 : la réforme des indicateurs financiers

La modification du panier de ressources des collectivités locales a un impact sur les indicateurs financiers utilisés dans le calcul de la plupart des dotations²¹⁴ et fonds de péréquation²¹⁵. Compte tenu de la prise en compte des éléments fiscaux de l'année précédente, la réforme de la fiscalité locale aura une incidence à compter de 2022. Les adaptations sont prévues par la loi de finances²¹⁶ pour 2021, ainsi que des mécanismes de correction pour neutraliser ou lisser, et ainsi éviter des perturbations brutales des indicateurs financiers.

Pour les communes, sont prises en compte la TFPB avec le taux historique 2020 et l'évolution du taux depuis 2020²¹⁷. Une fraction de correction est mise en place pour le potentiel fiscal et l'effort fiscal des communes et de l'ensemble intercommunal. La fraction de correction calculée en 2022 sera fixe dans la mesure où le montant ne sera pas actualisé chaque année en fonction de l'évolution des ressources fiscales. Elle sera ensuite affectée d'un coefficient dégressif jusqu'en 2028.

Pour les EPCI, le produit potentiel de THRP est remplacé par la fraction de TVA perçue. Aucune fraction de correction n'est appliquée.

Pour les départements, le produit potentiel de TFPB est remplacé par la fraction de TVA perçue, dans le potentiel fiscal. La fraction complémentaire de 250 M€ n'est pas incluse. Une correction permanente est mise en place : est ajoutée au potentiel fiscal la différence entre le produit potentiel de TFPB pris en compte dans la répartition de la DGF en 2021 (assis sur les données fiscales 2020) et la fraction de TVA perçue par le département en 2021. La même méthode avait été utilisée pour le calcul du potentiel fiscal corrigé dans le cadre de l'éligibilité au fonds de solidarité et de la répartition des dotations de la CNSA afin de neutraliser les effets de la précédente réforme fiscale.

La loi de finances pour 2021 avait pour objectif d'adapter les indicateurs financiers à l'évolution du panier fiscal des collectivités et d'en neutraliser ou lisser les effets. Une réflexion sur une révision plus profonde des indicateurs est engagée.

²¹⁴ DGF, dotation « élu local », DETR, DPV, DSID, dotation « biodiversité ».

²¹⁵ FPIC, FSRIF, fonds de péréquations départementaux (DMTO, CVAE, FSDRIF).

²¹⁶ Article 252 LFI 2021.

²¹⁷ Bases brutes TFPB n * Coefficient correcteur * taux 2020 (commune + département)] + [Bases brutes TFPB n * (taux moyen national n – taux 2020)].

Annexe n° 3 : l'organisation de l'ultime étape de certification des comptes locaux

Les marchés publics ont été passés au cours de l'année 2020 par vingt-trois collectivités, dont vingt-et-une pour la certification des comptes.

Deux collectivités n'ont pas lancé d'appel d'offres en 2020. L'une a choisi d'expérimenter la certification sur deux exercices uniquement (2021 et 2022), tandis que l'autre expérimentera finalement, au titre d'une mission de présentation des comptes, un dispositif ad hoc proposé par la DGFIP, sans pour autant sortir de l'expérimentation prévue par l'article 110 de la loi NOTRe.

La relation contractuelle entre chaque collectivité et le professionnel du chiffre est formalisée par l'acte d'engagement, le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) relatant les caractéristiques générales du marché²¹⁸, le cahier des clauses administratives générales (CCAG)²¹⁹, le cahier des clauses techniques particulières (CCTP), ainsi qu'un mémoire technique²²⁰ rédigé par les cabinets soumissionnaires.

Les professionnels du chiffre ont candidaté en tant que commissaires aux comptes, en application des nouvelles dispositions de la loi PACTE précisées par la CNCC dans une note technique relative aux audits contractuels²²¹.

Les documents contractuels de chaque marché comprennent notamment l'engagement du professionnel du chiffre à respecter les règles de déontologie, d'indépendance, et de prévention de l'autorévision. Une situation d'autorévision peut être identifiée lorsque le professionnel du chiffre fournit en parallèle, ou a fourni récemment, des services autres que la certification des comptes. Selon le CCAP, nul ne peut candidater si, au cours de l'exercice 2019 le candidat ou tout membre de son réseau a fourni à l'entité des services de conception ou de mise en œuvre de procédure de contrôle interne ou de gestion des risques en rapport avec la préparation ou avec le contrôle de l'information

²¹⁸ La nature de la mission ; la forme, la durée et la notification du marché ; les éventuelles situations de cotraitance et sous-traitance.

²¹⁹ Relatif aux prestations intellectuelles (CCAG-PI), approuvé par arrêté du 16 septembre 2009 et publié au JO du 16 octobre 2009. Des modèles de CCAP et CCTP ont été définis par la Cour pour chacune des missions proposées (certification, examen limité, attestations particulières et présentation) et publiés sur son site internet à l'automne 2019.

²²⁰ Ce document comprend le plan prévisionnel de mission et son budget ainsi que la constitution de l'équipe d'audit du professionnel du chiffre.

²²¹ Cf. Avis technique – audit contractuel dans une entité n'ayant pas désigné de commissaire aux comptes, CNCC, octobre 2019.

financière, ou des services de conception ou de mise en œuvre de systèmes techniques relatifs à l'information financière.

L'acte d'engagement définit notamment le montant des honoraires du professionnel du chiffre titulaire du marché.

Annexe n° 4 : données financières détaillées

Tableau n° 5 : bloc communal – Financement de l'investissement – 2009-2020

(En Md€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ÉPARGNE BRUTE (c)	17,0	19,5	21,0	20,8	20,0	18,5	19,8	19,7	20,6	22,2	23,2	22,0
Remboursement d'emprunts (d)	8,2	8,5	8,4	8,5	9,0	9,4	9,9	9,9	10,1	10,5	10,5	10,4
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	8,8	11,0	12,6	12,3	11,0	9,1	10,0	9,8	10,6	11,7	12,7	11,6
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	18,3	15,9	16,0	16,1	15,9	15,8	15,7	14,4	15,0	16,0	17,2	15,9
FCTVA	5,9	3,8	3,4	3,6	3,7	4,1	4,2	3,4	3,2	3,6	3,9	4,2
Subventions d'équipement reçues	7,7	7,0	7,1	7,1	7,0	7,2	6,6	6,0	5,8	6,4	7,1	6,8
Autres recettes	4,8	5,1	5,5	5,4	5,2	4,6	4,8	5,0	6,0	6,1	6,2	4,8
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	27,2	26,9	28,6	28,4	26,9	25,0	25,6	24,3	25,6	27,7	29,8	27,4
DÉPENSES RÉELLES DE D'INVESTISSEMENT (h)	37,3	35,6	38,1	39,3	41,6	36,8	32,9	32,6	35,7	37,8	43,2	36,6
Dépenses d'équipement	32,9	31,5	34,0	35,1	37,2	32,4	28,6	28,2	30,7	33,3	38,1	31,7
Subventions d'équipement versées	2,3	2,1	2,1	2,4	2,4	2,4	2,1	2,1	2,1	2,2	2,5	2,7
Autres dépenses	2,1	2,0	2,0	1,9	2,0	1,9	2,2	2,2	2,8	2,3	2,5	2,2
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	10,1	8,8	9,5	11,0	14,6	11,8	7,2	8,3	10,1	10,1	13,3	9,1
Emprunts souscrits (j)	11,5	11,0	11,7	13,4	12,3	10,5	10,7	9,5	10,6	10,5	11,9	11,2
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	1,4	2,2	2,1	2,4	-2,3	-1,3	3,5	1,2	0,5	0,4	-1,4	2,1
ENCOURS DE LA DETTE (l)	93,9	95,8	99,1	103,8	107,4	109,5	112,0	112,9	114,4	115,1	116,1	117,8
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,5	4,9	4,7	5,0	5,4	5,9	5,6	5,7	5,5	5,2	5,0	5,4
Compte au Trésor	20,8	22,6	24,7	28,2	26,1	25,7	29,3	31,7	34,0	35,8	35,2	38,9
Crédits de Trésorerie	1,3	1,2	1,1	0,9	1,2	1,2	1,2	0,8	0,9	1,1	1,4	2,6

Source : budgets principaux et budgets annexes, avec neutralisation des flux croisés communes / EPCI – y compris Paris hors département - Cour des comptes – données DGFIP

Tableau n° 6 : détail des dépenses d'équipement du bloc communal – Exercices 2014 à 2020

<i>(En Md€)</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Dépenses d'équipement</i>	32,45	28,56	28,19	30,71	33,31	38,07	31,53
Immobilisations incorporelles (c/20 dont c/204)	0,97	0,96	1,08	1,21	1,32	1,45	1,34
Frais d'étude, de R&D, d'insertion	0,64	0,62	0,69	0,80	0,88	0,97	0,88
Concessions et droits similaires (brevets, licences, marques, etc.)	0,24	0,24	0,26	0,28	0,31	0,34	0,37
Autre	0,08	0,10	0,13	0,13	0,13	0,14	0,09
Immobilisations corporelles (c/21)	10,67	10,47	10,95	11,90	13,00	14,64	13,06
Terrains	1,37	1,40	1,49	1,64	1,49	1,55	1,38
Agencements et aménagements de terrains	0,44	0,41	0,43	0,50	0,56	0,73	0,65
Constructions	3,46	3,30	3,53	3,85	4,34	4,75	4,18
Constructions sur sol d'autrui	0,05	0,05	0,04	0,07	0,05	0,05	0,03
Installations, matériel et outillage techniques	3,13	3,17	3,29	3,55	3,99	4,71	4,17
Collections et oeuvres d'art	0,04	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03
Immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition	0,25	0,26	0,26	0,27	0,34	0,38	0,31
Autres immobilisations corporelles	1,94	1,85	1,86	2,00	2,19	2,43	2,29
Immobilisations en cours (c/23)	20,80	17,14	16,16	17,60	18,98	21,98	17,13
Immobilisations corporelles en cours	18,99	15,74	14,95	15,90	17,07	19,88	15,80
Agencements et aménagements de terrains	0,60	0,49	0,51	0,57	0,60	0,86	0,71
Constructions	9,66	7,96	7,47	7,87	8,51	9,93	7,83
Constructions sur sol d'autrui	0,17	0,15	0,12	0,12	0,16	0,20	0,14
Installations, matériel et outillage techniques	7,45	6,21	5,97	6,47	6,90	7,89	6,28
Restauration de collections et oeuvres d'art	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Immobilisations corporelles au titre d'une mise à disposition	0,55	0,45	0,45	0,46	0,45	0,54	0,46
Autres immobilisations corporelles en cours	0,36	0,29	0,24	0,23	0,26	0,26	0,23
Immobilisations incorporelles en cours	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,04	0,07
Part investissement PPP	0,11	0,05	0,04	0,04	0,03	0,02	0,04
Avances sur commandes d'immobilisations incorporelles	1,68	1,32	1,15	1,62	1,85	2,04	1,23

Source : budgets principaux et budgets annexes, avec neutralisation des flux croisés communes / EPCI – y compris Paris hors département - Cour des comptes – données DGFIP

Tableau n° 7 : détail des subventions d'équipement versées par le bloc communal – Exercices 2014 à 2020

<i>(En Md€)</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Subventions d'équipement versées (c/204 - c/2044)	2,43	2,14	2,14	2,12	2,18	2,54	2,65
Subventions d'équipement (c/204) nettes des retraitements BP-BA + flux communes-GFP	3,12	2,83	2,91	2,84	3,03	3,67	3,64
Subventions d'équipement aux organismes publics	1,87	1,81	1,89	1,85	1,90	2,33	2,22
Subventions d'équipement versées à l'Etat	0,12	0,14	0,12	0,07	0,08	0,10	0,15
Subventions d'équipement versées aux régions	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03	0,06	0,06
Subventions d'équipement versées aux départements	0,07	0,07	0,06	0,10	0,09	0,09	0,09
Subventions d'équipement versées aux communes	0,40	0,38	0,43	0,37	0,41	0,53	0,43
Subventions d'équipement versées aux groupements	0,32	0,34	0,37	0,43	0,45	0,57	0,49
Subventions d'équipement versées aux communes et groupements	0,73	0,73	0,80	0,80	0,87	1,10	0,92
Subventions d'équipement versées aux établissements et services rattachés	0,16	0,20	0,23	0,21	0,20	0,27	0,24
Autres EPL	0,26	0,24	0,18	0,19	0,16	0,18	0,17
Organismes de transport	0,00	0,01	0,05	0,02	0,03	0,04	0,04
Autres organismes publics	0,51	0,39	0,43	0,43	0,46	0,49	0,55
Subventions d'équipement aux personnes de droit privé	1,23	1,02	1,02	0,99	1,01	1,15	1,24
Biens mobiliers, matériel et études	0,09	0,08	0,08	0,07	0,07	0,08	0,12
Bâtiments et installations	1,13	0,93	0,92	0,90	0,93	1,05	0,99
Projets d'infrastructures d'intérêt national	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,02	0,13
Subventions d'équipement aux établissements scolaires publics	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01
Subventions d'équipement en nature	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Organismes publics	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Personnes de droit privé	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Subventions d'équipement versées aux tiers (fonds européens)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Attribution de compensation (dépense d'investissement)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,12	0,18	0,18
Flux retraités	2 014	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019	2 020
Subventions d'équipement versées au GFP de rattachement	0,15	0,13	0,15	0,17	0,26	0,37	0,35
Subventions d'équipement versées aux communes du GFP	0,38	0,36	0,41	0,34	0,41	0,51	0,41
Subventions aux établissements et services rattachés (BP M14)	0,16	0,20	0,22	0,20	0,19	0,25	0,24

Source : budgets principaux et budgets annexes, avec neutralisation des flux croisés communes / EPCI – y compris Paris hors département - Cour des comptes – données DGFîP

Tableau n° 8 : détail des autres dépenses réelles d'investissement du bloc communal – Exercices 2014 à 2020

<i>(En Md€)</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Autres dépenses d'investissement nettes des retraitements BP-BA + flux communes-GFP</i>	1,93	2,17	2,24	2,82	2,35	2,55	2,22
<i>Autres dépenses d'investissement (brutes)</i>	1,94	2,25	2,26	2,84	2,39	2,56	2,25
Subventions d'équipement en nature	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dotations et fonds d'investissement	0,07	0,10	0,09	0,09	0,11	0,19	0,16
Dotations d'investissement	0,01	0,05	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01
Fonds d'investissement	0,06	0,05	0,07	0,07	0,09	0,19	0,15
Plan de relance FCTVA	0,00	0,00	0,17	0,20	0,04	0,00	0,00
Subventions d'investissement rattachées aux actifs amortissables	0,07	0,05	0,06	0,05	0,06	0,06	0,05
Subventions d'investissement rattachées aux actifs non amortissables	0,10	0,10	0,09	0,08	0,08	0,06	0,06
Fonds affectés à l'équipement amortissable	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
Fonds affectés à l'équipement non amortissable	0,02	0,02	0,02	0,02	0,04	0,02	0,02
Autres subventions d'investissement non transférables	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01
Titres de participation	0,08	0,14	0,15	0,29	0,09	0,11	0,08
Autres formes de participation	0,02	0,03	0,03	0,03	0,05	0,05	0,03
Titres immobilisés (droits de propriété)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Titres immobilisés (droits de créance)	0,02	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00
Comptes de placement (long terme)	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Prêts	0,16	0,15	0,16	0,22	0,15	0,20	0,15
Dépôts et cautionnements versés	0,03	0,03	0,05	0,03	0,05	0,05	0,04
Autres créances immobilisées	0,73	0,98	0,79	0,87	0,73	0,64	0,74
Créances sur des collectivités et établissements publics	0,31	0,38	0,44	0,39	0,39	0,35	0,33
Travaux effectués d'office pour le compte de tiers	0,01	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02
Recettes sur rôles pour le compte de tiers	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Opérations d'investissement sur établissements d'enseignement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Opérations voirie communale par un groupement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Opérations sous mandat	0,56	0,59	0,59	0,92	0,95	1,14	0,88
Charges à répartir sur plusieurs exercices	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Flux retraités</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Créances sur le GFP de rattachement	0,00	0,06	0,01	0,02	0,04	0,00	0,03
Créances sur les communes du GFP	0,00	0,02	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01

Source : budgets principaux et budgets annexes, avec neutralisation des flux croisés communes / EPCI – y compris Paris hors département - Cour des comptes – données DGFIP

**Tableau n° 9 : détail des recettes réelles d'investissement
du bloc communal – Exercices 2014 à 2020**

<i>(En Md€)</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	15,85	15,68	14,44	15,02	16,02	17,16	15,68
FCTVA	4,09	4,21	3,43	3,22	3,55	3,87	4,20
Subventions d'équipement reçues	7,17	6,62	6,00	5,81	6,41	7,07	6,81
Subventions d'investissement reçues de l'Etat et de ses opérateurs	2,06	1,92	1,91	1,87	2,29	2,58	2,53
Subventions d'investissement reçues des régions	1,17	1,09	0,92	0,82	0,94	1,00	1,05
Subventions d'investissement reçues des départements	1,80	1,63	1,44	1,40	1,44	1,70	1,55
Subventions d'investissement reçues des communes et groupements	0,62	0,58	0,62	0,70	0,84	1,08	0,94
Attribution de compensation (dépense d'investissement)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,05	0,05
Fonds européens	0,23	0,33	0,21	0,07	0,10	0,14	0,18
Produits des amendes de radars automatiques	0,41	0,36	0,27	0,29	0,43	0,32	0,42
Taxe d'aménagement (investissement)	0,34	0,65	0,74	0,91	1,09	1,16	1,10
Produits de cessions	2,13	2,37	2,49	2,92	3,01	2,84	2,16

Source : budgets principaux et budgets annexes, avec neutralisation des flux croisés communes / EPCI
– y compris Paris hors département - Cour des comptes – données DGFIP.

Annexe n° 5 : éléments détaillés sur la répartition communes / groupements à fiscalité propre

**Tableau n° 10 : évolution des dépenses réelles d'investissement
des communes, en Md€**

<i>(en Md€)</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses d'équipement	26,2	22,3	19,2	19,1	20,7	21,9	25,0	20,3
Subventions d'équipement versées	1,3	1,3	1,1	1,1	1,1	1,2	1,5	1,4
Autres dépenses d'investissement	1,0	0,9	1,2	1,2	1,4	1,0	1,0	0,9
Dépenses réelles d'investissement	28,5	24,5	21,4	21,4	23,1	24,1	27,4	22,5

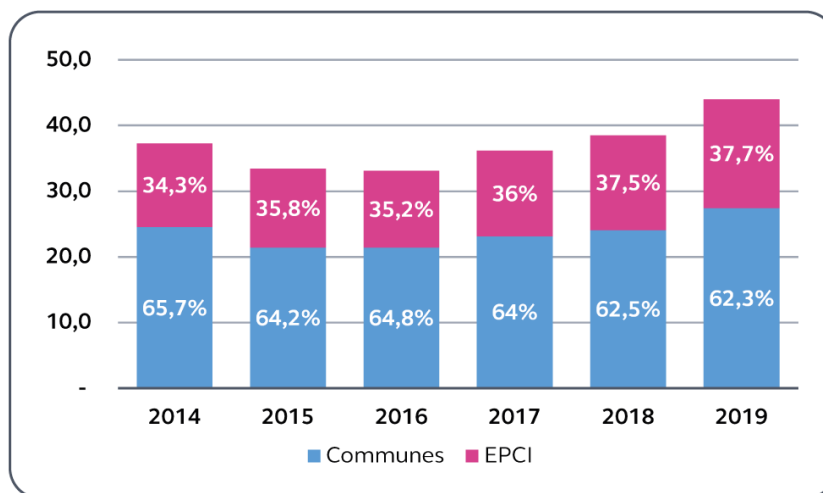
Source : Cour des comptes – données DGFIP – communes y compris Paris hors département – budgets principaux et budgets annexes – hors retraitement des flux croisés communes / EPCI

**Tableau n° 11 : évolution des dépenses réelles d'investissement
des EPCI à fiscalité propre, en Md€**

<i>(en Md€)</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses d'équipement	11,0	10,2	9,4	9,1	10,0	11,4	13,1	11,4
Subventions d'équipement versées	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,9	2,0
Autres dépenses d'investissement	0,9	1,0	1,0	1,0	1,5	1,3	1,6	1,3
Dépenses réelles d'investissement	13,6	12,8	12,0	11,7	13,0	14,4	16,6	14,8

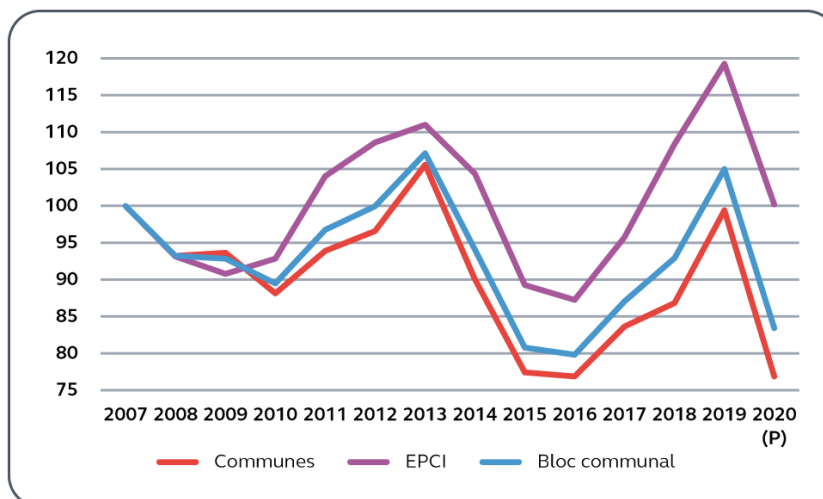
Source : Cour des comptes – données DGFIP – budgets principaux et budgets annexes – hors retraitement des flux croisés communes / EPCI

Graphique n° 13 : dépenses d'investissement hors dette du bloc communal en Md€ - répartition entre communes et EPCI



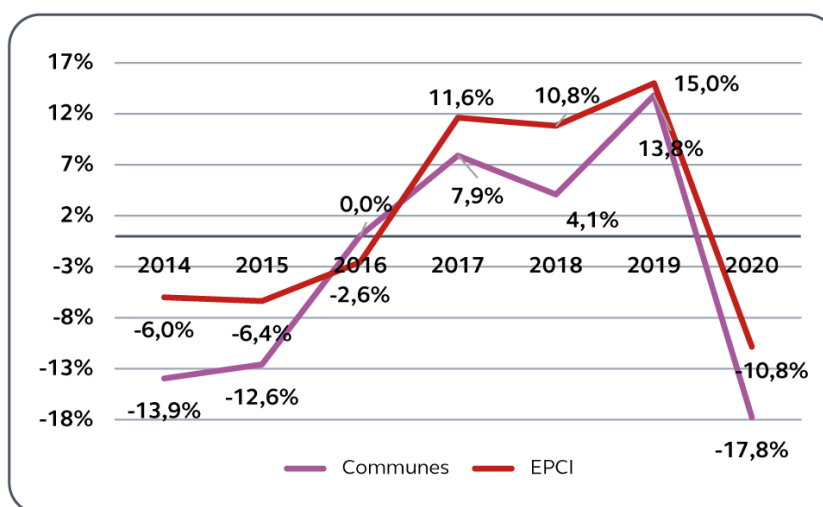
Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. Données cumulées communes et EPCI hors retraitement des flux croisés d'investissement

Graphique n° 14 : évolution des dépenses d'équipement des communes et des EPCI – base 100 en 2007



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. Périmètre : communes : y compris total Ville de Paris depuis 2018 – EPCI : hors métropole de Lyon – 2020 : chiffres provisoires

Graphique n° 15 : évolution annuelle 2014-2019 des dépenses d'investissement des communes et des EPCI



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Tableau n° 12 : évolution des dépenses d'investissement hors dette – budgets principaux et budgets annexes des communes et des EPCI

(en Md€)	2014	2019	Variation annuelle moyenne
Budgets principaux des communes	22,4	25,7	2,8 %
Budgets annexes des communes	2,3	1,9	-3,3 %
Budgets principaux des EPCI	9,0	11,1	4,2 %
Budgets annexes des EPCI	3,8	5,6	7,9 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Annexe n° 6 : données de la comptabilité nationale

Tableau n° 13 : cumul des acquisitions nettes d'actifs non-financiers des administrations publiques – période 2014-2019

	Cumul en Md€	Variation annuelle moyenne	% du total
Administrations publiques centrales	164,3	2,9 %	33,5 %
<i>dont État</i>	63	4,4 %	12,8 %
Administrations publiques locales	285	2,9 %	58,0 %
<i>dont bloc communal</i>	182,7	2,6 %	37,2 %
<i>dont départements</i>	38,4	-0,9 %	7,8 %
<i>dont régions</i>	19,3	2,1 %	3,9 %
<i>dont syndicats et autres organismes</i>	44,7	8,0 %	9,1 %
Administrations de sécurité sociale	41,8	-5,1 %	8,5 %
Total administrations publiques	491,1	2,2 %	100,0 %

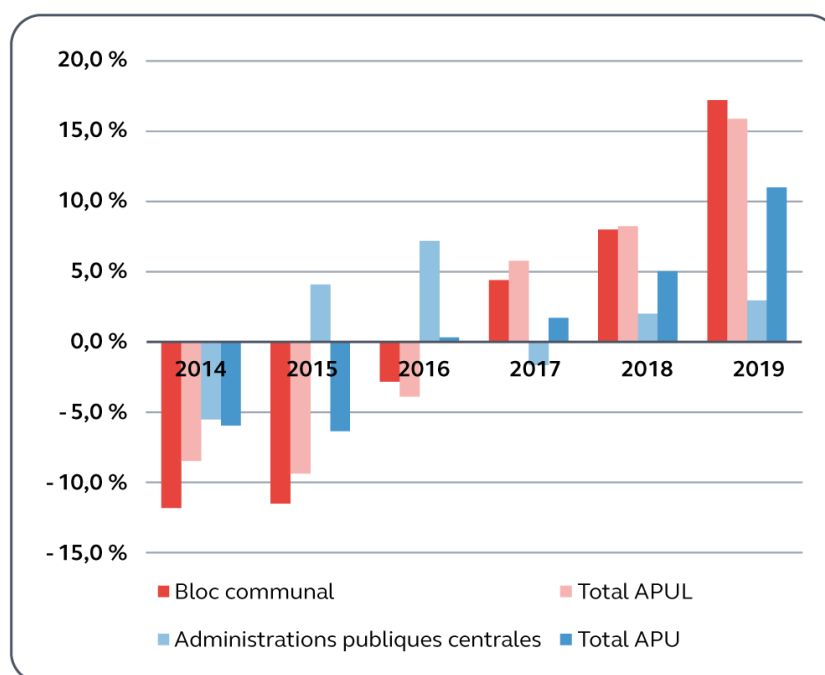
Source : Insee réponse questionnaire Cour des comptes

Tableau n° 14 : détail annuel des acquisitions nettes d'actifs non-financiers des administrations publiques 2013-2020, en Md€

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Administrations publiques centrales</i>	26,7	25,2	26,2	28,1	27,6	28,2	29	32,6
<i>dont État</i>	10,1	8,8	10	11,6	10,6	11	11	12,7
<i>dont organismes divers d'administration centrale</i>	16,6	16,4	16,2	16,5	17	17,2	18,1	19,9
<i>Administrations publiques locales</i>	53,2	48,7	44,1	42,4	44,9	48,6	56,3	51,2
<i>dont collectivités territoriales</i>	50,6	46	41,4	40,1	42	44,7	51,4	45,8
<i>dont communes et EPCI</i>	36	31,8	28,1	27,3	28,5	30,8	36,1	31,1
<i>dont départements</i>	7	7,1	6,3	6,1	6	6,1	6,8	6,9
<i>dont régions</i>	3,2	3	3,1	3,3	3,3	3,1	3,4	3
<i>dont syndicats</i>	4,4	4,1	3,9	3,4	4,1	4,7	5,2	4,8
<i>dont autres organismes d'administration locale</i>	2,7	2,7	2,7	2,3	2,9	3,8	4,9	5,4
<i>Administrations de sécurité sociale</i>	7,9	8,7	6,9	7	6,4	6,1	6,7	6,9
<i>Total administrations publiques</i>	87,8	82,6	77,3	77,6	78,9	82,9	92	90,7

Source : Insee

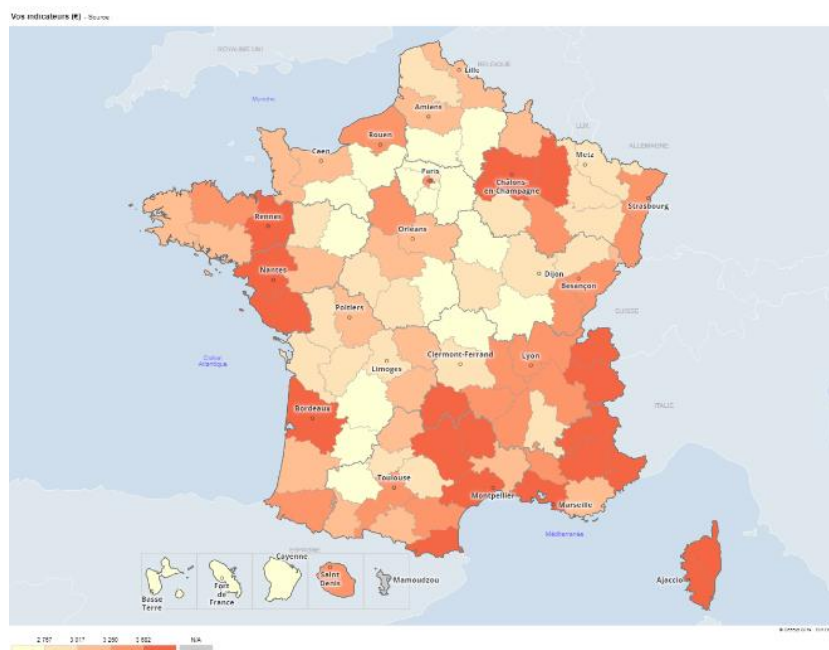
Graphique n° 16 : évolution annuelle des acquisitions nettes d'actifs non financiers des administrations publiques



Source : Cour des comptes, d'après des données Insee

Annexe n° 7 : répartition géographique et par strate de population de l'effort d'investissement

Carte n° 3 : dépenses réelles d'investissement du bloc communal par habitant au cours du cycle de mandat 2014-2019 (en euros par habitant)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. Les données concernant Mayotte ne sont pas disponibles. Ces chiffres ne prennent cependant pas en compte la répartition territoriale des investissements réalisés par les autres acteurs publics. Ils traduisent un effort en faveur de l'investissement mais également, pour certains territoires, des difficultés spécifiques liées par exemple à l'absence d'une ingénierie technique suffisante

**Tableau n° 15 : répartition par strate des dépenses réelles
d'investissement des blocs communaux**

<i>Strate</i>	% des dépenses 2014	% des dépenses 2019	% de la population 2019
<i>Communes isolées et n.c.</i>	7,00 %	1,50%	-
<i>0-10 000 habitants</i>	8,90%	3,20%	2,50 %
<i>10 000 – 20 000 habitants</i>	11,10%	6,60%	7,00 %
<i>20 000 – 50 000 habitants</i>	13,30%	17,60%	20,90 %
<i>50 000 – 100 000 habitants</i>	14,90%	14,40%	15,40 %
<i>100 000 – 300 000 habitants</i>	24,60%	24,00%	24,90 %
<i>Plus de 300 000 habitants</i>	20,20%	32,80%	29,30 %
<i>Ensemble</i>	100,00%	100,00%	100,00 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFîP

**Tableau n° 16 : dépenses réelles d'investissement – médiane par
habitant par strate démographique (en €)**

<i>Strate</i>	2014	2019	Variation annuelle moyenne
<i>0 – 10 000 habitants</i>	525,6	633,6	3,8 %
<i>10 000 – 20 000 habitants</i>	436,1	545,3	4,6 %
<i>20 000 – 50 000 habitants</i>	444,3	515,8	3,0 %
<i>50 000 – 100 000 habitants</i>	519,2	577,7	2,2 %
<i>100 000 – 300 000 habitants</i>	559,6	587,4	1,0 %
<i>Plus de 300 000 habitants</i>	635,6	732,3	2,9 %
<i>Ensemble</i>	483,9	550,3	2,6 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFîP

Lecture : En 2014, dans les blocs intercommunaux de moins de 10 000 habitants, la médiane des dépenses d'investissement par habitant s'est élevée à 525,6 €

**Tableau n° 17 : dépenses réelles d'investissement des communes et
des EPCI - répartition par strate démographique**

	2014 en Md€	% du total	2019 en Md€	% du total
<i>Communes 0 à 3 500 habitants</i>	7,9	21,2%	8,5	19,7 %
<i>Communes 3 500 à 20 000 habitants</i>	6,4	17,3%	7,9	18,2 %
<i>Communes 20 000 à 50 000 habitants</i>	3,5	9,5%	4,2	9,6 %
<i>Communes 50 000 à 100 000 habitants</i>	2,0	5,4%	2,4	5,6 %
<i>Communes + de 100 000 habitants</i>	4,5	12,1%	4,1	9,4 %
<i>EPCI 0-10 000 habitants</i>	0,9	2,4%	0,3	0,7 %
<i>EPCI 10 000-20 000 habitants</i>	1,1	2,8%	0,7	1,7 %
<i>EPCI 20 000 -50 000 habitants</i>	1,4	3,6%	2,2	5,0 %
<i>EPCI 50 000 - 100 000 habitants</i>	1,9	5,2%	2,1	4,9 %
<i>EPCI 100 000 - 300 000 habitants</i>	3,7	9,8%	4,6	10,5 %
<i>EPCI + de 300 000 habitants</i>	3,9	10,6%	6,3	14,6 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFîP

Annexe n° 8 : détail de l'objet par nature des dépenses d'investissement

**Tableau n° 18 : détail de la composition par nature
des dépenses d'équipement - cumul 2014-2019**

<i>Nature détaillée</i>	<i>% du total</i>
<i>Constructions</i>	39,7 %
<i>Installations, matériel et outillage techniques</i>	36,8 %
<i>Acquisitions, agencements et aménagements de terrains</i>	8,2 %
<i>Avances sur commandes</i>	5,1 %
<i>Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition</i>	2,4 %
<i>Frais d'études et de R&D</i>	2,3 %
<i>Autres</i>	5,6 %
<i>Total</i>	100 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFîP

**Tableau n° 19 : détail de la composition par nature des subventions
d'équipement versées - cumul 2014-2019**

<i>Nature détaillée</i>	<i>% du total</i>
<i>Subventions aux organismes publics</i>	63,9 %
<i>dont communes et groupements</i>	27,5 %
<i>dont État</i>	3,5 %
<i>dont départements</i>	8,2 %
<i>dont régions</i>	5,1 %
<i>dont établissements et services rattachés</i>	7,0 %
<i>Subventions aux organismes privés</i>	35,2 %
<i>Autres</i>	1,7 %
<i>Total</i>	100,0 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFîP. Données sans retraitement des flux croisés entre budgets principaux et budgets annexes et entre communes et EPCI membres d'un même bloc communal

**Tableau n° 20 : détail de la composition des autres dépenses
d'investissement - cumul 2014-2019**

<i>Nature détaillée</i>	<i>% du total</i>
<i>Opérations sous mandat</i>	33,7 %
<i>Créances sur collectivités et établissements publics</i>	30,1 %
<i>Prêts et titres de participation</i>	15,5 %
<i>Autres</i>	20,6 %
<i>Total</i>	100,0 %

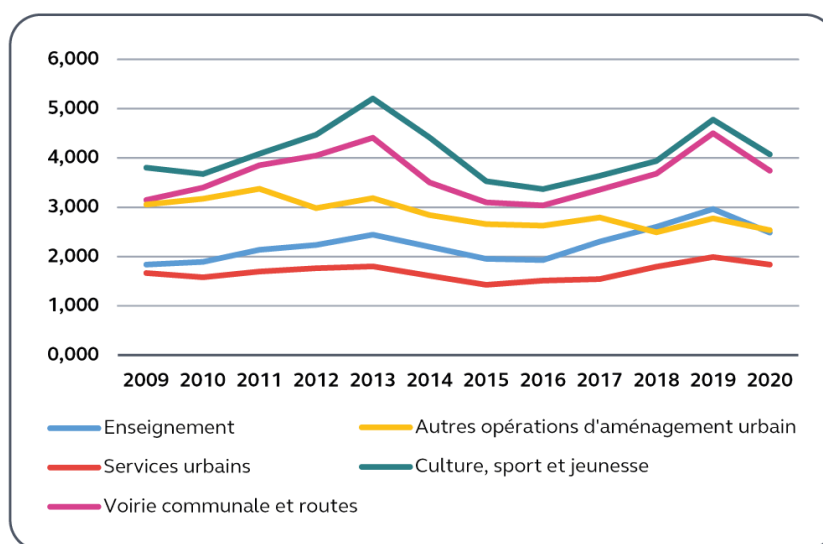
Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

**Annexe n° 9 : présentation fonctionnelle
des dépenses d'investissement entre 2009 et 2020
(en Md€)**

<i>(Md€)</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cycle 2014- 2019
<i>Services généraux</i>	5,12	3,56	3,76	3,94	4,02	3,92	3,48	3,70	4,50	4,39	5,10	4,23	25,08
<i>Sécurité et salubrité publique</i>	0,18	0,19	0,20	0,21	0,23	0,22	0,19	0,27	0,32	0,33	0,35	0,35	1,68
<i>Enseignement</i>	1,83	1,89	2,14	2,23	2,45	2,20	1,95	1,93	2,30	2,60	2,96	2,48	13,95
<i>Culture</i>	1,49	1,40	1,55	1,83	2,19	1,93	1,40	1,29	1,34	1,44	1,80	1,45	9,19
<i>Sport et jeunesse</i>	2,31	2,28	2,54	2,64	3,02	2,49	2,13	2,08	2,30	2,50	2,98	2,62	14,47
<i>Piscines</i>	0,40	0,44	0,40	0,47	0,57	0,55	0,46	0,44	0,46	0,51	0,64	0,59	3,06
<i>Action sociale et familiale</i>	0,75	0,68	0,70	0,82	0,88	0,82	0,63	0,58	0,61	0,70	0,81	0,68	4,15
<i>Logement, habitat</i>	0,91	0,94	1,00	1,12	1,15	1,05	0,98	0,97	0,93	0,93	1,09	0,99	5,94
<i>Environnement, aménagement et services urbains</i>	9,37	9,65	10,58	10,56	11,33	9,56	8,58	8,58	9,24	9,67	11,36	9,99	56,99
<i>Services urbains</i>	1,66	1,58	1,70	1,76	1,80	1,61	1,42	1,51	1,54	1,79	1,99	1,83	9,86
<i>Eau et assainissement</i>	0,21	0,19	0,21	0,21	0,22	0,18	0,17	0,17	0,17	0,20	0,22	0,17	1,12
<i>Collecte et traitement des ordures ménagères</i>	0,25	0,28	0,31	0,29	0,34	0,31	0,26	0,28	0,27	0,30	0,35	0,31	1,78
<i>Propreté urbaine</i>	0,06	0,07	0,08	0,07	0,07	0,06	0,05	0,06	0,07	0,10	0,09	0,10	0,44
<i>Éclairage public</i>	0,31	0,30	0,35	0,37	0,39	0,38	0,35	0,37	0,42	0,48	0,52	0,48	2,53
<i>Transports urbains</i>	0,42	0,39	0,37	0,38	0,31	0,23	0,18	0,19	0,19	0,24	0,23	0,26	1,25
<i>Autres réseaux et services divers</i>	0,14	0,13	0,14	0,18	0,19	0,18	0,16	0,23	0,18	0,21	0,27	0,26	1,22

(Md€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cycle 2014- 2019
Aménagement urbain	7,26	7,66	8,43	8,34	9,03	7,56	6,81	6,69	7,27	7,36	8,76	7,58	44,46
Équipements de voirie	0,32	0,31	0,30	0,34	0,35	0,31	0,27	0,28	0,29	0,30	0,34	0,30	1,79
Voirie communale et routes	3,15	3,40	3,85	4,05	4,41	3,51	3,10	3,04	3,35	3,68	4,50	3,74	21,17
Espaces verts urbains	0,37	0,34	0,42	0,44	0,54	0,44	0,34	0,33	0,36	0,38	0,52	0,44	2,37
Autres opérations d'aménagement urbain	3,05	3,17	3,37	2,98	3,19	2,84	2,66	2,63	2,79	2,49	2,78	2,53	16,18
Environnement	0,13	0,14	0,14	0,16	0,18	0,16	0,16	0,13	0,15	0,22	0,26	0,27	1,09
Action économique	0,97	0,97	1,09	1,18	1,20	1,10	1,07	1,08	1,19	1,35	1,41	1,48	7,19
Fonctions vides	8,28	7,99	8,01	8,08	8,46	7,43	6,60	6,59	6,75	7,12	7,74	6,26	42,22
Opérations non ventilables	0,03	0,01	0,02	0,03	0,06	0,07	0,08	0,05	0,04	0,03	0,09	0,09	0,36

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Graphique n° 17 : évolution de certaines dépenses d'investissement

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. Les montants indiqués sont ceux figurant en comptabilité fonctionnelle. Pour mémoire, seulement 75 % des DRI sont présentées en comptabilité fonctionnelle

Annexe n° 10 : évolution de l'actif immobilisé du bloc communal de 2013 à 2020

La comptabilité patrimoniale du bloc communal est présentée pour les exercices 2013, 2019 et 2020 à partir des comptes de gestion des budgets principaux et annexes des communes, des groupements de communes à fiscalité propre (communautés de communes, d'agglomération et urbaines), des établissements publics territoriaux, de la métropole de Lyon et de la ville de Paris.

**Tableau n° 21 : actif immobilisé du bloc communal
au 31 décembre 2013 en M€**

	Montant brut	Amortissements et dépréciations	Montant net	% valeur nette
<i>Immobilisations incorporelles</i>	28 394,3	9 446,4	18 947,9	2,8 %
<i>Dont subventions d'investissement versées</i>	20 830,8	6 623,2	14 207,6	2,1 %
<i>Dont autres immobilisations incorporelles</i>	7 563,5	2 823,2	4 740,3	0,7 %
<i>Immobilisations corporelles</i>	572 129,6	49 520,8	522 608,8	76,6 %
<i>Dont terrains</i>	57 917,9	714,2	57 203,7	8,4 %
<i>Dont constructions</i>	247 838,8	9 205,6	238 633,2	35,0 %
<i>Dont réseaux et installations de voirie</i>	125 299,0	1 309,4	123 989,6	18,2 %
<i>Dont réseaux divers</i>	53 188,7	9 460,4	43 728,3	6,4 %
<i>Dont installations techniques</i>	29 497,9	9 925,1	19 572,8	2,9 %
<i>Dont objets, collections d'art</i>	1 665,1	0,0	1 665,1	0,2 %
<i>Dont immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition</i>	23 282,1	3 163,9	20 118,2	2,9 %
<i>Dont autres (installations générales, mobilier, matériel de transport, de bureau, d'informatique, autres)</i>	33 440,1	15 742,2	17 697,9	2,6 %
<i>Immobilisations reçues en affectation (c/22)</i>	163,1	57,3	105,8	0,0 %
<i>Immobilisations corporelles en cours</i>	103 937,5	5,4	103 932,1	15,2 %
<i>Immobilisations mises à disposition, en concession, en affermage (c/24)</i>	29 032,2	0,0	29 032,2	4,2 %
<i>Immobilisations financières</i>	7 897,6	18,6	7 879,0	1,2 %
Total	741 554,3	59 048,5	682 505,8	100,0 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

**Tableau n° 22 : actif immobilisé du bloc communal
au 31 décembre 2019 en M€**

	Montant brut	Amortissements et dépréciations	Montant net	% valeur nette
<i>Immobilisations incorporelles</i>	47 653,8	17 964,1	29 689,7	3,4 %
<i>Dont subventions d'investissement versées</i>	36 722,6	13 497,8	23 192,8	2,7 %
<i>Dont autres immobilisations incorporelles</i>	13 497,8	4 466,3	6 464,9	0,8 %
<i>Immobilisations corporelles</i>	741 323,3	76 695,8	664 627,5	76,5 %
<i>Dont terrains</i>	72 036,6	1 620,6	70 416,0	8,1 %
<i>Dont constructions</i>	317 456,1	15 188,2	302 267,9	34,8 %
<i>Dont réseaux et installations de voirie</i>	161 084,2	2 691,8	159 064,0	18,2 %
<i>Dont réseaux divers</i>	67 415,6	13 796,4	53 619,2	6,2 %
<i>Dont installations techniques</i>	36 555,7	13 401,9	23 153,8	2,7 %
<i>Dont objets, collections d'art</i>	2 047,1	0	2 047,1	0,2 %
<i>Dont immobilisations reçues par les EPCI au titre d'une mise à disposition</i>	42 238,0	7 480,2	34 757,8	4,0 %
<i>Dont autres (installations générales, mobilier, matériel de transport, de bureau, d'informatique, autres)</i>	42 490,0	22 516,6	19 973,4	2,3 %
<i>Immobilisations reçues en affectation (c/22)</i>	185,1	100,9	84,2	0,0 %
<i>Immobilisations corporelles en cours</i>	115 073,8	5 831,2	115 068,0	13,3 %
<i>Immobilisations mises à disposition, en concession, en affermage (c/24)</i>	48 888,8	0	48 888,8	5,7 %
<i>Immobilisations financières</i>	9 957,7	57,2	9 900,5	1,1 %
Total	963 069,5	98 370,3	868 255,9	100,0 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

**Tableau n° 23 : actif immobilisé du bloc communal
au 31 décembre 2020 en M€**

	Montant brut	Amortissements et dépréciations	Montant net	% valeur nette
<i>Immobilisations incorporelles</i>	51 313,9	19 930,6	31 383,3	3,5 %
<i>Dont subventions d'investissement versées</i>	39 929,9	15 100,3	24 829,6	2,8 %
<i>Dont autres immobilisations incorporelles</i>	11 960,8	4 970,9	6 989,9	0,7 %
<i>Immobilisations corporelles</i>	770 510,2	83 568,6	686 941,6	76,9 %
<i>Dont terrains</i>	75 368,9	1 815,2	73 523,7	8,2 %
<i>Dont constructions</i>	327 950,8	16 569,2	311 381,6	34,9 %
<i>Dont réseaux et installations de voirie</i>	166 969,2	2 983,6	163 985,6	18,4 %
<i>Dont réseaux divers</i>	70 149,3	14 563,9	55 585,4	6,2 %
<i>Dont installations techniques</i>	36 338,0	14 632,0	21 706,0	2,4 %
<i>Dont objets, collections d'art</i>	2 104,3	0	2 104,3	0,2 %
<i>Dont immobilisations reçues par les EPCI au titre d'une mise à disposition</i>	47 183,9	9 288,6	37 895,3	4,3 %
<i>Dont autres (installations générales, mobilier, matériel de transport, de bureau, d'informatique, autres)</i>	44 475,9	23 716,2	20 759,7	2,3 %
<i>Immobilisations reçues en affectation (c/22)</i>	191,4	98,5	92,9	0,0 %
<i>Immobilisations corporelles en cours</i>	112 435,1	5 669,6	112 429,5	12,6 %
<i>Immobilisations mises à disposition, en concession, en affermage (c/24)</i>	51 937,9	0	51 937,9	5,8 %
<i>Immobilisations financières</i>	10 373,2	60,2	10 313,0	1,2 %
Total	996 761,8	103 663,6	893 098,2	100,0 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFîP

Annexe n° 11 : définition de la maîtrise d'ouvrage

Les fonctions et l'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique ont été principalement définies par la loi du 12 juillet 1985 dite « loi MOP »²²², dont les dispositions en la matière sont désormais reprises par le code de la commande publique²²³. Les communes et leurs groupements font partie des maîtres d'ouvrage publics identifiés par ces textes. Selon la définition de la maîtrise d'ouvrage ainsi établie, ils sont les responsables principaux des ouvrages relevant de leur compétence, fonction d'intérêt général qui ne peut être déléguée, sauf dans les cas, limitativement définis, de recours au mandat, au transfert de maîtrise d'ouvrage, ou aux marchés de partenariat²²⁴.

L'article L.2421-1 du code de la commande publique définit les attributions du maître d'ouvrage. Ce dernier s'assure préalablement de la faisabilité et de l'opportunité des opérations envisagées. Il doit en déterminer le programme, l'enveloppe financière prévisionnelle, le mode de financement, choisit le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et conclut les marchés publics d'études et de travaux nécessaires. Le code de la commande publique définit également de manière qualitative le programme. Ce dernier doit établir les objectifs que l'opération doit permettre d'atteindre, les besoins à satisfaire, ainsi que les exigences de qualité, à la fois sociale, urbanistique et architecturale, fonctionnelle, technique et économique, paysagère et environnementale.

Le maître d'ouvrage peut recourir à une assistance à maîtrise d'ouvrage, effectuée par une personne publique ou privée, pour l'élaboration de tout ou partie du programme, la fixation de l'enveloppe financière prévisionnelle, ou pour un conseil spécialisé dans un domaine technique, financier ou juridique. Il peut également passer un contrat avec un conducteur d'opération, qui fournit une assistance générale à caractère administratif, financier et technique²²⁵.

Le maître d'œuvre est ensuite chargé d'apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme défini par le maître d'ouvrage, en est le seul responsable²²⁶, et de coordonner la bonne exécution des travaux. La mission de maîtrise d'œuvre peut être réalisée par le maître d'ouvrage lui-même, ou être confiée par lui à une personne publique ou privée.

²²² Loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

²²³ Ordonnance n°2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique.

²²⁴ Article L.22411-1 du code de la commande publique

²²⁵ Articles L.2422-2 et L.2422-3 du code de la commande publique

²²⁶ Article L.2431-1 du code de la commande publique

Annexe n° 12 : les dotations de soutien de l'État à l'investissement public local

**Tableau n° 24 : évolution des crédits consommés de DETR, DSIL,
DPV de la mission « Relations avec les collectivités
territoriales » (en AE)**

<i>(En AE ; M€)</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>DETR</i>	565	570	570	611	767	763	918	961	967
<i>DSIL</i>	-	-	-	-	-	791	545	614	557
<i>DPV (ex- DDU)</i>	48	48	71	99	96	89	155	143	142

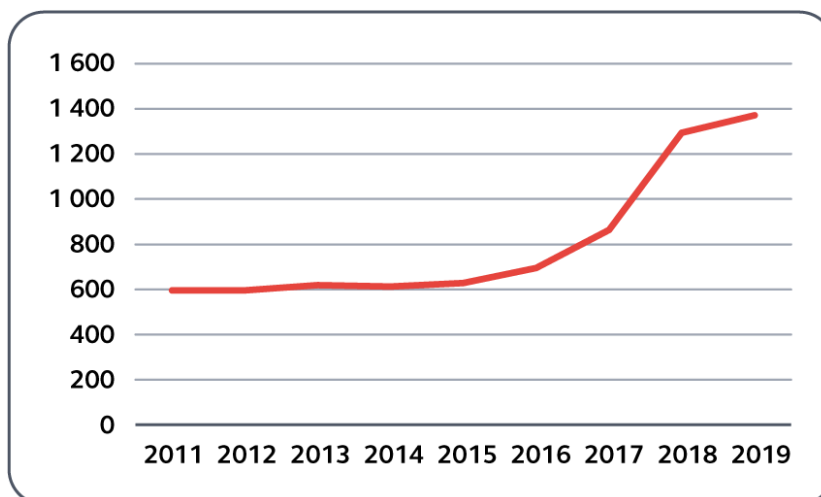
Source : Données d'exécution de la DGFIP, d'après annexe au projet de loi de finances pour 2021

**Tableau n° 25 : évolution des crédits consommés de DETR, DSIL,
DPV de la mission « Relations avec les collectivités
territoriales » (en CP)**

<i>(En CP ; M€)</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>DETR</i>	571	561	575	558	572	591	621	801	816
<i>DSIL</i>	-	-	-	-	-	42	160	390	435
<i>DPV (ex-DDU)</i>	24	34	43	54	56	62	83	103	120

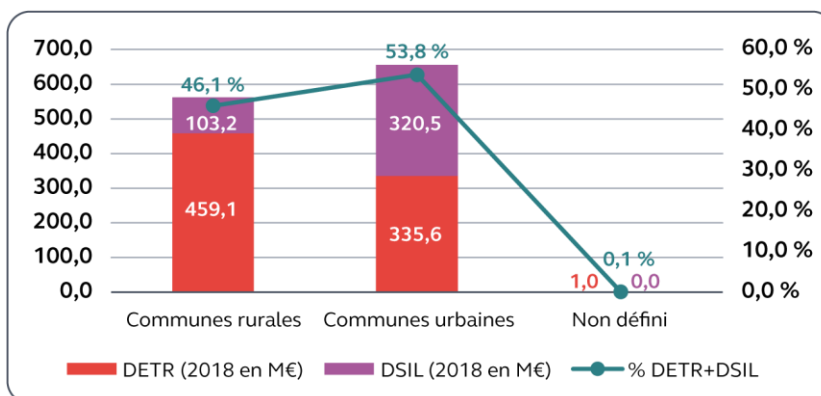
Source : Données d'exécution de la DGFIP, d'après annexe au projet de loi de finances pour 2021

Graphique n° 18 : évolution des crédits consommés de DETR, DSIL et DPV de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (En CP et en milliards d'euros) – 2011-2019



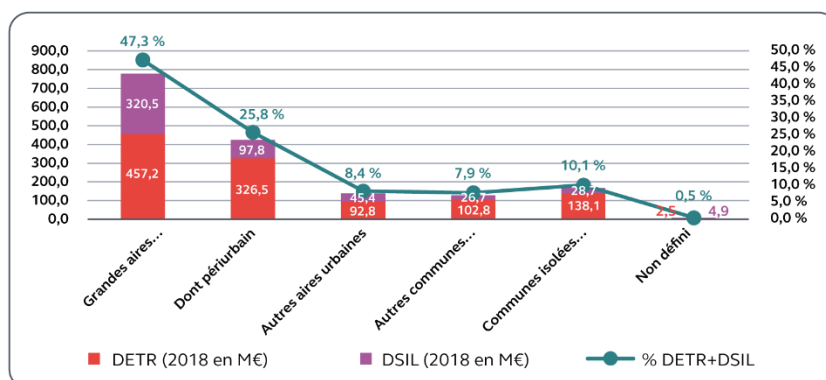
Source : Données d'exécution de la DGFIP, d'après annexe au projet de loi de finances pour 2021

Graphique n° 19 : répartition de la DETR et de la DSIL entre communes rurales et urbaines (2018)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGCL et Insee

Graphique n° 20 : selon le zonage en aires urbaines (2018)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGCL et Insee

Annexe n° 13 : les principaux outils contractuels entre l'État et le bloc communal

Les enveloppes réservées aux concours financiers de l'État sont également mobilisées pour cofinancer les engagements de l'État au titre de sa politique contractuelle avec les communes et EPCI. Ces contrats associent parfois les opérateurs.

Les pactes métropolitains d'innovation

Lancés dans le cadre du Pacte État-métropoles en juillet 2016, les pactes métropolitains d'innovation ciblaient spécifiquement les 15 métropoles. Ces pactes devaient être construits autour d'une thématique parmi lesquelles la transition énergétique et l'environnement, « ville intelligente et mobilités » ou l'excellence économique et le rayonnement international. Ils devaient inclure un « contrat de coopération métropolitaine » entre la métropole et un territoire rural. Le financement de la participation de l'État devait être principalement assuré par le Fonds de soutien à l'investissement public local, pour un montant de 150 M€.

Les contrats de Ville

Les contrats de ville, pour la période 2014-2022, définissent le cadre d'action partenarial en matière de politique de la ville pour 1 514 quartiers prioritaires. 435 contrats de ville ont été conclus avec les EPCI sur les thèmes de la cohésion sociale, du renouvellement urbain et du cadre de vie et du développement économique et de l'emploi.

Les contrats de ruralité

Lancée en 2016, la première génération des contrats de ruralité, signés avec 489 EPCI ou pôles d'équilibre territorial et rural, s'est déployée sur la période 2017-2020. Ils s'articulent autour des thèmes de l'accès aux services et aux soins, de la cohésion sociale, de la transition écologique, des mobilités, de l'attractivité et de la revitalisation des bourgs centres. Ils sont financés par la dotation de soutien à l'investissement local, mais également par le fonds national d'aménagement et de développement du territoire, la dotation d'équipement des territoires ruraux ou le fonds de soutien au numérique. Ainsi, en 2019, 423,8 M€ ont été versés par l'État au titre des contrats de ruralité dont 182,5 M€ de DSIL et 201,3 M€ de DETR. Les contrats de ruralité ont vocation à être remplacés par les contrats de ruralité et de transition écologique lancés fin 2020.

Revitalisation des centres-bourgs

Lancée en 2014 sur la base d'un appel à manifestation d'intérêt, cette opération a permis l'accompagnement de 53 communes de moins de 10 000 habitants au moyen de conventions d'aide à l'ingénierie et de conventions de revitalisation. Le dispositif est complété par les autres outils contractuels comme les contrats de ville, les contrats de territoires ou de ruralité, les territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) ou les plans paysage.

Le plan national Action cœur de ville

Le plan Action cœur de ville a été lancé en décembre 2017 avec pour ambition de revitaliser les centres-villes dégradés de villes moyennes. 234 communes ont bénéficié de ce plan. Les actions de revitalisation engagent à la fois la commune et son intercommunalité autour de 5 axes : la revitalisation et restructuration de l'habitat en centre-ville ; le développement économique et commercial ; l'accessibilité, les mobilités et connexions ; la mise en valeur de l'espace public et du patrimoine et l'accès aux équipements et services publics.

5 Md€ ont été mobilisés à l'échelle nationale sur 5 ans, dont 0,6 Md€ de subventions de la part de l'État, 1 Md€ en fonds propres et 0,7 Md€ de prêts de la Banque des territoires, 1,5 Md€ d'Action logement et 1,2 Md de l'Agence nationale de l'habitat.

Le programme Petites villes de demain

Lancé fin 2020, le programme prévoit de soutenir sur 6 ans (2020-2026) 1 600 communes de moins de 20 000 habitants et leur intercommunalité qui exercent des fonctions de centralité sur leur bassin de vie mais montrent des signes de fragilité. Le programme ne prédéfinit pas de thématiques d'intervention et s'appuie sur les projets de territoire des collectivités concernées. Le budget prévisionnel du programme est de 3 Md€ sur six ans, comprenant les financements des ministères de la cohésion des territoires et de la transition écologique, de l'ANCT, de la Banque des territoires, du CEREMA et de l'ANAH. Ces crédits peuvent être abondés par les financements du plan de relance. La particularité du programme est d'inclure un soutien en ingénierie, par une expertise externe mais également en finançant des postes de chef de projet.

Les contrats de développement territorial

Ces contrats de développement, créés par la loi du 3 juin 2020 relative au Grand Paris, ont pour objet de dynamiser ces territoires. Ils permettent, à un horizon de 15 ans, de planifier et de programmer la politique d'aménagement autour de la boucle du Grand Paris Express. 14 CDT ont été signés.

**Annexe n° 14 : évolution des subventions
d'investissement reçues des régions et des
départements en médiane par habitant par strate
du bloc communal**

<i>En euro par habitant</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2013/2019 (en %)
STRATE 0-10000 HABITANTS									
<i>Subventions d'investissement reçues des régions</i>	10,1	11,1	12,3	7,8	12,4	13,1	15,0	17,6	48,9
<i>Subventions d'investissement reçues des départements</i>	36,4	34,4	32,6	29,0	32,2	31,8	32,1	30,6	-11,9
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (retraitées)	561,1	525,6	452,5	480,4	540,9	567,7	633,6	520,9	12,9
STRATE 10000-20000 HABITANTS									
<i>Subventions d'investissement reçues des régions</i>	10,5	10,2	9,4	7,1	8,6	10,4	14,0	13,3	32,3
<i>Subventions d'investissement reçues des départements</i>	30,1	27,1	25,4	23,0	24,2	27,0	30,3	29,7	0,7
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (retraitées)	486,7	436,1	384,8	398,9	459,8	494,7	545,3	460,3	12,1
STRATE 20000-50000 HABITANTS									
<i>Subventions d'investissement reçues des régions</i>	11,1	10,2	10,0	7,6	8,1	9,6	12,1	13,1	8,7
<i>Subventions d'investissement reçues des départements</i>	25,5	26,0	22,3	20,5	21,2	20,7	24,0	22,5	-5,7
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (retraitées)	515,7	444,3	396,0	392,2	437,7	452,5	515,8	422,4	0,0
STRATE 50000-100000 HABITANTS									
<i>Subventions d'investissement reçues des régions</i>	13,8	14,2	14,0	10,7	9,3	10,8	12,5	15,4	-9,3
<i>Subventions d'investissement reçues des départements</i>	24,0	23,4	20,0	18,8	19,5	19,9	20,5	21,5	-14,8
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (retraitées)	612,1	519,2	431,1	433,1	456,8	496,3	577,7	471,9	-5,6

<i>En euro par habitant</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2013/2019 (en %)
STRATE 1000000-300000 HABITANTS									
<i>Subventions d'investissement reçues des régions</i>	20,1	18,2	14,2	10,9	9,8	9,5	13,0	14,6	-35,3
<i>Subventions d'investissement reçues des départements</i>	19,4	18,1	15,4	13,6	11,2	14,9	14,8	15,0	-23,6
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (retraitées)	626,7	559,6	487,6	474,3	486,6	535,9	587,4	502,9	-6,3
STRATE +300000 HABITANTS									
<i>Subventions d'investissement reçues des régions</i>	13,4	11,8	12,7	10,4	7,4	8,3	9,1	7,7	-32,0
<i>Subventions d'investissement reçues des départements</i>	17,9	17,2	12,8	17,6	15,0	15,3	16,6	11,2	-7,2
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (retraitées)	788,8	635,6	570,8	531,8	548,1	618,0	732,3	620,3	-7,2

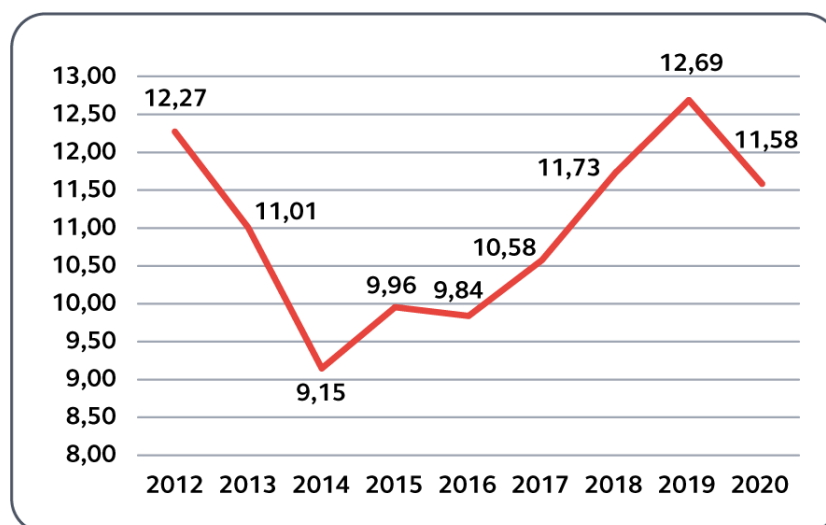
Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP et Insee

La baisse des subventions d'investissement reçues des régions entre 2013 et 2019 concerne les blocs intercommunaux de plus de 50 000 habitants. Pour les strates inférieures, les subventions reçues des régions ont augmenté sur la période (cf. annexe n° 14).

Les subventions d'investissement reçues des départements sont quant à elles restées stables pour les strates intermédiaires (10 000 – 50 000 habitants) mais ont diminué pour les strates inférieures à 10 000 habitants et supérieures à 50 000 habitants.

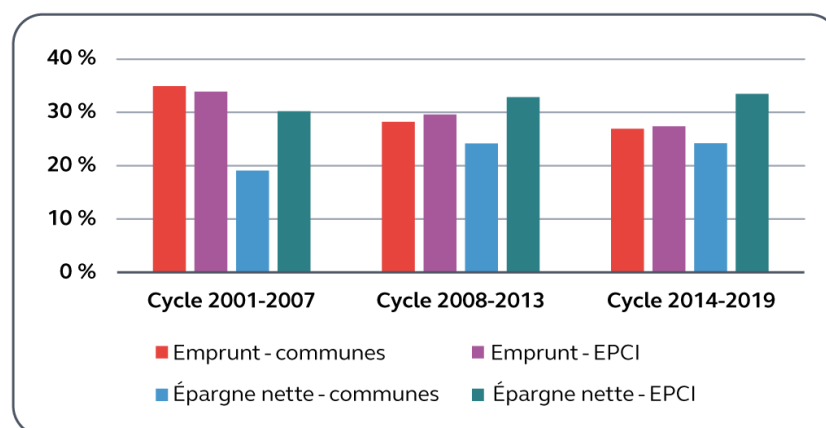
Annexe n° 15 : évolution de l'épargne nette et du recours à l'emprunt

Graphique n° 21 : épargne nette (en Md€) – Bloc communal – France entière – Budgets principaux et annexes



Source : Cour des comptes, d'après données DGFIP

Graphique n° 22 : part de l'emprunt et de l'épargne nette dans les sources de financement des dépenses d'investissement des communes et des GFP (en %) au cours des derniers cycles de mandat – France entière – Budgets principaux et annexes

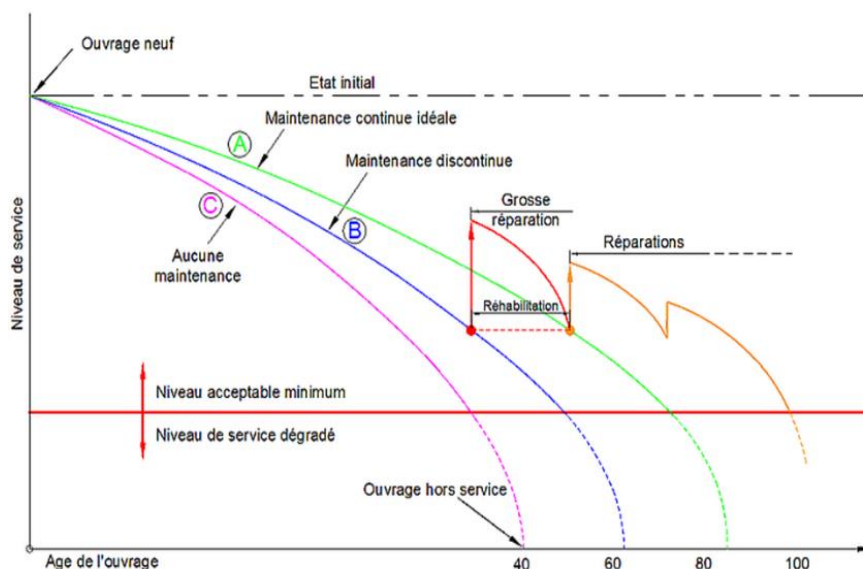


Source : Cour des comptes, d'après des données OFGL

Annexe n° 16 : entretien des ouvrages d'art routiers

Le graphique ci-après illustre l'effet sur la durée de vie d'un ouvrage d'art de la qualité et de la régularité des opérations de maintenance et de grosses réparations. Il permet ainsi de représenter la « dette grise », conséquence d'un défaut d'entretien qui se traduit par une dégradation plus rapide de l'ouvrage d'art et la nécessité de le remplacer.

Graphique n° 23 : entretien et durée de vie des ouvrages d'art



Source : CEREMA

Graphique illustrant différentes stratégies de maintenance :

(A) Maintenance optimale (entretien courant + entretien spécialisé régulier). Néanmoins des opérations de réparations seront toujours requises pour atteindre une durée de vie effective de 100 ans (ici, deux opérations à 50 ans et 70 ans environ)

(B) Maintenance non soutenue ou irrégulière. Une opération majeure de réhabilitation à 40 ans est alors nécessaire pour rattraper le niveau de maintenance idéale (A). À partir de là, on remet en place un entretien courant et spécialisé régulier afin de permettre d'atteindre une durée de vie de 100ans (moyennant également les opérations de réparation inévitables de fin de vie figurées ici à 50 et 70 ans).

(C) Aucune maintenance : l'état de l'ouvrage se dégrade rapidement en 40 ans (au lieu de 100)

Remarques :

- La durée de vie complémentaire apportée par une opération de réparation majeure est, à elle - seule au plus d'une trentaine d'années en moyenne
- La périodicité des opérations d'entretien spécialisé n'apparaît pas sur le graphique ; elle dépend des technologies et du type d'ouvrage

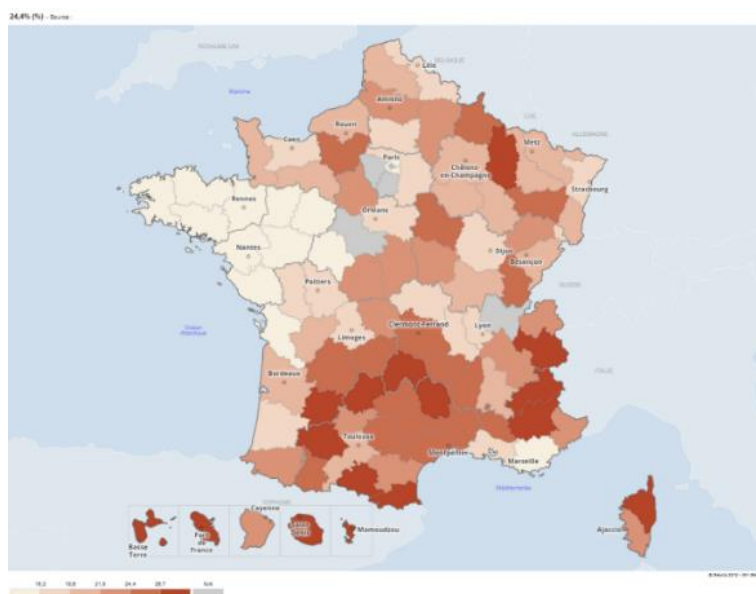
Tableau n° 26 : durée de vie des ouvrages d'art en fonction de leur famille d'ouvrages

<i>Famille d'ouvrages</i>	<i>Âge moyen</i>	<i>Durée de vie recalée</i>	<i>Ouvrages les plus anciens</i>
<i>Béton armé</i>	30 ans	80 ans	1920
<i>Buses métalliques</i>	30 ans	35/45 ans	1960
<i>Béton précontraint</i>	30 ans	70 ans	1950
<i>Maçonneries</i>	145 ans	150/250 ans	1800
<i>Métal seul</i>	40 ans	70 ans	1925
<i>Métal mixte</i>	25 ans	100 ans	1970

Source : CEREMA

Annexe n° 17 : performance et ancienneté des réseaux d'eau potable

Carte n° 4 : taux de pertes d'eau potable par département en 2017



Source : Cour des comptes, d'après Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement

Tableau n° 27 : répartition des linéaires estimés (km) de réseaux
d'eau par période de pose (France métropolitaine)

Période de pose	Linéaire estimé	Proportion
<1945	52 318	6 %
1946-1965	190 115	22 %
1966-1970	91 524	10 %
1971-1980	233 874	27 %
1981-1990	91 747	10 %
>1990	215 386	25 %
Total	874 964	

Source : rapport INRAE – OFB, mai 2020

Annexe n° 18 : évolution de l'indice des prix des travaux publics

Graphique n° 24 : index travaux publics – Index général tous travaux
(base 100 2010)



Source : Insee

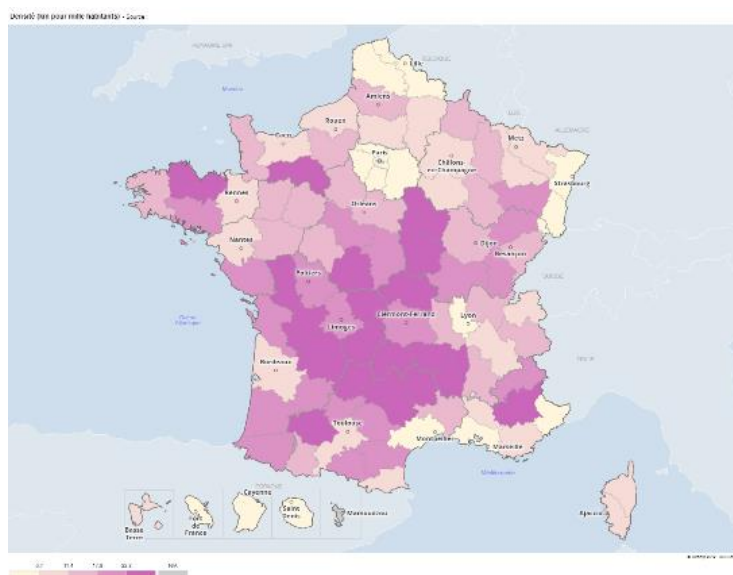
Annexe n° 19 : densité du réseau communal et intercommunal de voirie et comparaison des réseaux européens

Tableau n° 28 : croissance de différents réseaux routiers européens

Pays	1998	2018	Évolution
France	980 367 km	1 103 774 km	12,6 %
Danemark	71 462 km	74 763 km	4,6 %
Espagne	163 273 km	165 625 km	1,4 %
Autriche	106 361 km	137 039 km	28,8 %
Pologne	381 046 km	426 201 km	11,9 %
Norvège	90 869 km	95 494 km	5,1 %
Suisse	71 211 km	71 555 km	0,5 %
Royaume-Uni	416 672 km	422 735 km	1,5 %

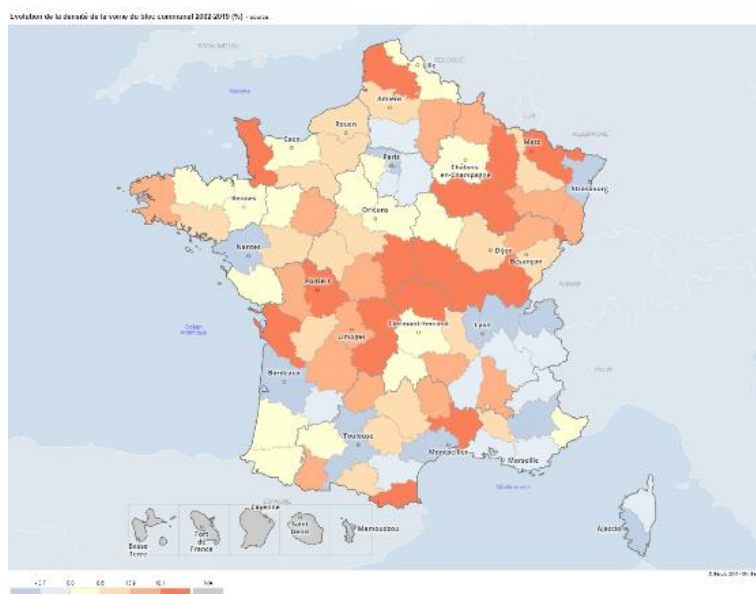
Source : Eurostat. Le choix des pays est fait en fonction de la disponibilité des données

Carte n° 5 : densité du réseau communal et intercommunal de voirie (km pour mille habitants, 2019)



Source : Cour des comptes, d'après ministère de la transition écologique SDES

Carte n° 6 : évolution de la densité du réseau communal et intercommunal de voirie entre 2002 et 2019



Source : Cour des comptes, d'après ministère de la transition écologique SDES.
Les données relatives aux départements d'outre-mer ne sont pas disponibles

Réponses des administrations et des organismes concernés

Sommaire

Réponse de Monsieur le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations	221
Réponse de Madame la présidente de l'Association des régions de France (ARF)	221
Réponse de Monsieur le président de l'Assemblée des départements de France (ADF)	229
Réponse de Monsieur le président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF)	230
Réponse de Madame la présidente de France Urbaine	237
Réponse de Monsieur le président de l'Association des maires de France (AMF)	242
Réponse de Madame la présidente de Villes de France (VdF)	251
Réponse de Monsieur le président Métropole européenne de Lille	254
Réponse de Monsieur le président de la Métropole du Grand Nancy	256
Réponse de Monsieur le président de la Métropole Rouen Normandie ..	256
Réponse de Monsieur le président de la Communauté d'agglomération de Châteauroux-Métropole	259
Réponse de Monsieur le président de la Communauté d'agglomération du Libournais	261
Réponse de Monsieur le président de la Communauté d'agglomération Melun Val de Seine	263
Réponse de Monsieur le président de la Communauté d'agglomération Territoires Vendômois et du maire de vendôme	265
Réponse de Monsieur le président de la Communauté de communes Avallon-Vézelay-Morvan	266
Réponse de Monsieur le président de la Communauté de communes Flandres Lys	266
Réponse de Monsieur le président de la Communauté de communes du Limouxin	267
Réponse de Monsieur le président de la Communauté de communes de La terre des 2 caps.....	268
réponse de Monsieur le président de la Communauté urbaine de Caen la Mer	269

Réponse de madame la présidente de la communauté urbaine de Grand Poitiers	270
Réponse de Monsieur le Maire d'Arras.....	271
Réponse de Monsieur le Maire de La Rochelle	272
Réponse de Monsieur le Maire de Niort.....	274
Réponse de Monsieur le Maire de Troyes	275

Destinataires n'ayant pas d'observation

Président de Bordeaux Métropole
Président de la Métropole de Lyon
Président de Saint-Étienne Métropole
Président de la Communauté d'agglomération Clisson Sèvre et Maine
Président de la Communauté d'agglomération Grand Paris Sud Essonne Sénart
Président de la Communauté d'agglomération Paris Vallée de la Marne
Président de la Communauté de communes Challans Gois Communauté
Président de la Communauté de communes Mellois en Poitou
Présidente de la Communauté de communes du Pays Fléchois
Président du Communauté de communes Plaine de l'Ain
Maire de Beaupréau-en-Mauges
Maire de Biguglia
Maire de Borgo
Maire de Granville
Maire de Joyeuse
Maire de Lyon
Maire de Marseille
Maire de Meyzieu
Maire d'Orthez
Maire de Quetigny
Maire de Saint-Martin-Boulogne
Maire de Saint-Quentin

Maire de Saint-Rémy
Maire de Sélestat
Maire de Trith-Saint-Léger
Maire de Valenciennes

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de l'Association des petites villes de France (APVF)
Président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)
Présidente l'Eurométropole de Strasbourg
Président de Toulouse Métropole
Président de la communauté d'agglomération Bergeracoise
Président de la communauté d'agglomération Cap Atlantique
Président de la communauté d'agglomération du Grand Chalon
Président de la communauté d'agglomération Grand Sud Caraïbe
Président de la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée
Président de la communauté d'agglomération de la Rochelle
Président de la communauté de Lorient Agglomération
Président de la communauté d'agglomération du Niortais
Président de la communauté d'agglomération Nord-Basse-Terre
Président de la communauté d'agglomération de Pau Béarn Pyrénées
Président de la communauté d'agglomération du Saint Quentinois
Président de la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole
Président de la communauté de communes Côte d'Émeraude
Président de la communauté de communes du Diois
Président de la communauté de communes des Hauts de Flandre
Président de la communauté de communes de Lacq Orthez
Président de la communauté de communes de Liffré-Cormier Communauté
Président de la communauté de communes du Provinois
Président de la communauté urbaine du Grand Paris Seine et Oise

Maire d'Agde
Maire d'Allevard-les-bains
Maire d'Anzin
Maire de Bastia
Maire de Bergerac
Maire de Caen
Maire de Caluire et Cuire
Maire de Challans
Maire de Châteauroux
Maire de Clisson
Maire de Compiègne
Maire de Condé sur l'Escaut
Maire de Douai
Maire de la Baule Escoublac
Maire de la Flèche
Maire de Mons en Bareuil
Maire de Muret
Maire de Nantes
Maire de Rosnoen
Maire de Saint-Ouen sur seine
Maire de Vias

RÉPONSE DE MONSIEUR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

S'agissant plus particulièrement de l'association des collectivités au Plan de relance, je me permets d'appeler votre attention sur le fait qu'au-delà des crédits budgétaires qui sont destinés aux collectivités locales, la Caisse des Dépôts, et en particulier la Banque des Territoires, se mobilise pour soutenir leurs projets, avec une large palette d'outils de financement (prêts, outils de fonds propres et de quasi-fonds propres, ingénierie).

Depuis le début de la crise sanitaire, un dialogue permanent avec les Préfets de région et les Sous-préfets à la relance permet de déployer des mesures d'urgence sur le terrain. La Caisse des Dépôts contribue ainsi au suivi du déploiement du Plan de relance, tant à l'échelon national (Comité de suivi présidé par le Premier Ministre) qu'au niveau local.

La bonne articulation des dispositifs budgétaires avec les financements de la Caisse des Dépôts, renforcée par le soutien et l'expertise de l'Établissement public dans les domaines de la relance (rénovation énergétique des bâtiments publics, développement de la mobilité verte, revitalisation des territoires...) est déterminante. En outre, comme le rapport le souligne, la Caisse des Dépôts est un acteur essentiel de nombreux programmes tels qu'Action Cœur de Ville, Petites Villes de demain ou Territoires d'industrie.

À ce titre, je tiens à vous préciser que je porte une attention particulière au nouveau cadre contractuel mis en place entre l'État et les collectivités, et notamment aux contrats de relance et de transition écologique. La Caisse des Dépôts est, en outre, représentée au conseil d'administration de l'ANCT, avec laquelle existe une relation de travail bien établie.

RÉPONSE DE MADAME LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE (ARF)

Par courrier en date du 4 octobre dernier, vous m'avez transmis le rapport sur La situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements - Fascicule 2. Ce rapport appelle de ma part des observations sur les perspectives financières pour les budgets régionaux en 2021 (I), sur l'association des collectivités au plan de relance (II), sur les perspectives après 2021, sur l'articulation entre les

contributions à la relance et au redressement des finances publiques (III) et sur l'investissement du bloc communal (IV).

I – Perspectives financières pour les budgets régionaux en 2021

Comme avait pu le démontrer la Cour au sein de son fascicule 1 consacré à la situation des finances publiques locales en 2020 et publié cet été, **« Dans l'ensemble, la section de fonctionnement des régions apparaît ainsi la plus affectée par la crise sanitaire, alors que cette catégorie de collectivités n'a pas fait l'objet de mesures de soutien spécifiques en 2020, contrairement aux communes, aux groupements et aux départements »**. Cette analyse confirmait alors les prévisions établies par Régions de France dès le début de la crise sanitaire mais qui ne se retrouvaient pas dans les analyses et communications gouvernementales ou parlementaires.

S'agissant des perspectives pour l'année 2021, l'accord de partenariat signé entre les Régions et le Gouvernement le 28 septembre 2020 a permis de sécuriser en partie les ressources des Régions en 2021 en substituant à la part régionale de CVAE une fraction de TVA égale au produit 2020 de CVAE permettant aux Régions de ne pas subir la baisse de cette recette. En contrepartie, les Régions se sont engagées à investir pleinement dans le cadre de la relance en portant notamment leur participation dans les contrats de plan État Régions (CPER) de 14 à 20 milliards d'euros.

Le produit de la fraction de TVA s'étant substituée à la DGF des Régions serait en augmentation en 2021 et pourrait se rapprocher du niveau anticipé au sein des BP 2020 mais il est à noter que s'agissant des recettes issues de la TICPE et de la taxe sur les certificats d'immatriculation. (D'après le Comité des Constructeurs Français d'Automobiles (CCFA), sur les sept premiers mois de 2021, le marché des voitures neuves particulières est en baisse de 22,42% par rapport à 2019).

Les Régions ne prévoient pas en 2021 un retour à leur niveau enregistré avant la crise sanitaire. **Il est à noter que le projet de loi de finances pour 2022 (PLF 2022) prévoit une baisse de 50 M€ de la DCRTP et de la DTCE des Régions** (soit une baisse supérieure à celle enregistrée en 2020 de 25 M€) **qui seraient pour la première fois la seule catégorie de collectivités ponctionnée au titre des variables d'ajustement** pour financer des mesures qui ne les concernent pas. En raison de la baisse des impôts de production décidée par le Gouvernement, le PLF 2022 anticipe également une baisse de 127 M€ (soit - 31 %) des frais de gestion relatifs à la CVAE et à la CFE alloués aux Régions depuis 2014 à l'occasion de la réforme du financement de la formation professionnelle. Le Premier ministre s'est engagé lors du Congrès de Régions de France le

30 septembre dernier à compenser intégralement les Régions de la baisse de ces frais de gestion.

*S'agissant des recettes spécifiques des Régions et Collectivités uniques d'Outre-Mer, grâce à un amendement sénatorial adopté lors de l'examen de la première loi de finances rectificative pour 2021 (PLFR 2021) et que l'Assemblée nationale n'avait pas adopté en première lecture, les mécanismes de garantie à destination de la Collectivité de Corse et des Régions et Collectivités d'Outre-Mer mis en œuvre par le 3^{ème} PLFR pour 2020 ont pu être reconduits en 2021. Afin de soutenir ces territoires qui ont été confrontés à fort un regain épidémique cet été, **Régions de France maintient sa demande visant à étendre le mécanisme de garantie pour les Régions d'Outre-Mer aux pertes liées aux baisses de la taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime.***

Par ailleurs, la Cour note que « La suppression de la taxe d'habitation a également des conséquences pour les régions. Celles-ci bénéficiaient d'une partie des frais de gestion de la TH pour financer le transfert de la formation professionnelle. La perte de ces frais de gestion est compensée par une dotation de l'État (293 M€). Contrairement aux autres collectivités, cette compensation est figée et sera donc reconduite d'une année sur l'autre ». Je partage le constat de la Cour qui retient que **cette dotation prive les Régions d'une recette dynamique** et je tiens à rappeler que Régions de France avait demandé au Gouvernement une compensation financière sous la forme d'une attribution complémentaire de TVA comme le recommandait la mission Richard-Bur car sur le long terme le dynamisme de la TVA se rapproche davantage de celui des frais de gestion (en moyenne + 2,5 % par an sur la période 2014-2019).

Je partage par ailleurs le constat de la Cour qui souligne que « le remplacement d'impôts locaux par des fractions d'impôts nationaux, des dotations ou des prélèvements sur recettes entraîne une rigidification des ressources et tend à réduire les marges de manœuvre des collectivités. ». S'agissant des Régions, en raison des réformes successives de la fiscalité locale, leur ratio d'autonomie fiscale s'est effondré pour atteindre moins de 11 % en 2021, **rendant ainsi encore plus sensible leurs ressources financières aux décisions de l'État et à la conjoncture économique**. A la différence des autres catégories de collectivités qui elles aussi voient leur ratio d'autonomie fiscale diminué, les Régions ne disposent plus pour ainsi dire de levier fiscal leur permettant de faire face à des situations conjoncturelles exceptionnelles.

Après une chute de leur épargne brute de 21,7 % en 2020, les Régions enregistreraient une hausse de cette dernière en 2021 mais sans retrouver le niveau d'épargne brute atteint avant la crise à la différence des autres catégories de collectivités. Dans le même temps, après une

augmentation des dépenses réelles d'investissement des Régions de 14,9 % en 2020, les Régions devraient comme le souligne la Cour enregistrer une nouvelle hausse sensible de leurs dépenses d'investissement en 2021 (prévision à ce stade de + 10,8 %) en lien avec leurs interventions dans le cadre de la relance. Ainsi, avec une épargne brute qui ne retrouverait pas son niveau enregistré avant la crise, il est constaté de nouveau un recours accru à l'emprunt pour soutenir la forte dynamique des dépenses d'investissement. Il en résulte une nouvelle dégradation de la capacité de désendettement qui avoisinerait les 7 ans en 2021 mais qui demeurerait toutefois à un niveau inférieur au plafond de 9 ans fixé par la loi de programmation des finances publiques 2018 / 2022.

La Cour mentionne également dans son développement consacré aux crédits du plan de relance destinés aux collectivités territoriales les « 600 M€ de dotation régionale d'investissement (DRI) » et que cette dernière « prévue par l'accord de partenariat État-Régions du 28 septembre 2020, est une innovation, dans la mesure où les régions ne bénéficiaient pas jusqu'alors d'un soutien direct à leurs opérations d'investissement ». **S'agissant de la dotation régionale d'investissement (DRI),** je tiens de nouveau à rappeler que, contrairement à l'accord de partenariat qui prévoyait un rattachement de ces crédits dès l'exercice 2020, Régions de France a finalement accepté le rattachement de cette enveloppe aux exercices 2021 et 2022 à la demande du Gouvernement alors même que le Premier ministre lors du Congrès de régions de France en automne 2020 avait annoncé que les Régions pourraient « en bénéficier dès cette année pour accélérer les projets en cours ». Par ailleurs, il est à souligner qu'il s'agit de crédits d'investissement alors que cette enveloppe visait à compenser une partie des pertes de recettes de fonctionnement enregistrées en 2020. Les autorisations d'engagement étant réparties sur 2021 et 2022, et les crédits de paiement étant octroyés selon l'avancée des paiements avec une probable liquidation en 2023 et 2024, l'effet sur les équilibres budgétaires régionaux en 2020 et 2021 sera donc limité. Enfin, la circulaire relative à la mise en œuvre de la DRI précise que « sauf très rare exception pour lesquelles une explication devra être transmise à la DGCL », les opérations retenues doivent être intégralement payées au 31 décembre 2022. Enfin, dans les conditions fixées par le décret de 2018-514 relatif à l'investissement cité par cette même circulaire, il n'est pas possible de subventionner une opération dont la demande de subvention est réceptionnée après le commencement de son exécution. Ces critères rendent ainsi très difficile l'utilisation de la DRI par les Régions car il existe très peu de projets pouvant être entièrement payés au 31 décembre 2022 et qui ne seraient pas engagés à ce jour.

Enfin, les recettes issues des transports publics de voyageurs risquent d'enregistrer une baisse de près de 25 % en 2021 sur la base des prévisions des fréquentations qui correspondraient à des baisses de 380 M€ pour les TER (après avoir enregistré une perte nette de 320 M€ en 2020), de 50 M€ à 60 M€ pour les transports interurbains et scolaires. Les charges nouvelles liées à la covid-19 sont de l'ordre de 25 à 30 M€, tandis qu'à ce stade, les baisses prévisionnelles de charges sont limitées (seules quelques régions envisagent des baisses du plan de transports, avec jusqu'à 20% d'adaptation, au moins sur le premier semestre 2021). S'agissant d'Ile-de-France Mobilités, les pertes en 2021 sont estimées à 300 M€ au titre du versement mobilité et de 1 Md€ en pertes de recettes d'exploitation, soit une estimation des pertes budgétaires de 1,3 Md€.

II – L'association des collectivités au plan de relance

Je tiens à préciser en premier lieu que l'apport des Régions à la relance atteint déjà plus 15 Mds € en totalisant les accords de relance signés avec le gouvernement depuis le début de l'année. L'ambition partagée par l'État et les Régions est d'aller vite et fort pour une reprise durable de l'activité. Ainsi, les montants inscrits aux accords de relance sont très souvent conditionnés à une mise en œuvre rapide des mesures. Toutefois, il convient de ne pas confondre vitesse et précipitation, en privilégiant la communication au détriment de l'engagement de long terme au service de tous les territoires et de leurs habitants.

A titre d'illustration, un nombre très important d'appels à projets (AAP) sur des thématiques diverses et variées (emploi, formation, industrie, décarbonation, industrie du futur, relocalisation...) ont été lancés en très grand nombre depuis plus de 6 mois et ces AAP ont chacun leurs critères, leurs guichets, et leurs règles particulières. Les entreprises sur le terrain se retrouvent souvent perdues et les acteurs publics eux-mêmes ont également du mal à s'y retrouver. C'est la raison pour laquelle les Régions défendent la territorialisation des AAP en les régionalisant autant que possible car cela permettrait aux Ministères, en dialoguant en amont avec les Régions, chefs de file du développement économique et pivot de la relance sur les territoires, de concevoir et déployer des AAP adaptés aux réalités et aux besoins du terrain et des écosystèmes que les élus connaissent le mieux, de gagner en efficacité et en lisibilité et de travailler à la coordination et à la cohérence entre mesures nationales et plans de relance régionaux, dans l'esprit de « l'accord de méthode » signé le 28 septembre 2020 avec le Premier ministre.

Je partage les interrogations de la Cour qui « demeurent sur le calendrier d'adoption des CRTE et sur l'articulation des différents contrats et accords ». En effet, de nombreux élus locaux et de porteurs

de projets ont signalé des difficultés de compréhension quant à l'articulation entre les accords de relance d'une part, les CPER, les volets territoriaux des CPER, les CRTE et les fonds européens d'autre part. La confusion est particulièrement importante en ce qui concerne les accords de relance et les CRTE qui sont déconnectés de la réalité des contrats territoriaux existants et qui rajoutent une couche administrative mais dépourvue de réelle allocation budgétaire à ce stade. L'accumulation de plusieurs processus de concertation et de négociation contractuelle au cours d'une même période a indiscutablement complexifié leur compréhension du « paysage » et rendu nécessaire des temps d'information et d'explication beaucoup plus longs que prévus retardant de fait dans certains cas le processus d'élaboration de l'accord de relance. Ainsi, comme le souligne la Cour « Bien que l'accord de partenariat État-régions du 28 septembre 2020 précise que « l'État et les régions chercheront à coordonner et à mettre en cohérence les différents outils de contractualisation existants », cette disposition n'a pas été mise en œuvre, dans la mesure où les régions ne sont pas parties prenantes de la construction des CRTE et que ces CRTE et accords départementaux de relance ne constituent pas le volet territorial des CPER ».

Je souscris également à l'analyse de la Cour qui constate que « L'attention portée à la valorisation du plan de relance et de son support contractuel semble se faire au détriment de la clarté des relations de l'État avec l'ensemble des collectivités ».

Enfin, la Cour note que « L'ANCT a également travaillé avec les régions pour clarifier l'articulation de l'utilisation de la FRR avec celle des fonds européens de cohésion, sous la forme d'un guide en date du 29 mars 2021 ». **Je tiens à rappeler sur ce point que les Régions ont identifié très tôt l'enjeu d'articulation entre les fonds européens qu'elles gèrent et la facilité de relance et de résilience (FRR).** Elles ont ainsi demandé à participer à la construction du Plan national pour la relance et la résilience (PNRR), conscientes du fait que les crédits européens du plan de relance concernaient des compétences de l'État comme des Régions et qu'une coordination s'avérerait indispensable dans l'intérêt de la France. En l'absence de réponse, le Premier ministre a été interpellé par les Régions début octobre 2020. Les Régions se sont vu communiquer le projet de PNRR seulement le 21 décembre 2020, plus d'un semestre après leur première alerte. Plusieurs réunions techniques ont par la suite été organisées par l'ANCT sur un certain nombre de mesures incluses dans le PNRR pouvant se recouper avec le FEDER, rassemblant les ministères compétents et les Régions. Comme le souligne la Cour « Nonobstant ces travaux, le risque de pertes de crédits européens n'est pas exclu compte tenu des règles complexes de non-cumul applicables à ces dispositifs ». **En**

effet, ce risque peut être lié à un effet d'éviction des fonds structurels qui limite leur absorption ou à des doubles financements. Les travaux menés ont toutefois permis de circonscrire ce risque, essentiellement en favorisant l'information croisée entre les Régions et les services centraux et déconcentrés de l'État. Cependant, le choix de l'État de bâtir le PNRR sans tenir compte des premiers travaux des Régions sur les futurs programmes et des contraintes réglementaires plus fortes venant limiter leurs possibilités d'ajustement va avoir deux conséquences majeures, d'une part la nécessité de disposer au niveau régional d'un mécanisme de coordination État-Régions bien rodé (car pour une majorité de projets il sera difficile d'appliquer les critères figurant dans le PNRR, et que la seule solution consistera à s'informer mutuellement des intentions de financement et à s'accorder sur les choix de financements) et d'autre part la nécessité de disposer d'un pilotage national au sein du comité État-Régions tout au long de la vie du PNRR.

III – Perspectives après 2021 et l'articulation entre les contributions à la relance et au redressement des finances publiques

La Cour souligne en conclusion que « à travers le programme de stabilité, la France s'est engagée dans une trajectoire de redressement des finances publiques fondée sur une diminution des dépenses de l'ensemble des administrations publiques. Le respect de cette trajectoire pourrait se traduire par une nouvelle loi de programmation des finances publiques et l'instauration d'une contractualisation financière qui succèderait ainsi aux contrats de Cahors de la LPFP 2018-2022. Au-delà des observations déjà formulées par la Cour, ce dispositif devra s'articuler avec la contribution attendue des collectivités locales à la relance, alors que celles-ci disposent désormais de marges de manœuvres financières limitées s'agissant de leurs ressources. »

Je tiens à rappeler que les Régions, en collectivités responsables, n'avaient pas attendu que l'État leur donne instruction de réduire leur endettement. En effet, comme a pu le démontrer récemment une étude de la DGCL (Bulletin d'information statistique de la DGCL n°150 – février 2021) **les dépenses de fonctionnement des Régions en 2019 se trouvaient au même niveau qu'en 2015**, aussi bien pour les régions fusionnées que pour les autres régions (hors transports transférés et gestion des fonds européens). **L'épargne brute des Régions a également enregistré une évolution moyenne de 5,7 % entre 2015 et 2019 et la capacité de désendettement a enregistré une baisse continue depuis 2016 (5,5 ans) pour atteindre 4,3 ans en 2019, soit une baisse de près de 22 %.** Les Régions ont su démontrer leur capacité à piloter en responsabilité leurs finances et à prendre les dispositions nécessaires au rétablissement des grands équilibres.

Dans un contexte de baisse et de fragilisation de leurs recettes liées aux effets de la crise sanitaire, toute nouvelle contractualisation financière aurait pour conséquence de réduire les marges de manœuvre des Régions alors même qu'elles ne cessent d'être mobilisées dans le cadre du plan de relance. Par ailleurs, divers mécanismes permettent déjà de limiter l'endettement et assurer une bonne capacité de désendettement des Régions telles que la règle d'or relative à l'équilibre budgétaire, la nécessité d'assurer une suite aux recommandations formulées par les chambres régionales des comptes, la notation des agences financières, la présentation normée du contenu des rapports d'orientations budgétaires ou encore la transparence des comptes des collectivités sur leurs sites Internet.

Toutefois, si une nouvelle contractualisation financière était décidée par le Gouvernement et à laquelle Régions de France s'opposerait dans son principe pour les raisons rappelées précédemment, il conviendrait, qu'en complément des évolutions proposées par Régions de France depuis la mise en œuvre des contrats dits de « Cahors », que cette nouvelle contractualisation puisse se traduire par des engagements respectifs. En effet, le principe de contractualisation aurait dû entraîner l'inscription d'engagements réciproques de l'ensemble des parties. Or, seuls les engagements des collectivités figuraient dans les contrats de Cahors.

IV – L'investissement du bloc communal

La Cour note que « Les subventions reçues des régions et des départements se sont réduites de manière rapide et significative en début de mandat, les premières passant de 1,2 Md€ à 0,8 Md€ entre 2014 et 2017 et les secondes de 1,8 Md€ à 1,4 Md€. » tout en soulignant que « régions et départements ont été moins sollicités lorsque les projets d'investissement étaient moins nombreux en début de mandat ». **Je tiens à rappeler qu'au cours de la période de référence 2014 / 2017 précitée, les Régions ont subi une baisse de leur DGF de plus de 1,5 milliard d'euros au titre de la contribution au redressement des finances publiques ainsi qu'une baisse de 75 millions d'euros de la DC RTP et de la DTCE.** Les Régions ont également vu leurs dépenses d'investissement reculer de 6,1 % entre 2015 et 2016.

Les analyses de la Cour démontrent par ailleurs que les subventions d'investissement du bloc communal reçues par les Régions sont en augmentation continue depuis 2017 et qu'au cours de la période 2013 / 2019, les subventions d'investissement des Régions pour les communes ayant une strate comprise entre 0 et 10 000 habitants, entre 10 000 et 20 000 habitants, et entre 20 000 et 50 000, ont augmenté respectivement de 48,9 %, de 32,3 % et de 8,7 %. Il est également à noter que les Régions ont multiplié depuis le début de la crise les mesures de soutien à destination des communes, notamment celles touristiques, ayant enregistré une forte contraction de leurs recettes.

RÉPONSE DE MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)

L'ADF remercie la Cour pour ses travaux ainsi que pour les échanges auxquels ils ont donné lieu.

Elle partage la très grande majorité des constats opérés par la Cour et a donc peu d'observations à formuler. Elle regrette cependant que la mention de la neutralité de la compensation de la perte de la taxe foncière des Départements par une part de TVA ait été conservée en dépit de l'observation déjà réalisée par l'ADF au stade provisoire du fascicule 2 du rapport de la Cour.

Synthèse

L'ADF rappelle sa constante opposition à la récente réforme fiscale qui, comme le mentionne la Cour, « renforce la perte de lien fiscal avec le territoire » au travers du remplacement de la taxe foncière sur les propriétés bâties par une fraction de taxe sur la valeur ajoutée et conduit à priver les Départements d'un pouvoir de taux, ce qui rend d'autant plus incertaine leur situation dans l'hypothèse du retour de l'effet ciseaux. Pour cette raison, l'ADF réitère sa demande quant à la possibilité de disposer d'un levier fiscal en augmentant le taux des DMTD de 4,5% à 4,7%.

Chapitre I Les perspectives d'évolution des finances publiques locales et de leur gouvernance

La Cour qualifie la compensation de la perte de la taxe foncière des Départements par une part de TVA de « neutre ». L'ADF ne partage pas ce point de vue dès lors que la compensation est réalisée en 2021 sur la base du produit de taxe foncière 2020, privant ainsi les collectivités départementales de la dynamique de la recette fiscale entre 2020 et 2021 (« année blanche »).

L'ADF ne partage pas la perception de la Cour qualifiant d'« effet d'aubaine » la perception de dynamique de TVA entre 2021 et 2022 dont auraient dû bénéficier les Départements si les « règles du jeu » n'avaient pas été modifiées par le Gouvernement, sans concertation, en cours de discussion budgétaire. D'une part, l'ADF n'avait pas sollicité la réforme et avait justement mis en garde vis-à-vis du caractère procyclique de la ressource. D'autre part, les Départements ont assumé des dépenses supplémentaires et des moindres recettes au titre de l'impact de la crise Covid-19, sans compensation aucune de la part de l'Etat : il aurait donc été assez logique qu'ils puissent à l'inverse conserver les « fruits » associés à la crise.

En écho à ce qui a été observé auparavant, l'ADF partage le constat de la Cour sur l'inadéquation des ressources et des compétences des Départements encore « renforcée » depuis la dernière réforme fiscale avec « en contrepartie de la perte de TFPB une recette sensible à l'activité économique alors qu'ils étaient déjà exposés à un retournement de conjoncture ».

La Cour mentionne que « dans le cas des EPCI et des départements, une clause de garantie prévoit que le montant de TVA attribué ne pourra être inférieur à celui de 2021 ». L'ADF rappelle qu'elle avait initialement requis que la garantie s'opère par rapport au produit de l'année N-1 et non par rapport au produit transféré historiquement.

RÉPONSE DE MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADCF)

A la suite du premier fascicule sur l'impact de la crise sanitaire sur les finances publiques locales en 2020, le second fascicule interroge plus particulièrement les perspectives financières en 2021 et pour les années suivantes et propose deux analyses thématiques concernant les perspectives en matière de fiabilité des comptes publics locaux et une analyse de l'investissement du bloc communal.

Ces travaux, dont je tiens à saluer la qualité, appellent de notre part les observations suivantes.

Situation financière des collectivités en 2021 et les perspectives d'évolution

Ainsi qu'Intercommunalités de France l'indiquait à la Cour dans sa réponse au premier fascicule en juin dernier, les collectivités du bloc communal sont globalement parvenues à résister aux effets de la crise sanitaire et économique sur leur budget en 2020. La bonne tenue des recettes fiscales à, dans la majorité des situations, permis de neutraliser la chute, parfois brutale, de leurs recettes tarifaires et l'accroissement de certaines dépenses.

La crise a néanmoins révélé la fragilité de collectivités plus exposées en raison de la spécialisation de leurs recettes (collectivités touristiques, AOM...), ou d'un niveau de charges élevé justifié par un contexte économique où géographique particulier. Selon une enquête récente d'Intercommunalités de France (juin 2021), l'impact de la pandémie sur les budgets 2020 pour un panel d'intercommunalités représentatif est jugé comme étant faible (34 % des intercommunalités

interrogées), voire très faible (13 %). Pour nombre d'entre elles, cette capacité de résistance est en partie liée à la situation financière que les collectivités ont connu avant la crise sanitaire, estimée comme « bonne » pour 36 % des intercommunalités interrogées.

A l'analyse, relativement peu de collectivités du bloc communal se retrouvent confrontées à une situation très alarmante en 2020. On ne peut que s'en féliciter. Pour autant, les évaluations des conséquences de la pandémie sur les finances locales en 2020 sont convergentes pour l'ensemble des experts et observateurs : affaiblissement de l'épargne, recul net de l'investissement (en lien avec le cycle électoral retardé), stagnation des ressources, dépenses supplémentaires... Cette approche générale masque cependant une grande diversité de situations, ainsi que le soulignent avec justesse les magistrats financiers, selon la nature de la collectivité, sa situation financière préalable à la pandémie, sa localisation géographique, ses dynamiques de développement, son profil socioéconomique...

Intercommunalités de France considère qu'il conviendra d'évaluer ces impacts sur le long terme et leur amplitude dépendra de plusieurs paramètres : capacité de rebond de l'économie française et de nos territoires, comportements de consommation des ménages, volumes des transactions immobilières....

De la même façon, il est intéressant d'analyser les effets de la pandémie sur les budgets locaux à l'échelle des territoires intercommunaux. Ainsi, notre enquête témoigne de la diversité de l'implication de la crise sanitaire sur la situation financière des communes. Sur l'ensemble du panel interrogé, un petit quart des intercommunalités répondantes considèrent que l'impact de la crise sanitaire sur les finances communales est réel et significatif et cela pour toutes les communes, tout en concernant plus fortement la ville centre. De fait, ce sont les villes centres qui ont été en général les plus affectées par la crise, en particulier dans les intercommunalités situées en secteur très urbain : 75 % des collectivités de notre enquête estiment que leurs villes centres et les communes de taille démographique importante, ont été très impactées par les effets de la pandémie. L'offre de services publics reposant directement sur des recettes tarifaires, fortement perturbée par les périodes de confinement, apparaît ici très clairement. A l'opposé se vérifie le fait que les communes des intercommunalités plus rurales ont été moins exposées.

Concernant les budgets 2021, les premiers éléments à notre disposition confirment les observations des magistrats financiers. Sur le plan des recettes, les collectivités du bloc local ont finalement assez peu mobilisé leur levier fiscal en dépit d'un faible dynamisme des assiettes fiscales tant sur le foncier bâti (TFPB) et la CFE, qu'en matière de CVAE

dont le produit recule (-1,9 %). Cet impôt a connu en 2021 des évolutions assez erratiques d'un territoire à l'autre (avec des baisses brutales pour certaines intercommunalités), qui pourraient se poursuivre, voire s'accroître, en 2022 selon le calendrier d'encaissement de la CVAE par l'Etat et la situation des entreprises. Notons également que la disparition de la part régionale fragilise également fortement cet impôt local, dont la territorialisation reste délicate.

Pour ce qui est de la TVA, recette de remplacement de la TH, Intercommunalités de France a pris acte (avec regret) de la substitution au dépend des collectivités locales, de l'année de référence concernant l'évolution de la fraction leur revenant. Si on peut comprendre les raisons qui ont conduit, dans un contexte financier par ailleurs très contraint, à opérer cette modification, on peut néanmoins déplorer la tendance des pouvoirs publics nationaux à brider l'évolution des recettes fiscales des collectivités dès lors que leur progression s'avère favorable, et ce, quel qu'en soit le contexte. C'est le cas avec la TVA, ce fut le cas avec le versement mobilité et un sujet relatif à l'IFER semble émerger. Ces amputations successives interrogent l'avenir de l'autonomie financière des collectivités françaises, et implicitement le respect par la France des engagements pris lors de la signature de la charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe.

Si, comme l'évoque la Cour, la compensation de la suppression de la TH et son remplacement par un nouveau panier fiscal est neutre pour les collectivités, **l'AdCF considère cette réforme imparfaite et mal conduite. Elle souhaite que l'on puisse donner aux ensembles intercommunaux plus de souplesse dans la répartition locale des ressources** afin de limiter les situations excessives de reversement et, surtout, afin de conserver un lien maximal entre les produits de l'ancienne part départementale de la taxe sur le foncier bâti et les collectivités d'implantation des biens assujettis.

Comme le confirme une étude commandée par notre association à l'Institut des politiques publiques (IPP), la réforme fiscale va donner lieu à de nombreuses situations de surcompensation (près de 10 % du produit de foncier bâti), une illisibilité croissante des responsabilités fiscales, un système de réaffectation du foncier bâti qui s'apparente à une « nationalisation-redistribution » privant les territoires du fruit de leur développement, avec un risque d'exacerbation de la concurrence territoriale, enfin une rigidification des ressources du bloc communal (sans partage entre ressources de flux et ressources de stock).

La Cour évoque par ailleurs, dans son rapport, l'allègement des impôts dits « de production » dans le cadre du plan de relance et

notamment la baisse de moitié des valeurs locatives des établissements industriels et ses effets. Si l'on peut souscrire à l'objectif de soutenir la compétitivité des entreprises industrielles françaises, Intercommunalités de France a regretté que les finances locales supportent de nouveau les conséquences de cette politique économique, plutôt que tout autre prélèvement obligatoire au profit de l'Etat.

En tout état de cause, notre association s'est exprimée pour que la compensation apportée soit pérennisée dans les lois de finance et, surtout, pour que le gouvernement s'engage à interrompre l'érosion continue des impôts économiques des collectivités du bloc local.

*La conclusion de la première partie du rapport d'observations provisoires proposée par les magistrats financiers, qui entrevoit un **rétablissement rapide de l'autofinancement local**, a semblé à Intercommunalités de France très optimiste. Notre association plaide pour davantage de prudence. La crise sanitaire a eu pour effet de marquer plus fortement les écarts concernant la santé financière des collectivités. Certes, les mesures de soutien de 2020 et 2021 (LFI pour 2021 et LFR pour 2021), en outre très ciblées, ont permis aux collectivités les plus touchées d'éviter le pire, mais des fragilités sont apparues et certains modèles de financement des services publics sont à réexaminer (c'est le cas de certaines AOM par exemple ainsi que le souligne le récent rapport de l'ancien député Philippe Duron sur les transports collectifs).*

Dépenses d'investissement et Plan de relance

Annexe 1. En 2020, l'effet à la baisse de la pandémie sur les dépenses d'équipement de l'ensemble des collectivités locales a été constaté par tous les observateurs (Rapport de l'OFGL juillet 2021) : - 12,5 % affectant plus particulièrement les communes (-17,2 %) et les intercommunalités (-14,1 %). Pour 2021, la Cour ne semble pas confiante dans une reprise de l'investissement pour les collectivités locales : « l'analyse des données provisoires de comptabilité locale au 31 mai 2021 ne permet pas de conclure à un rebond de l'investissement local ».

Les outils d'analyse et contacts de l'AdCF conduisent sur ce point à un regard plus optimiste de notre association quant à la reprise de l'investissement public local.

Ainsi, les résultats du baromètre de la commande publique, co-piloté par Intercommunalités de France et la Banque des territoires, pour 2021 sont très encourageants. En effet, le volume d'achats publics (nouveaux marchés attribués après appels d'offre) retrouve sur le premier semestre de l'année des niveaux significativement supérieurs à ceux des premiers semestres 2018 et 2019 (47,7 milliards d'euros de marchés publics attribués entre janvier et juin 2021 par l'ensemble des acheteurs

publics, au premier rang desquels les collectivités et leurs opérateurs, contre 41,7 milliards d'euros au premier semestre 2018, 44,8 sur la même période en 2019). Intercommunalités de France estime que la comparaison avec 2020 n'est pas très éclairante compte tenu des perturbations afférentes à la crise sanitaire, au cycle électoral. Il est donc préférable de comparer 2021 avec les années 2018 et 2019 pour évaluer le rythme de reprise de l'investissement, tout en intégrant le fait que 2021 connaît un « effet rebond » en partie lié à des reports de décision d'une année à l'autre. Les travaux de notre Baromètre confirment que les collectivités jouent un rôle majeur dans la dynamique de reprise.

Intercommunalités de France souhaite également souligner que cette reprise semble largement stimulée par le Plan de relance présenté à l'automne dernier. Les volumes budgétaires mobilisés sont assez exceptionnels et accompagnés de filets de sécurité destinés à soutenir les acteurs économiques et les collectivités. Cette reprise témoigne également de la mobilisation énergique et rapide des collectivités pour engager leurs projets de mandat mais aussi déployer leurs propres plans locaux de relance.

L'enquête finances d'Intercommunalités de France apporte un témoignage allant dans le même sens. Près de la moitié des intercommunalités interrogées (42 %) abordent la question de l'investissement en se projetant sur l'ensemble du mandat. Certes, un tiers d'entre elles (33 %) n'ouvrent cette perspective que sur les trois prochaines années, et même un quart (25 %) ne se projettent que sur la seule année 2021, mais aucune intercommunalité de notre panel de répondants n'entend revoir son programme d'investissement à la baisse.

Ainsi, de nombreuses intercommunalités s'engagent dans des contrats de relance et de transition énergétique : les CRTE.

Dans cette perspective, le contrat doit avoir un effet levier et ensembler de nombreux financements comme en témoignent les réponses à l'enquête d'Intercommunalités de France. Aux soutiens des financeurs « classiques » (Anah, Ademe, Anru, Agences de l'eau...) qui sont très attendus, viennent s'ajouter les financements des régions et des départements et, pour certains, les fonds européens mais aussi de la Banque des territoires.

Actuellement en phase active de signature, les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) signés par l'Etat avec les intercommunalités vont amplifier la mobilisation locale et l'engagement des projets d'investissement. Au-delà des seules dotations classiques (DSIL, DETR), relativement peu abondées par le Plan de relance, de nombreux instruments de financement sont mobilisables par les

collectivités et leurs opérateurs (SEM, SPL...) ou leurs partenaires. Des renforcements d'enveloppes ont d'ores et déjà été décidés par le gouvernement sur des thématiques rencontrant un large succès comme le fonds d'accélération des projets industriels (très sollicité par les Territoires d'industrie) ou le Fonds friches.

Intercommunalités de France effectue un suivi attentif de la territorialisation du Plan de relance et du déploiement des CRTE ; ceux-ci ayant répondu positivement à ses propositions et attentes anciennes. Notre association tient à la disposition de la Cour de nombreuses informations sur ces contrats. Intercommunalités de France souhaiterait ainsi que le rapport de la Cour mentionne plus explicitement le soutien actif de notre association, représentant un millier d'intercommunalités de toutes dimensions, aux ambitions et principes des CRTE, ceci afin de contrebalancer des points de vue plus critiques, certes légitimes mais qu'Intercommunalités de France ne partage pas.

Cette adhésion de notre association aux objectifs des CRTE, rappelée très clairement dans notre accord de partenariat avec le gouvernement, n'est aucunement contradictoire avec notre vigilance quant aux conditions de mise en œuvre de ces contrats et leur pérennité dans la durée. Comme les magistrats financiers l'ont très bien souligné, leur mise en œuvre intervient en parallèle du lancement simultané de très nombreux appels à projets nationaux qui en parasitent la lisibilité. Appels à projet et approches contractuelles très territorialisées sont actuellement en phase de superposition voire de concurrence.

L'approche globale et pluriannuelle des CRTE, très affichée dans la circulaire du Premier ministre, se heurte de fait à des résistances dans la pratique. Même s'il ne faut aucunement occulter ces difficultés de mise en œuvre et ces résistances à la transformation de l'action publique, Intercommunalités de France reste néanmoins persuadée que les CRTE vont dans la bonne direction en reposant sur les dynamiques transversales des projets de territoires et en apportant davantage d'équité dans la répartition des financements. L'échec des CRTE ne conduirait qu'au retour des politiques en silos et des appels à projets multiples qui n'assurent aucune cohérence à l'action publique.

Les perspectives en matière de fiabilité des comptes locaux

Intercommunalités de France considère, comme le soulignent les magistrats financiers, que la fiabilité des comptes des collectivités est une nécessité inscrite d'ailleurs dans la Constitution. C'est la juste contrepartie de l'autonomie de gestion et de décision dont bénéficient les collectivités. C'est aussi un gage de transparence dans une période marquée par un souhait croissant des contribuables et consommateurs des

services publics à s'engager dans le débat démocratique au niveau local. C'est enfin un témoignage de rigueur auquel les financeurs publics et privés des collectivités sont naturellement sensibles.

L'AdCF a encouragé la mise en place du dispositif expérimental de certification y voyant un progrès pour les collectivités. Plusieurs de ses membres y participent. A l'occasion du bilan intermédiaire en 2018, elles ont d'ailleurs exprimé leur satisfaction au regard de l'optimisation du processus de gestion budgétaire apporté par la certification, même si certaines soulignent le caractère très mobilisateur et coûteux de la démarche. De fait, plusieurs intercommunalités expérimentatrices font état de moyens financiers (acquisition de logiciels adaptés) et humains non négligeables pour répondre aux exigences du processus de certification voulu par l'expérimentation. Pour la quasi-totalité des communautés engagées dans le dispositif d'expérimentation de la certification, il s'agit d'un véritable changement de culture impliquant l'introduction de nouveaux processus comptables, une évolution parfois radicale, des méthodes de travail s'imposant aux agents mais également aux élus gestionnaires appelés à être impliqués dans la chaîne de la dépense. A l'occasion de ce bilan, elles avaient souligné des points de progrès et notamment **la possibilité d'unifier les normes comptables entre budget principal et budgets annexes cela permettrait** de gagner en simplification et de réaliser des économies sur les outils informatiques.

Intercommunalités de France suggère par ailleurs que la généralisation du dispositif de certification s'accompagne d'une anticipation concernant la formation des agents de la fonction publique territoriale dans le domaine du contrôle de gestion et surtout du contrôle interne (plus axée sur la notion de risques opérationnels ou financiers). Des formations dédiées « agent certificateur » devront nécessairement être mises en place.

Plus récemment, à l'issue de la première période d'expérimentation de la certification, des difficultés néanmoins ont été rencontrées pour la délivrance de la certification par les professionnels du chiffre, soulevant une forte perplexité des collectivités expérimentatrices.

En effet, toutes ont été confrontées à la même conclusion des certificateurs pour leurs comptes en 2020, à savoir « l'impossibilité d'exprimer une opinion sur les comptes ». Cette appréciation se fonde sur l'impossibilité (selon les évaluateurs) de se prononcer sur : les recettes fiscales, la trésorerie, les capitaux propres et l'actif immobilisé.

Cette situation a donné lieu à un sentiment d'incompréhension de la part des collectivités concernées, notamment sur deux points : elles ne sont

que « destinataires » des montants des recettes fiscales qui leur sont notifiés par l'administration fiscale, le rapprochement de la situation de trésorerie incombe au comptable public...Plusieurs collectivités ont ainsi refusé de présenter le rapport d'étape de la certification à leur conseil d'autant que, dans de nombreux cas, devaient y être présentés en même temps les comptes de gestion.

Par ailleurs, comme le soulignent avec justesse les magistrats financiers, **la certification implique la tenue à jour de l'actif et de l'inventaire** afin de pouvoir disposer d'une image fidèle du patrimoine de la collectivité. Intercommunalités de France partage cette ambition.

La question des transferts de compétences reste toutefois une difficulté. En effet, les communes ne fournissent pas toujours les informations nécessaires à une vision exhaustive des actifs correspondants aux compétences transférées. Dans de nombreuses situations d'ailleurs, elles n'ont plus la connaissance des coûts historiques des actifs transférés qu'il faut alors recomposer. **Intercommunalités de France avait plaidé au moment des évaluations intermédiaires pour que soit accordé un délai correspondant à un ou deux exercices budgétaires avant de valider entièrement les effets patrimoniaux des transferts de compétences.**

RÉPONSE DE MADAME LA PRÉSIDENTE DE FRANCE URBAINE

Par courrier en date du 4 octobre, vous nous avez adressé le rapport intitulé « La situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements – fascicule 2 ». Ce rapport appelle de notre part les éléments de réponse exprimés dans le présent courrier.

1- Une opportune mise en exergue des conséquences préoccupantes des récentes réformes de la fiscalité locale

La Cour souligne à juste titre que les réformes de la fiscalité locale ne relèvent malheureusement pas d'une démarche de rationalisation de la fiscalité locale mais résultent d'objectifs ayant fait fi des considérations de résilience des budgets locaux : « (...) la modification du panier fiscal des collectivités étant la conséquence indirecte de mesures destinées aux acteurs privés ».

France urbaine partage les préoccupations de la Cour à l'égard de réformes :

- entraînant une déterritorialisation (« Le remplacement de la taxe d'habitation (pour les EPCI) et de la taxe foncière sur les propriétés

bâties (pour les départements), dont l'assiette est territorialisée, par une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), sans assiette locale, renforce la perte de lien avec le territoire ») ;

- *conduisant à une rigidification des budgets locaux (« En particulier, les collectivités sont plus dépendantes à la conjoncture économique, elles perdent une part importante de leur pouvoir de taux et le lien entre leurs compétences et leurs ressources n'est pas toujours assuré ») ;*
- *ayant des effets de bords insuffisamment anticipés (« La réforme de la fiscalité locale pourrait également avoir un impact désincitatif pour les communes concernant la réalisation de logements sociaux puisque ceux-ci sont exonérés de TFPB sur de longues durées alors qu'ils génèrent de la TH »). France urbaine s'est investie afin que ce problème soit documenté dans le cadre de « Commission pour la relance durable de la construction de logements » (dite « Mission Rebsamen »). Il est important de relever que, souscrivant à l'analyse développée dans le Tome I de la mission (<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/281590.pdf>), le Premier ministre a arbitré en faveur d'une pleine compensation des exonérations longues de taxe foncière sur les propriétés bâties accordée aux organismes de logements sociaux (s'agissant des constructions à venir). Comme le ministre au banc l'a confirmé lors des débats parlementaires relatifs à l'examen de la première partie du PLF 2022, le 15 octobre 2021, les termes exacts de la disposition seront précisés par un amendement gouvernemental qui sera proposé avant le terme de l'examen parlementaire du projet de loi de finances.*

Aussi, il nous apparaît que l'analyse exprimée par la Cour (cf. synthèse) aurait mérité de conduire à une recommandation ad-hoc, notamment afin de mettre en avant la nécessité qu'il y a à reconsidérer au plus vite certaines dispositions de l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 relatif au calcul des compensations de la suppression de la TH sur les résidences principales, sans attendre le PLF 2024 (il est en effet prévu par la loi que le Gouvernement remette au Parlement un rapport uniquement avant le 1^{er} avril 2023).

2- Un constat partagé sur les limites de la territorialisation du plan de relance

France urbaine se retrouve pleinement dans les éléments de diagnostic, on l'espère provisoires, formulés dans le rapport en ce qui concerne la territorialisation du plan de relance et les perspectives de la nouvelle démarche contractuelle :

- « *L'attention portée à la valorisation du plan de relance et de son support contractuel semble se faire au détriment de la clarté des relations de l'État avec l'ensemble des collectivités* » ;
- « *Enfin, la volonté de l'État de valorisation des crédits du plan de relance est manifeste, comme l'illustre le fait que la promotion et la communication territoriales de ce plan constituent le premier point de la circulaire du Premier ministre en date du 23 octobre (...)* » ;
- *À ce stade, il existe un fort décalage entre ce que devraient être les CRTE (approche à laquelle France urbaine avait souscrit), à savoir : « un cadre de coordination élargi, élaboré en phase avec les projets de territoires et associant les partenaires financiers concernés » et les réalités de terrain.*

Les constats de France urbaine rejoignent ceux de la Cour ayant identifié trois réalités dommageables, à savoir :

- « *Dans cette architecture contractuelle, l'articulation entre les différents contrats (accord de relance, CRTE, contrats régionaux) est, à de rares tentatives près, inexistante (...)* » ;
- « *Par ailleurs, le maintien de nombreux appels à projets à destination des collectivités territoriales, semble contradictoire avec l'ambition d'agrégation et de transversalité affichée par le CRTE* » ;
- « *En outre, à ce stade, aucun financement nouveau n'apparaît, ce qui peut entretenir le sentiment d'une forme de « recyclage », au moins partiel, de crédits existants* » *À noter néanmoins qu'un abondement de DSIL à hauteur de 337 millions d'euros d'AE est prévu dans le PLF 2022. France urbaine souhaite que cet abondement puisse être explicitement fléché vers les CRTE et ne soit pas agrégé à la DSIL « usuelle » (reconduite à 570 M€ d'AE dans le PLF 2022).*

C'est pourquoi on peut regretter que ce fascicule 2 ne soit pas, a priori, le cadre idoine pour permettre à la Cour de formuler explicitement des recommandations afférentes à la nouvelle démarche contractuelle. France urbaine serait notamment attachée à ce que le gouvernement puisse être invité, d'une part, à initier une démarche de profonde rationalisation de l'architecture des appels à projets (lesquels constituent un héritage d'un mode de fonctionnement « en silo » des différents ministères) et, d'autre part, à une restitution transparente des montants mobilisés dans le cadre des CRTE.

3- Perspectives 2021 (et 2022) : France urbaine aimerait partager l'optimisme de la Cour

Dans la synthèse du rapport, la Cour pose l'hypothèse selon laquelle « En dépit de la poursuite de la crise sanitaire, la situation des

collectivités locales devrait s'améliorer en 2021 (...) ». En l'état actuel des informations dont nous disposons, cet optimisme est loin d'être avéré en ce qui concerne les grandes communautés et métropoles.

En effet, s'agissant des EPCI membres de France urbaine, 60% d'entre eux connaissent une évolution négative de la CVAE (laquelle recule de plus de -5% pour 20% d'entre eux, notamment : Clermont-Ferrand, Grand Paris Seine et Oise, Lorient, Toulouse, Saint-Etienne, Nice, Le Havre, Le Mans, ...). Si, comme la Cour le relève, la diminution des produits de CVAE s'avère finalement, modérée (-1,9% globalement), les craintes pour 2022 sont persistantes. En effet, si 2021 est bien synonyme de bonne surprise, l'incertitude attachée aux évolutions de CVAE ne porte pas sur le fait qu'à terme les baisses de PIB s'inscrivent dans la CVAE mais seulement sur le calendrier selon lequel elles s'y inscriront. De plus, ainsi que le récent rapport sur le modèle économique des transports collectifs de Philippe Duron, remis au Gouvernement le 13 juillet 2021 » le documente, les perspectives d'évolutions des ressources des AOM sont mauvaises.

De même, au prisme des membres de France urbaine, la mise en avant des « mesures exceptionnelles de soutien de l'État » nous paraît décalée si l'on s'attache non pas aux collectivités en général mais aux grandes villes et grands EPCI en particulier. À noter par ailleurs, une reprise par la Cour d'un parti pris de communication du Gouvernement qui, à notre sens, n'est pas acceptable. À savoir que lorsqu'est mentionné « 4,2 Md€ dédiés à la compensation des pertes de recettes, au profit des collectivités (pertes de recettes fiscales et domaniales) est des autorités organisatrices de la mobilité », ce montant agrège compensations et avances remboursables. Or comme le fascicule I l'avait très bien analysé, la valeur financière respective des compensations et des avances remboursables n'est pas du tout la même. Force est de constater le paradoxe selon lequel l'impact de la crise, tel que l'a montré le fascicule I, avait surtout affecté les capacités d'autofinancement des villes et EPCI les plus peuplés, alors que les principales dispositions législatives de compensation ont ciblé les petites collectivités, dont, globalement les ratios d'épargne 2020 n'ont pas été affectés. Et malheureusement, ce n'est pas l'article 26 de la LFR1 du 19 juillet 2021 qui va changer la donne et on peut douter d'une réelle inflexion de ce paradoxe. En effet, au regard de la perte de recettes concernées (de l'ordre de 1,3 milliard d'euros) l'enveloppe de compensation prévue n'est que de 212 millions d'euros (selon le rapport de présentation du projet de décret en application de l'article 26, tel que présenté au Comité des finances locales du 19 octobre 2021) pour une allocation maximale de 1,8 millions d'euros par collectivité et par service public industriel et commercial en régie.

4- A propos du chapitre consacré à l'investissement du bloc communal

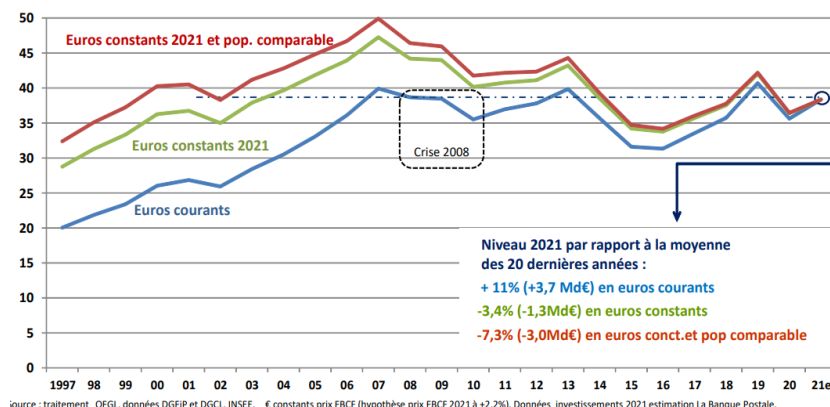
Le chapitre III, complété par de nombreuses annexes, constitue une précieuse documentation des pratiques récentes en matière d'investissement local. France urbaine relève notamment les apports de plusieurs grandes communautés et métropoles fortement intégrées en ce qui concerne la qualité relative de la structuration de la maîtrise d'ouvrage.

Alors que trop souvent le sujet de fiabilisation du patrimoine est posé sous le seul angle comptable de la valeur des actifs, la question de la dette grise est opportunément posée. De plus, la problématique du maintien en l'état des actifs immobilisés est documentée, notamment grâce aux éclairages apportés sur le patrimoine sensible des ouvrages d'art et des réseaux d'eau et d'assainissement.

Pour autant, les éléments à l'appui de la recommandation n°2 pourraient mériter d'être étayés. En effet, les apports des dispositions du décret 2013-1211 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics de l'État (et de ses établissements publics ou encore des établissements publics de santé) sur les dispositions de l'article D. 1611-35 du CGCT (études d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement des projets d'opération exceptionnelle d'investissement des collectivités) n'est pas, de prime abord, évidente : dans l'esprit de la Cour, convient-il de dupliquer les pratiques de l'État ou s'agit-il de rendre plus efficiente les études d'impact en application de l'article 107 de la loi NOTRE (et alors faut-il en préciser le champ et la méthode) ?.

Enfin, France urbaine regrette que les propos conclusifs (« Les dépenses réelles d'investissement du bloc communal ont été inférieures au mandat 2008-2013, mais s'inscrivent néanmoins dans une progression tendancielle, accentuée depuis le début des années 2000 ») ignorent la réalité de l'inflation et de la dynamique démographique. Ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous, il y a progression tendancielle si l'on retient les euros courants et que l'on sous-entend une population cristallisée (courbe bleue), mais la conclusion est toute autre si l'on raisonne en euros constants et à population comparable (courbe rouge).

Dépenses d'équipement direct des collectivités locales et leurs groupements à fiscalité propre, budgets principaux, Mds



RÉPONSE DE MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)

Depuis six ans, la Cour a renforcé la procédure contradictoire permettant d'échanger avec l'Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) sur l'analyse de la situation financière des collectivités du bloc communal. Vous trouverez ci-après l'avis de l'AMF sur ce deuxième fascicule du rapport public annuel tel qu'il nous a été communiqué.

Les trois recommandations de la Cour sont les suivantes :

1° Améliorer la connaissance de la destination des dépenses d'investissement, notamment concernant les communes de moins de 3 500 habitants et les budgets annexes des collectivités du bloc communal (DGCL).

2° Inclure pour les EPCI et les communes de plus de 200 000 habitants une obligation d'évaluation socio-économique ex-ante des opérations d'investissement de plus de 20 M€ (DGCL).

3° Prévoir en annexe du rapport d'orientation budgétaire une projection des frais de fonctionnement et d'investissement prévus pour les ouvrages d'art (DGCL).

En réponse à ces recommandations, l'AMF rappelle que les collectivités locales mènent majoritairement des évaluations-audit sur des périmètres précis de politiques publiques. Ces audits permettent des évaluations complètes, opérationnelles et sur des périmètres restreints.

En outre, le corpus légal et réglementaire existant répond d'ores et déjà à ces recommandations avec l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire, et le décret n° 2016-892 du 30 juin 2016 relatif à la définition de seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement.

Ainsi, une étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement est obligatoire pour tout projet d'opération d'investissement dont le montant prévisionnel total des dépenses est supérieur aux seuils suivants:

1° Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est inférieure à 5 000 habitants, le seuil est fixé à 150 % des recettes réelles de fonctionnement;

2° Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 5 000 et 14 999 habitants, le seuil est fixé à 100 % des recettes réelles de fonctionnement;

3° Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 15 000 et 49 999 habitants, le seuil est fixé à 75 % des recettes réelles de fonctionnement;

4° Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 50 000 et 40 0000 habitants, le seuil est fixé à 50 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 50 millions d'euros;

5° Pour les communes et les établissements de coopération intercommunale dont la population est supérieure à 40 0000 habitants, le seuil est fixé à 25 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 100 millions d'euros;

L'AMF propose de ne pas dupliquer des normes existantes et demande un choc de simplification pour permettre de libérer l'action locale indispensable à la relance. La multiplication des normes ou procédures génèrent en effet des coûts supplémentaires, retarde le lancement des projets et sont autant d'obstacle à la libre-administration.

L'AMF conteste aussi la conclusion de la Cour sur « les choix d'investissement des collectivités [qui] se révèlent encore trop souvent disproportionnés au regard de leurs moyens financiers et des besoins des habitants ». L'AMF signale la contradiction entre cette affirmation de la Cour et son souhait de voir le bloc communal participer à la relance. Au-delà, ces cas isolés d'investissements « disproportionnés » ne peuvent être érigés en généralité.

Concernant les transferts financiers de l'État, la Cour souligne leur stabilité à périmètre constant, qui contribue selon elle à l'amélioration de la situation financière des collectivités locales en 2021. Le gel de la DGF contribue à la stabilité des transferts financiers. Ce gel correspond cependant à une perte de pouvoir d'achat pour le bloc communal, à laquelle s'ajoute la non-prise en compte de la progression démographique, alors que les communes et des EPCI doivent financer l'augmentation des services rendus aux habitants liée à l'évolution de la population. Avec le gel de l'enveloppe globale de la DGF et le redéploiement de crédits à l'intérieur de l'enveloppe pour couvrir les besoins (progression de la péréquation, hausse démographique, alimentation de la dotation d'intercommunalité), les montants individuels de DGF diminuent chaque année pour plus de la moitié des communes et des EPCI.

Sur le reste du rapport, l'AMF souscrit à la plupart des analyses de la Cour.

Concernant la fiscalité, l'AMF souscrit à l'analyse de la Cour qui indique que « Le remplacement de la taxe d'habitation (pour les EPCI) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (pour les départements), dont l'assiette est territorialisée, par une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), sans assiette locale, renforce la perte de lien fiscal avec le territoire ». Cette évolution conduit en outre à faire peser sur les contribuables propriétaires l'essentiel de l'évolution des ressources locales.

L'AMF ajoute que la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) réduit également la capacité des communes à moduler leurs taux de fiscalité, particulièrement les communes sous-compensées qui verront une partie de la compensation de leurs pertes de TH arriver sous forme de dotations.

Comme le rappelle la Cour, « le remplacement d'impôts locaux par des fractions d'impôts nationaux, des dotations ou des prélèvements sur recettes entraîne une rigidification des ressources et tend à réduire les marges de manœuvre des collectivités. Leur panier fiscal est davantage exposé à la conjoncture ».

Par exemple, le panier fiscal des intercommunalités à fiscalité propre est, pour une bonne partie, composé des ressources de CVAE et de TVA reversée par l'État.

La suppression de la THRP conduit au gel des bases fiscales concernées mais aussi à celui du taux de la THRP au niveau de 2017, privant les communes et intercommunalités de la dynamique qu'apportait cette ressource, notamment pour celles qui avaient augmenté leur taux entre 2017 et 2019.

L'AMF partage également la position de la Cour des comptes selon laquelle « la réforme de la fiscalité locale pourrait également avoir un impact désincitatif pour les communes concernant la réalisation de logements sociaux puisque ceux-ci sont exonérés de TFPB sur de longues durées alors qu'ils génèrent de la TH ». L'AMF précise que l'amélioration de la compensation des exonérations de taxe foncière applicables aux logements sociaux annoncée par le Gouvernement permettra une meilleure compensation des pertes de recettes relatives aux constructions à venir. Toutefois, l'AMF réitère sa demande d'une compensation totale des exonérations de taxe foncière relatives aux logements sociaux existants.

Enfin, la réforme fiscale aura également des effets sur la répartition des dotations et des différents mécanismes de péréquation. En effet, les modifications intervenues dans le panier de ressources des communes et des EPCI nécessitent de redéfinir certains critères fiscaux et financiers utilisés pour le calcul des dotations et du FPIC, de manière à adapter ces critères aux nouvelles ressources mises en place. Cette redéfinition des critères, introduite en loi de finances pour 2021 et poursuivie dans le projet de loi de finances pour 2022, entrera en vigueur en 2022. Si cette entrée en vigueur s'accompagne d'un mécanisme destiné à lisser dans le temps les impacts sur les dotations, les changements opérés dans les critères entraîneront à terme des redistributions de dotations au sein des communes et des EPCI.

Concernant le mécanisme de la réforme, l'AMF rappelle que le transfert de la part départementale de TFPB ne suffit pas à compenser l'intégralité de la TH perdue par les communes. C'est pourquoi comme l'indique la Cour, « le solde de l'ensemble des prélèvements sur les communes surcompensées et des compensations pour les communes sous-compensées s'élève à 527 M€. Il est pris en charge par l'État ». En 2021, les produits fiscaux sont calculés à partir des coefficients correcteurs, eux-mêmes établis en référence aux bases de TH de 2020 et aux taux de 2017. Ce qui amène la Cour à affirmer dans son rapport que « la compensation de la suppression de la TH est neutre pour les collectivités, sauf pour les communes ayant augmenté le taux de TH en 2018, 2019 ou 2020 ». L'AMF

attire l'attention de la Cour des comptes sur le gel, en 2020, des taux de TH à leur niveau de 2019 par la loi de finances pour 2020. Ainsi, contrairement à ce qu'écrit la Cour des comptes, aucune collectivité ne pouvait augmenter son taux de TH en 2020

Dans ce cadre, l'AMF se félicite de l'amendement au PLF 2022 voté à l'Assemblée nationale permettant l'intégration du produit de TH issu des rôles supplémentaires émis jusqu'au 15 novembre 2021 dans le montant de TH à compenser aux communes et aux intercommunalités.

L'AMF regrette avec la Cour que le panier fiscal du bloc communal dépende désormais de la conjoncture économique : « les collectivités sont plus dépendantes à la conjoncture économique, elles perdent une part importante de leur pouvoir de taux et le lien entre leurs compétences et leurs ressources n'est pas toujours assuré. »

Cette évolution risque en effet d'affaiblir l'intervention contracyclique des communes et des intercommunalités pour amortir les effets conjoncturels des crises, répondre aux besoins des habitants et soutenir le tissu économique local.

L'impact de la suppression de la TH dépasse les enjeux financiers bien au-delà du périmètre financier : cette réforme remet durablement en cause le contrat social entre les élus et les habitants et fait peser le financement du service public sur le contribuable national, et plus précisément, sur le consommateur pour ce qui est de la compensation de la TH par la TVA pour les EPCI.

La fiscalité locale est pourtant un facteur d'accroissement du pouvoir d'achat en mutualisant le coût des services publics. La réduction continue des ressources locales risquent cependant de conduire à l'augmentation des autres prélèvements et à la réduction des interventions des collectivités locales. Au-delà, c'est aussi un recul de la décentralisation puisque 43% des recettes de fonctionnement du bloc communal sont déterminées par l'État.

Concernant l'évolution de la CVAE, la Cour estime que, malgré la crise sanitaire, la diminution est modérée en 2020 (- 1,9 %). L'AMF ajoute que les effets réels de la crise sur la CVAE ne seront connus qu'à partir de 2021 mais aussi en 2022 compte tenu des modalités de perception de collecte et de reversement du produit de la taxe. La CVAE payée en 2021 par les entreprises sera versée aux collectivités en 2022. Elle est constituée :

- des 2 acomptes versés par les entreprises au plus tard les 15 juin et 15 septembre 2021 ;*

- du solde de 2020 versé par les entreprises au plus tard le 2^e jour ouvré suivant le 1^{er} mai 2021.

Concernant l'évolution de la fiscalité foncière en 2021, la Cour indique qu'« un nombre non négligeable de communes (14 %) ont procédé à une augmentation de leur taux en 2021. ». L'AMF propose à la Cour de compléter son analyse en y intégrant l'évolution des allègements décidés par les collectivités.

Concernant l'analyse du mandat précédent, la Cour rejoint l'analyse de l'AMF en indiquant que « Les dépenses d'investissement des collectivités du bloc communal ont ainsi reculé de 22 % de 2013 à 2016, recul que n'explique que partiellement le cycle électoral (élections municipales en 2014). »

L'AMF avait alerté depuis 2017 sur l'effondrement de l'investissement.(Analyse_financiere_AMF_Banque_des_Territoires_2017.

La Cour indique ainsi que « En termes quantitatifs, le cycle de mandat 2014-2019 paraît en retrait au regard des cycles précédents » ce qu'indique l'AMF depuis 2019 (Analyse_financiere_AMF_Banque_des_Territoires_2020)

Ainsi, l'AMF souscrit au constat de la Cour qui souligne le « (...) rôle majeur [de l'investissement du bloc communal] dans l'évolution globale de l'investissement public, une part croissante de l'intercommunalité » ainsi que son « (...) influence déterminante sur l'évolution globale de l'investissement public. ».

Concernant le plan de relance, l'AMF souscrit aux interrogations de la Cour qui indique que « l'effectivité des montants apportés dépendra de la réalisation des projets locaux soutenus. ». La Cour rappelle les 100 Md€ fixés dans le cadre de France Relance et indique sur les CRTE que « à ce stade, aucun financement nouveau n'apparaît, ce qui peut entretenir le sentiment d'une forme de « recyclage », au moins partiel, de crédits existants ».

L'AMF ajoute que le PLF 2022 affiche 12,9 Md€ de crédits de paiements sur un plan de relance de 100 Md€ ce qui démontre la lenteur du déploiement du plan de relance : à ce rythme, cela signifie qu'il faudra près de dix ans avant que les versements soient finalement réalisés.

La multiplication des procédures, les appels à projets, l'allongement du circuit de la décision jusqu'au préfet de région pour la DSIL constituent des freins à la mobilisation des financements et au démarrage des projets.

L'analyse des montants inscrits aux comptes de gestion des collectivités du bloc communal au titre de la dotation d'équipement des

territoires ruraux (DETR) et de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), semblent d'ores et déjà révéler une sous-consommation régulière des crédits de paiement votés en lois de finances. Ainsi en 2020, l'analyse des comptes de gestion du bloc communal indiquent que:

- pour la DETR, 60,1% des crédits de paiements ont été effectivement versés, soit 541,8 M€;
- pour la DSIL, 14,3% des crédits de paiement ont été effectivement versés, soit 75,1 M€.

Tableau n° 29 : tableau comparatif des crédits de paiements DETR et DSIL votés en lois de finances et des versements effectifs inscrits aux comptes de gestion du bloc communal

(€)	CP exécution DETR	Montants DETR inscrits dans les comptes de gestion du bloc communal	% DETR versée / CP	CP exécution DSIL	Montants DSIL inscrits dans les comptes de gestion du bloc communal	% DSIL versée / CP
2012	561 000 000	317 456 878,40	56,59%			
2013	575 000 000	315 276 033,60	54,83%			
2014	558 000 000	293 761 542,30	52,65%			
2015	572 000 000	298 248 003,70	52,14%			
2016	591 000 000	320 301 153,50	54,20%			
2017	621 000 000	354 502 574,40	57,09%			
2018	801 000 000	454 094 786,80	56,69%			
2019	816 000 000	486 508 343,90	59,62%	435 000 000	46 039 512,10	10,58%
2020	901 000 000	541 828 741,00	60,14%	527 000 000	75 193 751,20	14,27%
Total	5 996 000 000	3 381 978 057,60	56,40%	962 000 000	121 233 263,30	12,60%

Communes hors collectivités d'outre-mer

Budgets principaux et annexes

Montant DETR : crédits budgétaires nets des comptes 1331, 1341 et 748371 (M14) et 13361, 13461 et 748371 (M57)

Montant DSIL : crédits budgétaires nets des comptes 1337, 1347 et 748373 (M14) et 13362, 13462 et 748373 (M57)

Source : DGFIP

L'AMF regrette avec la Cour « Le fait que les communes ne sont pas signataires des CRTE, alors que leur place en tant que maîtres d'ouvrage de l'investissement du bloc communal reste majeure » La Cour estime enfin que « La contribution des collectivités locales au plan de relance dépendra en particulier des conditions de mise en œuvre de la démarche contractuelle initiée à cet effet ».

Pour compléter l'analyse de la Cour, la contribution du bloc communal à la relance dépendra aussi des dispositifs mis en œuvre pour soutenir l'autofinancement et la visibilité sur l'évolution de leurs ressources.

Le premier levier de l'investissement est en effet l'autofinancement. Cependant, avec la suppression de la TH (23 Md€) et des impôts économiques (3,2 Md€), 26,2 Md€ de recettes sont désormais pilotées par l'Etat sans possibilité pour les ordonnateurs locaux d'ajuster ces recettes aux évolutions de la dépense. Sur 114 Md€ de recettes de fonctionnement du bloc communal en 2020, on compte 22,73 Md€ de concours financiers de l'Etat auxquels s'ajoutent 26,2 Md€ de compensation au titre de la suppression de la TH et des impôts économiques soit un total de 48,9 Md€ de recettes pilotées par l'Etat. Sur 114 Md€ de recettes de fonctionnement, l'Etat pilote ainsi 43% des recettes de fonctionnement du bloc communal.

Concernant le niveau des investissements 2021, la Cour prévoit un rebond. L'AMF ajoute que l'évolution de l'investissement en 2021 devra être analysée avec prudence avant de conclure à une reprise: cette augmentation est en effet principalement due au report des investissements non réalisés en 2020 sur 2021. Cette progression sera inhabituelle en première année de mandat où les plus fortes augmentations interviennent plutôt en deuxième partie de mandat. En deuxième année de mandat, la progression est plutôt de l'ordre de 2 à 3%. La question est donc de savoir si la baisse des investissements qui a atteint 14,5% en 2020 sera compensée par des hausses à venir.

Concernant l'encadrement des dépenses de fonctionnement, l'AMF souscrit à une contradiction soulevée par la Cour qui indique que « ce dispositif devra s'articuler avec la contribution attendue des collectivités locales à la relance, alors que celles-ci disposent désormais de marges de manœuvres financières limitées s'agissant de leurs ressources. »

L'AMF ajoute que l'encadrement des dépenses des administrations publiques locales (APUL) sous couvert d'obligation européenne devra être abandonné. La dette des APUL françaises (10,0 % du PIB) est inférieure à la moyenne européenne (14,1 %) à la fin de 2020. La part des dépenses publiques payée par les administrations territoriales est particulièrement faible en France (19 % en 2020 pour une moyenne européenne de 31 %). Elle est plus de deux fois plus élevée dans les pays fédéraux (Allemagne, Espagne, Belgique) et en Suède.

L'encadrement des dépenses de fonctionnement est irresponsable dans un contexte de relance alors que les collectivités sont là pour investir, développer les services publics. Ces contrats seraient contraires au plan

de relance : l'AMF rappelle en effet que de nouveaux investissements générèrent mécaniquement 1 à 4 % de frais de fonctionnement en moyenne les premières années. En outre ces contrats ne reposent que sur le plafonnement de l'évolution des dépenses de fonctionnement sans prise en compte des recettes correspondantes. Il est incompréhensible que celles qui dégagent des excédents notamment, contribuant ainsi à la réduction du déficit public, soient pénalisées.

Le pacte de stabilité État-collectivités locales doit être envisagé comme un facteur d'aide à la croissance et non comme outil de contrainte de la gestion locale. *Un pacte financier entre l'État et les collectivités locales permettrait en effet d'améliorer la visibilité des donneurs d'ordre ce qui faciliterait le déploiement des investissements. Il convient de ne plus ignorer que les collectivités locales jouent un rôle majeur dans le développement économique et dans la croissance.*

La gouvernance des finances publiques devra aussi agir sur les normes en déterminant un objectif d'évolution. *La multiplication des normes n'est pas identifiée dans les évolutions de la dépense publique. L'engagement du Premier ministre concernant la réduction des normes n'est pas atteint. En outre, il est regrettable que le coût des normes ait pu continuer à croître pendant le confinement, alourdissant en pleine période de crise les coûts pour les finances publiques. La gouvernance des finances publiques pourrait ainsi s'intéresser à l'impact de la multiplication des normes sur l'augmentation des dépenses publiques et fixer des objectifs de plafonds de coûts des normes. L'AMF propose avec le CNEN que ses avis soient transmis au Parlement, et que soit établi un lien direct entre le CNEN, l'Assemblée nationale et le Sénat.*

Sur la participation des collectivités locales à la réduction du déficit et de la dette, *l'AMF propose une participation proportionnelle à la part de chaque niveau de collectivités dans le déficit et dans la dette publique.*

Concernant la certification, *l'AMF signale que pour les collectivités expérimentatrices, le certificateur n'a émis aucun désaccord quant à la présentation des comptes 2020, ce qui signifie que ces derniers auraient été certifiés si les limitations n'existaient pas.*

La qualité du suivi des comptes a ainsi été généralement soulignée par le certificateur. C'est une démarche ambitieuse et vertueuse qui permet à la collectivité d'améliorer et de simplifier sa comptabilité. Cette phase d'expérimentation est utile pour poser toutes les questions et tendre à terme vers une certification de ses comptes

Cependant, quatre limitations bloquent la poursuite du dispositif. Ces limitations sont inhérentes au contexte général dans lequel évoluent les collectivités territoriales : les recettes fiscales, la trésorerie, les capitaux propres et l'actif immobilisé.

Ces difficultés dépassent ainsi le simple cadre des collectivités. La poursuite de l'expérimentation suppose des prises de position nationales et un changement important des pratiques de l'État, notamment en matière de recouvrement fiscal, de gestion de caisse et de gestion des actifs. Les recettes fiscales et la trésorerie relèvent de la Direction générale des finances publiques. Les capitaux propres et l'actif immobilisé datent de la création des communes et sont difficiles à justifier en raison de leur ancienneté et de la législation limitant la durée de conservation des archives qui incombe là aussi à l'État

L'AMF demande que le prochain rapport sur l'expérimentation de la certification reprenne ces éléments et propose l'adaptation du dispositif réglementaire pour permettre la poursuite de l'expérimentation.

Concernant le compte financier unique, l'AMF souscrit à l'analyse de la Cour qui indique que

« En définitive, le compte financier unique constitue un progrès manifeste dans la restitution des comptes locaux. »

RÉPONSE DE MADAME LA PRÉSIDENTE DE VILLES DE FRANCE (VDF)

Villes de France - qui rassemble les maires de villes de 10 000 à 100 000 habitants et leurs présidents d'intercommunalités - défend la place et le rôle des villes infra-métropolitaines, charnières entre les grandes métropoles et les espaces ruraux, qui bénéficient en particulier pour cette mandature du programme « Action cœur de ville », programme qui a été très récemment prolongé jusqu'en 2026.

Je tenais à vous remercier d'avoir invité Villes de France à formuler une réponse à propos de ce second fascicule du rapport public 2021, qui est consacré notamment aux perspectives d'évolution des finances publiques locales pour l'année en cours, à la fiabilité des comptes publics locaux, et à l'investissement du bloc communal.

En ce qui concerne l'année en cours, je tenais à vous préciser qu'au niveau institutionnel, les transferts de compétences en 2021 sont limités entre villes et EPCI (domaines de l'environnement comme les eaux

pluviales), les équipements transférés concernent la voirie et les réseaux divers. Villes de France a constaté un léger regain d'intérêt pour les « services communs » entre villes et EPCI. Ceux-ci concernent en majorité l'accueil de la population (via la mise en place d'un guichet unique) et de nombreux services supports comme les services informatiques, le service des études ou de la commande publique, le service juridique.

En matière de fiscalité, en dépit d'un coefficient de revalorisation des bases très faible, neuf-dixièmes les Villes de France laissent leurs taux de foncier bâti et non-bâti inchangés voire les baissent, et n'aggravent pas la pression fiscale afin de « redonner du pouvoir d'achat aux ménages ». Au niveau des groupements, la proportion des EPCI pour lesquels des augmentations de la fiscalité sont annoncées cette année est en revanche plus importante qu'au niveau des villes. Ces augmentations concernent en particulier la TEOM revue à la hausse.

L'année 2021 devrait se traduire dans les Villes de France par une augmentation mesurée des budgets et de leurs dépenses globales (de l'ordre de + 3 % en moyenne). Les villes moyennes devraient donc continuer à maîtriser l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement (+ 1 %), et intensifier dans le même temps leurs dépenses d'investissement (+ 7 %) en 2021. À compétences constantes par rapport à 2020, les dépenses d'équipement devraient enregistrer une hausse dans la majorité des villes.

Cette augmentation du volume des budgets devrait être portée par la reprise de l'investissement du bloc communal, en lien avec la politique de relance et les aides de l'État liées à la transition écologique (CRTE)J à conditions que l'accès à ces dotations soit lisible pour les élus locaux. Les secteurs d'investissement qui resteront prioritaires dans les budgets 2021 : en grande majorité l'aménagement urbain du centre-ville en lien avec le programme Action cœur de ville, les travaux de voirie ou d'assainissement, la préservation du patrimoine, les dépenses d'éducation et de manière transversale les économies d'énergies...

À titre conjoncturel, certaines collectivités de notre strate signalent toutefois être contraintes de différer des investissements programmés en début de mandat, ou bien d'étaler certaines tranches de travaux, du fait de la pénurie de matériaux dont témoignent les acteurs du BTP, ce qui pourrait - au-delà des mécanismes d'aides directes de l'État et de facilité de crédit - ralentir le niveau de la reprise dans le bloc local.

Pour les collectivités qui ont indiqué investir davantage en 2021 qu'en 2020 dans leur budget prévisionnel, c'est-à-dire à des niveaux plus élevés que l'année dernière, la moitié de nos membres devraient accroître leur encours de dette. Même si ces perspectives d'évolutions peuvent

apparaître a priori favorables, Villes de France témoigne d'un optimisme mesuré sur la capacité des villes intermédiaires à répondre en même temps, à l'évolution de certaines charges différées liées à la crise (coûts d'animation des centres de vaccination), et aux besoins d'investissements. En effet, des « coûts cachés » existent dans la prolongation de l'année 2020, et certaines conséquences financières vont devoir être répercutées en 2021 dans les secteurs culturels, sportifs et touristiques.

En ce qui concerne le chapitre consacré à la fiabilité des comptes publics locaux, je n'ai pas de remarques particulières à ajouter, si ce n'est que l'expérimentation du compte financier unique (CFU) devrait effectivement permettre une meilleure restitution des comptes, même si une version consolidée par entité apparaît souhaitable.

S'agissant de l'évolution de l'investissement du bloc local, il faut souligner la contraction qui se réalise au niveau de notre strate. J'ai bien noté dans votre relevé d'observations provisoires que ce sont dans les agglomérations intermédiaires (dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants) où le niveau d'investissement est proportionnellement moindre. Ce constat ne constitue malheureusement pas une surprise. En effet, avec des charges de centralité qui se sont accrues depuis la loi NOTRe consécutivement à l'extension des périmètres de ces intercommunalités (notamment en matière d'eau ou d'assainissement), des subventions d'équipement également en recul, des compensations fiscales en baisse, les équilibres budgétaires y sont plus fragiles que dans les autres collectivités du bloc local.

Pour aggraver cet effet qui pèse sur le niveau d'investissement des collectivités de taille intermédiaires, entre 2019 et 2021, la dotation d'intercommunalité des Villes de France a en outre évolué en-deçà de l'inflation, soit un niveau bien moindre que l'ensemble des autres EPCI, notamment les communautés de communes. Les dispositifs de garantie pour les communautés d'agglomération sont intervenus en effet dans plus de la moitié des EPCI des Villes de France et jouent à plein, pour lisser les effets d'une réforme qui leur est défavorable.

S'agissant des remarques portant sur l'insuffisance de pilotage pluri-annuel et de suivi des investissements, des difficultés peuvent apparaître dans les villes moyennes ou agglomérations, mais des améliorations sont possibles. Cette carence résulte au départ d'une mauvaise connaissance de l'état de notre actif immobilisé, mais aussi d'un manque de visibilité sur la pérennité de nos ressources (diminution tendancielle des compensations de l'Etat remises en cause lors de chaque loi de finances), et de la mise en œuvre de la réforme fiscale de la taxe d'habitation qui bouleverse les équilibres.

Concernant la troisième recommandation de votre rapport qui traite de l'investissement local et qui concerne les villes moyennes, je ne vois aucune objection à ce qu'une annexe au rapport d'orientation budgétaire, projette les frais de fonctionnement et d'investissement lié à tout ouvrage d'art nouveau, ce qui permettrait à la fois un meilleur suivi et entretien de ces équipements.

RÉPONSE DE MONSIEUR LE PRÉSIDENT MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE

Le thème de cette année aura été l'investissement public local, sujet d'actualité en cette période de sortie de crise sanitaire pour laquelle toutes les forces de la Nation sont mobilisées pour relancer l'activité économique. J'aimerais insister sur un sujet qui peut paraître anodin, mais qui est en réalité essentiel pour orienter les moyens disponibles vers les mesures nécessaires à l'adaptation de nos cadres de vie, de nos manières de vivre notre territoire et plus largement à la préservation de l'environnement. Le rapport l'aborde un peu rapidement, me semble-t-il. Il s'agit de la difficulté qu'à la nomenclature comptable publique à retracer la destination des dépenses (chapitre 3, I, D).

À première vue, cet enjeu pourrait être limité à la qualité comptable, mais je fais plutôt le lien avec une question de citoyenneté. Alors qu'il est habituel de considérer qu'une partie de l'éloignement de nos concitoyens à la vie politique, y compris locale, tient à ce qu'ils ont parfois du mal à identifier ce que la collectivité leur apporte, il me semble que cette analyse habituelle est à dépasser. Les citoyens, et notamment les plus jeunes, que je connais et que je côtoie, placent désormais leur réflexion dans un cadre plus collectif, holistique en un sens. Au-delà de ce que la communauté leur apporte personnellement, ils attendent désormais de savoir comment la collectivité publique répond aux enjeux de leur temps et de leur territoire. La question n'est alors plus d'identifier « ce que fait » la collectivité publique, quelle que soit sa strate (État, régions, départements, intercommunalités, communes), mais comment elle répond à leurs préoccupations et prépare le futur.

La Métropole européenne de Lille et quelques autres acteurs publics se sont lancés en 2019 dans une expérimentation de « budgétisation verte » comme l'État essaie aussi de le faire depuis le projet de loi de finances pour 2021 (rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État). Il s'agit de quantifier dans quelle mesure les dépenses de la MEL participent aux attentes environnementales qu'elle s'est fixée dans le cadre de son plan

Climat, air, énergie territorial (PCAET). A l'image d'autres métropoles européennes, la Métropole lilloise cherche à mesurer sa contribution non seulement à la stratégie nationale bas carbone, mais aussi à des enjeux plus larges comme l'adaptation au changement climatique. Le réseau des métropoles engagées dans cette démarche est actif et mène des réflexions qui méritent d'être connues.

Les méthodes sont différentes, mais les objectifs sont communs et répondent aux réflexions sur la connaissance de l'objet des dépenses que mène la Cour dans le rapport que vous m'avez transmis.

Je souhaite que nous allions plus loin. Dès cette année, à l'occasion du rapport d'orientations budgétaires, la MEL se fixera des objectifs d'amélioration de la part de ses dépenses favorables aux enjeux climatiques, marquant ainsi la participation de la collectivité à la limitation de l'impact des activités humaines sur l'environnement. Le débat budgétaire passe alors du « quoi » au « pour quoi ».

En revanche, il est un sujet sur lequel je ne peux être d'accord avec le développement qui en est fait. Il s'agit du paragraphe sur le choix du nouveau siège de la métropole qui tient de l'erreur factuelle. L'Assemblée délibérante a pu et s'est prononcée sur cet engagement financier, par délibération du 23 février 2018. A l'occasion de ce Conseil, une évaluation financière et une comparaison avec un scénario d'acquisition ont été présentées et les groupes politiques ont pu en débattre en toute connaissance de cause, ces éléments leur ayant été présentés en détail préalablement. Par ailleurs, j'ai proposé la constitution d'une mission d'information et d'évaluation. Elle était composée d'élus métropolitains désignés par les groupes politiques, présidée par une personnalité indépendante, Daniel CHABANOL, ancien Conseiller d'État, et son rapporteur était le Président d'un des groupes politiques d'opposition, M. Rudy ELEGEST. Elle a décortiqué pendant plusieurs mois le bail et le modèle économique et a auditionné les acteurs du projet, ainsi que des experts extérieurs indépendants. La mission a rendu ses conclusions qui ont été présentées en Conseil et rendues publiques. Son rapport conforte les éléments présentés à l'arbitrage des élus. Si la Chambre Régionale des Comptes regrette que ce type de projet n'entre pas dans l'obligation d'étude d'impact ; en réalité, la MEL a spontanément mené cette analyse, il serait bon que ce fait soit reconnu.

**RÉPONSE DE MONSIEUR LE PRÉSIDENT
DE LA MÉTROPOLE DU GRAND NANCY**

J'ai bien pris connaissance de votre rapport intitulé « Les finances publiques locales 2021 La situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements — Fascicule 2 ».

Je vous remercie de sa transmission préalable à sa publication,

Vous avez notamment repris les conclusions du rapport de la Chambre régionale des comptes de Grand Est, adopté en 2020, concernant les pratiques en matière de programmation pluriannuelle d'investissement.

Vous avez indiqué que cette pratique n'a été que partiellement modifiée en 2019.

Toutefois, je tenais à vous signaler que j'ai demandé à mes services, dès la préparation budgétaire pour l'exercice 2021, de revenir à une méthode plus conforme à l'esprit et à la lettre des règles relatives aux AP/CP.

Ainsi, dans le cadre de la préparation de l'exercice budgétaire 2022, l'adoption d'une nouvelle programmation pluriannuelle des investissements met définitivement un terme aux pratiques antérieures observées par la juridiction financière.

Je vous remercie de l'attention que vous porterez à cette précision qui, avec d'autres mesures, contribue à garantir la mise en œuvre de façon très concrète des principes de sincérité et de transparence budgétaires auxquels je suis particulièrement attaché.

**RÉPONSE DE MONSIEUR LE PRÉSIDENT
DE LA MÉTROPOLE ROUEN NORMANDIE**

Vous m'avez adressé le 4 octobre 2021 le fascicule 2 du rapport intitulé Les finances publiques locales 2021 que vous publierez prochainement.

À sa lecture, il apparaît que son contenu est quasiment identique à celui du document que vous m'avez transmis le 15 juillet dernier (extrait du relevé d'observations provisoires du futur rapport public annuel sur la gestion des collectivités territoriales) et pour lequel je vous ai dressé en réponse mes observations le 24 août.

Comme vous m'y invitez, je vous fais part des observations suivantes spécifiques à notre Établissement.

Vous indiquez au paragraphe traitant de l'insertion des stratégies d'investissement dans la stratégie nationale bas carbone : « Les CRC ont cependant parfois constaté les difficultés des collectivités à définir une déclinaison opérationnelle des objectifs affichés, en dépit de leur ambition (métropole de Rouen, dont le PCAET de 2018 fédère non seulement l'EPCI et les communes mais aussi des grands acteurs institutionnels et économiques) ».

Le PCAET de la Métropole, fruit d'un travail collaboratif sans précédent impliquant les entreprises, les citoyens, les communes et les organismes publics, présente les objectifs ambitieux du territoire. Le document qui en résulte reflète cette dynamique territoriale. Si certaines actions de ce plan ont pu paraître à la Cour trop générales, elles sont cependant la traduction de la dynamique impulsée et ont depuis été traduites en action concrète.

La Métropole a notamment par une délibération du 22 mars 2021 décidé d'adapter son organisation, ainsi que les moyens et modalités de déploiement de son plan d'actions. Concrètement, cette décision s'est traduite par la création d'un service public de la transition énergétique, accompagné de moyens humains et d'outils dédiés.

Ainsi une Société Publique Locale, dénommée ALTERN (Agence Locale de la Transition Énergétique Rouen Normandie) a été créée par une délibération du 22 mars 2021. Elle portera, par une contractualisation avec la Métropole, la mise en œuvre opérationnelle auprès de différents porteurs de projets (citoyens, entreprises et collectivités) de la politique métropolitaine en faveur du service public de la transition énergétique.

Outre la création de cette SPL, est également prévu celle d'une Société d'Économie Mixte qui aura vocation à financer les projets de développement d'énergies renouvelables conformément aux études et échanges amorcés dès 2019. Cette SEM permettra de répondre aux besoins d'investissement du territoire dans ce domaine.

Il est également noté, s'agissant de la généralisation des démarches d'évaluation : « Par ailleurs, des dispositifs de labellisation permettent à une collectivité d'engager sa politique patrimoniale dans une démarche itérative. Les métropoles de Lyon et de Rouen ont ainsi bénéficié, par la labellisation Cit'ergie de l'ADEME, d'une formalisation de leur politique énergie-climat dans un référentiel normalisé ainsi qu'une évaluation externe de la démarche et des résultats par un tiers de confiance. »

Dans un contexte général de lutte contre le changement climatique, la Métropole Rouen Normandie a été labellisé « CIT'ERGIE » en décembre 2018. Cette démarche est conduite de manière intégrée au Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET) de la Métropole, qui a été approuvé en décembre 2019 sur la base de la politique « climat air énergie » (socle du programme d'actions CIT'ERGIE). Ce plan met en cohérence les politiques de la Métropole en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, de l'amélioration de la qualité de l'air, de la réduction de la dépendance énergétique du territoire ainsi que de la limitation de la vulnérabilité du territoire en permettant de l'adapter à court, moyen et long termes.

À travers la labellisation CIT'ERGIE, l'intention de l'établissement est double :

- faire reconnaître (aux niveaux national et européen) la qualité de sa politique et de ses actions en matière d'efficacité énergétique et de lutte contre le changement climatique à l'échelle de son territoire et au regard de ses compétences,*
- s'engager dans un processus d'évaluation et d'amélioration continue (le label est remis en jeu tous les 4 ans) conduit dans le cadre d'un projet partagé par l'ensemble des services et directions de la collectivité. »*

La Métropole a d'ailleurs déjà pu mesurer les effets de cet engagement, puisque sa note a évolué de 54,2 % au moment de sa labellisation en 2018, à 59,6 % en 2020.

Enfin, il est fait état que : « Les juridictions financières ont observé que les organisations mises en place par les EPCI et les communes cherchaient un point d'équilibre entre renforcement de l'ingénierie intercommunale et préservation d'une gestion de proximité.

Ainsi, les maires des communes membres de la métropole de Rouen ont conservé une place prépondérante en matière de décision. En revanche, la métropole a mis en place de manière complémentaire deux enveloppes spécifiques destinées à l'entretien des ouvrages d'art et à l'entretien de la voirie des zones d'activités. La métropole n'a pas réalisé de diagnostic technique de la voirie suite au transfert de la compétence en 2015. Dans sa réponse à la CRC de Normandie, le président de la métropole précise qu'un tel état des lieux a finalement été engagé fin 2017.

Comme mon prédécesseur s'y était engagé, la Métropole a fait réaliser un diagnostic visuel de l'ensemble de son patrimoine routier dans la perspective d'avoir une vision unique et complète de l'état de son territoire. Celui-ci a permis la classification des voiries en 5 catégories, allant de bon à mauvais, voire très mauvais état.

Avec l'arrivée du nouvel exécutif, un plan pluriannuel d'investissement, basé sur cette étude, a été bâti et validé pour la période 2021/2026. Il a également été décidé de déterminer des enveloppes de régénération répondant à ce besoin de maintenance de la voirie métropolitaine.

Ont ainsi été retenues les voiries en mauvais état et très mauvais état, portant le montant global des travaux à 83,7 M€ sur la période (20,3 M€ pour les axes structurants (ex voiries départementales) et de 63,4 M€ pour les voiries locales (ex voiries communales)).

Le diagnostic réalisé par le CEREMA et la réalisation des travaux répondant aux besoins identifiés se traduisent par une enveloppe annuelle de 3 M€ concernant les voiries structurantes (antérieurement 2,2 M€), et 10,5 M€ s'agissant des voiries locales, soit un peu plus de 13 M €/an.

Enfin, je précise qu'il est prévu de réaliser un tel diagnostic régulièrement afin que la planification pluriannuelle des travaux soit toujours en adéquation avec l'évolution réelle de l'état de la voirie du territoire.

Tels sont les éléments correctifs ou complémentaires que je souhaitais porter à votre connaissance.

**RÉPONSE DE MONSIEUR LE PRÉSIDENT
DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
DE CHÂTEAUX-MÉTROPOLE**

Ce rapport appelle de ma part quelques précisions, notamment en ce qui concerne le projet de construction d'un complexe aquatique par la communauté d'agglomération de Châteaux Métropole.

Je ne peux laisser écrire que « la réflexion a été insuffisante sur plusieurs composantes du projet » Balsanéo. D'abord, dans son rapport, la Cour ne précise pas de quelles composantes il s'agit et la formule générale, voire lapidaire, employée donne une image fautive du travail de conception fait par les services de la collectivité et les experts dont elle s'est entourée. Ensuite et surtout, les choix faits par la collectivité relèvent au contraire de réflexions structurées et de partis-pris assumés. Les premiers mois d'exploitation et le succès rencontré par l'équipement valident sans réserve ces choix.

En effet, Balsan'éo est un équipement emblématique de la métropole castelroussine. Envisagé de longue date pour pallier un déficit en

équipement aquatique sur le territoire, il a été reporté à plusieurs reprises et est devenu un projet prioritaire du mandat en 2014.

Il est vrai que le projet a évolué entre 2014 et le début des travaux avec pour corollaire une augmentation du budget.

Les élus de l'agglomération ont consenti à cela ne voulant pas réduire Balsan'éo à un simple centre aquatique destiné à répondre aux seuls besoins de la population locale, mais souhaitant en faire un outil important d'attractivité du territoire.

L'ambition de Balsan'éo transparaît également dans le site retenu pour son implantation, sur une ancienne friche industrielle dans le périmètre de l'ORT Action Cœur de Ville. Il a ainsi vocation à participer au renouveau du cœur de la ville centre et est tout à fait complémentaire des actions engagées dans le cadre du programme Cœur de Ville.

En ce qui concerne le déficit de fonctionnement de l'équipement, je tiens tout d'abord à rappeler que l'ambition première du projet était de permettre un accès à une infrastructure nautique de qualité pour l'ensemble des publics du territoire de la Communauté d'agglomération, et notamment les élèves des écoles maternelles et primaires de la communauté d'agglomération. Ceux-ci bénéficient désormais d'un accès privilégié à l'équipement qui permet d'inscrire le territoire dans l'atteinte de l'objectif national du « savoir nager ».

Avec des recettes supérieures aux prévisions, et en dépit d'un contexte rendu particulièrement délicat par les mesures sanitaires, le succès rencontré depuis l'ouverture de Balsan'éo en juin permet d'envisager l'avenir avec une sérénité légitime.

Ainsi les prévisions réalisées pour l'exercice budgétaire 2022, qui correspondra à la première année d'exploitation pleine de cet équipement majeur, laissent entrevoir un déficit prévisionnel de 1,03 million d'euros, soit un niveau nettement inférieur aux 1,5 million d'euros évoqués dans le rapport objet du présent courrier. En tenant compte de la réduction de l'attribution de compensation de la ville de Châteauroux actée au moment de la construction de l'équipement, le déficit d'exploitation net est attendu inférieur à 500 K euro en 2022, ce qui est mieux que raisonnable pour un équipement structurant de cette taille, compte-tenu du bond qualitatif dans le service rendu aux habitants et de l'impact très positif sur l'attractivité du territoire.

Enfin, évoquer un « impact durable sur les marges de manœuvre » de l'agglomération aurait mérité d'être circonscrit dans la mesure où l'autofinancement 2022 est attendu supérieur à ce qu'il était en 2018, avant la construction de l'équipements (8,6 M d'euro contre 7.6) et que la

capacité de désendettement de l'agglomération plafonne à 1,4 an (attendu en 2022). Je déplore donc ce qui semble être, de façon générale, un parti pris critique et négatif sur un équipement certes plus cher que prévu à son lancement, mais dont le coût final ne met pas à mal les finances de l'agglomération et offrant un service de très grande qualité sur un territoire jusqu'à présent privé d'un équipement aussi structurant.

**RÉPONSE DE MONSIEUR LE PRÉSIDENT
DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU LIBOURNAIS**

Par courrier en date du 4 octobre 2021, vous me notifiez des extraits d'un rapport intitulé « La situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, fascicule 2 » dont j'accuse réception et bonne lecture.

Conformément à votre demande, je me permets de renouveler les remarques formulées lors de ma précédente réponse en date du 22 juillet.

Dans le fascicule 2, la Communauté d'agglomération du Libournais (La Cali) est citée à deux reprises concernant la création de son centre aquatique.

Tout d'abord, vous indiquez que La Cali n'aurait pas mis en œuvre son obligation d'une présentation d'une étude relative à l'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement au vu de l'opération exceptionnelle d'investissement qu'est le centre aquatique.

Je souhaite donc réitérer les observations suivantes : il est exact que La Cali n'a pas produit de document se nommant « étude d'impact. Pour autant, les services avaient produit le budget N correspondant à l'ouverture du centre aquatique en cours d'année mais aussi le budget correspondant à une année type de fonctionnement. Ainsi, cela permettait de projeter les coûts et recettes de fonctionnement sur la prospective financière, mise à jour chaque année avant le débat d'orientation budgétaire.

Ensuite, dans un chapitre intitulé « des piscines et centres aquatiques aux programmes démesurés », je prends bonne note de l'intégration dans ce rapport de la remarque que j'avais formulée portant sur le rayonnement départemental que nous avons souhaité donné à notre équipement.

Je me permets par contre de vous faire part à nouveau des observations que j'avais déjà rédigées lors de ma réponse écrite du

22 juillet 2021 : vous mentionnez que le coût du centre aquatique était estimé en 2016 à 28.7M€ et que l'équipement livré s'élève à 39.4M€, S'il s'avère exact encore une fois que le coût du centre aquatique de La Cali a évolué, des explications méritent néanmoins d'être apportées.

Le programme du centre a profondément été modifié puisqu'il a été décidé qu'il devait répondre non plus aux besoins du territoire de l'agglomération mais à ceux du département. Des territoires voisins, comme le Fronçadais, le Saint émilonnais, le Brannais et le Castillonais ne pouvaient répondre par exemple aux besoins d'apprentissage de la nage.

La fédération française de natation nous a également sollicités afin de créer 8 couloirs de catégorie M2 pour l'organisation des compétitions d'envergure nationale.

En 2016, après concours de la maîtrise d'œuvre, le projet a été autorisé par délibération du conseil communautaire à hauteur de 28.84M€.

Avant lancement des marchés de travaux, le projet a dû faire face à l'intégration d'obligations environnementales et réglementaires du fait de son implantation en zone PPRI et Natura 2000. En 2018, suite à ces améliorations environnementales, le montant du projet a été réévalué à 34.04 M€. Des dépenses non prévues liées à des problèmes de sol sont venues ensuite se greffer. Puis, des demandes nouvelles comme le photovoltaïque ont également été prises en considération.

Je tiens à vous souligner que La Cali a subi de plein fouet la montée exponentielle des opérations de construction autour de Bordeaux. Ce sujet a été mal apprécié et appréhendé par notre équipe de MOE conduisant à une attribution des marchés à + 1.85 M€-HT au-dessus de l'estimation recalée à octobre 2017.

Comme indiqué plus haut, il a été aussi privilégié d'investir dans des technologies d'avant-garde afin de réduire les coûts de fonctionnement et de bénéficier de subventions à l'investissement (désinfection à l'ozone, filtration céramique, unité de potabilisation de l'eau du lac, bâtiment bioclimatique, autoconsommation photovoltaïque, lampadaires solaires, ...). C'est le cas pour les investissements portant sur le photovoltaïque (temps de retour sur investissement - TRI : 8 ans), et la potabilisation (TRI : 3 ans).

La Cali a enfin été impactée suite à la liquidation d'entreprises (Mignola et Futura Play) et à divers litiges associés et aux conséquences de la COVID-19.

Le projet livré s'élève à 39.4M€, soit 421€ par habitant de l'agglomération ; le bassin ne correspondant pas à la réalité du

rayonnement du centre aquatique. Si à ces dépenses, nous ôtons les subventions, nous arrivons à un coût par habitant de 361€.

Le reste du rapport n'appelle pas pour ma part d'observation particulière.

RÉPONSE DE MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION MELUN VAL DE SEINE

Par courrier du 4 octobre 2021, vous m'avez transmis les extraits du rapport intitulé *Les finances publiques locales 2021 — La situation financière et la gestion des collectivités locales et de leurs établissements — Fascicule 2*, que la Cour se propose de publier en application des dispositions de l'article L 132.8 du code des juridictions financières.

Je me permets de revenir vers vous sur un point qui appelle un complément d'observations.

Dans le chapitre relatif au « **Un recours important à l'externalisation, des risques à maîtriser** » et plus spécifiquement dans le point « b) Des leviers diversifiés d'externalisation de la maîtrise d'ouvrage générateurs de risques juridiques et financiers il est évoqué « I 'insuffisance du contrôle financier et administratif exercé par les collectivités ».

Cette insuffisance de contrôle est relevée dans le cadre de l'actionnariat de la communauté d'agglomération Melun Val de Seine au sein d'une société publique locale. Or, le contrôle analogue exercé par la communauté d'agglomération Melun Val de Seine sur la société publique locale d'aménagement « Melun Val de Seine Aménagement » (SPL MVSA), dans laquelle elle est actionnaire majoritaire, est à apprécier sur la période étudiée, notamment au travers de :

- Sa représentation au sein des organes dirigeants de la société publique locale d'aménagement nous permettant d'influencer de manière déterminante tant les objectifs stratégiques que les décisions importantes de la société (présidence de la SPL par le président de la CAMVS élu par les administrateurs, 12 réunions du conseil d'administration entre 2016 et 2018 où la communauté est représentée par 15 conseillers communautaires sur les 18 membres au total) ;
- Un contrôle conjoint par l'ensemble des actionnaires, avec notamment la mise en œuvre d'une assemblée spéciale regroupant les représentants

de chacune des collectivités actionnaires de la SPL, autres que la Communauté d'Agglomération Melun Val de Seine ;

- La mise en place d'un comité d'engagement et d'évaluation des risques dès 2019
- La présentation annuelle dans les organes délibérants des actionnaires, du rapport d'activité sur la situation de la société.

Par ailleurs, par délibération en date du 19 septembre 2016, et conformément aux dispositions des articles L 300-4 et L 300-5 du Code de l'urbanisme et des articles L 1523-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales, le conseil communautaire a désigné en qualité de concessionnaire la SPL Melun Val de Seine Aménagement pour son opération d'aménagement visant à la réalisation d'une zone d'activité économique de près de 44 hectares où le risque d'exploitation est assumée par la communauté.

Aussi, la délibération communautaire du 14 décembre 2020 s'inscrit dans l'application stricte de l'article 16.5 de la concession d'aménagement qui prévoit que « Lorsque les prévisions budgétaires actualisées font apparaître une insuffisance provisoire de trésorerie, l'aménageur pourra solliciter le versement par la collectivité concédante d'une avance, éventuellement renouvelable, dans les conditions définies à l'article L 1523-2-4⁰ du Code Général des Collectivités Territoriales ». L'avance de trésorerie fin 2020 de 7M€ a été faite pour tenir compte des dernières évolutions du contexte sanitaire et du ralentissement économique qui a incité à reconsidérer le rythme de commercialisation de la quinzaine d'hectares viabilisés. Fin 2020, seule une première fraction de 1 784 000 € a été versée en termes d'avance de trésorerie.

Enfin, je tenais à vous préciser que la situation de la SPLA s'améliore désormais, avec de nouveaux mandats et concessions qui viennent renforcer le plan à moyen terme de l'entreprise ainsi que l'entrée de nouveaux actionnaires dans l'année 2021 et des résultats excédentaires comptables en 2019 et 2020, malgré un contexte difficile, permettant à la SPL de reconstituer ses capitaux propres et de rembourser par anticipation des avances de trésorerie consenties par la communauté.

**RÉPONSE DE MONSIEUR LE PRÉSIDENT
DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
TERRITOIRES VENDÔMOIS ET DU MAIRE DE VENDÔME**

Suite à la réception du rapport public annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, je vous prie de trouver ci-après quelques remarques.

Dans ce rapport, il est stipulé au sujet de la programmation pluriannuelle des investissements que la commune de Vendôme et la communauté d'agglomération Territoires vendômois apparaissent comme un contre-exemple car seule la commune disposerait d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) malgré la mutualisation de la direction générale et de la direction des finances.

Je tenais à préciser le contexte de cette situation. Je n'estime pas que la mutualisation doive être mise en perspective de cette absence conjoncturelle de PPI. En effet, seule la commune disposait d'un PPI lors du contrôle de la Chambre régionale des comptes mais l'absence de PPI à la communauté d'agglomération entre 2017 et 2020 était exceptionnelle. La fusion des quatre communautés de communes en 2017 donnant naissance à la communauté d'agglomération a eu pour conséquence en matière d'investissement de devoir s'en tenir à la reprise des projets d'investissement des anciennes communautés de communes.

Aussi, suite au renouvellement général des assemblées délibérantes l'année dernière, dans le contexte exceptionnel de crise sanitaire, le travail d'élaboration d'un PPI a été engagé à la communauté d'agglomération.

Je tenais par ailleurs à souligner que bien qu'elle se soit contentée de finaliser les projets engagés ou prévus par les intercommunalités antérieures, la communauté a toutefois porté 23,9 millions d'euros soit en moyenne 8 millions d'euros par an.

Les dépenses d'équipement ont été portées sur le budget principal sur la politique sportive avec la mise en place de deux équipements majeurs et sur le budget développement économique par l'aménagement de trois zones d'activités.

Je souhaitais enfin rappeler que sur le long terme, la mutualisation a permis le développement de politiques publiques ambitieuses sur le territoire initialement de 12 communes et à présent de 65 communes. Elle permet à mon sens une plus grande réactivité et agilité comme l'a démontré la réussite du projet d'implantation de l'entreprise Louis Vuitton. A plus courte échéance, celle-ci a aussi permis d'absorber la fusion des quatre communautés de communes tout en maintenant un niveau de service à la population élevé pour le territoire.

**RÉPONSE DE MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES AVALLON-VÉZELAY-MORVAN**

Je tiens tout d'abord à préciser que la piscine d'Avallon est l'unique équipement sportif de ce type sur le territoire de la Communauté de Communes Avallon-Vézelay-Morvan et bien au-delà. Son rayonnement extraterritorial est incontestable.

Dans son rapport, la Cour remarque "qu'en dépit du soutien de l'EPCI, le projet grève de manière très importante les marges de manœuvre financières de la commune". Je me permets de rappeler à la Cour que le soutien de l'EPCI s'est limité à 1 500 000 € en investissement sur un montant total de 6 750 000 €. Le coût de fonctionnement s'élève quant à lui à 720 000 € par an.

Dans le respect de son engagement, la Ville d'Avallon a d'ores et déjà enclenché le transfert de la piscine municipale à l'EPCI sur la base d'une discussion globale des charges de centralité, actuellement supportées par la commune au bénéfice des populations hors Avallon (environ 70⁰/0).

L'opportunité du transfert de l'équipement rénové a donc été saisie pour un effet au 1 juillet 2022.

Ainsi, les marges de manœuvre financières de la collectivité vont être restaurées permettant de répondre aux nouveaux enjeux et défis que la municipalité devra relever (transition écologique, développement durable).

**RÉPONSE DE MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES FLANDRES LYS**

Comme suite à la prise de connaissance du rapport les finances publiques locales 2021-La situation financière et la Gestion des Collectivités territoriales et de leur établissements-Fascicule 2, je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous la réponse de la Communauté de Communes Flandre-Lys concernant les observations qui sont faites à son sujet.

Le nouvel organe Exécutif de la Communauté de Communes Flandre-Lys a bien pris acte des observations formulées par la CRC concernant la gestion passée de la collectivité.

Partageant le constat réalisé, tant sur la nécessité de disposer d'une ingénierie interne plus conséquente que sur l'opportunité d'une planification des investissements, une politique de recrutement adaptée a été mise en place dès le début de l'année 2021 amenant au recrutement d'un directeur des services techniques limitant le recours aux assistance aux maîtrise d'ouvrage et d'un directeur Général des Services en charge prioritairement de la mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement dès le rapport d'orientation budgétaire 2022.

Sur la base de ces premières actions il est attendu le déploiement d'un projet de territoire appuyé un pilotage plus efficient des dépenses publiques.

RÉPONSE DE MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU LIMOUXIN

Vous avez porté à me connaissance le rapport visé en objet.

Je vous prie de trouver ci-dessous mes remarques à ce sujet.

S'agissant du retard dans la mise en œuvre du projet phare de réhabilitation du site industriel de l'ancienne tuilerie à Limoux, celui-ci relève en réalité de facteurs multiples, pour partie extérieurs à la gestion de l'établissement :

- Deux fusions successives (2014 puis 2017) en application du schéma départemental de coopération intercommunale, qui imposent une redéfinition du projet de territoire, de ses priorités et de ses modalités de mise en œuvre. Au total, l'établissement issu des fusions regroupe 5 EPCI et 77 communes (76 à compter de 2020).*
- L'entrée en vigueur d'un plan de prévention des risques inondation (PPRI) qui fait peser de nouvelles contraintes techniques sur le projet.*
- Les contraintes budgétaires engendrées notamment par la baisse des dotations de l'État et le transfert de compétences nouvelles qui obligent à reconsidérer les capacités d'investissement.*

Par ailleurs, le rapport mentionne le fait que les services techniques sont exclus du processus décisionnel qui serait concentré autour du président. Il s'agit là d'une affirmation péremptoire.

Les délibérations concernant cette opération jusqu'en 2020 ont été adoptées à l'unanimité d'une assemblée regroupant plus de 100 élus issus de 77 communes. Vous n'ignorez pas le travail de préparation, de concertation et les échanges qu'implique une telle démarche. Il en est de même auprès des partenaires institutionnels qui soutiennent ce projet (État, Région, Département).

Il est enfin indiqué que l'équipement culturel a été mal appréhendé. Or, de multiples études relatives à la définition des besoins ont été menées :

- Étude de programmation fonctionnelle et technique
- Étude sociologique sur les usages d'une future salle de diffusion
- Projet de service de la médiathèque

Ces formules ne reflètent pas, à mon sens, l'engagement des élus locaux, des techniciens, des représentants associatifs et futurs usagers représentant plusieurs années de travail.

Telles sont les remarques dont je souhaitais vous faire part.

RÉPONSE DE MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA TERRE DES 2 CAPS

C'est avec attention que j'ai pris connaissance du rapport repris en objet, qui fait référence au Contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes de La Terre des 2 Caps.

Vous faites état d'une intégration en 2019 des compétences « eau et assainissement » par une intercommunalité peu intégrée et vous indiquez que cette montée en compétence doit être anticipée par les EPCI.

Je souhaite vous apporter quelques précisions sur ce point. La communauté de communes a mandaté un cabinet d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage pour la prise de compétences Eau et Assainissement en février 2018, il y a donc bien eu une anticipation. C'est grâce à cette étude que la situation fortement dégradée de l'ancien syndicat intercommunal d'assainissement, comme vous le citez, a été découverte. La CCT2C confirme avoir parfaitement appréhendé le sujet et savait que le redressement de la situation serait long. Il est néanmoins regrettable que la Chambre Régionale des Comptes, dans son avis du 8 août 2018, n'ait pas, malgré les différentes alertes de la CCT2C, préconisé les mesures nécessaires au rétablissement de la situation.

Il est à noter que la CCT2C a réussi à rembourser les impayés transmis par le SIAMR, qui s'élèvent à 904 225.13 € et a en outre, procédé à la mise en place de mesures telles que les hausses tarifaires, la renégociation des emprunts auprès des banques et le report du remboursement des avances à l'Agence de l'Eau Artois Picardie afin de faire face à cette situation, les intercommunalités telles que la CCT2C n'ayant pas la possibilité, comme l'avaient les communes, d'abonder les budgets Eau et Assainissement par leur budget général.

Il est d'ailleurs dommageable que le législateur n'ait pas anticipé cette remise en cause de l'abondement des budgets généraux vers les budgets annexes en cas de transfert à l'intercommunalité. En effet, cela va complètement à l'encontre de l'objectif recherché car l'absence d'abondement ne pourra dans la grande majorité des cas n'être compensée que par une hausse tarifaire.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.

RÉPONSE DE MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE CAEN LA MER

Vous m'avez fait parvenir un extrait du second fascicule du rapport annuel de la cour des comptes sur les finances publiques locales.

La Cour émet des réserves sur l'opération MOHO. Je souhaite apporter des précisions sur la remarque de la Cour concernant cette opération et notamment sur la faible capitalisation de la SAS D-Day innovation Patrimony qui a pris à bail le bâtiment et donc des risques pris par la communauté urbaine de Caen la mer.

Un groupement d'entrepreneur locaux est membre de la SAS D-Day innovation Patrimony : la caisse régionale du crédit agricole de Normandie, le groupe Hamelin (2 400 salariés et plus de 400 000 000 d'euros de chiffre d'affaires), le groupe Batteur (1 000 salariés et plus de 200 000 000 d'euros de chiffres d'affaires) et AGRIAL (21 200 salariés et plus de 6 000 000 000 d'euros de chiffre d'affaires) entre autres. Ces entreprises ont leur siège social sur le territoire de Caen la Mer. Elles apportent des financements pour ce projet à hauteur de 5 000 000 d'euros sous forme de mécénat. Par ailleurs, elles installent quelques activités qui leur sont propres au sein du MOHO. Alors, le capital de la SAS peut certes paraître faible mais les porteurs de projet apportent des financements qui ne sont pas négligeables. Le risque entrepreneurial est bien pris par la SAS et le risque pris par la

Communauté urbaine est très limité. En effet, si le projet devait échouer, la Communauté urbaine reste propriétaire d'un bien de 7 500 m² en centre-ville de Caen qui est valorisable sans difficulté.

Loin de constituer un risque pour la collectivité, cet équipement se veut un lieu de rencontre et de brassage de compétences très diverses et d'accélération du changement, très innovant au niveau national voire européen. Il participe ainsi au rayonnement de Caen la mer comme territoire d'innovation et à son attractivité ainsi qu'à son développement.

RÉPONSE DE MADAME LA PRÉSIDENTE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE GRAND POITIERS

Vous avez bien voulu me communiquer pour observations éventuelles des extraits du fascicule 2 du rapport intitulé « Les finances publiques locales 2021 » que la Cour des comptes se propose de publier prochainement.

J'ai bien noté que vous évoquez Grand Poitiers Communauté urbaine dans votre rapport, vous trouverez ci-dessous mes commentaires.

En revanche, dans le paragraphe intitulé « un intérêt communautaire à élargir », je m'interroge sur le constat énoncé pour Grand Poitiers. En effet, cet EPCI gère de nombreux équipements mais aucun d'entre eux n'est resté en maîtrise d'ouvrage communale au motif d'une ingénierie forte au niveau de la commune ou bien de par la situation financière de Grand Poitiers.

Par ailleurs, il est mentionné une défaillance dans la localisation des branchements d'eau potable de Grand Poitiers. Cette constatation me semble erronée étant donné que l'indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux à Grand Poitiers est de 108/120 points, soit un taux de 90 %. Cette valeur rend compte de la réalisation des descriptifs détaillés des réseaux. De plus, le rendement du réseau de distribution d'eau potable est de 86,4 %, soit un taux supérieur à la moyenne nationale (de l'ordre de 80 %).

RÉPONSE DE MONSIEUR LE MAIRE D'ARRAS

Par courrier en date du 4 octobre 2021, vous m'avez transmis des extraits du rapport intitulé les finances publiques locales 2021 – la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements – Fascicule 2 que la Cour se propose de publier prochainement en application des dispositions de l'article L 132.8 du code des juridictions financières.

Comme vous m'y inviter dans votre courrier et comme je l'ai déjà fait par courrier en date du 30 Août dernier, je vous réitère nos observations sur les trois points critiques figurant dans le rapport provisoire (v/réf : 10 du contrôle 2020 – 00569) et qui figurent désormais aux pages dans votre rapport.

Aussi dans la mesure où des chiffres précis vous avaient été communiqués par la ville d'Arras, qui invalidaient au moins en partie les appréciations du rapport provisoire de la Cour, je ne vois qu'une seule explication possible, à savoir que ce courrier ne vous serait pas parvenu ou bien qu'il aurait été égaré avant de pouvoir être exploité.

C'est pourquoi j'ai l'honneur de vous adresser de nouveau, ce courrier, avec la demande formelle qu'il puisse en être tenu compte dans les évaluations définitives de la Cour, au minimum concernant les deux premiers points, étant entendu s'agissant du troisième relatif aux cessions que les ventes initialement prévues au 1^{er} semestre 2020 ont dû être différées en raison de l'attentisme des investisseurs dans le contexte sanitaire que chacun connaît.

Le mot « parcellaire » : « Nous ne pouvons souscrire à l'analyse de la Cour selon laquelle, cette programmation pluriannuelle ne serait que « parcellaire » (sic). En effet, cette démarche a contribué à améliorer sensiblement le positionnement financier de la ville d'Arras, au vu des comptes de gestion publiés chaque année en juillet par la DGFIP au titre de l'exercice n-1. En effet, alors qu'au compte administratif 2018, Arras affichait une capacité de désendettement de 6,6 ans (pour une moyenne de la strate de 20 à 50.000 habitants de 5,8 ans), le compte administratif 2020 témoigne, en dépit de la crise sanitaire, d'une sensible amélioration de la solvabilité de la ville à 5,4 ans, résultat entre autres de la pertinence de cette programmation des investissements, Arras bénéficiant aujourd'hui de ratios meilleurs que la moyenne de la strate de 20 à 50.000 habitants (5,6 ans au compte administratif 2020) »

- De prétendues « incohérences » dans la gestion des AP-CP :

« Le projet de réhabilitation de l'Abbaye de Saint-Vaast, projet phare du mandat en cours, fait ainsi l'objet d'un suivi assuré par un comité

budgétaire dédié, mis en place en 2020 et qui s'inspire des techniques de gestion des projets structurants auxquelles les grandes entreprises sont accoutumées de longue date. Ce suivi a conduit, à deux reprises, à une modification du rythme de consommation des crédits de paiement, afin de tenir compte des décalages intervenus dans le lancement de l'opération et c'est précisément ce recalage fin des crédits de paiement qui a permis à la ville de limiter le recours à l'emprunt à la fin de l'exercice 2020 et d'améliorer ses ratios financiers »

RÉPONSE DE MONSIEUR LE MAIRE DE LA ROCHELLE

Vous nous avez soumis pour observation le rapport intitulé « **Les finances publiques locales 2021 - La situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements - Fascicule 2** » et nous vous en remercions.

Nous nous permettons de vous faire part de notre surprise sur les éléments suivants du présent rapport.

En effet, le rapport spécifique nous concernant « *Rapport d'Observations Définitives – Commune de La Rochelle Exercices 2014 et suivants* » délibéré par la chambre régionale des comptes le 13 novembre 2020, apporte un tout autre éclairage sur la gestion des équipements culturels de la commune :

L'entretien du patrimoine muséal de la commune de la Rochelle fait l'objet d'un plan pluriannuel d'entretien et de travaux depuis 2014.

Dans son rapport, le chapitre « 4.7.5 L'entretien des bâtiments », la CRC livre trois paragraphes concernant le patrimoine bâti et les collections des musées municipaux :

- **Le musée d'histoire naturelle** : « depuis sa réouverture en 2007 [après une rénovation complète], des interventions régulières du service GTPB, pour pallier aux problématiques de conservation des œuvres signalé, ont débouché sur un plan pluriannuel d'entretien du patrimoine ».
- **Le musée d'Orbigny Bernon** fermé en 2012, « accueille du personnel administratif et des collections. Il a nécessité plusieurs interventions en 2018 en raison d'un affaissement des clés de voûte des fenêtres et de l'apparition de moisissures. L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse que « des aménagements ont été réalisés par le service de la gestion technique du patrimoine bâti (GTPB). Il accueille toujours les

réserves des musées dans des conditions de sécurité et conditions sanitaires désormais satisfaisantes pour la conservation des collections. »

- « Dans le cadre des travaux programmés d'accessibilité du **musée des Beaux-Arts** en 2018, les sondages techniques préalables ont révélé des faiblesses structurelles au niveau des poutres soutenant les planchers, ce qui a entraîné la fermeture au public. (...) Toutefois, la responsabilité de ce défaut d'entretien vis-à-vis de l'aléa termites ne peut être entièrement imputée à la Ville. En effet, le musée des Beaux-Arts disposait bien d'un plan pluriannuel d'entretien. »

Le même rapport de la CRC détaille ces points dans son chapitre « 4.6 Les musées de La Rochelle » dont l'article **4.6.2 sur le musée maritime**.

Ainsi, il convient également de prendre en compte l'article « **4.6.2.2 Un budget d'entretien et de restauration du patrimoine flottant conséquent et des recettes stables mais diversifiées** » dans lequel la CRC note que « Les dépenses étaient en 2018 majoritairement affectées à l'entretien et à la restauration du patrimoine flottant (51 %) et au fonctionnement général (36 %). La politique de conservation-restauration concerne principalement les bateaux protégés. (...) Une dépense annuelle de 45 000 € est en outre affectée aux travaux d'entretien général de la flotte. Une campagne d'étude sanitaire a été réalisée en 2017-2018 et a donné lieu à une priorisation des interventions à mener. Une étude complémentaire a été lancée en 2019 pour obtenir un plan de maintenance et de travaux qui devra être validé par la DRAC. ».

À ce jour, le musée maritime finalise un document cadre « Musée maritime – Éléments du programme scientifique et culturel – stratégie de développement 2021-2026 ».

Concernant la flotte, ce document livre des fiches actions proposant des priorités dans le cadre d'un programme pluriannuel de travaux faisant l'objet d'échanges en cours avec la DRAC et nécessitant des cofinancements.

Enfin, et plus largement, la nouvelle équipe municipale a engagé dès 2020 l'actualisation du Plan Pluriannuel d'Investissements pour la période initiale 2016-2023. Elle a ainsi, pour 2020-2026, consolidé les programmes récurrents d'entretien du patrimoine, elle a identifié les besoins actualisés du mandat en cours et poursuit la construction de plans de cofinancements pluriannuels sur les projets à prioriser.

RÉPONSE DE MONSIEUR LE MAIRE DE NIORT

Je fais suite à votre courrier du 4 octobre 2021 dans lequel vous me proposez de rendre

Emmanuelle VIGNAUX publie la réponse que je souhaite apporter aux extraits du rapport intitulé « Les finances publiques locales 2021 » concernant la Ville de Niort.

La collectivité s'étonne de cette formulation. En effet, la PPI, document de travail interne permettant le pilotage des crédits d'investissement tant en dépenses qu'en recettes est extrêmement précis. En outre, différents outils permettent de faire ce lien.

- *Les éléments et les projets du schéma directeur immobilier de 2013 trouvent une traduction dans la PPI dans de grandes proportions (70 %).*
- *A l'exclusion des schémas qui n'existent plus (Agenda 21) ou transférés à la Communauté d'Agglomération du Niortais (PADD via le PLU), chaque schéma peut être clairement identifié dans les lignes de la PPI : Cit'ergie, Action cœur de ville, Schéma de Développement et d'Aménagement Lumière, schéma directeur cyclable.*
- *Deux des AP-CP sont consacrées au pilotage des schémas, l'Agenda D'Accessibilité Programmée (ADAP) pour le schéma handicap et l'AP-CP du quartier prioritaire Pontreau - Colline Saint-André pour la politique de la Ville.*

Cependant, la PPI est un outil d'adaptation en continu à la production normative de l'Etat, dans le contexte financier de plus en plus contraint et incertain (baisse de la DGF et mise en œuvre du contrat de Cahors).

La multiplicité des schémas, évoquée par la Cour, est le reflet des contraintes que le législateur a imposé aux collectivités au fil des années.

D'autre part, la collectivité a effectué le travail de mise en cohérence de ces différents schémas à travers la démarche Niort durable 2030 enclenchée en 2019, en lien avec la Communauté d'Agglomération du Niortais. La Ville de Niort estime donc que la cohérence de l'action de la collectivité n'est pas remise en question par la diversité des schémas.

RÉPONSE DE MONSIEUR LE MAIRE DE TROYES

Le rapport public que la Cour des Comptes m'a transmis, offre une photographie de la situation actuelle des finances publiques locales mais également une vision prospective sur 2021 et les exercices suivants. L'analyse développée par la Cour est enrichie et illustrée des observations, analyses et constats issus des examens de gestion réalisés par les Chambres régionales et territoriales des comptes sur 49 communes et 56 EPCI sur des périodes comprises en tout ou partie sur le mandat électoral 2014-2020.

Bien entendu, à l'instar des observations produites par la Ville de Troyes et la Communauté d'agglomération de Troyes Champagne Métropole, sur l'ensemble des projets de rapport et rapports d'observations provisoires et définitifs de la Cour des comptes ou de la Chambre régionale des comptes, la Ville a pris note avec intérêt des analyses développées dans le présent rapport public. En parallèle de ces études et observations, les difficultés et réussites des autres collectivités communales et intercommunales prises en compte, permettent de se paragonner, ce qui est gage d'humilité mais aussi d'amélioration de la performance publique locale.

S'agissant de l'unique passage du Rapport public traitant de la Commune de Troyes, la Municipalité souscrit pleinement aux observations de la Cour. Il est en effet indubitable que la difficulté désormais structurelle et non conjoncturelle, à recruter des agents correspondant aux profils escomptés, participe d'une relative faiblesse de pilotage technique et financier, qui ralentit l'investissement public communal.

Cette réalité a été mise en exergue par la Chambre régionale des comptes dans le cadre de son examen de gestion, en croisant plusieurs données objectives qui illustrent cette difficulté à recruter :

Taux de vacance des postes entre le tableau des effectifs et les effectifs réels ;

Nombre de publicités pour vacances de postes, relancées plusieurs fois ;

Différence budgétaire entre le niveau de chapitre 012 voté et niveau de réalisation.

Ces données devraient également être croisées avec le taux d'administrativité, donc le nombre d'agents ramené à la population réelle ; ce ratio pourrait d'ailleurs être retraité par un coefficient tenant compte des charges de centralités d'une ville-Préfecture et d'une ville comptant plus de 10 000 étudiants.

De tels ratios devraient en effet être retenus par la Cour des comptes pour enrichir son étude, afin de proposer des outils correctifs péréquateurs entre les collectivités. Il existe structurellement des territoires qui ont des difficultés d'attractivité, par leur position géographique, leur climat, leur histoire ou encore leur potentiel fiscal.

A l'instar des coefficients de majoration qui peuvent exister pour certains agents publics travaillant dans des quartiers prioritaires de la politique de la Ville au sens de la loi du 21 février 2014, il serait possible de prévoir des coefficients de majoration pour les agents travaillant dans une collectivité ayant un taux d'administrativité inférieur de plus de 10 points à la moyenne de la strate ou qui travailleraient dans les effectifs d'une Collectivité ayant plus de 10% d'emplois vacants tout au long de l'année.

Bien entendu, comme l'a d'ailleurs rappelé le 25 octobre dernier le Tribunal administratif de Paris statuant dans le cadre d'une procédure de référé, il n'est pas possible de moduler le nombre de jours de congés des agents publics, quelle que soit leur commune employeur, les 1607 heures annuelles ne connaissant pas d'exceptions. En revanche, il existe dans le droit de la fonction publique pléthore de critères liés à la spécificité du lieu d'exercice des missions de l'agent public, par commune u même au niveau infra-communal, par quartier.

C'est cette lecture pragmatique, respectueuse de la diversité des territoires qui composent l'Etat français par la prise en compte des difficultés spécifiques de chacun, qui devrait à mon sens être retenue par la création du coefficient de majoration susnommé, dans les collectivités pâtissant d'une carence forte d'administrativité.

L'expérimentation fait désormais partie de notre ordonnancement juridique et il serait judicieux de l'appliquer au secteur de l'emploi public. Le levier ne saurait être que financier ni n'exonère de se réinterroger sur les pratiques managériales et l'organisation ; mais il s'agit d'un outil pouvant permettre d'amoindrir la concurrence naturelle entre collectivités.

Ne doit pas non plus être tue, dans la recherche des causes d'un investissement public local amendable, l'influence des évolutions normatives sur la conduite des investissements. La loi NOTRe du 7 août 2015 et la conclusion des contrats « de Cahors » (portant sur l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement mais qui sont également influencées par le niveau d'investissement) sont deux illustrations d'évolutions récentes qui ont impacté ce niveau d'investissement public local. D'une part les Collectivités compétentes pour réaliser ces investissements ont pu changer en quelques mois et d'autre part elles ont été contraintes dans leurs choix d'investissement pour ne pas pâtir des sanctions financières des contrats de Cahors.

Une proposition d'évolution normative me semble opportune à formuler dans le cadre des présentes observations : Sur la base du rappel du droit émis sur le FCTVA, il semblerait pertinent de permettre aux communes et intercommunalités n'ayant pu s'inscrire en 2008-2009 dans le dispositif exceptionnel du plan de relance, de s'inscrire en 2022 ou 2023 – période également de relance – dans une même démarche de réalisation « exceptionnelle » de leur budget, leur offrant la possibilité d'une restitution de la TVA payée dans leurs investissements, avec un exercice comptable de décalage au lieu de deux. Le fait d'avoir figé la situation pour les seules collectivités territoriales ayant pu s'inscrire dans ce « challenge » en 2008-2009 est regrettable et pourrait être retenté, ce qui ne manquerait pas de stimuler l'investissement public local à un moment où il en a besoin.

Cette modification du calendrier de reversement du FCTVA n'obérerait pas les finances communales et intercommunales et favoriserait au contraire un investissement public local, singulièrement dans les territoires dans lesquels la Cour constate sa faiblesse. Cela conforterait également le rôle majeur du bloc communal dans la relance de l'économie.

Les observations formulées par la Cour des comptes en matière d'exercice de la compétence voirie, appellent également à se réinterroger sur le mécanisme de répartition des compétences au sein du bloc communal. Il appert que les communes conservent très souvent de facto, sur les voies d'intérêt communautaire, une partie des compétences dont l'intercommunalité aurait dû pleinement se saisir : nonobstant les erreurs de droit dans la délivrance des permissions de voirie, il convient de mettre en exergue le nettoyage des voiries et trottoirs, le rebouchage des « nids de poule », la viabilité hivernale ou encore l'éclairage public.

Il est patent que la répartition manichéenne organisée par le Code général des collectivités territoriales et l'article 1609 nonies C du Code général des impôts, n'ont pas permis une scission aussi nette au sein du bloc communal entre l'EPCI et ses communes membres. Outre l'erreur de droit, c'est dans l'assujettissement à l'impôt qu'apparaît également une difficulté, avec la prise en charge par la commune, de dépenses indues en lieu et place de l'intercommunalité.

Une modification du cadre législatif pour permettre notamment la définition conventionnelle d'une répartition des rôles, au-delà des seules conventions de service partagé ou de service commun, permettrait aux entités composant le bloc communal d'adapter le cadre normatif aux spécificités et réalités locales.