

ANNEXES



LISTE DES ANNEXES

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



ANNEXE I

Analyse quantitative de l'investissement des collectivités territoriales



SYNTHÈSE

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

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

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

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

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

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

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

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



SOMMAIRE

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

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

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



Annexe I

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

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

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

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

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

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

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

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

Cela s'explique par :

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

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

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

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

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

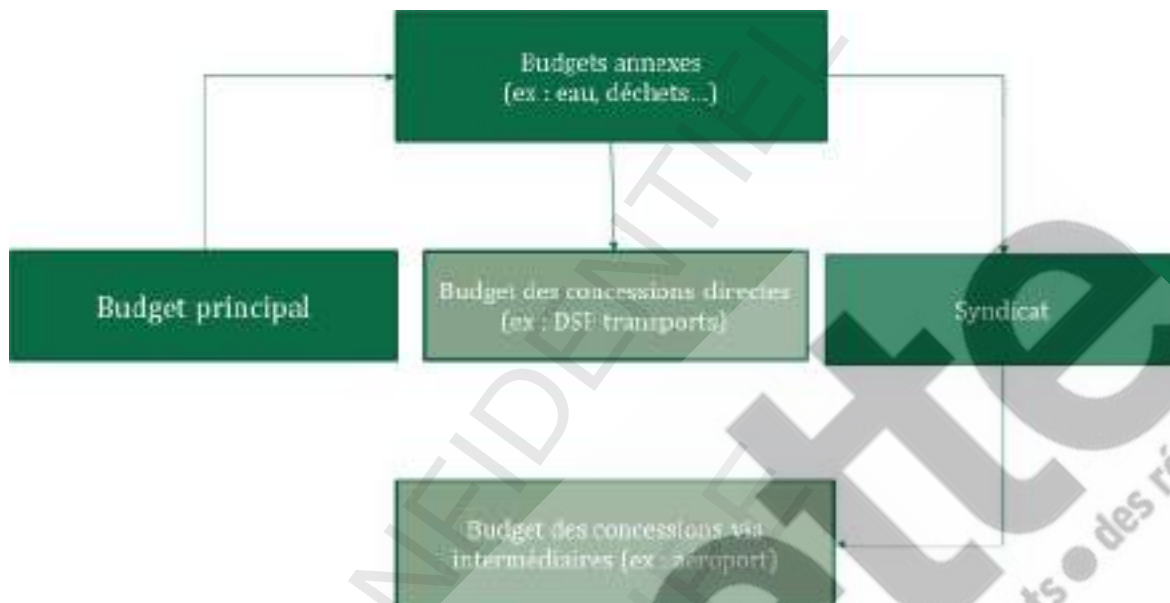
- ♦ par la loi. Les compétences obligatoires des EPCI dépendent alors de la catégorie de celui-ci (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine ou métropole) ;
- ♦ dans le cadre d'un transfert de compétences², qui nécessite la définition d'un intérêt communautaire. Le transfert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

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

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

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

Graphique 1 : Périmètre des budgets des collectivités



Source : Mission.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dépenses d'investissement

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

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

Source : OFGL ; mission.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Annexe I

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

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

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

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

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

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

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

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

Annexe I

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

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

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

Source : Balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.3. Les méthodologies relatives au budget vert sont hétérogènes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Encadré 3 : Opérations comptables pour la neutralisation des amortissements

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Balances comptables des collectivités territoriales, DGFIP.

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Balances comptables des collectivités territoriales, DGFIP.

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰

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

Annexe I

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

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

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

Source : Balances comptables des collectivités territoriales, DGFIP.

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

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

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

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

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

- en M57 et M71 :

Bâtiments administratifs et scolaires

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

- en M14 :

Bâtiments administratifs et scolaires

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

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

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

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

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

Installations et réseaux de voirie

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

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

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

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

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

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

La mise en place de ces recommandations présente trois avantages :

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

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

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

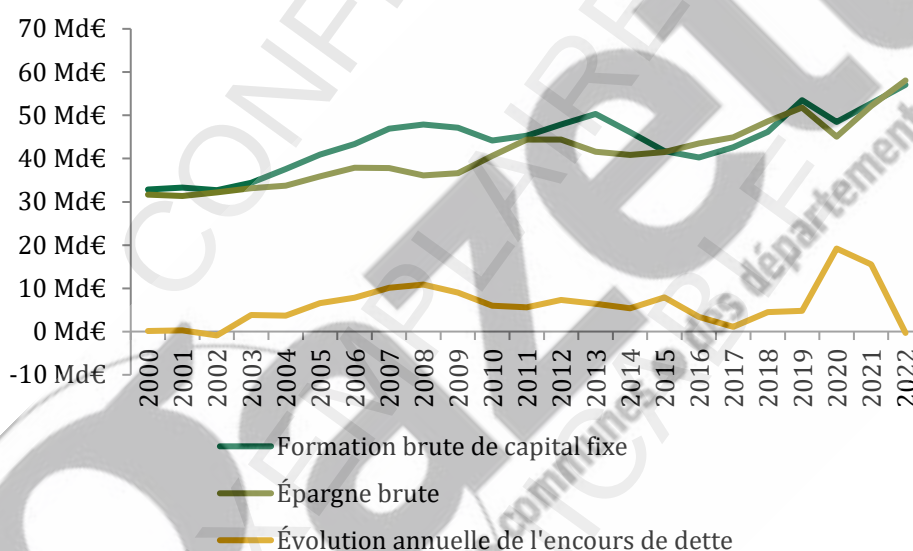
- ♦ **deuxièmement, elle encourage la réalisation d'investissements favorables à la transition écologique et à l'adaptation au changement climatique pour lesquels les incitations à investir des collectivités territoriales doivent être développées au regard de leurs gains sociaux ;**
- ♦ **troisièmement,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

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

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

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

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



Source : Insee, Comptes de la nation 2022.

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

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

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

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

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

Encadré 5 : Définition des indicateurs financiers

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

Source : Mission.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

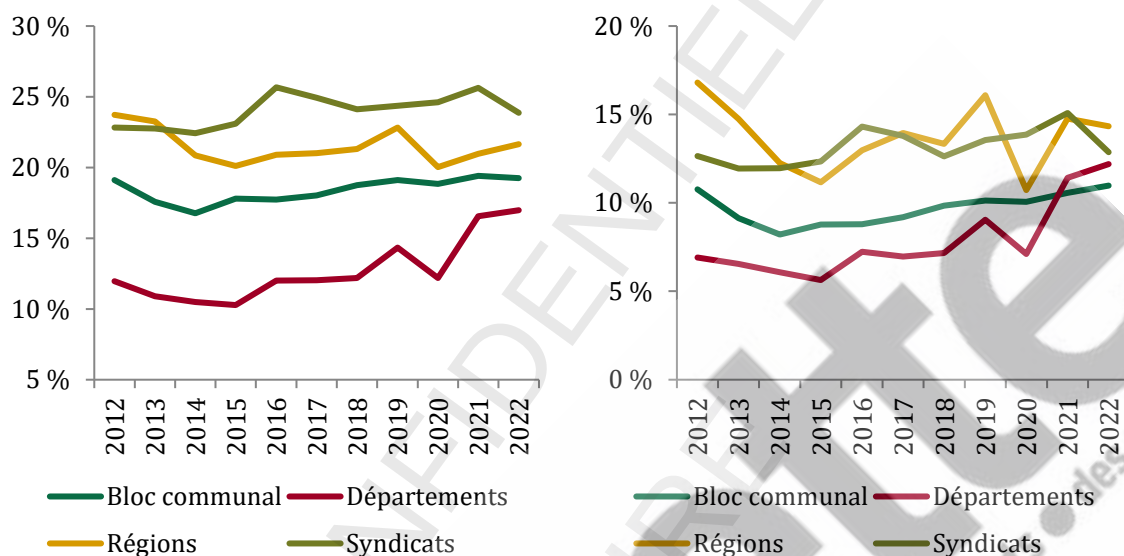
L'amélioration de la situation financière des syndicats est plus linéaire entre 2012 et 2021, mais leur situation financière se dégrade en 2022. Leur taux d'épargne brute passe de 22,8 % en 2012 à 25,6 % en 2021, mais diminue à 23,9 % en 2022. De même, leur capacité de désendettement s'améliore, passant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

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

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

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

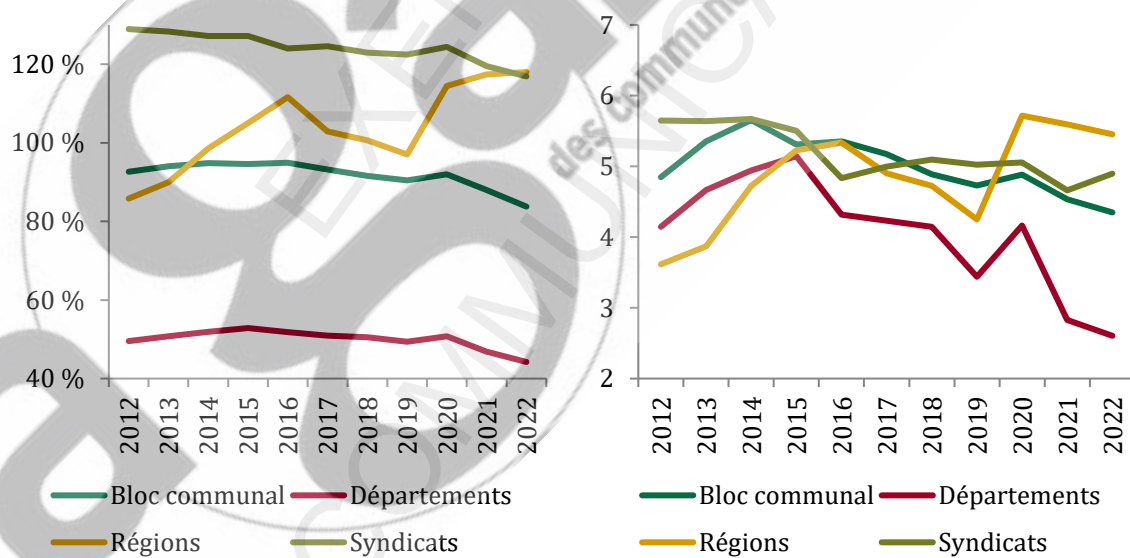
Graphique 3 : Évolution du taux d'épargne brute (gauche) et du taux d'épargne nette (droite) du bloc communal, des départements et des régions entre 2012 et 2022



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

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

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



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

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

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

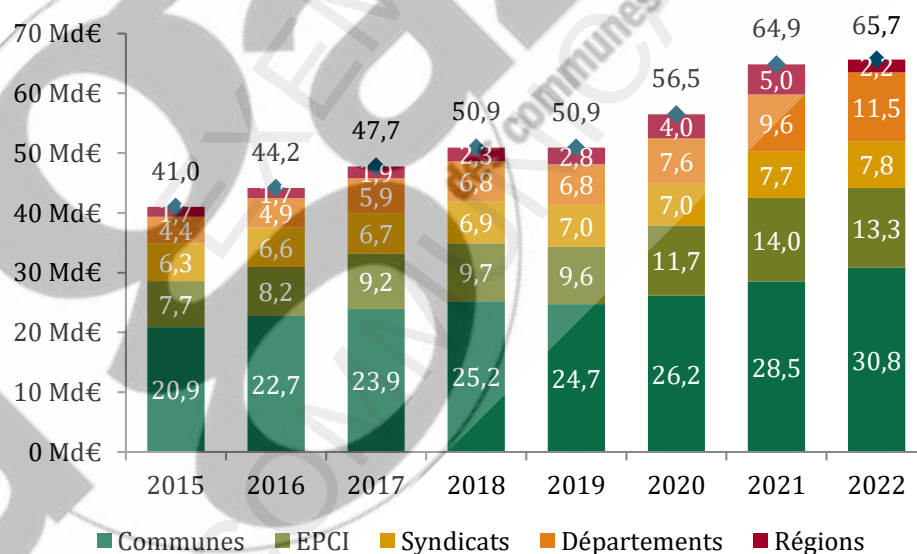
La trésorerie des collectivités a crû à un rythme soutenu entre 2015 et 2022, passant de 41,0 Md€ à 65,7 Md€ (cf. graphique 5), soit une croissance annuelle moyenne de 7 % par an. **La croissance de la trésorerie des collectivités a été la plus forte pendant les années 2020 et 2021 (+ 11 % et + 15 %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

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

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

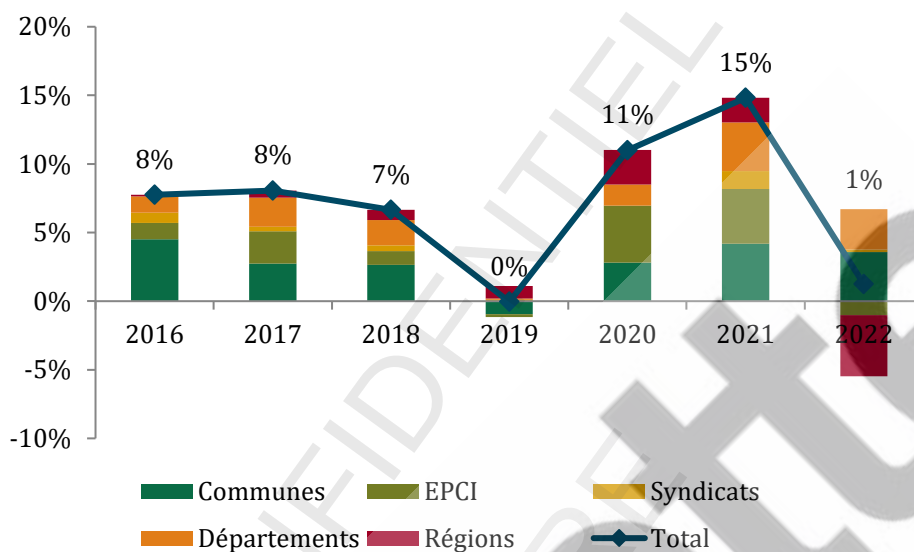
En 2022, le bloc communal, les syndicats et les départements couvrent une part importante de leurs dépenses totales à partir de leur trésorerie. Celle-ci représente respectivement 3,2 mois, 4,3 mois et 1,9 mois de dépenses d'investissement. Ce n'est pas le cas des régions, qui couvrent seulement 0,7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

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



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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

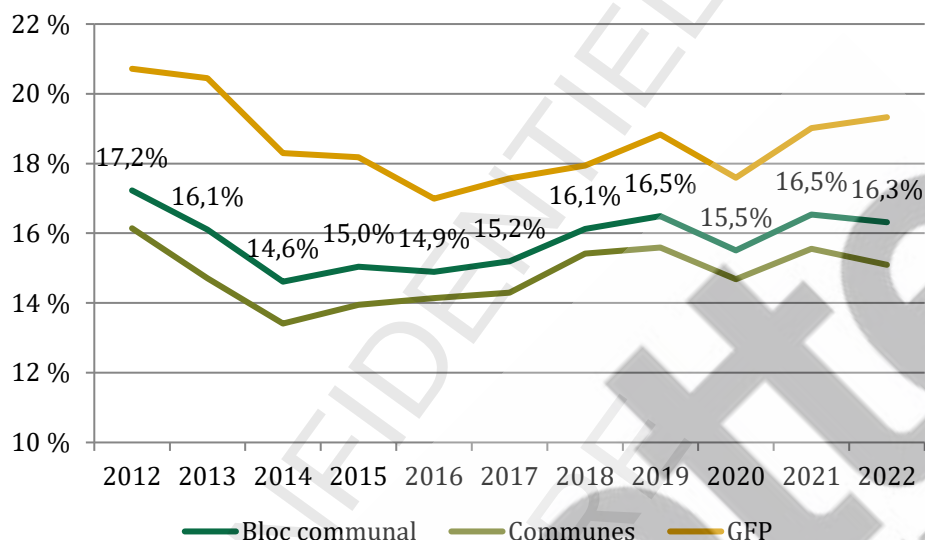
De plus, à la différence de l'indicateur retenu par la LPFP pour 2018 à 2022, la mission procède à l'analyse de la situation financière en consolidant budgets principaux et annexes.

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

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

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

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



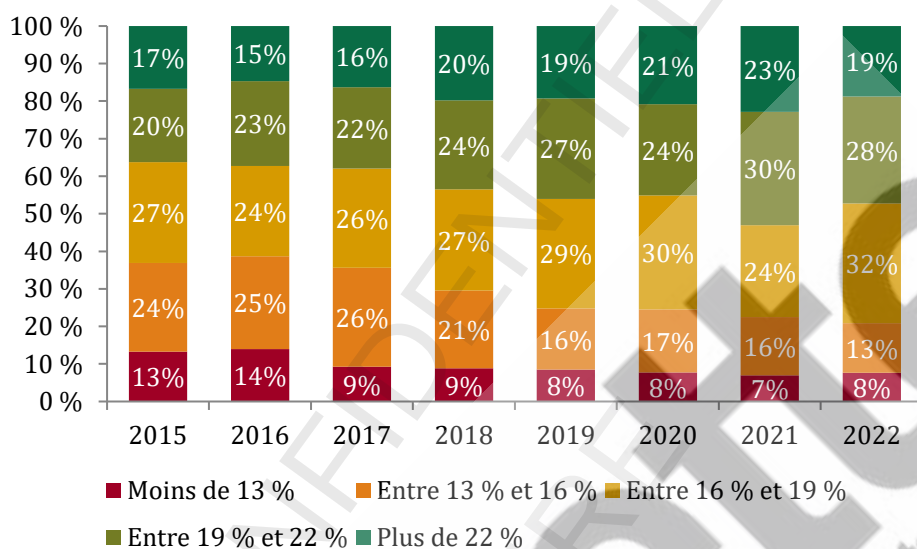
Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

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

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

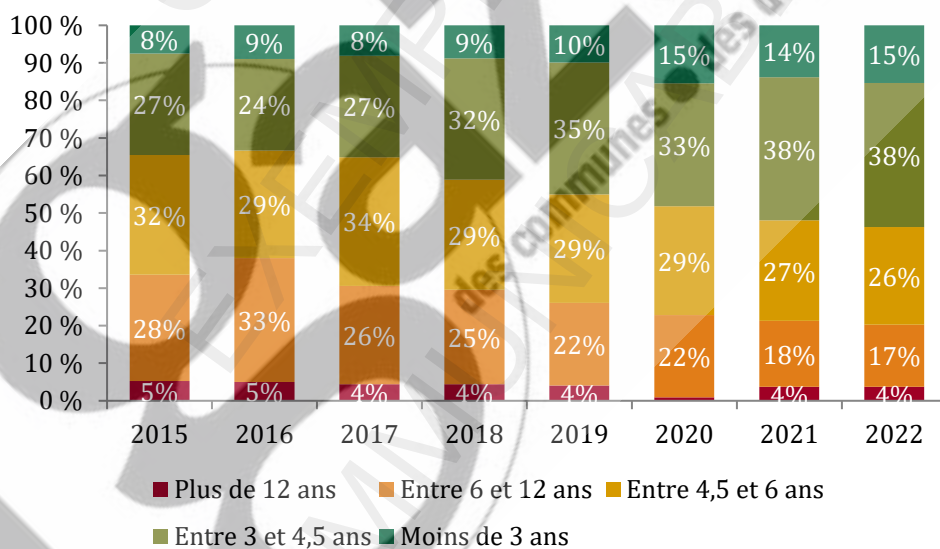
Le constat d'une amélioration de la situation financière du bloc communal entre 2015 et 2022 est aussi vérifié pour les collectivités les plus en difficultés. La part de la population vivant dans un bloc communal en difficulté au regard de leur niveau d'autofinancement est passée de 37 % à 21 % entre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

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



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

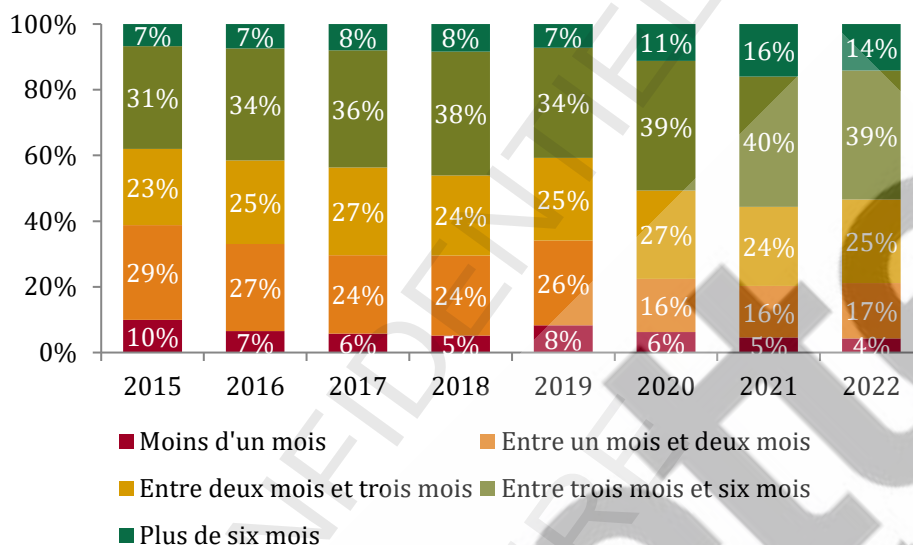
Graphique 9 : Évolution de la capacité de désendettement du bloc communal depuis 2015 pondérée par la population



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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Annexe I

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

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

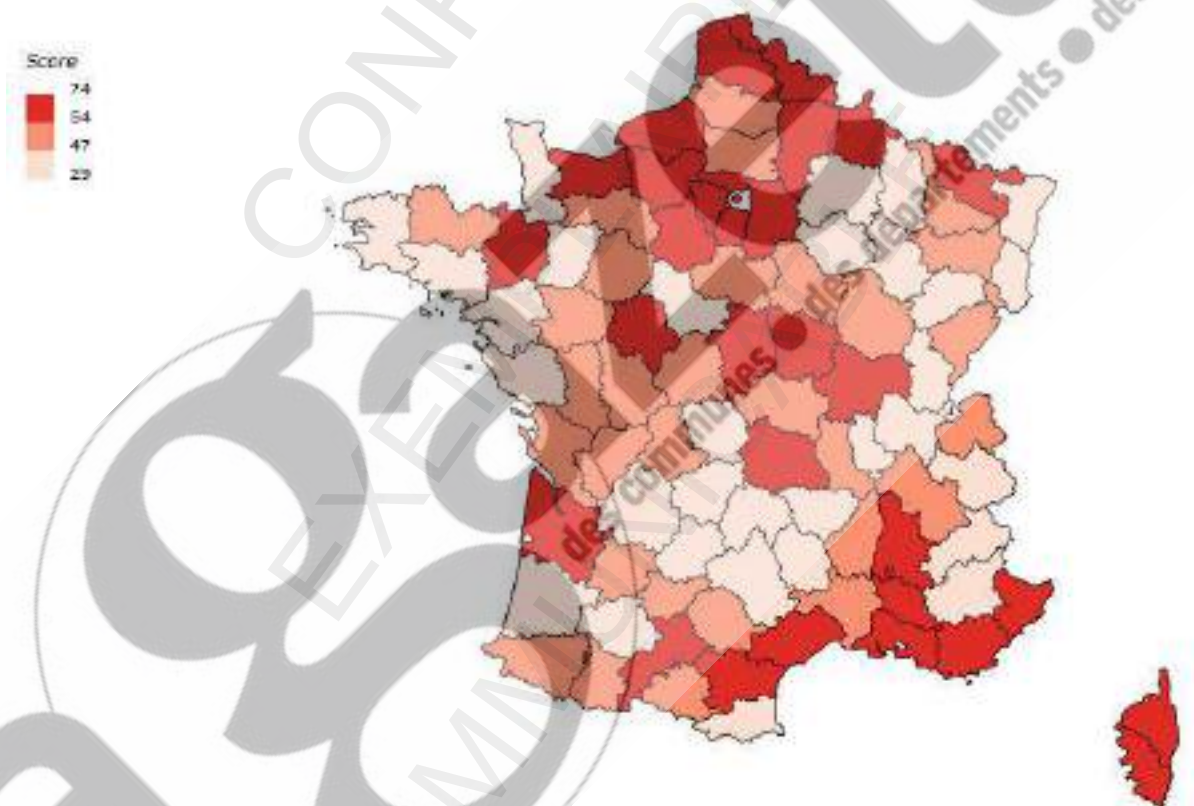
$$s_d = \left(\sum_{d=2017}^{2022} c_d - 1 \right) / 91 * 100$$

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

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

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

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

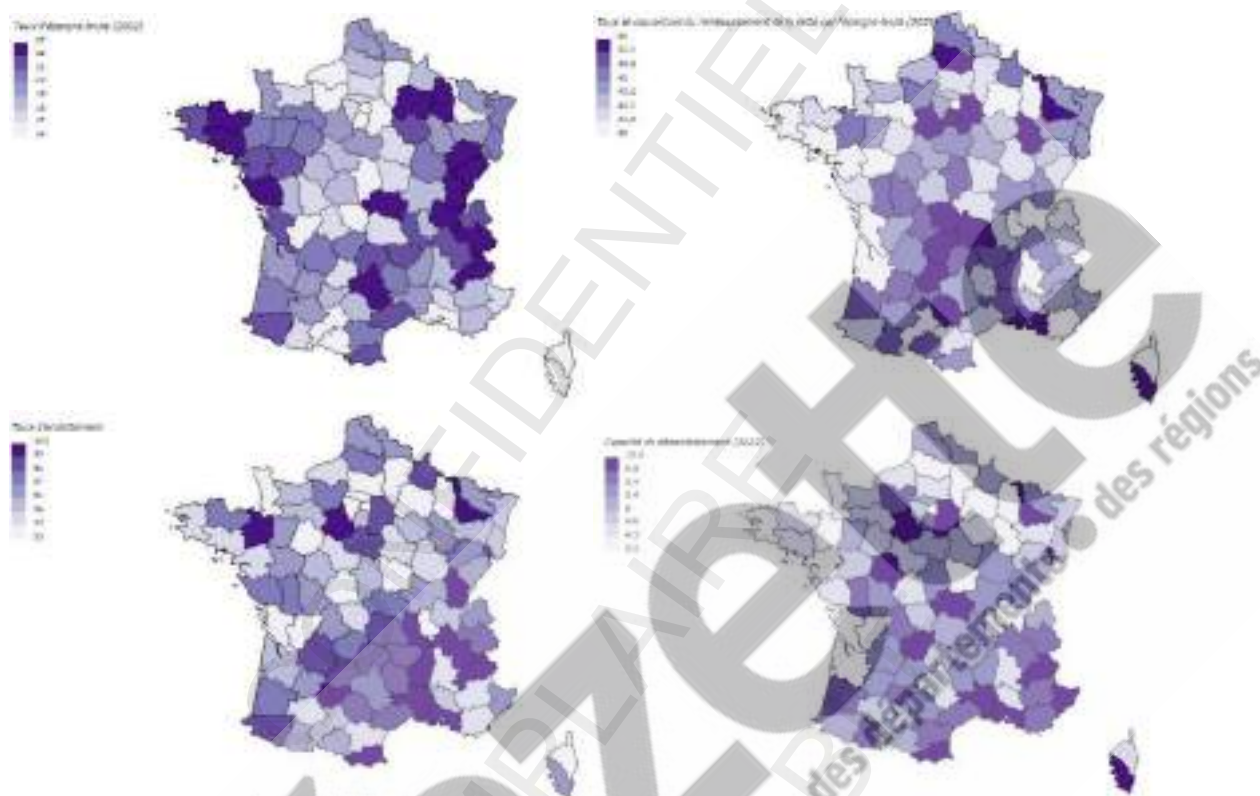


Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP) ; calculs mission.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

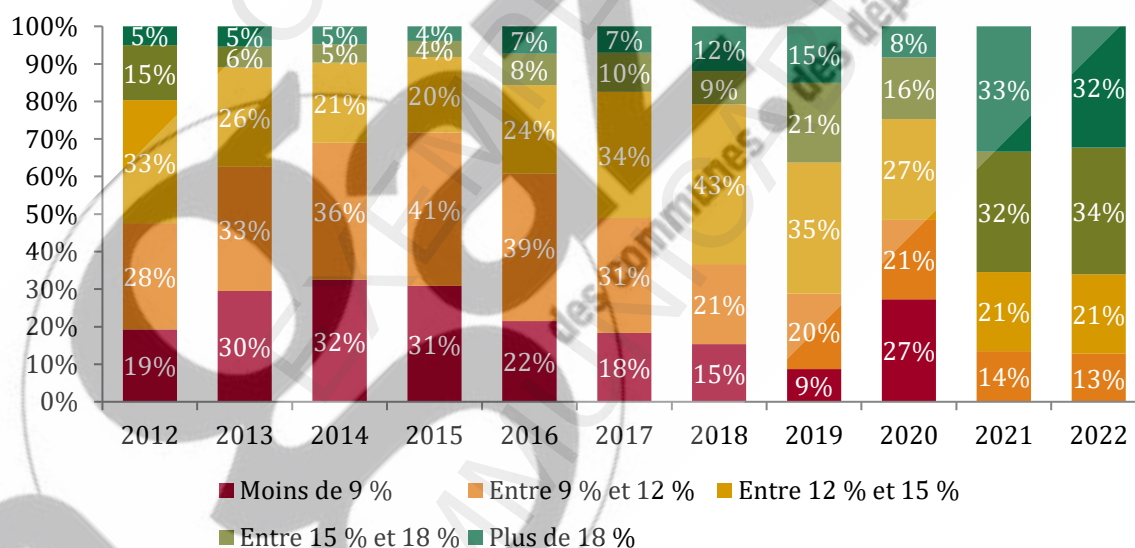
- ◆ un taux d'épargne brute inférieur à 12 % et une capacité de désendettement supérieure à 6 ans pour les départements « en difficulté » ;
- ◆ un taux d'épargne brute inférieur à 9 % et une capacité de désendettement supérieure à 9 ans pour les départements « très en difficulté ».

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

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

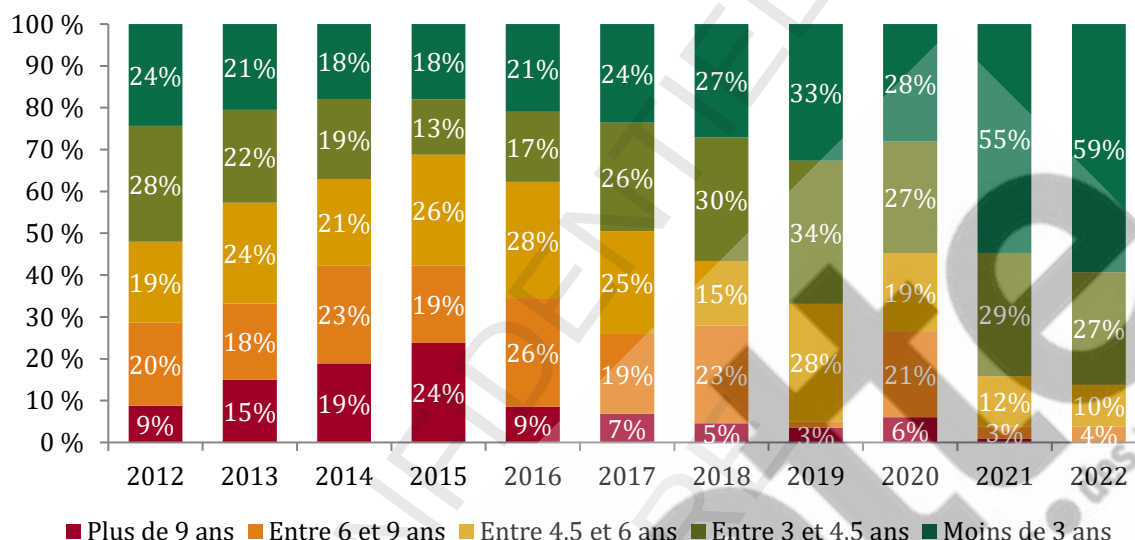
Les conséquences de l'épidémie de Covid-19 sur la situation financière des départements n'ont pas été durables. Malgré un pic de la part de la population vivant dans un département en difficulté d'autofinancement et d'endettement en 2020 (respectivement 48 % et 27 %), ces proportions sont plus faibles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

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



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

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



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

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

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

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

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

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

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

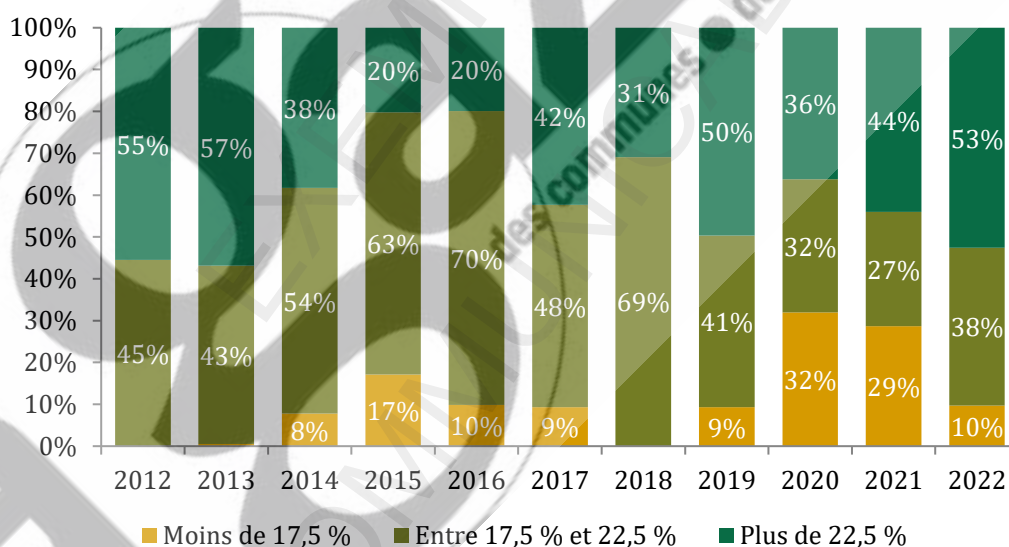
Pour les régions, les seuils correspondant aux niveaux « en difficulté » et « très en difficulté » en comparaison des autres régions concernant l'autofinancement et l'endettement sont définis à partir des seuils suivants :

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

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

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

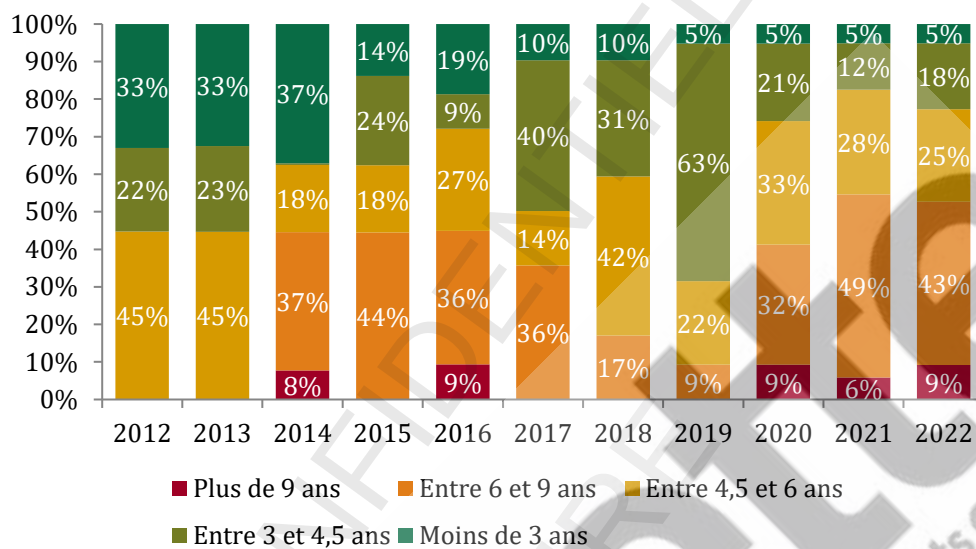
Graphique 15 : Évolution du taux d'épargne brute des régions depuis 2012 pondéré par la population



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

Annexe I

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



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

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

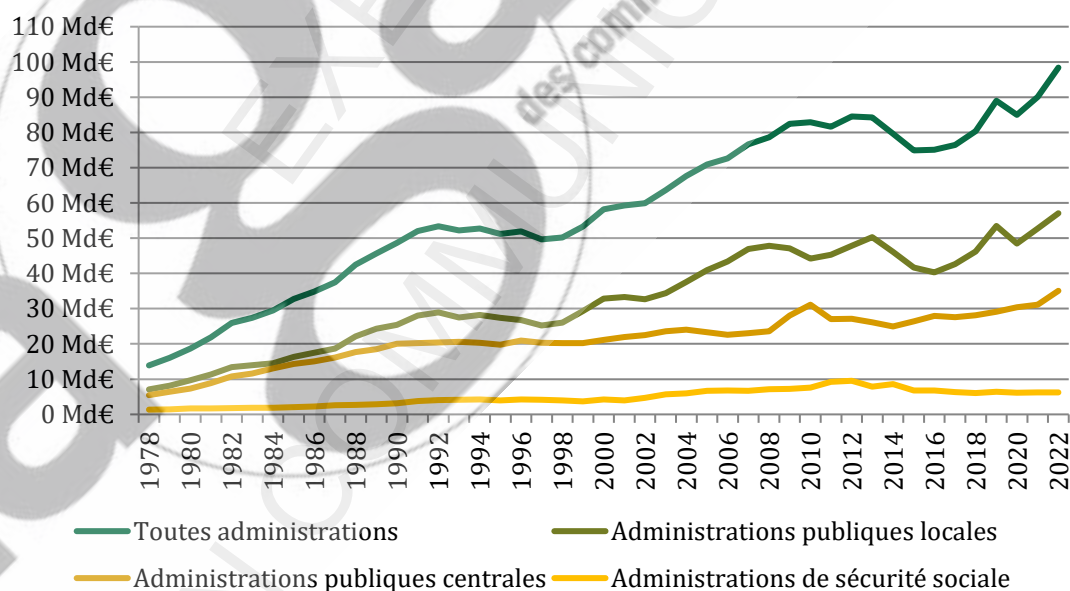
3.1. Les administrations publiques locales représentent, en 2022, 58 % de la formation brute de capital fixe publique, en augmentation tendancielle d'un point tous les six ans

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

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

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

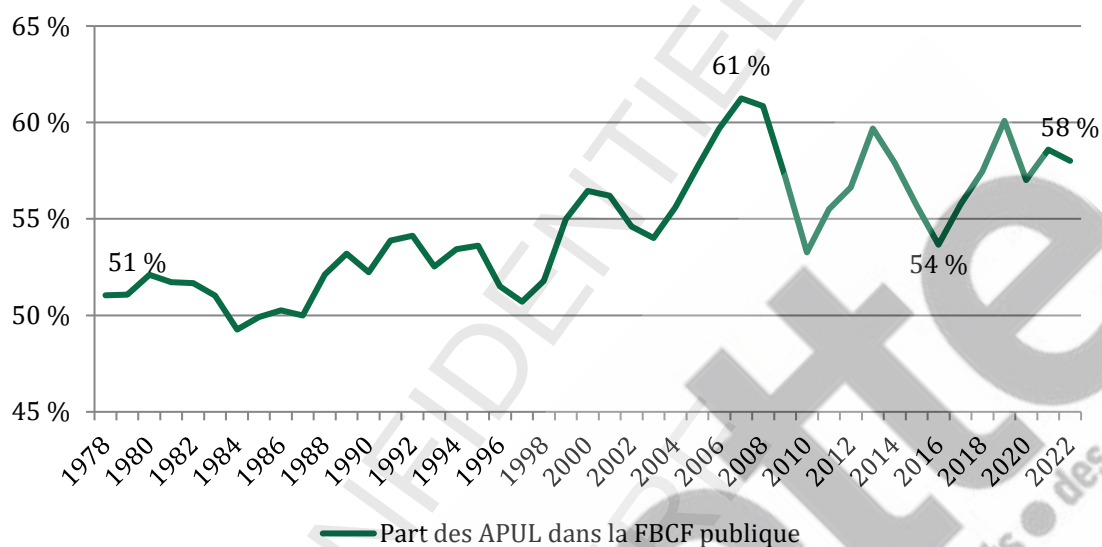
Graphique 17 : Évolution de la formation brute de capital fixe par types d'administrations publiques entre 1978 et 2022 (en Md€)



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

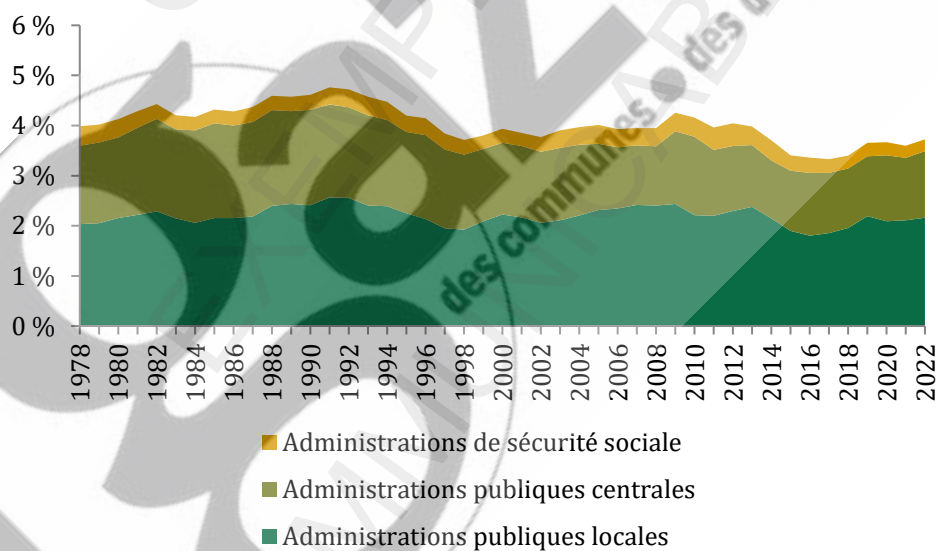
²⁵ La formation brute de capital fixe des administrations publiques inclut la défense.

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



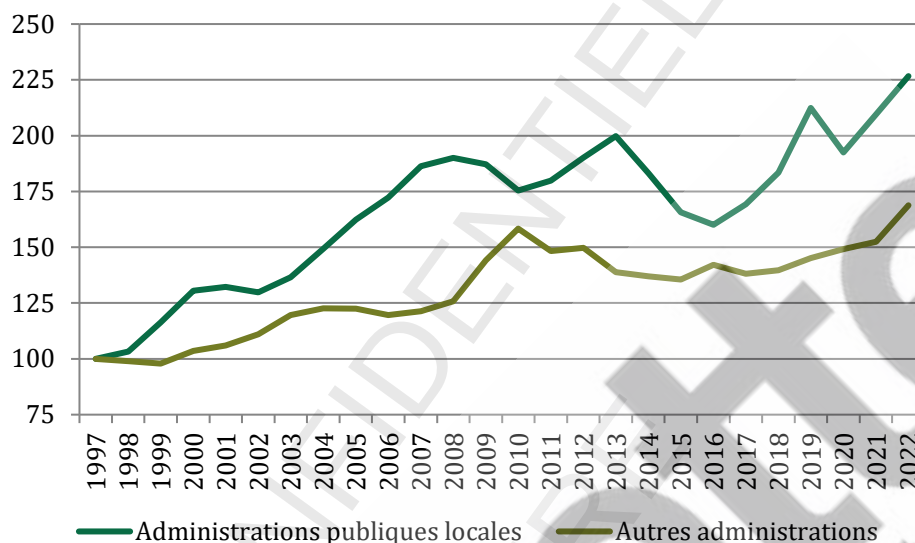
Source : Insee, Les comptes de la Nation en 2022.

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



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

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



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

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

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

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

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

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

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

Annexe I

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

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

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

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

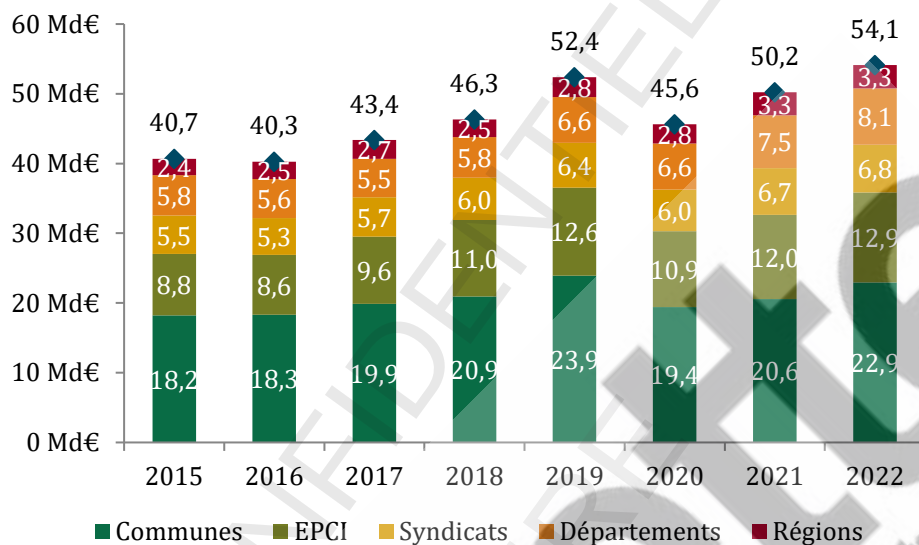
Source : OCDE, panorama des comptes nationaux.

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

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

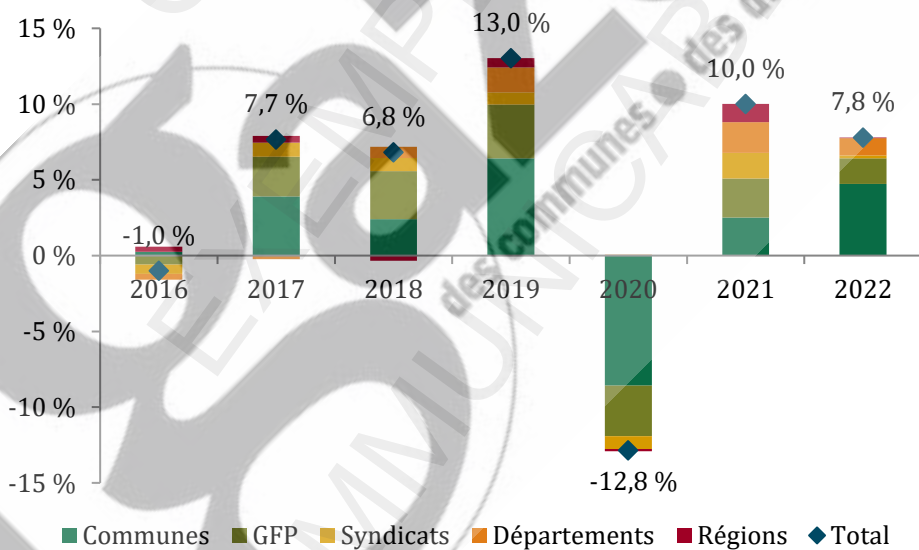
En 2022, les dépenses d'équipement des collectivités territoriales (hors outre-mer) ont représenté 54,1 Md€ (cf. graphique 21), en progression annuelle moyenne de 4,2 % depuis 2015 et de 5,0 % depuis 2016, à moment du cycle électoral similaire (cf. *infra*).

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



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

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



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

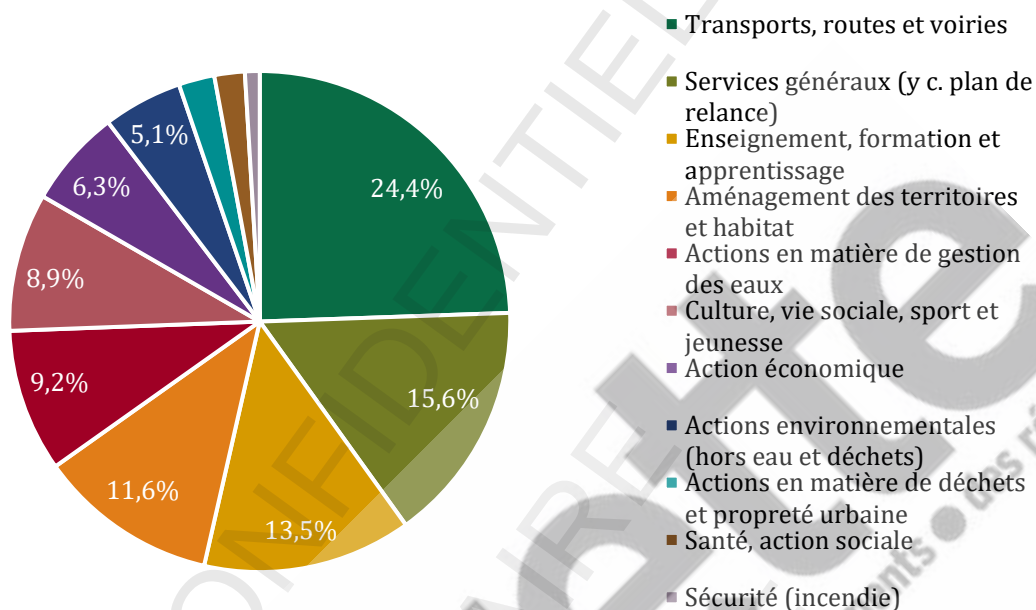
3.3. L'investissement des collectivités est diversifié, même si les transports (y compris la voirie) et les équipements scolaires pèsent pour 38 % de ces dépenses

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

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

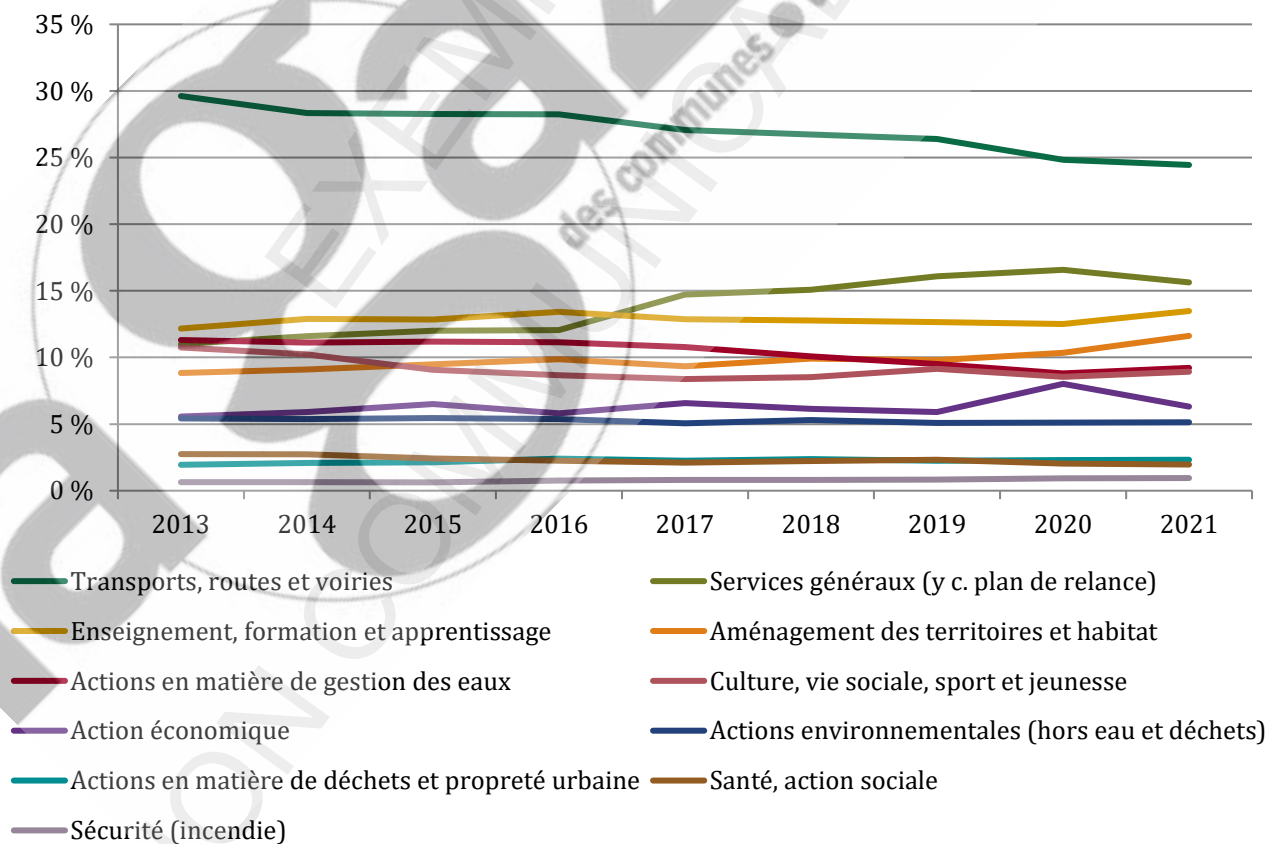
²⁷ Parmi ces dépenses, les dépenses d'administration générale représentent 4,9 Md€ en 2021, soit près de la moitié des dépenses d'investissement en services généraux et 7 % des dépenses d'investissement totales. Elles représentaient 4,0 Md€ en 2013 et 3,4 Md€ en 2015. Elles ont ainsi crû en moyenne de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

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



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

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

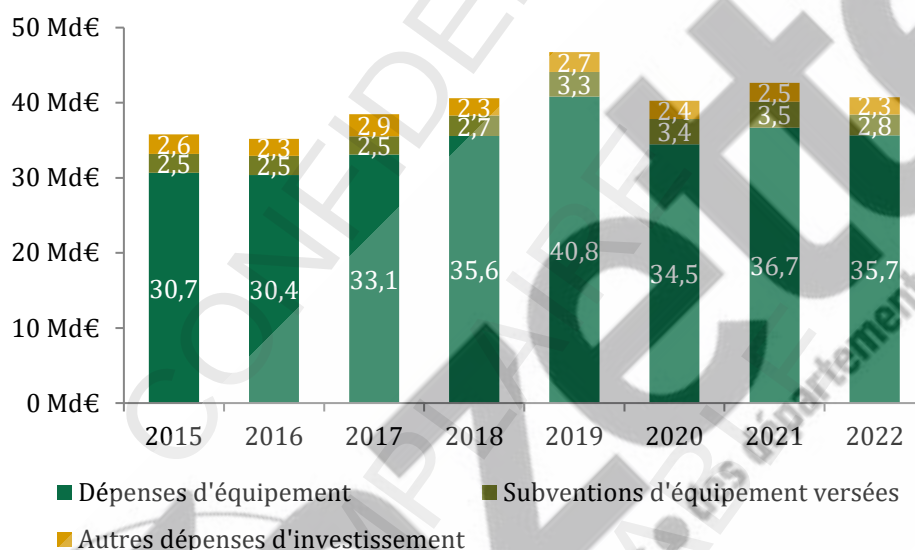


Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

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

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

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

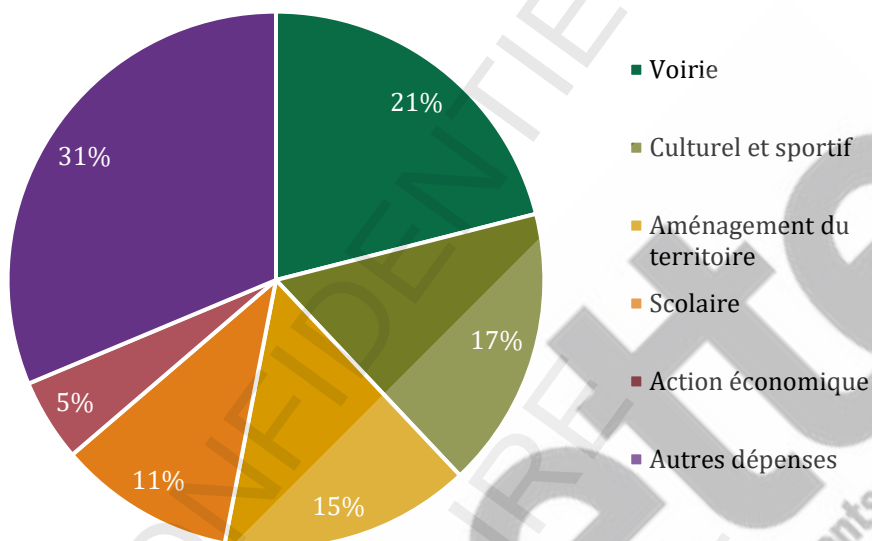


Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

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

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

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



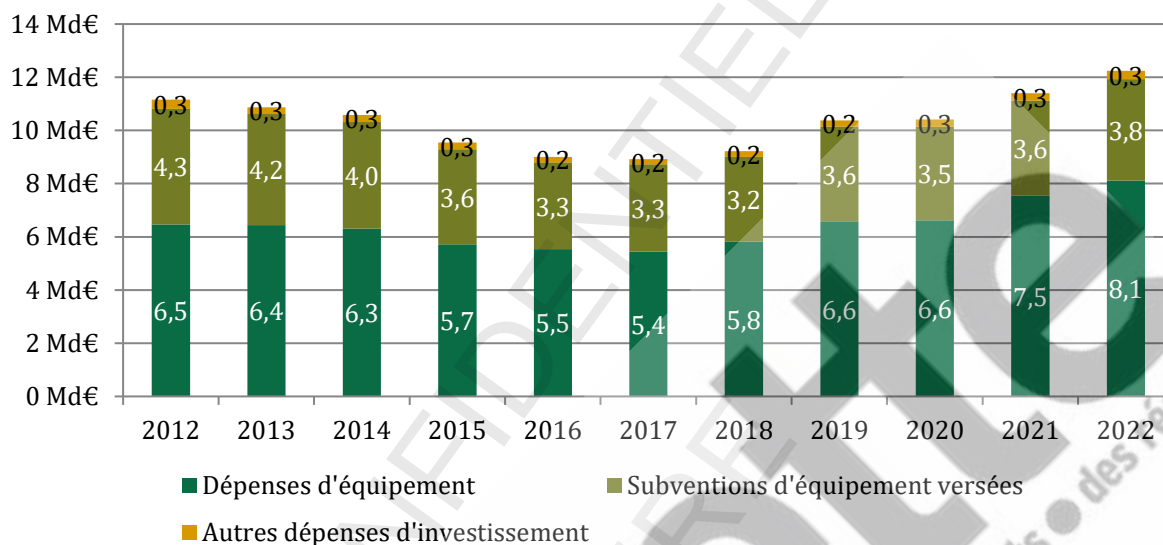
Source : Balances comptables croisées nature-fonction des collectivités territoriales (DGFIP).

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

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

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

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

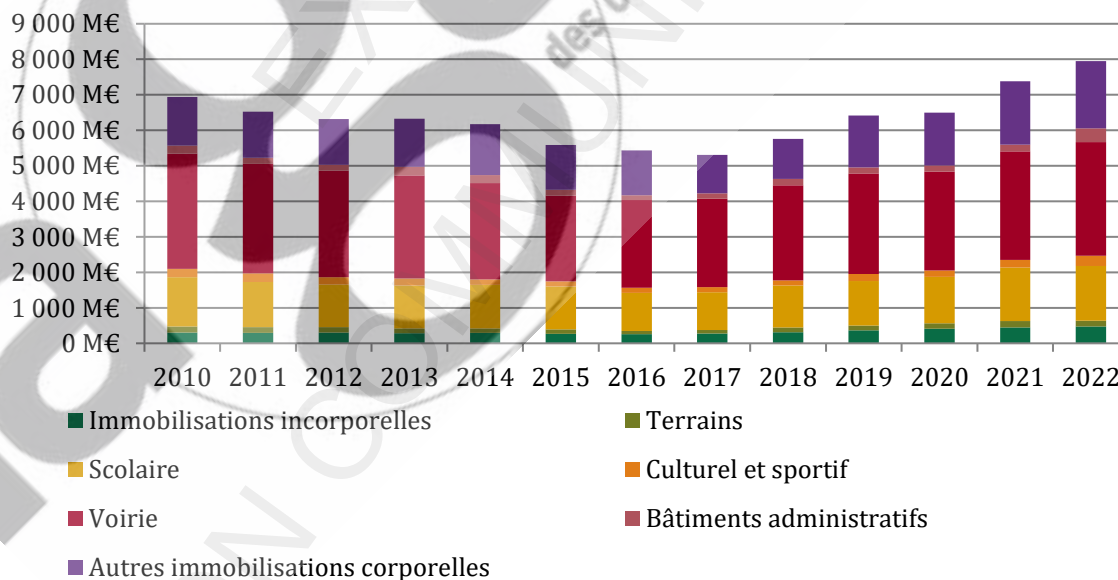


Source : DGFIP ; OFGL.

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

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

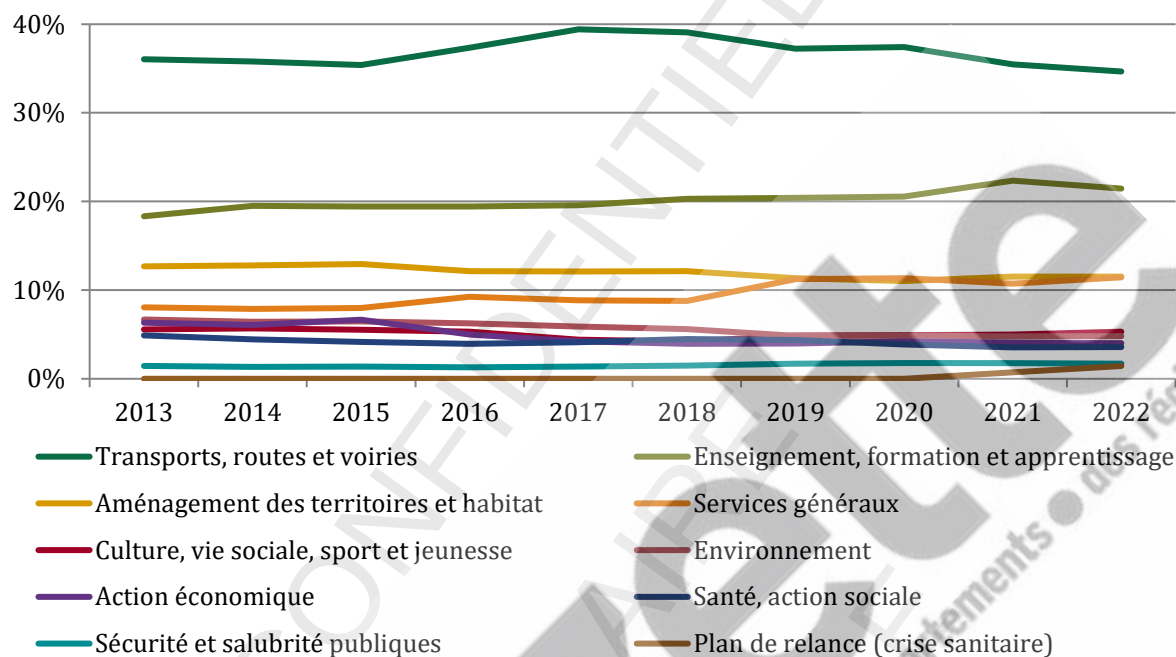
Graphique 28 : Évolution des dépenses d'équipement des départements entre 2010 et 2022



Source : Balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

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

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



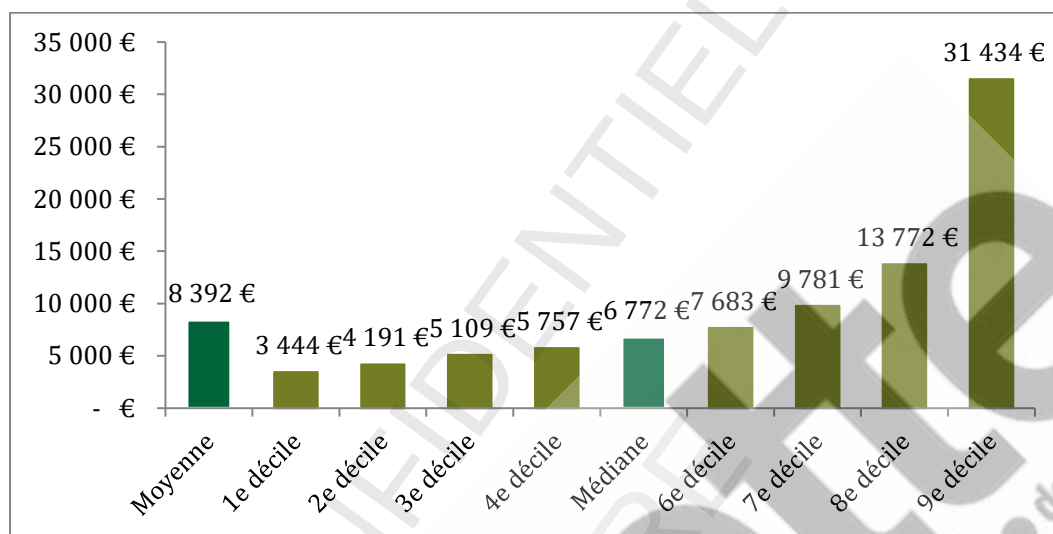
Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

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

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

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

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

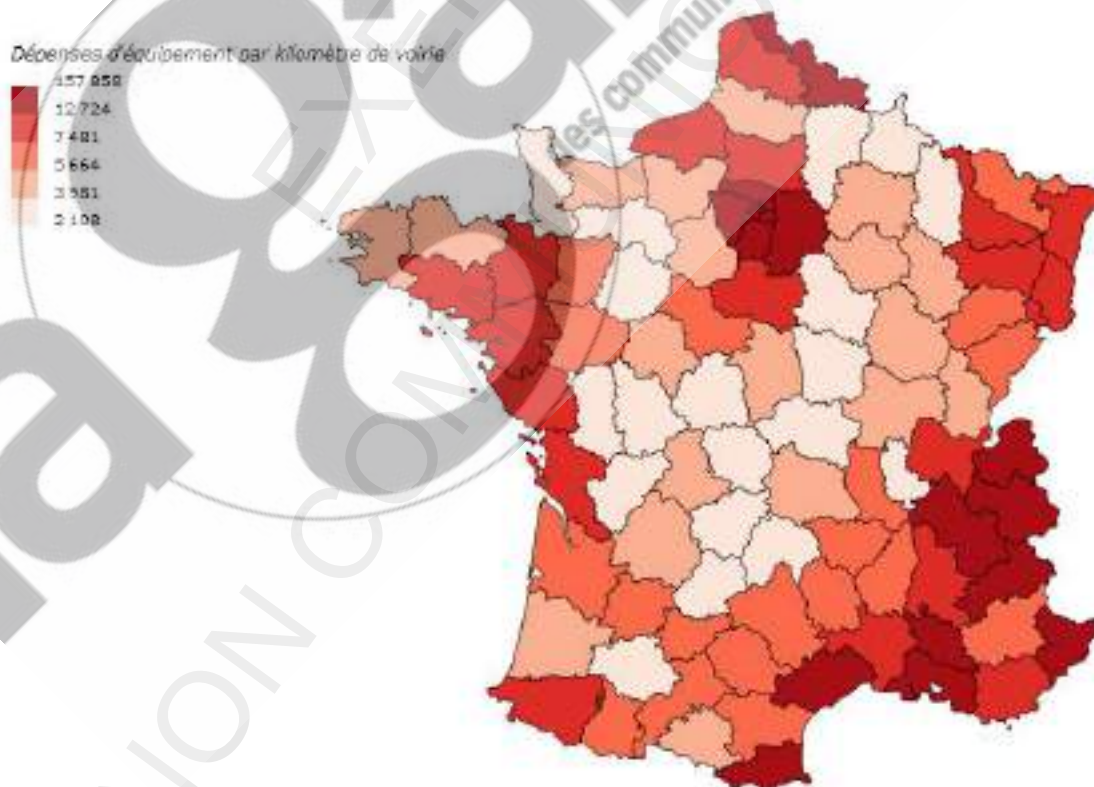


Source : OFGL.

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

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

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



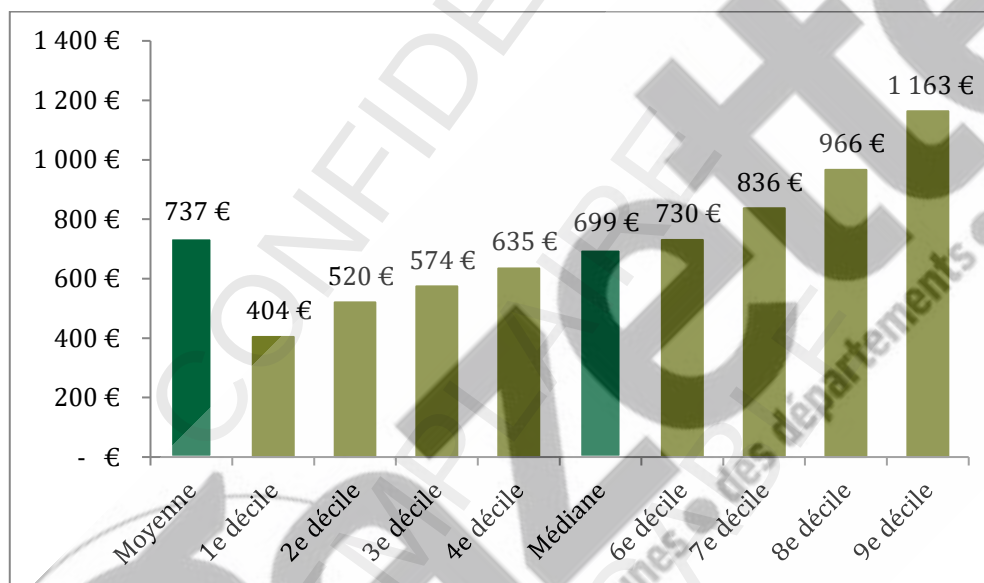
Source : OFGL.

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

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

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

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

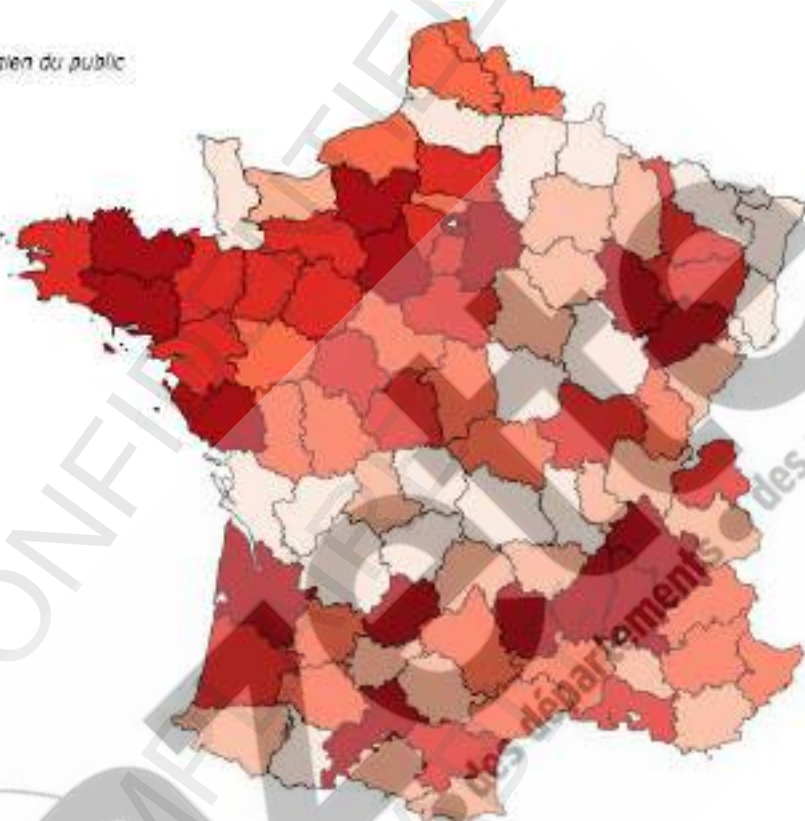


Source : OFGL.

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

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

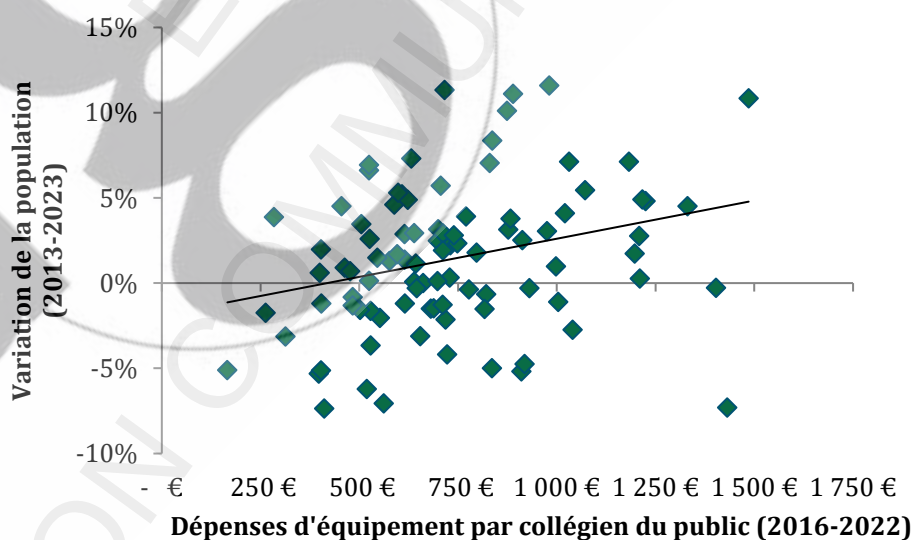
Graphique 33 : Carte des dépenses d'équipement annuelles moyennes dans les collèges par collégiens entre 2016 et 2022



Source : OFGL.

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

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



Source : OFGL ; Insee.

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

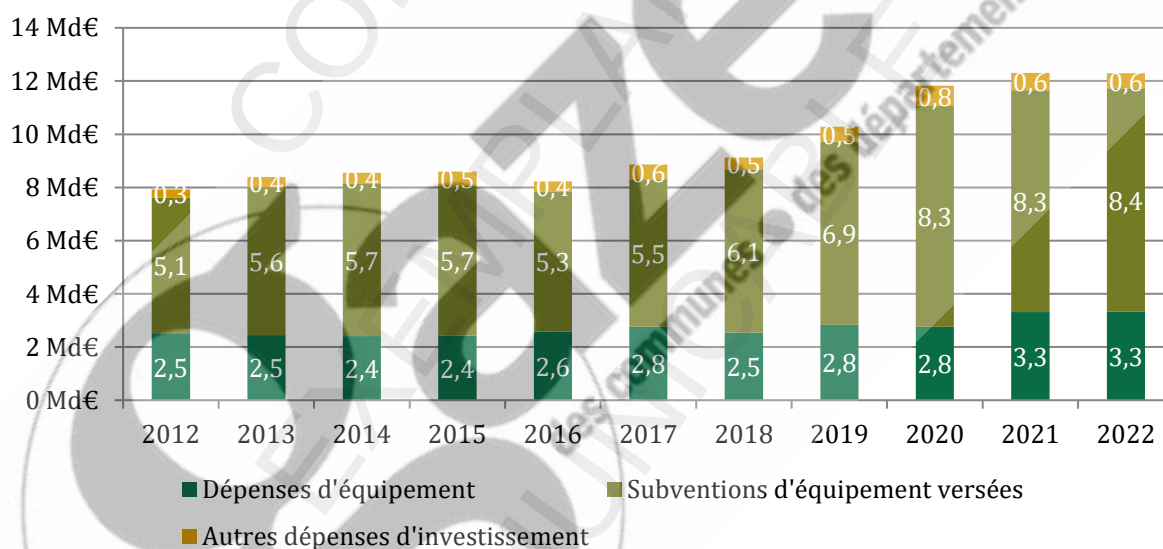
3.3.3. Les régions agissent comme maître d'ouvrage sur les lycées et subventionnent les transports ferroviaires et l'activité économique

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

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

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

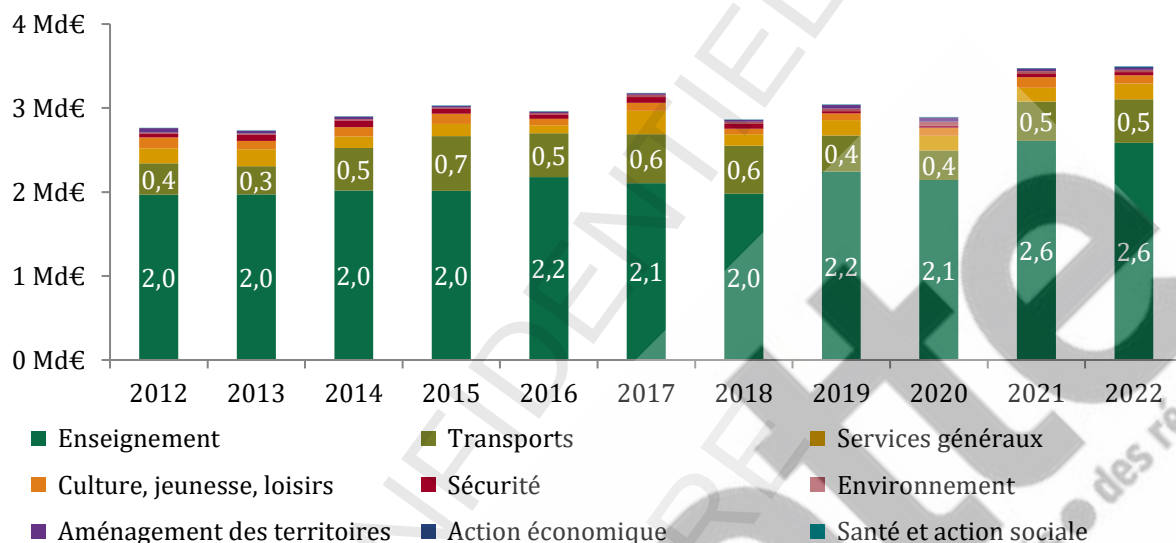
Graphique 35 : Évolution des dépenses d'investissement des régions entre 2012 et 2022



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

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

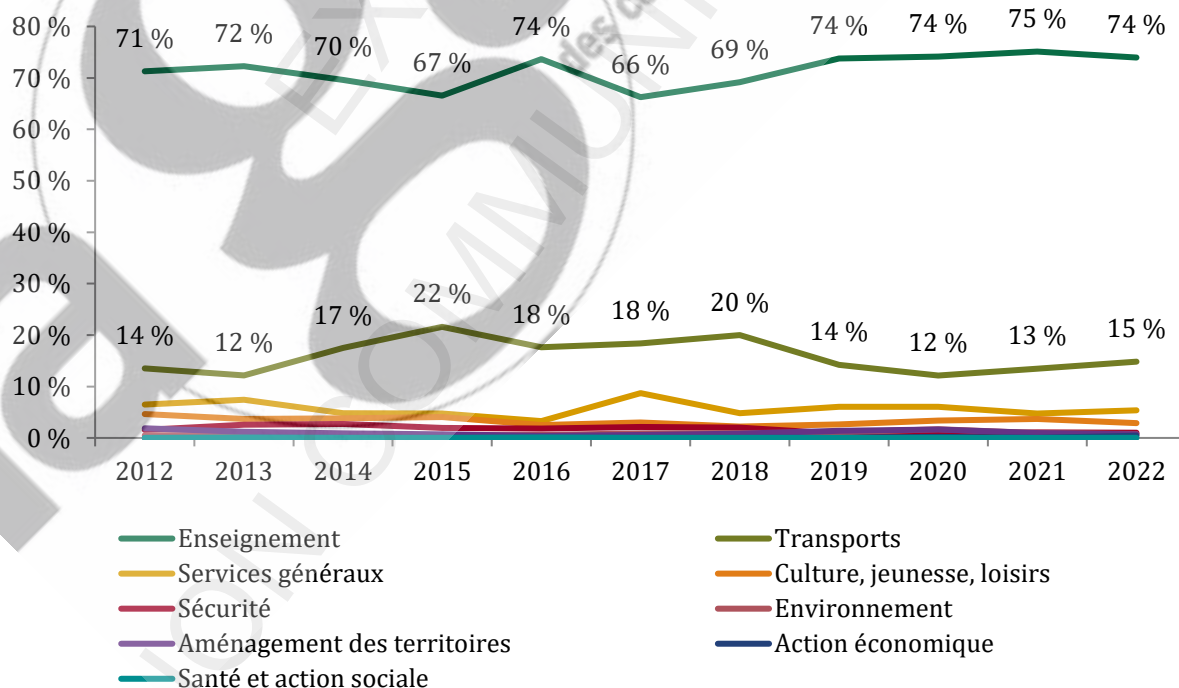
Graphique 36 : Évolution des dépenses d'équipement des régions par catégorie fonctionnelle entre 2012 et 2022 (en Md€)



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

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

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



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

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

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

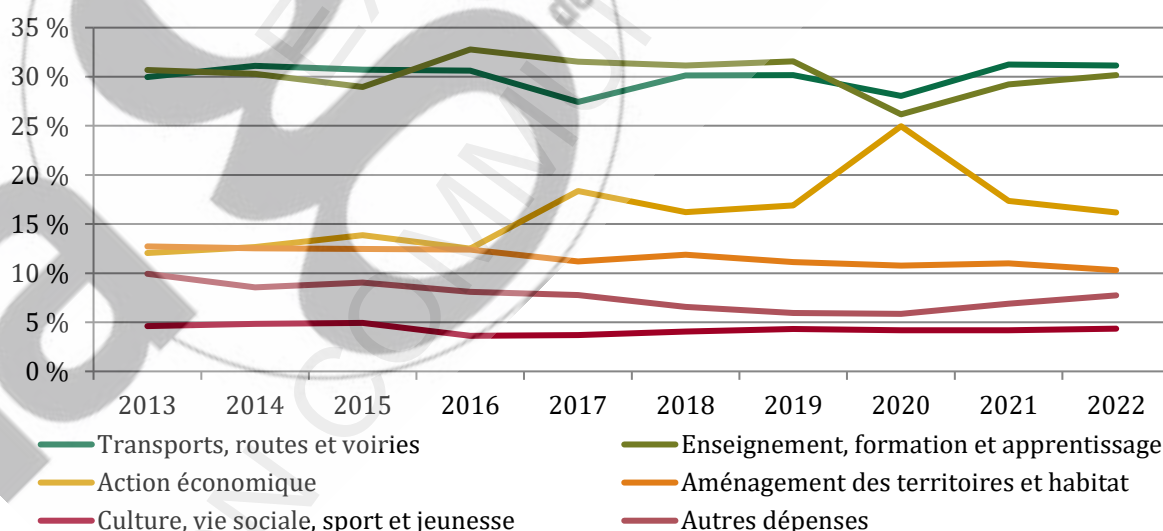
Les dépenses relatives à l'enseignement, à la formation et à l'apprentissage représentent 30,2 % des dépenses d'investissement des régions, en baisse de 0,5 point depuis 2013. Les dépenses relatives à l'enseignement du second degré, principalement les bâtiments des lycées, représentent 23,7 % des dépenses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

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

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

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

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



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

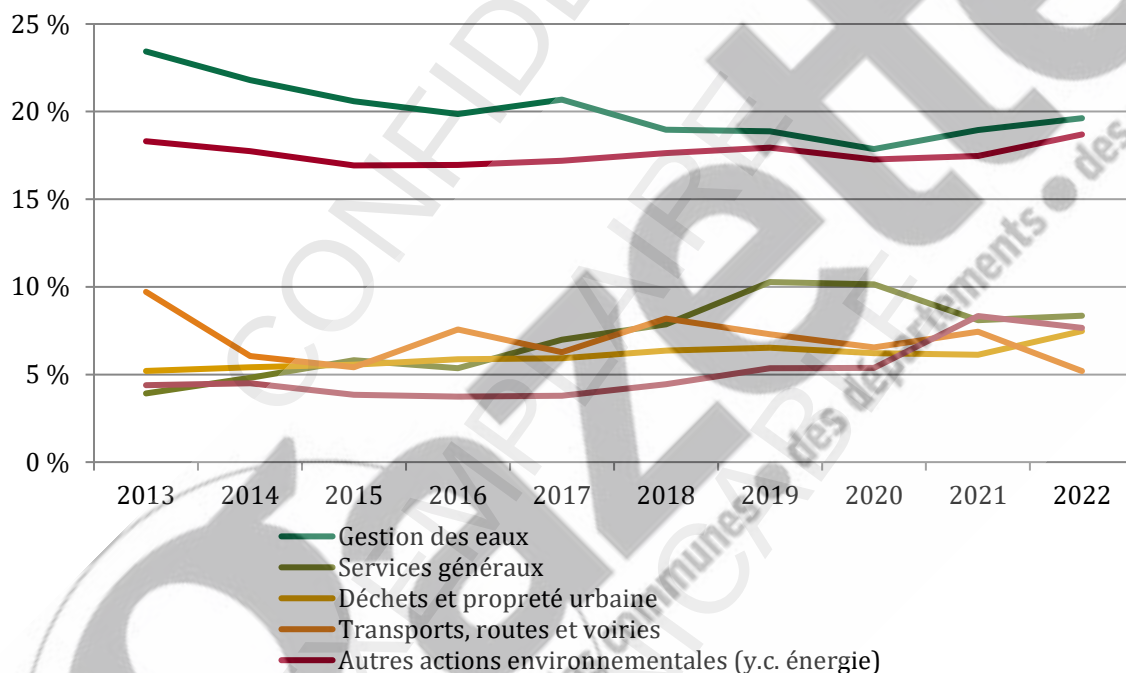
Champ : Budgets principaux, y compris outre-mer.

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

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

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

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



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

Champ : Budgets principaux, y compris outre-mer.

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

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

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

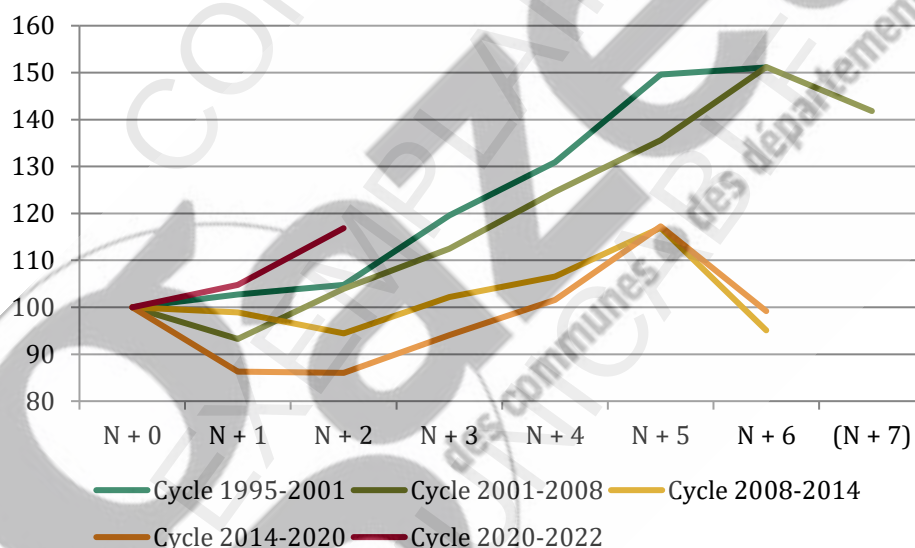
³⁰ Insee (2019), « Le cycle des élections municipales : Quels effets sur l'investissement public, l'emploi et la production ? ».

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

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

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

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



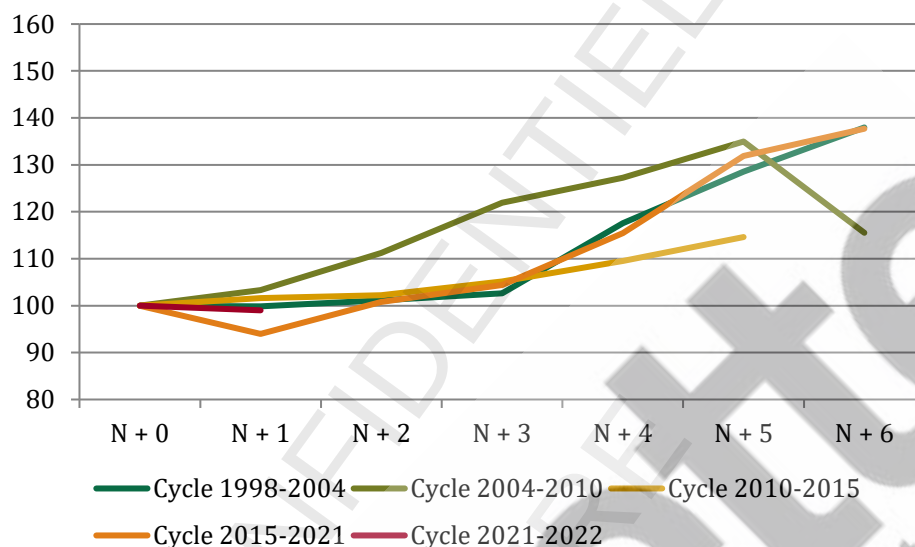
Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Champ : Budgets principaux uniquement.

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

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

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

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

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

Champ : Budgets principaux uniquement.

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

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

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

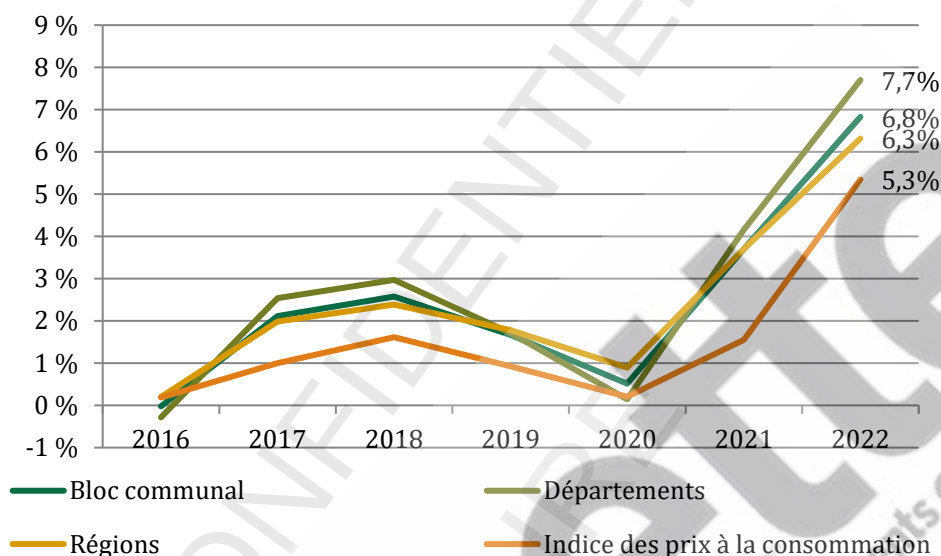
Les différences d'évolution de l'indice des coûts des dépenses d'équipement entre les strates de collectivités territoriales sont le seul fait de la structure différente de leurs dépenses d'équipement. Ainsi, pour les départements, dont les dépenses dans la construction, de voiries et de réseaux représentent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

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

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

Source : Insee.

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



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

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

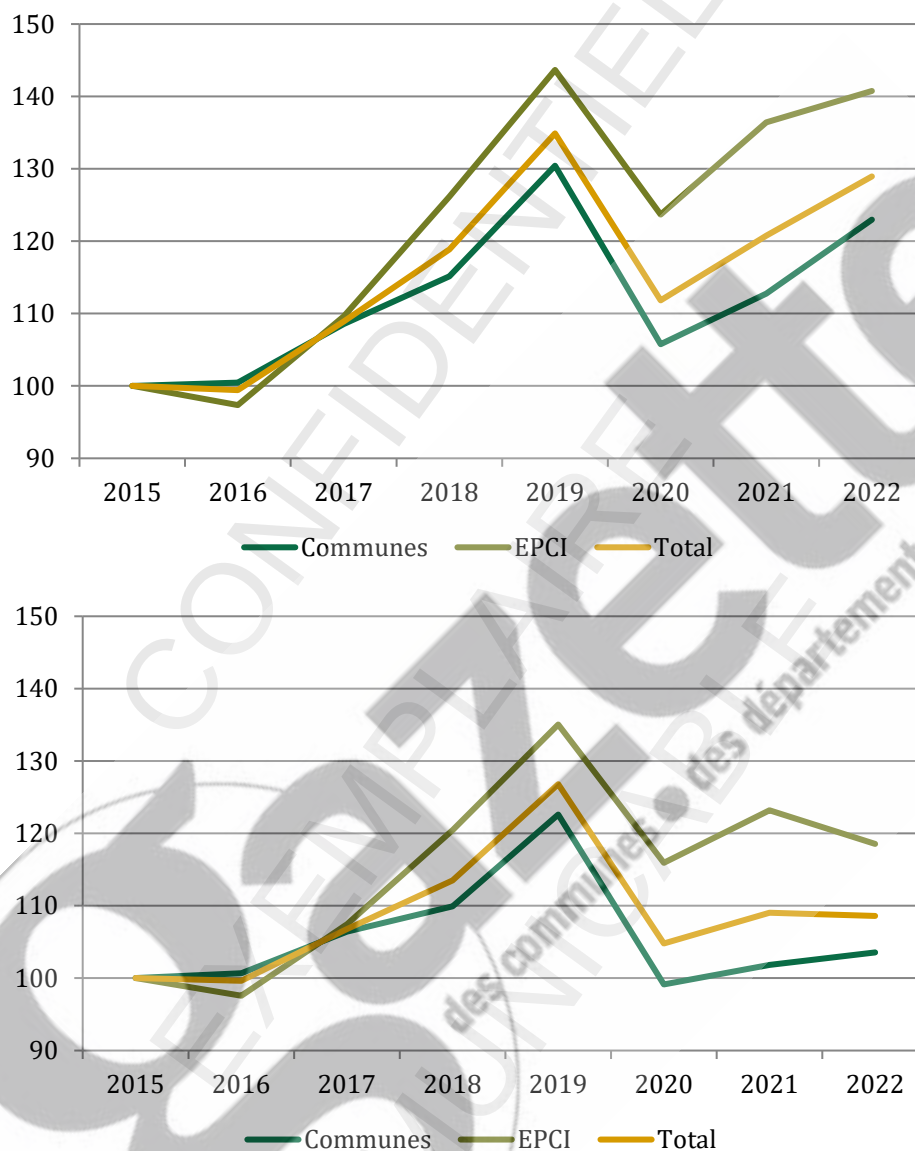
En revanche, les évolutions en euros courants et en euros constants divergent pour les années 2021 et surtout 2022. Ainsi, après la diminution importante des dépenses d'équipement en 2020 (-17,1 % en valeur pour le bloc communal, -18,9 % pour les communes et -13,9 % pour les EPCI) :

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

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

Annexe I

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



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

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

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

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

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

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

Source : OFGL ; Insee ; Mission.

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

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

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

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

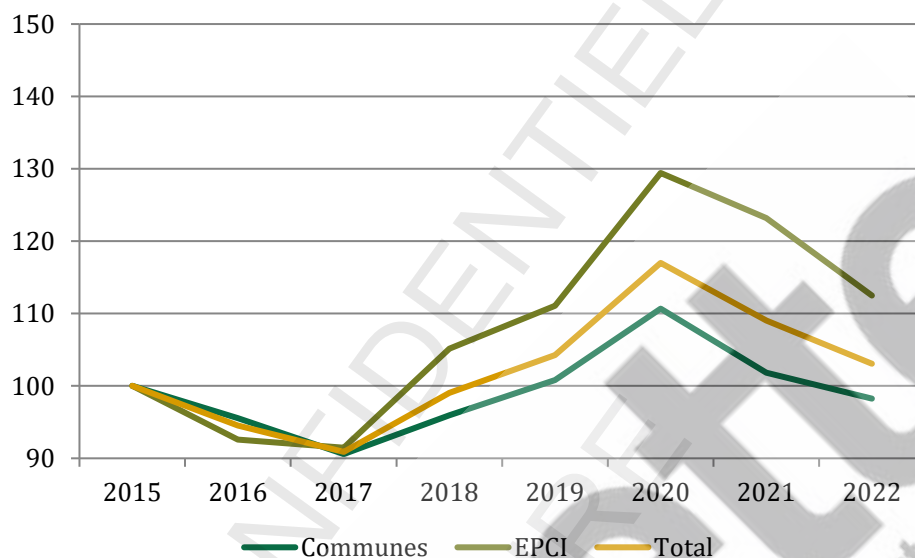
Tableau 15 : Décomposition de l'évolution entre 2019 et 2022 des dépenses d'équipement du bloc communal entre l'effet de la neutralisation de la hausse des prix et l'effet de la neutralisation de la position dans le cycle électoral

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Source : Données comptables DGFIP retraitées par l'OFGL.

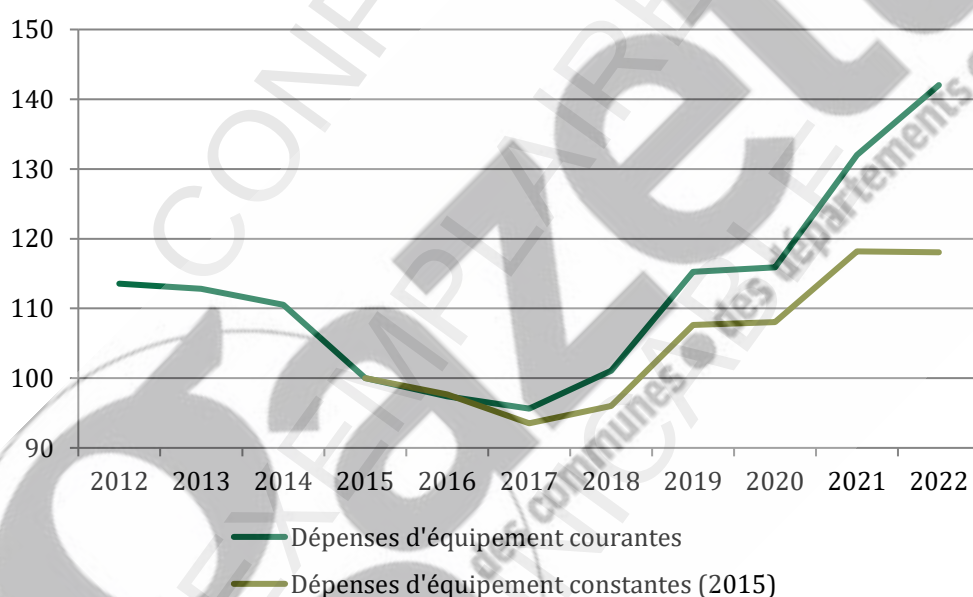
Source : Mission.

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

Comme pour le bloc communal, la hausse des dépenses d'équipement des départements et régions est pour partie une conséquence de la hausse du niveau des prix.

Entre 2016 et 2022, pour les départements, la croissance des dépenses d'équipement est de 46 % en euros courants et de 21 % en euros constants (cf. graphique 45). Parallèlement, pour les régions, la croissance en euros courants sur la période est de 33 % et de 12 % en euros constants (cf. graphique 46). Même en tenant compte de la hausse du niveau des prix, les dépenses d'équipement sont donc en augmentation entre 2016 et 2022.

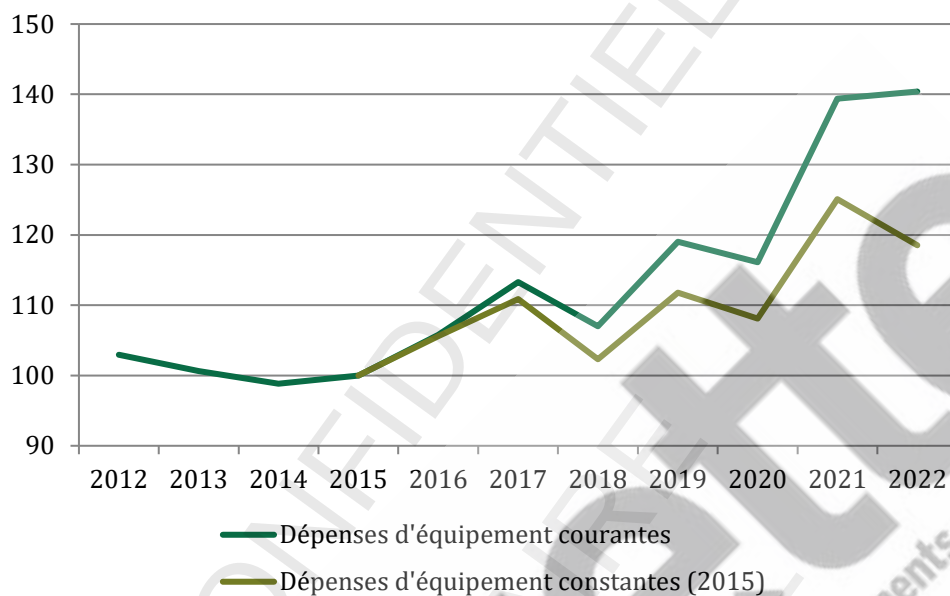
Graphique 45 : Évolution des dépenses d'équipement des départements en euros courants et en euros constants de 2015 (base 100 2015)



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

Champ : Départements hors métropole de Lyon, Rhône et Paris.

Graphique 46 : Évolution des dépenses d'équipement des régions en euros courants et en euros constants de 2015 (base 100 2015)



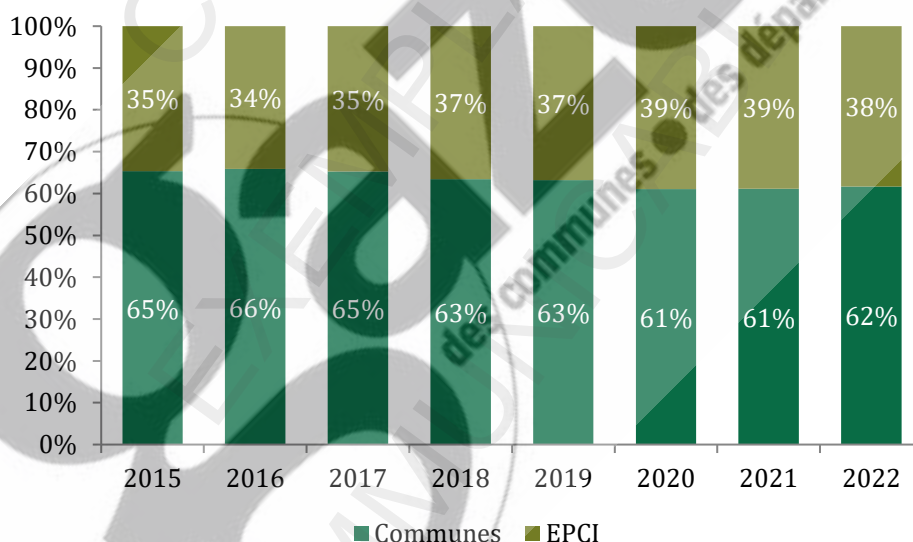
Source : Données comptables DGFIP retraitées par l'OFGL ; indicateur d'évolution des coûts des dépenses d'équipement construit par l'OFGL et complété par la mission.

4. La mutualisation au niveau de l'EPCI des dépenses d'équipement du bloc communal ne progresse plus, alors qu'une augmentation de la mutualisation favorise l'investissement

4.1. La part des EPCI dans les dépenses d'équipement du bloc communal est de 38 % et ne progresse plus depuis 2020

Les dépenses d'équipement du bloc communal sont encore pour l'essentiel le fait des communes et la part des groupements à fiscalité propre dans les dépenses d'équipement du bloc communal progresse lentement. La part des EPCI à fiscalité propre dans les dépenses d'équipement du bloc communal est de 38 % en 2022. Cette part est stable depuis 2018 (+1 point), après une progression de 3 points entre 2016 et 2018, lorsqu'elle est passée de 34 % à 37 % (cf. graphique 47). Cette faible progression des groupements à fiscalité propre dans les dépenses d'équipement n'est pas cohérente avec l'objectif de la loi NOTRe³³ d'un « *accompagne[ment] de l'intégration intercommunale* », d'une « *augment[ation] des synergies* » et de la réalisation d'« *économies d'échelle* » grâce aux transferts de compétence aux intercommunalités à fiscalité propre³⁴.

Graphique 47 : Répartition des dépenses d'équipement du bloc communal entre communes et GFP entre 2015 et 2022



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

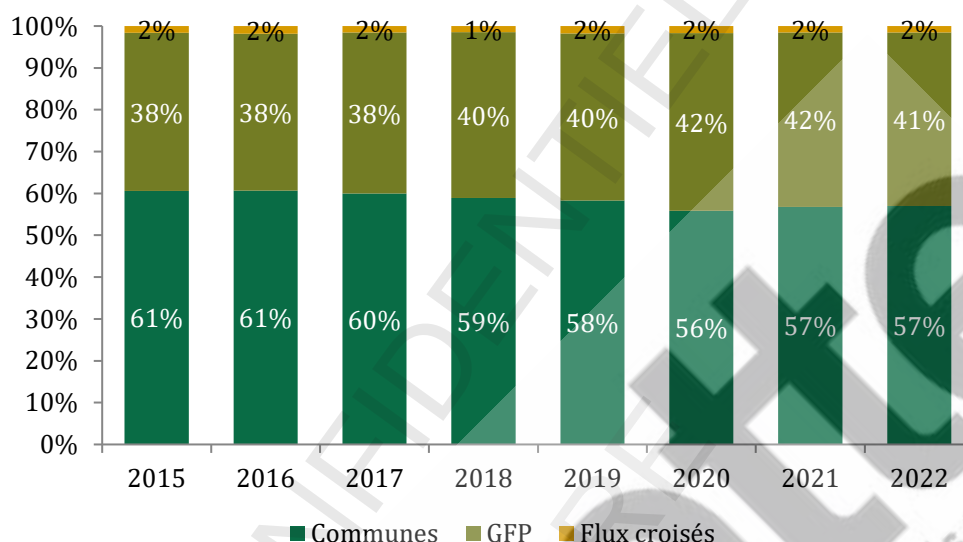
Champ : 27 blocs communaux sur 1 254 manquant dans les données consolidées 2022 de l'OFGL. Le choix a été fait de les exclure pour l'ensemble des années afin de préserver la cohérence de l'analyse. Parmi les blocs communaux manquants figure la métropole du Grand Paris, il a été choisi en conséquence d'exclure les EPT de la base de données.

De la même façon, la part des GFP dans les investissements (hors remboursement de dette) est passée de 38 % en 2015 à 42 % en 2020, avant de diminuer à 41 % en 2022 (cf. graphique 48).

³³ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dont l'acronyme est loi NOTRe.

³⁴ Étude d'impact du 17 juin 2014 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, p. 33.

Graphique 48 : Répartition des dépenses d'investissement (hors remboursement de dette) du bloc communal entre communes et GFP entre 2015 et 2022



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

Champ : 27 blocs communaux sur 1 254 manquent dans les données consolidées 2022 de l'OFGL. Le choix a été fait de les exclure pour l'ensemble des années afin de préserver la cohérence de l'analyse. Parmi les blocs communaux manquants figure la métropole du Grand Paris, il a été choisi en conséquence d'exclure les EPT de la base de données.

La progression de la part des groupements à fiscalité propre dans les dépenses d'équipement du bloc communal s'est accompagnée d'une diminution du nombre d'EPCI, particulièrement notable entre 2016 et 2017 (-38,6 %, cf. tableau 17). Il en résulte qu'en moyenne un EPCI dépensait en équipement 4,1 M€ en 2015 contre 10,3 M€ en 2022.

Tableau 17 : Évolution du nombre d'EPCI et du nombre moyen de communes membres entre 2015 et 2023

Indicateur	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre d'EPCI (France)	2 133	2 062	1 266	1 263	1 258	1 254	1 253	1 254	1 254
Évolution du nombre d'EPCI en France métropolitaine (en %)	N.A.	-3,3 %	-38,6 %	-0,2 %	-0,4 %	-0,3 %	-0,1 %	+ 0,1 %	0,0 %
Nombre moyen de communes par EPCI	17,1	17,4	27,9	28,0	27,8	27,9	27,9	27,8	27,8
Dépenses d'équipement moyennes par EPCI (en M€)	4,1	4,2	7,6	8,7	10,0	8,7	9,6	10,3	N.D.

Source : Liste et composition des EPCI à fiscalité propre : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/liste-et-composition-des-epci-fiscalite-propre>.

4.2. L'EPCI est majoritaire dans les dépenses d'équipement au sein des métropoles et des communautés urbaines, mais stagne à 25 % depuis 2015 dans les communautés de communes

Les EPCI diffèrent significativement au regard de leurs compétences exercées, du nombre de communes membres, de la population moyenne et *in fine* de leurs dépenses d'équipement suivant leur nature juridique (cf. tableau 24).

Tableau 18 : Caractéristiques des EPCI par nature juridique en 2023

Indicateurs	Communautés de communes	Communautés d'agglomération	Communautés urbaines	Métropoles
Nombre	992	227	14	22
Nombre moyen de communes par EPCI	26,0	33,1	47,1	44,1
Population moyenne par EPCI	22 075	105 003	224 716	898 377
Dépenses d'équipement moyennes (en 2022), en M€	2,8	19,1	67,8	234,6

Source : Liste et composition des EPCI à fiscalité propre : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/liste-et-composition-des-epci-fiscalite-propre>.

Champ : Métropoles : y compris métropole de Lyon.

La progression de la part des GFP dans les dépenses d'équipement du bloc communal est hétérogène suivant la nature juridique du GFP. La progression a été plus rapide pour les GFP les plus peuplés et déjà en 2015 les plus intégrés. Ainsi, dans les communautés de communes, cette part est restée stable entre 2015 et 2022, passant de 24 % à 25 % (cf. graphique 49). À l'inverse, dans les communautés urbaines et les métropoles, elle est passée de respectivement 42 % à 55 % et de 52 % à 58 %. Le GFP y représente en conséquence une part majoritaire des dépenses d'équipement du bloc communal.

La faible progression de la part des communautés de communes et des communautés d'agglomération dans les dépenses d'équipement entre 2015 et 2022 est constatée dans un contexte où les compétences obligatoires de ces EPCI ont été étendues par la loi NOTRe, notamment en matière de développement économique, de promotion du tourisme³⁵, d'urbanisme, d'aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage (en 2017), de gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations (en 2018) et de collecte et traitement des déchets ménagers (en 2020)³⁶. Le transfert des compétences relatives à l'eau et à l'assainissement, prévues initialement au 1^{er} janvier 2020, a été repoussé au 1^{er} janvier 2026³⁷ pour les communautés de communes.

Le caractère hétérogène de cette évolution est cohérent avec la littérature économique. Frère *et al.* (2011)³⁸ et Frère *et al.* (2014)³⁹ montrent ainsi, à partir de données sur les collectivités du bloc communal entre 1994 à 2003 :

- ♦ que le transfert de compétences aux EPCI ne conduit pas à une diminution des dépenses publiques municipales et ne conduit donc pas à des économies budgétaires ;

³⁵ La loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne a néanmoins disposé que les communes touristiques érigées en stations classées de tourisme « peuvent décider, par délibération et après avis de l'organe délibérant de la communauté de communes, de conserver ou de retrouver exercice de la compétence " promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ". » Les communes touristiques qui ne bénéficient pas de ce classement peuvent « demander à retrouver l'exercice » de cette compétence.

³⁶ Article L. 5214-16 du CGCT pour les communautés de communes et article L. 5216-5 du CGCT pour les communautés d'agglomération.

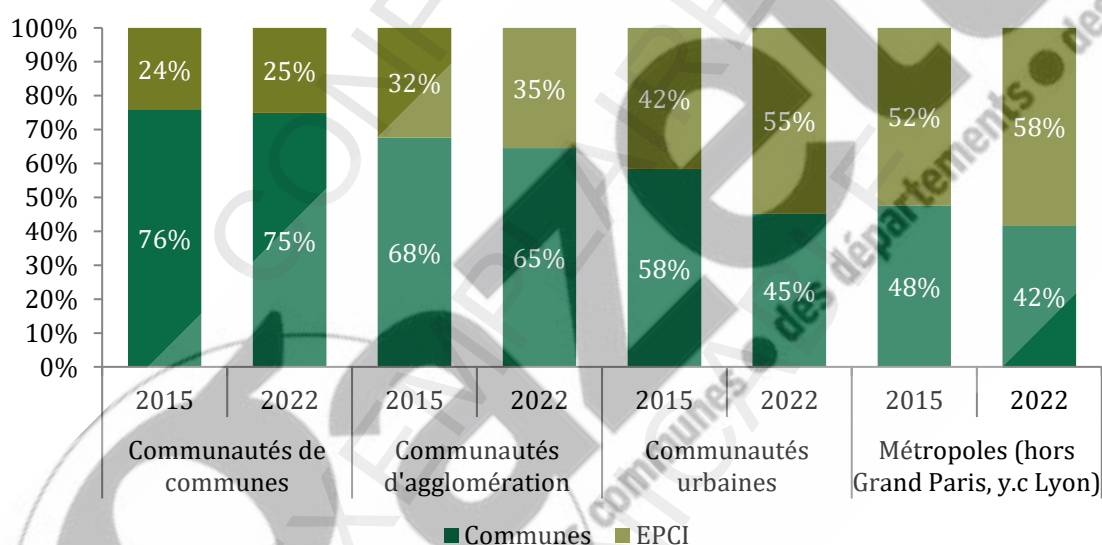
³⁷ Article 1^{er} de la loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

³⁸ Frère, Quentin ; Hammadou, Hakim ; Paty, Sonia (2011). "The range of local public services and population size : Is there a "zoo effect" in French jurisdictions". *Recherches économiques de Louvain*, 77 (2-3) : 87-104.

³⁹ Frère, Quentin ; Hammadou, Hakim ; Paty, Sonia (2014). "The impact of intermunicipal cooperation on local public spending". *Urban Studies*, 51 (8) : 1741-60.

- ◆ l'existence d'un « effet zoo » (cf. encadré 9) dans la structure des dépenses publiques locales des collectivités du bloc communal, c'est-à-dire que l'offre de biens et services par les collectivités est plus diversifiée quand l'EPCI dispose de davantage de compétences, ce qui peut être analysé comme une amélioration de la qualité de l'offre du bloc communal ;
- ◆ que l'« effet zoo » est 52 % plus fort dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Autrement dit, la diversification de l'offre de biens et services induite par la mutualisation est plus importante dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Par conséquent, **il est de ce point de vue plus pertinent d'inciter à la mutualisation dans les zones urbaines que dans les zones rurales pour favoriser la diversité des biens, mais non pour réduire la dépense publique pour un même niveau de service.**

Graphique 49 : Répartition des dépenses d'équipement du bloc communal entre communes et GFP suivant la catégorie juridique d'EPCI entre 2015 et 2022



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

Champ : 27 blocs communaux sur 1 254 manquent dans les données consolidées 2022 de l'OFGL. Le choix a été fait de les exclure pour l'ensemble des années afin de préserver la cohérence de l'analyse. Parmi les blocs communaux manquants figure la métropole du Grand Paris, il a été choisi en conséquence d'exclure les EPT de la base de données.

Encadré 9 : Caractérisation de l'« effet zoo »

L'« effet zoo » postule que la variété des biens et services offerts à un échelon local est positivement corrélée à la population de la collectivité en raison de l'indivisibilité du coût de certains investissements. Afin d'illustrer ce phénomène, Oates (1988) propose un simple exemple numérique : supposons que le d'un zoo soit d'1 M€ et que le consentement à payer des habitants de la collectivité soit d'1 € pour l'existence de ce zoo. Dès lors, seules les collectivités de plus d'1 M d'habitants investiront dans le zoo. Si un EPCI est constitué de onze communes de 100 000 habitants, alors l'investissement ne sera réalisé que si l'EPCI a la compétence pour le réaliser (mutualisation) ou si les communes coopèrent (c'est-à-dire que les coûts sont rendus divisibles).

L'existence d'un « effet zoo » est un argument en faveur de l'intégration des compétences à un niveau de collectivité plus peuplé (Frère *et al.*, 2011) ou de la fusion de collectivités existantes. En effet, la variété des biens et services offerts à un échelon local est une composante de la qualité de l'offre publique.

Source : Oates, Wallace E. (1988). "On the measurement of congestion in the provision of local public goods". Journal of Urban Economics, 24 (1) : 85-94 ; Frère, Quentin ; Hammadou, Hakim ; Paty, Sonia (2011). "The range of local public services and population size : Is there a "zoo effect" in French jurisdictions". Recherches économiques de Louvain, 77 (2-3) : 87-104.

4.3. La mutualisation des dépenses d'équipement au niveau de l'EPCI conduit à une augmentation des investissements

La mission a cherché à déterminer, toutes choses égales par ailleurs, comment évoluaient les dépenses d'équipement et d'investissement des collectivités lorsque leur niveau de mutualisation variait.

L'analyse économétrique en panel menée par la mission à partir de données sur le bloc communal (communes + EPCI) entre 2015 et 2022 confirme non seulement que la progression des compétences des EPCI ne conduit pas à une diminution des dépenses d'équipement et d'investissement, mais montre qu'elles augmentent toutes choses égales par ailleurs.

Compte-tenu du fait que les situations spécifiques (géographiques, sociales, financières...) des collectivités du bloc communal sont importantes, l'inclusion d'effets fixes dans la régression est pertinente et fiabilise les estimations. Elle permet l'interprétation suivante : **pour une collectivité donnée, une augmentation d'un point de la part des dépenses d'équipement et d'investissement mutualisées au niveau du GFP est associée à une augmentation de 3,95 € et 6,03 € des dépenses d'équipement et d'investissement par habitant.** En spécifiant la variable relative à la mutualisation au niveau des GFP en logarithme népérien, il peut être conclu que, pour un bloc communal, une augmentation d'un point des dépenses d'équipement mutualisées au niveau d'un EPCI est associée à une hausse de 0,63 % des dépenses d'équipement.

Tableau 19 : Coefficients de la régression des dépenses d'investissement du bloc communal sur ses caractéristiques financières

Variables	Dépenses d'équipement/hab	Dépenses d'investissement/hab
Taux d'épargne (n-1)	49,11 ()	85,29 ()
Encours de dette/habitant (n-1)	-0,05 (***)	-0,01 ()
Ratio dépenses d'investissement/dépenses de fonctionnement (n-1)	134,47 (***)	179,99 (***)
Dotation globale de fonctionnement/habitant (n-1)	0,07 ()	-0,12 (**)
Impôts et taxes/habitant (n-1)	0,15 (***)	0,18 (***)
Péréquations et compensations fiscales/habitant (n-1)	0,08 ()	0,06 ()
Part des dépenses consenties au niveau du GFPx100	3,95 (***)	6,03 (***)
Constante	181,92 (***)	248,1 (***)

Source : DGFIP, OGFL, calculs : IGF Pôle de Science des données.

Note de lecture : Une augmentation de 100 pp du taux d'épargne du bloc communal est corrélée, toutes autres caractéristiques financières égales par ailleurs, à une hausse de 52,4 € des dépenses d'équipement, bien que non significative, dans le cas du modèle avec effets fixes. (*) signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.

5. Les caractéristiques démographiques et géographiques influencent les écarts de niveaux d'investissement entre collectivités du bloc communal

5.1. Les dépenses d'équipement par habitant sont plus importantes pour les plus petites et les plus grandes collectivités, tandis que les charges de centralité sont peu mutualisées

5.1.1. Les dépenses d'équipement par habitant suivent une courbe en U : les plus petites collectivités ont des charges incompressibles tandis que les plus grandes proposent une gamme de biens et services plus diversifiée

Les dépenses d'équipement par habitant du bloc communal ne sont pas uniformes. Elles suivent une distribution en U, qui illustre le fait que :

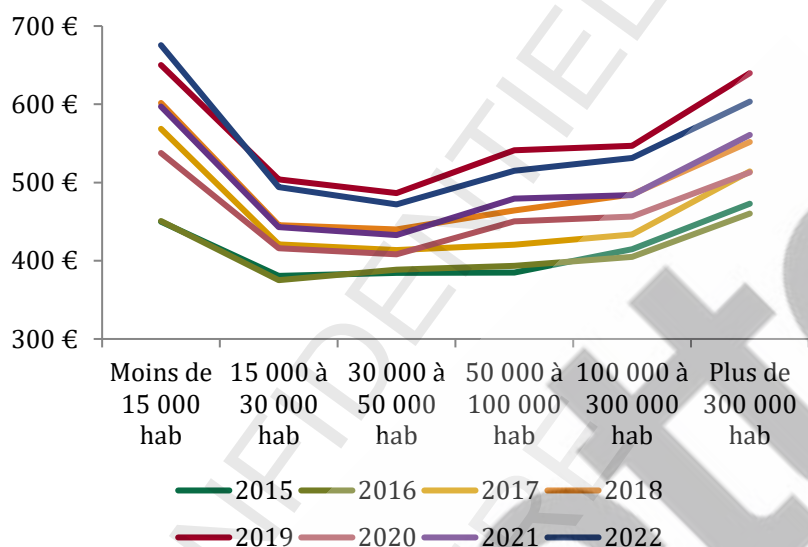
- ♦ les plus petites collectivités ont des charges incompressibles ainsi que des charges davantage corrélées à leur superficie qu'à leur population ;
- ♦ les plus grandes proposent une gamme de biens et services plus diversifiée.

Ainsi, en 2022, les dépenses d'équipement des blocs communaux de moins de 15 000 habitants, s'élèvent à 676 € par habitant. Les dépenses d'équipement par habitant décroissent ensuite jusqu'à 50 000 habitants (elles sont de 494 € entre 15 000 et 30 000 habitants et de 472 € entre 30 000 et 50 000 habitants), puis sont croissantes ensuite : elles sont de 515 € entre 50 000 et 100 000 habitants, de 532 € entre 100 000 et 300 000 habitants et de 603 € au-delà de 300 000 habitants.

Ces résultats sont observés années après années. En effet, la croissance des dépenses d'équipement par habitant entre 2015 et 2022 est peu sensible à la population du bloc communal et est de l'ordre de 30 %, à l'exception des blocs communaux de moins de 15 000 habitants qui ont connu une croissance des dépenses d'équipement par habitant plus élevée sur la période, de 50 % (cf. tableau 20). Il convient de noter que la diminution du nombre d'EPCI, passé de 2 062 à 1 266 entre 2016 et 2017, a considérablement réduit le nombre d'EPCI dont la population est inférieure à 15 000 habitants, passés de 1 225 à 342. Il en résulte un effet de périmètre important⁴⁰.

⁴⁰ Une autre explication potentielle à l'augmentation plus rapide sur la période des dépenses d'équipement par habitant des blocs communaux de moins de 15 000 habitants est liée au doublement de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), qui passe de 569 M€ en 2014 à 1 014 M€ en 2022 (cf. annexe V).

Graphique 50 : Dépenses d'équipement par habitant du bloc communal suivant la population (2015-2022)



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

Tableau 20 : Évolution des dépenses d'équipement par habitant du bloc communal suivant la population (2015-2022)

Population du GFP	Dépenses d'équipement par habitant du bloc communal		
	2015	2022	Variation entre 2015 et 2022 (en %)
Moins de 15 000 habitants	450 €	676 €	+ 50 %
De 15 000 à 30 000 habitants	381 €	494 €	+ 30 %
De 30 000 à 50 000 habitants	384 €	472 €	+ 23 %
De 50 000 à 100 000 habitants	385 €	515 €	+ 34 %
De 100 000 à 300 000 habitants	415 €	531 €	+ 28 %
Plus de 300 000 habitants	473 €	603 €	+ 28 %

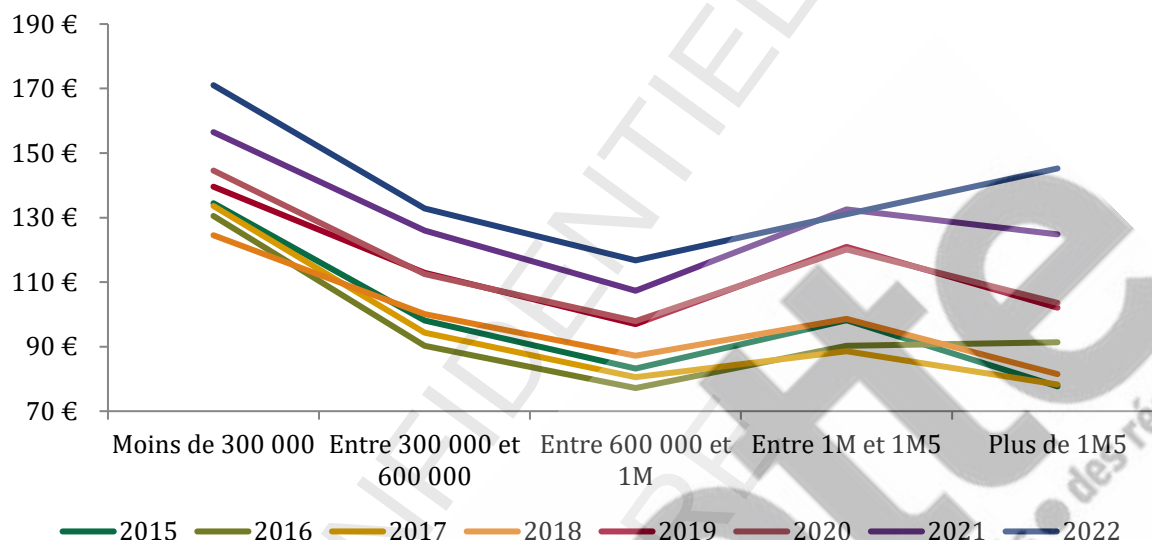
Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

Le même constat peut être dressé concernant les dépenses d'équipement des départements. En 2022, les dépenses d'équipement par habitant des départements de moins de 300 000 hab (soit 22 départements représentant 4,5 M d'habitants, hors outre-mer) s'élevaient à 171 € (cf. graphique 51). Les dépenses d'équipement par habitant décroissent ensuite pour les seuils de population plus élevés. Elles atteignent 133 € pour les départements peuplés de 300 000 à 600 000 habitants (31 départements avec 13,7M d'habitants), puis 117 € pour les départements peuplés de 600 000 à 1M d'habitants (18 départements avec 13,2 M d'habitants). Elles croissent ensuite : elles atteignent 131 € pour les départements ayant entre 1M et 1,5M d'habitants (15 départements avec 19,4M d'habitants, hors métropole de Lyon) et 145 € pour ceux ayant plus d'1,5M d'habitants (6 départements avec 11,6M d'habitants, hors Paris).

La courbe en U s'observe chaque année jusqu'au seuil d'1,5M d'habitants. Ce constat est illustré par le fait que la croissance des dépenses d'équipement par habitant de ces départements entre 2015 et 2022 atteint des niveaux similaires, autour de 35 % (cf. tableau 21). En revanche, le niveau des dépenses d'équipement par habitant est plus contingent pour les départements dont la population dépasse 1,5M d'habitants. En 2015, leur niveau de dépenses d'équipement était en effet le plus faible (de 78 € contre 83 € pour les départements dont la population est comprise entre 300 000 et 600 000 habitants). Ceci peut être la conséquence de leur faible nombre.

Annexe I

Graphique 51 : Dépenses d'équipement par habitant des départements suivant la population (2015-2022)



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

Champ : Départements hors métropole de Lyon et Paris.

Tableau 21 : Évolution des dépenses d'équipement par habitant des départements suivant leur population (2015-2022)

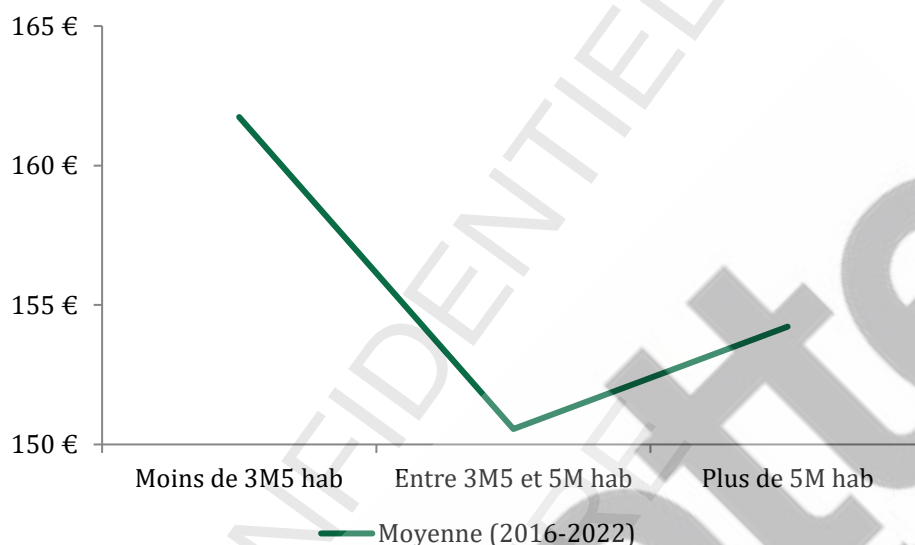
Population du GFP	Dépenses d'équipement par habitant des départements		
	2015 (en €)	2022 (en €)	Variation entre 2015 et 2022 (en %)
Moins de 300 000 habitants	134	171	+ 28 %
De 300 000 à 600 000 habitants	98	133	+ 36 %
De 600 000 à 1M habitants	83	117	+ 41 %
De 1M à 1,5M habitants	98	131	+ 34 %
Plus de 1,5M habitants	78	145	+ 86 %

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

Enfin, une courbe en U des dépenses d'investissement par habitant suivant la population peut aussi être constaté pour les régions, mais celle-ci n'est pas statistiquement significative, à la fois en raison des faibles disparités d'investissement suivant la population et du faible nombre de régions.

En moyenne, entre 2016 et 2022, les régions de moins de 3,5M d'habitants (hors Corse) ont investi 162 € par habitant et par an, contre 151 € pour les régions de 3,5M à 5M d'habitants et 154 € pour les régions de plus de 5M d'habitants (cf. graphique 52).

Graphique 52 : Dépenses d'investissement par habitant des régions suivant la population (2015-2022)



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

Champ : Hors Corse (collectivité territoriale unique qui exerce les compétences du département et de la région).

5.1.2. Les charges de centralité, qui concernent essentiellement des dépenses de fonctionnement, sont peu mutualisées au niveau de l'EPCI

5.1.2.1. Les charges de centralité associées aux compétences cultures, sports et jeunesse ne sont mutualisées qu'à hauteur de 40 % au niveau des EPCI

Les communes exerçant des fonctions de centralité désignent les communes disposant d'équipements qui ont vocation à être utilisés par les habitants de communes à proximité. L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) estime que 31 % des communes françaises exercent des fonctions de centralité en 2020, regroupant 87 % de la population (cf. tableau 22)⁴¹ :

- ◆ un premier niveau de centralité désigne les communes disposant de services locaux, soit une douzaine de services et d'équipements du quotidien, de commerce de proximité et de services aux particuliers. Il représente 20 % des communes et 18 % de la population ;
- ◆ un deuxième niveau de centralité concerne les communes disposant de services intermédiaires, avec une trentaine de services et d'équipements, des services de santé, d'éducation jusqu'au niveau collège et de supermarchés. Il représente 8 % des communes et 23 % de la population ;
- ◆ un troisième niveau de centralité est le fait des communes proposant des services structurants, avec une quarantaine de services et d'équipement supplémentaires, au moins un lycée, des équipements sportifs et culturels et des services de santé plus développés. Il représente 2 % des communes et 23 % de la population ;
- ◆ enfin, un quatrième niveau de centralité concerne les communes disposant de services majeurs, avec la quasi-totalité des services et des équipements. Cela représente 142 communes, soit 0,4 % des communes de France métropolitaine et 18 % de la population.

⁴¹ ANCT (2020). *Les fonctions de centralité d'équipements et de services dans les dynamiques territoriales.*

Tableau 22 : Caractéristiques des niveaux de centralité identifiés par l'ANCT

Catégorie	Part des communes	Part de la population	Part de communes urbaines ⁴²	Exemples de caractéristiques des centres
Non-centres	69,2 %	13 %	2 %	N.A.
Centres locaux	20,1 %	18 %	20 %	-école élémentaire, coiffeur, restaurant, boulangerie ; -73 % disposent d'un médecin généraliste et 62 % d'une pharmacie.
Centres intermédiaires	8,2 %	23 %	48 %	-comme centres locaux et supermarché, magasin de vêtements, boucherie-charcuterie... ; -75 % disposent d'un collège.
Centres structurants	2,1 %	23 %	93 %	-comme centres intermédiaires et services plus ciblés : hôtel, agence de travail temporaire, librairie, magasins de chaussures... ; -laboratoire d'analyse médicale, psychologue, sage-femme, ambulance, cardiologie... ; -83 % disposent d'un lycée général et/ou technologique.
Centres majeurs	0,4 %	18 %	100 %	Offre très diversifiée de services.

Source : ANCT (2020). Les fonctions de centralité d'équipements et de service dans les dynamiques territoriales.

La taille de la commune ne présage pas nécessairement du niveau de services qu'elle offre à la population environnante. Ceux-ci évoluent « *notamment en fonction de sa situation géographique par rapport à de grands pôles urbains. Par exemple, avec 9 600 habitants, Foix (09) est le centre majeur le moins peuplé de France, mais il offre un haut niveau d'équipements, puisque situé loin de toute métropole. En comparaison, avec trois fois plus d'habitants, Vigneux-sur-Seine (91) en banlieue parisienne est un centre intermédiaire.* »

Toutes les intercommunalités disposent au minimum de cinq centres d'équipements. La majorité d'entre elles disposent d'un centre intermédiaire (53 %) ou structurant (30 %) comme centralités la plus dense (cf. graphique 53). Seules 82 intercommunalités (7 %) ne sont pourvues que de centres locaux et de communes non centres.

⁴² Au sens de l'Insee. « Les communes étant de superficies très variables, certaines d'entre elles peuvent apparaître comme peu densément peuplées ou au contraire densément peuplées, alors même que leurs populations sont de taille comparable.

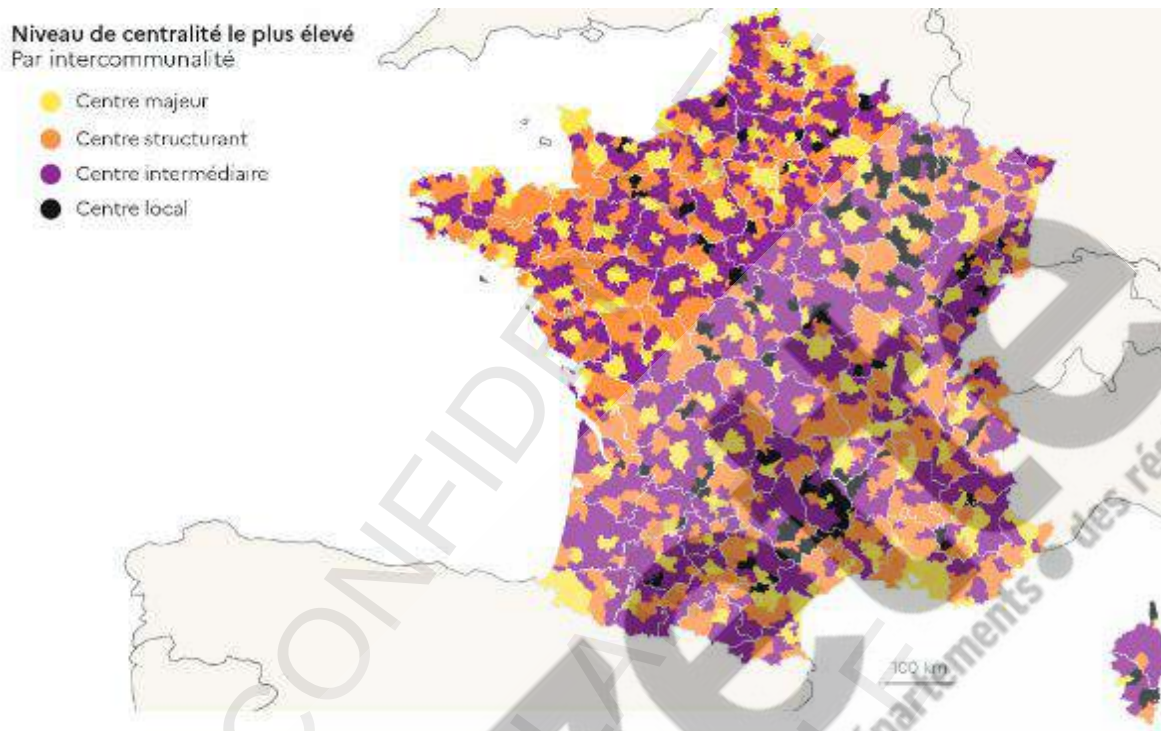
Pour prendre en compte la population communale et sa répartition dans l'espace, la nouvelle grille communale de densité s'appuie sur la distribution de la population à l'intérieur de la commune en découpant le territoire en carreaux de 1 kilomètre de côté. Elle repère ainsi des zones agglomérées. C'est l'importance de ces zones agglomérées au sein des communes qui va permettre de les caractériser (et non la densité communale habituelle). [...]

La grille communale permet ainsi de distinguer quatre catégories de communes :

- les communes densément peuplées ;
- les communes de densité intermédiaire ;
- les communes peu denses ;
- les communes très peu denses.

Les communes densément peuplées et les communes de densité intermédiaire constituent l'espace urbain ; les communes peu denses et les communes très peu denses constituent l'espace rural. »

Graphique 53 : Centre d'équipement le plus dense pour chaque intercommunalité



Source : ANCT (2020). Les fonctions de centralité d'équipements et de service dans les dynamiques territoriales.

Les charges de centralité désignent plus spécifiquement les équipements à la charge de la commune et qui ont vocation à être utilisés par les habitants de communes à proximité.

La Banque postale⁴³ signale que ces charges de centralité concernent avant tout les compétences culturelles (musée, bibliothèque, théâtre...), sports (piscine, salle de sports, stade...) et jeunesse (centres de loisirs...). Elle estime que les communes de 15 000 à 100 000 habitants ont, entre 2015 et 2021 des dépenses d'équipement par habitant de 56 € par an en moyenne pour ces équipements, soit le cinquième de leurs dépenses d'équipement, qui atteignent 270 € par an.

Ces charges sont encore peu du ressort de l'EPCI. Entre 2015 et 2021, les dépenses d'équipement dans la culture, le sport et la jeunesse représentent 15 € par habitant pour les EPCI dont la plus grande commune a une population comprise entre 15 000 et 100 000 habitants, soit 12 % de leurs dépenses d'équipement. Dans ces domaines, les EPCI investissent surtout dans les piscines (les EPCI représentent 76 % des dépenses d'équipement du bloc communal dans les piscines) et les bibliothèques et médiathèques (les EPCI représentent 55 % des dépenses d'équipement du bloc communal dans ces équipements). Dans l'ensemble, en moyenne entre 2015 et 2021, 60 % des dépenses d'équipement dans la culture, le sport et la jeunesse sont portées par les communes, sans que la part des EPCI ne progresse sur la période.

Rappelons aussi que la mutualisation des compétences au niveau de l'EPCI favorise la diversification des offres de service présente sur le territoire (cf. partie 4).

⁴³ La Banque postale (2022). Zoom sur le patrimoine des villes moyennes et intercommunalités.

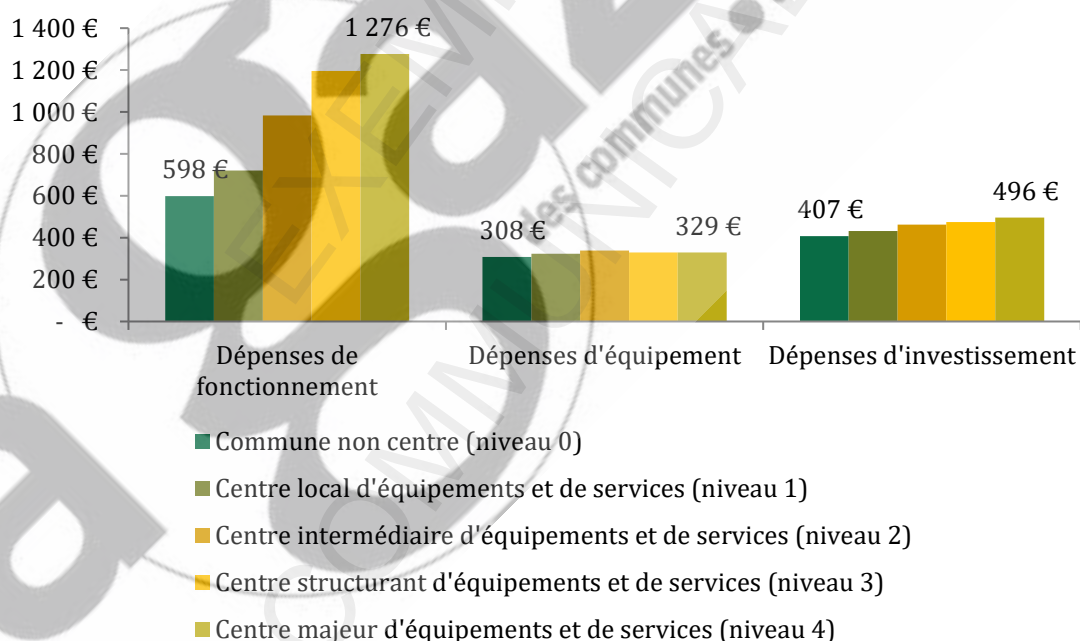
5.1.2.2. Les fonctions de centralité ne sont pas associées à des niveaux de dépenses d'investissement par habitant plus élevées, contrairement aux dépenses de fonctionnement

En utilisant les niveaux de centralité identifiés par l'ANCT, il est constaté que le niveau de centralité n'est pas corrélé au niveau des dépenses d'équipement des communes, et faiblement au niveau des dépenses d'investissement (cf. graphique 54) :

- ◆ le niveau de dépenses d'équipement annuel moyen est de 308 € par habitant pour les communes non centres, de 324 € pour les centres locaux, de 338 € pour les centres intermédiaires, de 330 € pour les centres structurants et de 329 € pour les centres majeurs. Le niveau des dépenses d'équipement des communes centres est donc entre 5 % et 10 % plus élevé que celui des communes non centres suivant le niveau de centralité ;
- ◆ le niveau des dépenses d'investissement par habitant croît avec le degré de centralité. Il est de 407 € pour les communes non centres, de 431 € pour les centres locaux, de 462 € pour les centres structurants et de 496 € pour les centres majeurs. Néanmoins, le niveau de dépenses d'investissement des centres majeurs n'est que 22 % plus élevé que celui des communes non centres, alors que leur niveau de dépenses de fonctionnement est 113 % plus élevé.

À l'inverse, le niveau des dépenses de fonctionnement est de 598 € par habitant pour les communes non centres contre 1 276 € pour les centres majeurs.

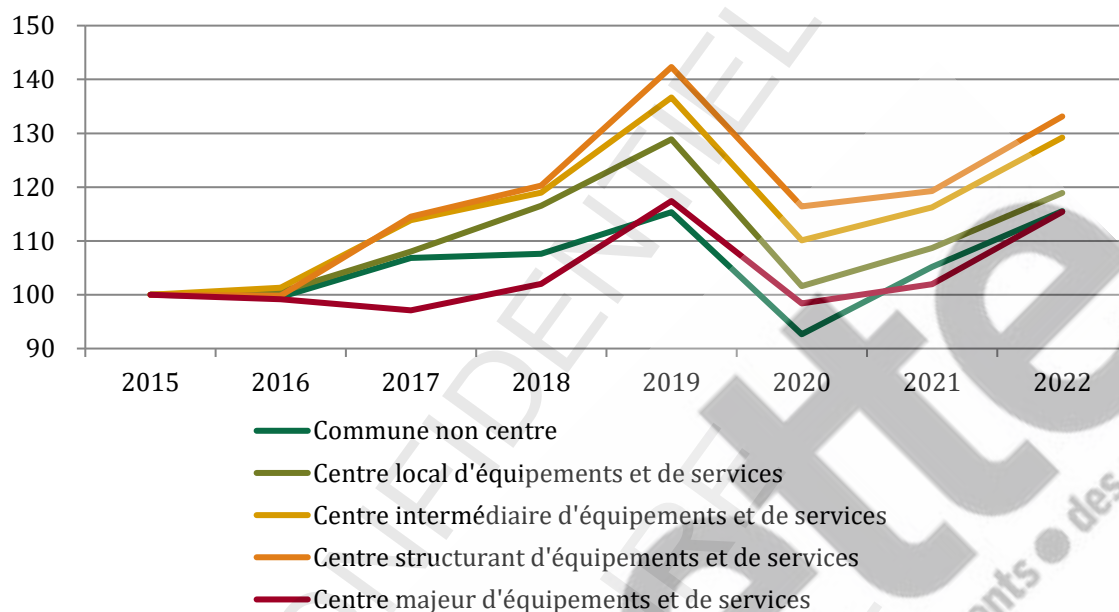
Graphique 54 : Niveaux de dépenses par habitant des communes suivant leur degré de centralité



Source : DGFIP, OFGL, ANCT, calculs : IGF Pôle de Science des données.

Entre 2015 et 2022 les dépenses d'équipement des centres intermédiaires et centres structurants ont crû à un rythme plus élevé (respectivement + 29 % et + 33 %) que les centres majeurs (+ 16 %), les centres locaux (+ 19 %) et les communes non centres (+ 16 %).

Graphique 55 : Évolution des dépenses d'équipement des communes par niveaux de centralité



Source : DGFIP, OFGL, ANCT, calculs : IGF Pôle de Science des données.

La mission a ensuite cherché à déterminer si les écarts de dépenses d'équipement et d'investissement des communes centres étaient dues à leur rôle de centralité, ou à d'autres facteurs (taille de population, par ex.).

Ses conclusions sont les suivantes : toutes choses égales par ailleurs, les dépenses d'équipement et d'investissement par habitant des centres structurants et centres majeurs sont plus faibles que pour les communes non centres et les centres locaux (cf. tableau 23) :

- ♦ *ceteris paribus*, les dépenses d'équipement (réciproquement les dépenses d'investissement) par habitant des centres majeurs d'équipements et de services sont 165 € (réciproquement 179 €) moins élevées que celles des communes non centres ;
- ♦ *ceteris paribus*, les dépenses d'équipement (réciproquement les dépenses d'investissement) par habitant des centres structurants d'équipements et de services sont 38 € (réciproquement 55 €) moins élevées que celles des communes non centres.

Il en résulte que, malgré un niveau d'investissement et d'équipement légèrement supérieur à celui des communes non centres et des centres locaux, les centres majeurs et centres structurants bénéficient de rendements d'échelle.

Tableau 23 : Coefficients de la régression des effets fixes associés aux dépenses d'investissement sur les caractéristiques socio-démographiques des communes

Variables	Dépenses d'équipement / habitant	Dépenses d'investissement / habitant
Constante	61,11 (**)	44,59 ()
Dépenses du GFP/habitant	0,25 (***)	0,16 (***)
P1 (le plus dense)	0,4 (*)	0,36 ()
P2	-0,04 ()	-0,07 ()
P3	-0,24 ()	-0,23 ()
P5	0,14 ()	0,19 ()
P6	0,44 (***)	0,51 (***)
P7 (le moins dense)	1,1 (***)	1,26 (***)
Part de la population ayant entre 0 et 14 ansx100	-10,76 (***)	-11,67 (***)
Part de la population ayant plus de 75 ansx100	-3,51 (***)	-3,3 (***)
Masse salariale du secteur privé employée sur le territoire de la collectivité (en milliers d'€)	8,27 (***)	9,61 (***)
Niveau de vie médian (en milliers d'€)	1,05 ()	2,37 (***)
Rural	46,64 (***)	52,33 (***)
Montagne	258,96 (***)	255,45 (***)
Touristique	190,25 (***)	184,35 (***)
Communauté d'agglomération	-40,86 (***)	-41,63 (***)
Communauté urbaine	-92,21 (***)	-86,13 (***)
Métropole	-91,76 (***)	-84,21 (***)
Centre local d'équipements et de services	13,96 (**)	-3,57 ()
Centre intermédiaire d'équipements et de services	5,2 ()	-14,32 ()
Centre structurant d'équipements et de services	-38,48 (**)	-55,16 (***)
Centre majeur d'équipements et de services	-164,89 (***)	-178,74 (***)

Source : DGFIP, OFGL, INSEE, ANCT, calculs : IGF Pôle de Science des données. Note de lecture : () signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.*

5.2. Les écarts d'investissement entre collectivités sont principalement intrarégionaux et dépendent de la géographie et de la démographie

5.2.1. Les écarts d'investissement des collectivités sont faibles d'une région à l'autre

En moyenne, entre 2016 et 2022, les dépenses d'équipement des collectivités territoriales, dans leur ensemble (y compris syndicats) ont représenté 716 € par habitant (cf. tableau 24), répartis comme suit :

- ◆ 315 € par habitant et par an de dépenses d'équipement pour les communes ;
- ◆ 167 € par habitant et par an de dépenses d'équipement pour les GFP ;
- ◆ 92 € par habitant et par an de dépenses d'équipement pour les syndicats ;
- ◆ 99 € par habitant et par an de dépenses d'équipement pour les départements ;
- ◆ 43 € par habitant et par an de dépenses d'équipement pour les régions.

Tableau 24 : Dépenses d'équipement moyennes par habitant et par an entre 2016 et 2022 pour chaque échelon de collectivité territoriale

Collectivités territoriales	Dépenses d'équipement moyennes par habitant et par an entre 2016 et 2022
Communes	315 €
GFP	167 €
Syndicats	92 €
Départements	99 €
Régions	43 €
France	716 €

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

Le niveau de dépenses d'équipement annuel moyen entre 2016 et 2022 en euros par habitant consolidées à l'échelon régional pour l'ensemble des collectivités (y compris syndicat) va de 612 € dans les Hauts-de-France à 831 € en Occitanie pour la France continentale et jusqu'à 1 236 € pour la Corse (cf. graphique 56, graphique 57). Hors Corse, l'écart-type de dépenses d'équipement à l'échelon régional pour l'ensemble des collectivités est de 70 €, soit moins de 10 % des dépenses d'équipement des collectivités territoriales par habitant en France, ce qui est faible.

Les écarts géographiques de dépenses d'équipement par habitant sont ainsi pour l'essentiel infrarégionaux.

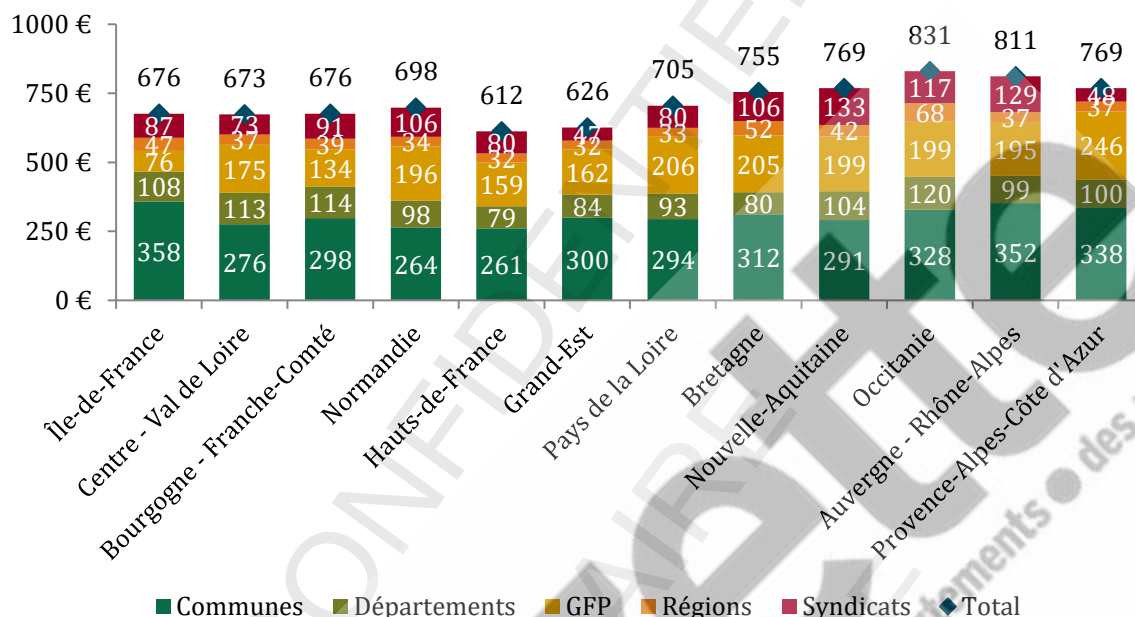
Graphique 56 : Dépenses d'équipement en euros par habitant consolidées à l'échelon régionale pour l'ensemble des collectivités (y compris syndicats) en moyenne entre 2016 et 2022

Dépenses d'équipement par habitant



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

Graphique 57 : Dépenses d'équipement en euros par habitant, consolidées à l'échelon régionale pour chaque catégorie de collectivités (y compris syndicats), en moyenne entre 2016 et 2022 (en €)



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

Champ : La métropole de Lyon et la ville de Paris sont incluses, par convention, dans le bloc communal.

5.2.2. Les collectivités de montagne, touristiques et en croissance démographique investissent davantage

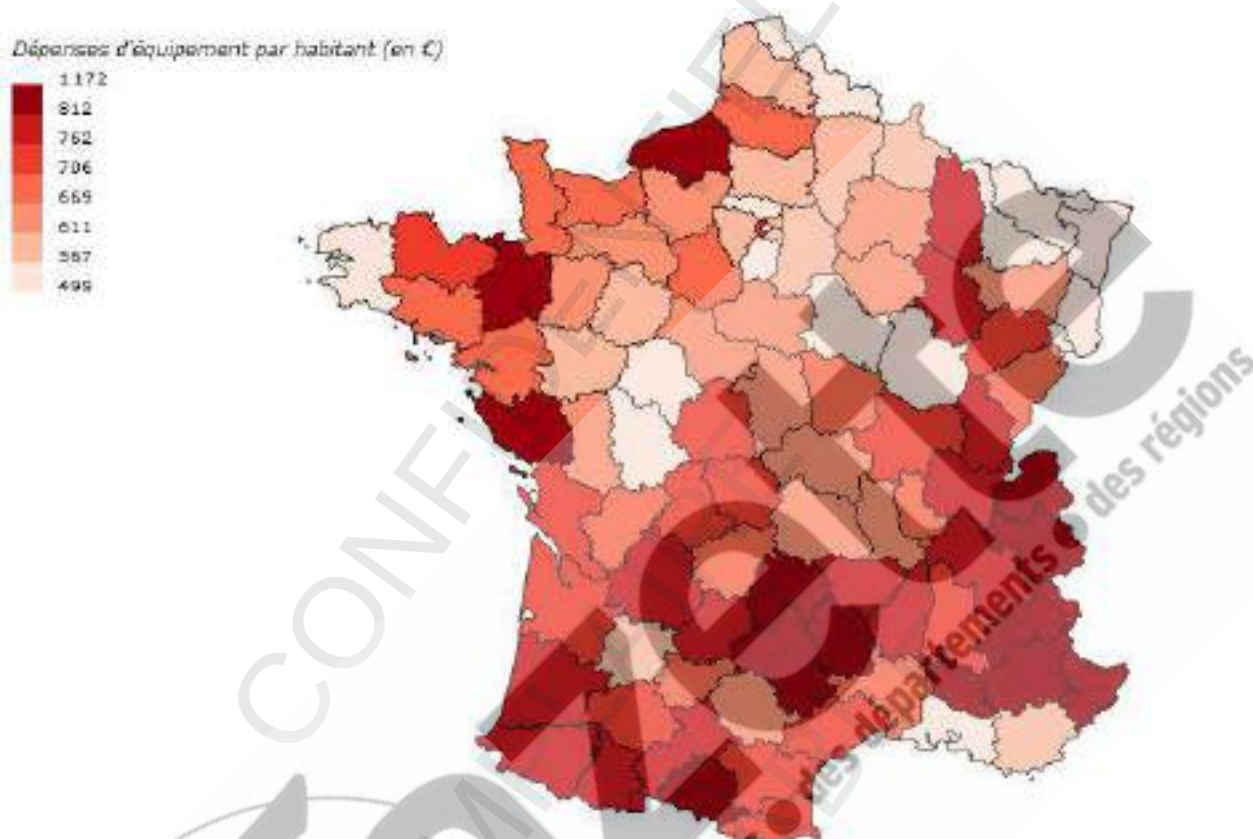
Les dépenses d'équipement moyennes par habitant entre 2016 et 2022 à l'échelle du département (agrégant département et bloc communal, cf. graphique 58)⁴⁴ sont logiquement plus dispersées que celles agrégées au niveau régional. L'écart-type est de 144 € et le rapport interquartile de 1,28.

L'examen des caractéristiques (cf. tableau 25) des treize départements pour lesquels les dépenses d'équipement des collectivités départementales sont les plus élevées (cf. graphique 58) révèle :

- ◆ une nette surreprésentation des départements de montagne (dix parmi les treize) ;
- ◆ une croissance démographique importante pour plusieurs départements (trois font partis des dix départements à la croissance démographique la plus rapide) ;
- ◆ une surreprésentation des départements touristiques (douze parmi les treize ont un nombre de nuitées dans des hôtels touristiques rapportés à la population du département supérieur à la médiane française) ;
- ◆ une surreprésentation des départements peu denses ou, à l'inverse, très denses ;
- ◆ le faible caractère prédictif du niveau de vie médian de la population.

⁴⁴ Hors Corse, dont les compétences départementales et régionales sont exercées par la collectivité de Corse depuis le 1^{er} janvier 2018.

Graphique 58 : Dépenses d'équipement consolidées en euros par habitant à l'échelle du département (département et bloc communal) en moyenne entre 2016 et 2022



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

Tableau 25 : Caractéristiques des départements où les dépenses d'équipement des collectivités territoriales sont les plus élevées

Départements	Caractéristiques
Seine-Maritime	-Niveau de vie médian à la médiane nationale (21 300 € contre 21250 €) ; -Situation financière agrégée à l'échelon départemental dans le dernier tiers en France entre 2016 et 2022 ; -Situation touristique médiane rapportée à la population (2,1 nuitées touristiques pour un habitant du département contre 2,3 en France) ; -Façade côtière.
Ille-et-Vilaine	-Niveau de vie médian élevé (22 460 € contre 22 103 € pour le premier quartile en France) ; -Situation financière agrégée à l'échelon départemental dans le dernier tiers en France entre 2016 et 2022 ; -Dans le premier tiers des départements touristiques rapporté à la population (2,9 nuitées touristiques pour un habitant du département contre 2,8 pour le 66^{ème} centile en France) ; -Dans le premier décile des départements en termes d'évolution de la population (+ 8,4 %, contre + 7,1 % pour le premier décile des départements entre 2014 et 2023) ; -Façade côtière.
Vendée	-Niveau de vie médian au-dessus de la médiane française (21 550 € contre 21 250 €) avec le taux de pauvreté le plus faible des départements métropolitains (9,1 %, contre une médiane à 14,4 %) ; -Situation financière agrégée dans le premier tiers en France entre 2016 et 2022 ;

Annexe I

Départements	Caractéristiques
	- Dans le premier décile des départements en termes d'évolution de la population (+ 7,1 %, soit le même niveau que le premier décile des départements entre 2014 et 2023) ; - Façade côtière.
Cantal, Lozère, Aveyron	- Faibles densités de population (respectivement 25 hab/km ² , 15 hab/km ² et 32 hab/km ² , contre une densité médiane en France métropolitaine de 86 hab/km ² par département) ; - Départements de montagne (Massif central) ; - Dans ou proche du premier tiers des départements touristiques rapporté à la population (respectivement 2,9, 5,8 et 2,6 nuitées touristique par habitant du département) ; - Niveaux de vie médian inférieurs à la médiane française (respectivement 20 690 €, 20 550 € et 20 850 €, contre 20 625 € pour le premier quartile des départements en France et 21 250 € pour la médiane).
Ariège	- Faible densité de population (31 hab/km ²) ; - Département de montagne (Pyrénées) ; - Proche du premier tiers des départements touristiques rapporté à la population (2,6 nuitées touristiques par habitant du département) ; - Niveau de vie médian (20 010 €) inférieur au premier quartile français (20 625 €).
Haute-Savoie, Savoie, Hautes-Alpes, Alpes-de-Haute-Provence, Vaucluse, Alpes-Maritimes	- Départements de montagne (Alpes françaises) ; - Départements denses (Haute-Savoie, Vaucluse, Alpes-Maritimes) et peu denses (Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes et Savoie) ; - Trois départements dont le niveau de vie médian dépasse le troisième quartile (Haute-Savoie : 26 540 €, Savoie : 23 210 €, Alpes-Maritimes : 22 300 €), mais deux au niveau du premier quartile (Alpes-de-Haute-Provence : 20 690 €, Vaucluse : 20 140 €) ; - Départements très touristiques ; - Population croissante (sauf les Hautes-Alpes), voire à forte croissance démographique (+ 10,1 % de population entre 2014 et 2023 pour la Haute-Savoie, + 4,9 % pour la Savoie, + 3,2 % pour les Alpes-de-Haute-Provence).

Source : Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne ; OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP) ; Insee, base FiLoSoFi 2019, mise en ligne le 5 juillet 2022 ; Insee, France, portrait social édition 2021 ; Insee, Fréquentation des hébergements collectifs touristiques en 2022, paru le 31 mars 2023.

Tableau 26 : Indicateurs de dispersion des niveaux de dépenses d'équipement annuels moyens par habitant entre 2016 et 2022 des collectivités territoriales

Collectivités	Rapport interquartile (Q3/Q1)	Écart-type
Consolidées au niveau régional	1,14	70 €
Consolidées au niveau départemental	1,28	144 €
Bloc communal	1,45	271 €

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

À la maille plus fine du bloc communal, la représentation cartographique bien en évidence que les collectivités de montagne (Alpes, Pyrénées, Massif central, mais aussi Jura, massif armoricain, Vosges, Corse) sont surreprésentées parmi les premier et deuxième déciles de dépenses d'équipement par habitant (cf. graphique 59).

Graphique 59 : Niveau de dépenses d'équipement par habitant du bloc communal par décile



Source : DGFIP, OFGL, calculs : IGF Pôle de Science des données.

En moyenne, entre 2015 et 2022, les blocs communaux de montagne dépensent en équipement 628 € par habitant, contre 466 € pour les autres, soit 162 € de plus. L'effet fixe des blocs communaux de montagne est 162 € plus élevée que les autres (*cf.* tableau 27). En conséquence, **les caractéristiques permanentes des blocs communaux de montagne expliquent l'intégralité de leurs dépenses d'équipement supplémentaires.**

En revanche, en moyenne entre 2015 et 2022, les blocs communaux touristiques dépensent 565 € par habitant, contre 456 € pour les autres, soit 109 € de plus. Leur effet fixe est de 37 € plus élevé. Ainsi, **seul un tiers du supplément de dépenses d'équipement des blocs communaux touristiques est expliqué par leurs caractéristiques structurelles. Les caractéristiques financières prises en compte dans les variables expliquent les deux tiers restants.**

Enfin, sur la période, les blocs communaux ruraux ont des dépenses d'équipement qui s'élèvent à 455 € par habitant, contre 482 € pour les blocs communaux urbains, soit 27 € de moins. Néanmoins, leur effet fixe est de 31 € plus élevé. Il en résulte qu'alors que les caractéristiques financières des blocs communaux urbains leur permettent un niveau de dépenses d'équipement par habitant plus élevé que les blocs communaux ruraux, alors que les caractéristiques structurelles pèsent davantage sur les blocs communaux ruraux.

Tableau 27 : Comparaison des dépenses d'équipement et investissement par habitant et de leurs effets fixes associés selon les caractéristiques des blocs communaux

Caractéristiques	Valeur		Effet fixe	
	Dépenses d'équipement / hab	Dépenses d'investissement / hab	Dépenses d'équipement / hab	Dépenses d'investissement / hab
Rural	455 €	631 €	26 €	13 €
Urbain	482 €	729 €	-5 €	-3 €
Montagne	628 €	890 €	151 €	179 €
Plaine	466 €	699 €	-11 €	-13 €
Non touristique	456 €	673 €	-7 €	-13 €
Touristique	565 €	872 €	30 €	54 €

Source : OFGL, INSEE, calculs : IGF Pôle de Science des données.

Note de lecture : En moyenne, les dépenses d'équipement par habitant des collectivités de montagne atteignent 628 €. La composante structurelle moyenne (ou l'effet fixe moyen) associée est de 151 € par habitant. La composante structurelle des blocs communaux de montagne est 162 € plus élevée que celle des autres blocs communaux (151 - (-11) = 162). À noter que les effets fixes moyens sur l'ensemble des blocs communaux sont nuls par construction : ces effets fixes sont centrés en zéro, le modèle étant estimé avec une constante.

Les caractéristiques de la population résidente ou de l'activité économique présente sur le territoire qui, en moyenne, sont corrélées à une augmentation des dépenses d'équipement du bloc communal sont les suivantes (cf. tableau 28) :

- ♦ une faible densité de population. Ainsi, les dépenses d'équipement dépendent de la population du bloc communal, mais aussi de sa surface ;
- ♦ la masse salariale du secteur privé employée sur le territoire de la collectivité ;
- ♦ le fait d'être composé en majorité de communes de montagne ;
- ♦ le fait d'être composé en majorité de communes touristiques.

Tableau 28 : Coefficients de la régression des effets fixes associés aux dépenses d'investissement sur les caractéristiques socio-démographiques des blocs communaux

	Dépenses d'équipement/hab	Dépenses d'investissement/hab
Constante	909,6 (***)	1132,67 (***)
P1 (le plus dense)	0,66 ()	1,19 ()
P2	-0,72 ()	-0,66 ()
P3	-0,19 ()	0,04 ()
P5	0,48 ()	0,84 ()
P6	3,38 (***)	4,33 (***)
P7 (le moins dense)	2,24 (***)	2,65 (***)
Part de la population ayant entre 0 et 14 ans	-42,82 (***)	-54,43 (***)
Part de la population ayant plus de 75 ans	-37,25 (***)	-45,33 (***)
Masse salariale du secteur privé employée sur le territoire de la collectivité	11,31 (***)	15,05 (***)
Niveau de vie médian	-0,65 ()	-2,98 ()
Rural	-5,08 ()	5,69 ()
Montagne	275,56 (***)	350,62 (***)
Touristique	133,98 (***)	186,91 (***)
Communauté d'agglomération	-22,42 ()	-20,24 ()
Communauté urbaine	-119,3 ()	-136,99 ()
Métropole	-206,6 (***)	-225,55 (***)

Source : OFGL, INSEE, DADS, Filosofi, calculs : IGF Pôle de Science des données. (*) signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.

6. Moins de la moitié des écarts de dépenses d'équipement entre collectivités du bloc communal sont expliqués par des caractéristiques structurelles, laissant une large place aux choix de gestion

Les différences de dépenses d'équipement par habitant entre les collectivités de même strate peuvent avoir pour explication :

- ◆ des différences de niveau de ressource : des collectivités plus dotées peuvent investir davantage ;
- ◆ des différences de niveau de besoin : des collectivités faisant face à des besoins ou des contraintes spécifiques peuvent avoir à dépenser davantage.

À titre d'exemple, l'analyse de Duboz *et al.* (2021) montre qu'entre 2006 et 2016 les ressources des départements déterminaient davantage leurs dépenses que leurs besoins⁴⁵. Pour les départements, la part relative des variables de ressources dans la détermination des disparités de dépense est de 55 % pour les dépenses d'investissement et de 46 % pour les dépenses de fonctionnement. En revanche, les dépenses sociales n'expliquent qu'1 % des variations de dépenses d'investissement, contre 25 % des disparités de dépenses de fonctionnement. En conséquence, les disparités de dépenses d'investissement sont principalement expliquées par les variations des recettes des départements que par le profil des dépenses. *« Ce résultat accrédite le fait que les dépenses d'investissement sont avant tout envisagées lorsque les dépenses de fonctionnement, contraintes par l'aide sociale supportée par les départements, sont couvertes. Dès lors, les dépenses d'investissement sont financées en fonction des ressources restantes dont la nature peut varier d'un département à l'autre. »*

Les effets fixes inclus dans le modèle de la mission n'expliquent que 46 % des écarts de composantes des dépenses d'équipement et 48 % pour les dépenses d'investissement des blocs communaux, contre 57 % à 84 % pour les frais de personnel, achats et charges externes et dépenses de fonctionnement dans leur ensemble. Autrement dit, entre 46 % des écarts de dépenses d'équipement et 48 % des écarts de dépenses d'investissement, pondérées par la population, sont expliqués par des caractéristiques structurelles des blocs communaux. Le reste peut être lié :

- ◆ à des choix de gestion ;
- ◆ plus marginalement, à des chocs asymétriques ayant affecté une partie des blocs communaux entre 2016 et 2022 et à des effets non linéaires des variables utilisées.

Au sein du modèle développé par la mission, il est possible de déterminer quelles sont les variables les plus déterminantes pour les différences de dépenses d'équipement à partir des valeurs de Shapley (cf. tableau 32, encadré 10) :

- ◆ les variables financières contribuent au niveau de dépenses d'équipement expliquées par le modèle à hauteur de 112 € /habitant ;
- ◆ le niveau de mutualisation consenti au niveau de l'EPCI l'influence à hauteur de 51 € /habitant en moyenne ;
- ◆ l'effet fixe individuel, qui correspond principalement à des variables démographiques et sociales, contribue davantage au niveau de dépenses d'équipement expliquées par le modèle que les autres variables, à hauteur de 154 € ;
- ◆ l'effet fixe temporel, qui correspond aux chocs affectant uniformément les collectivités sur la période, affecte le niveau de dépenses d'équipements à hauteur de 57 €.

⁴⁵ Duboz, Marie-Line ; Le Gallo, Julie ; Houser, Matthieu (2021). « Aux origines des disparités de dépenses des départements français : une analyse empirique (2006-2016) ». *Revue d'économie politique*, 131 (2) : 223-47.

Tableau 29 : Pondération des variables dans l'explication du modèle relatif aux dépenses d'équipement et d'investissement du bloc communal à partir des valeurs de Shapley

Variables	Dépenses d'équipement/habitant	Dépenses d'investissement/habitant
Variables financières	112 €	109 €
Niveau de mutualisation consenti au niveau de l'EPCI	51 €	68 €
Effet fixe individuel (principalement variables démographiques et sociales)	154 €	194 €
Effet fixe temporel (choc affectant uniformément les collectivités)	57 €	48 €

Source : OFGL ; calculs : IGF Pôle de Science des données.

Encadré 10 : Valeurs de Shapley

Les valeurs de Shapley sont un concept hérité de la théorie des jeux permettant de répartir équitablement un gain obtenu par un ensemble de joueurs au cours d'un jeu collaboratif.

Dans la cadre de l'analyse de données, cette notion permet d'estimer la contribution marginale de chaque variable x_i à la prédiction $f(x) = f(x_1, \dots, x_n)$.

Les valeurs de Shapley associées à un prédicteur f peuvent être calculées à partir de coalitions qui désignent une version modifiée de l'observation x dans laquelle certaines valeurs restent inchangées et d'autres sont remplacées par des valeurs tirées aléatoirement dans le jeu de données et correspondant à la même variable.

La contribution de la variable x_i à la prédiction $f(x)$ est obtenue en calculant la moyenne pondérée de ces contribution marginales (les coalitions à fort et faible effectifs ayant un poids plus important) :

$$\phi_i(f, x) = \sum_{S \subseteq N_i} \frac{|S|! (p - |S| - 1)!}{p!} (f(S \cup \{X_i = x_i\}) - f(S \cup \{X_i = \text{aléatoire}\}))$$

L'importance d'une variable correspond alors à la moyenne sur l'ensemble des observations des valeurs absolues des valeurs de Shapley ainsi estimées :

$$I_i = \frac{1}{|D|} \sum_{x \in D} |\phi_i(f, x)|$$

Source : IGF, Pôle de Science des données.

7. Un investissement se traduit par des dépenses tout au long de sa durée de vie, pour assurer son fonctionnement et sa réhabilitation

Une dépense d'investissement peut causer à terme deux types de dépenses :

- ♦ des dépenses de fonctionnement afin d'assurer le fonctionnement de l'actif (ex : des charges de personnel et d'énergie pour contribuer au fonctionnement d'une piscine) ;
- ♦ des dépenses d'investissement afin de réhabiliter l'actif, ce qui conduit à une hausse de la valeur patrimoniale de l'actif (ex : la réhabilitation du bassin d'une piscine).

7.1. En 2020, les charges directement associées à la gestion des immobilisations corporelles représentaient 32,5 Md€

7.1.1. Les achats et charges externes associés à la gestion des immobilisations corporelles représentaient 14,4 Md€ en 2020 et 16,4 Md€ en 2022

Les dépenses d'investissement sont générateurs d'achats et de services extérieurs qui contribuent au fonctionnement direct, à l'entretien et à la surveillance de l'actif immobilisé.

Les achats et charges externes directement imputables aux investissements réalisés représentaient 14,4 Md€ en 2020 (cf. tableau 30) et 16,4 Md€ en 2022 (cf. tableau 31).

Afin de réaliser cette estimation, seuls les comptes directement associés à la gestion des immobilisations corporelles ont été inclus (cf. tableau 32).

Tableau 30 : Charges associées en 2020 à la gestion des immobilisations corporelles (en M€)

Catégories d'immobilisations	Charges associées					
	Communes	GFP	Syndicats	Départements	Régions	Total
Bâtiments	5 595	1 407	471	837	431	8 741
<i>Dont patrimoine bâti</i>	3 504	906	366	389	149	5 314
<i>Dont entretien</i>	1 968	462	92	384	261	3 167
<i>Dont gardiennage et surveillance</i>	124	39	13	64	20	260
Terrains	459	153	43	57	6	718
Infrastructures	1 017	566	166	394	10	2 153
Charges mobilières	1 280	779	370	247	95	2 771
<i>Dont transports</i>	422	259	99	109	8	897
Total	8 352	2 905	1 050	1 535	542	14 384

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

Tableau 31 : Charges associées en 2022 à la gestion des immobilisations corporelles (en M€)

Catégories d'immobilisations	Charges associées					
	Communes	GFP	Syndicats	Départements	Régions	Total
Bâtiments	6 550	1 655	612	930	262	10 009
<i>Dont patrimoine bâti</i>	4 392	1 152	500	479	168	6 691
<i>Dont entretien</i>	2 006	454	98	387	71	3 016
<i>Dont gardiennage et surveillance</i>	152	48	13	64	23	300
Terrains	513	172	49	61	8	803
Infrastructures	1 095	615	190	418	14	2 332
Charges mobilières	1 519	921	400	330	87	3 257
<i>Dont transports</i>	549	350	133	167	11	1 210
Total	9 677	3 363	1 250	1 739	371	16 400

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

Tableau 32 : Comptes directement rattachables à la gestion des immobilisations corporelles

Catégories d'immobilisations	Comptes
Bâtiments	Patrimoine bâti, entretien, gardiennage et surveillance
<i>Dont patrimoine bâti</i>	6061, 60621, 60624, 6125, 6132
<i>Dont entretien</i>	60631, 60632, 614, 61522, 6283
<i>Dont gardiennage et surveillance</i>	6282
Terrains	61521, 61524
Infrastructures	60633, 61523
Charges mobilières	605, 6122, 6136, 61558 et transports
<i>Dont transports</i>	60622, 61551

Source : Mission, instructions comptables et budgétaires M14, M52, M57 et M71.

7.1.2. Les dépenses de personnel directement rattachables à la gestion des immobilisations corporelles représentaient 18,1 Md€ en 2020

Les données issues du *Panorama statistique des métiers territoriaux* de l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale de juin 2021 permettent d'identifier les effectifs moyens de la fonction publique territoriale directement affectés à des missions de gestion, d'entretien et de réhabilitation des immobilisations corporelles entre 2017 et 2019 (cf. tableau 33), en particulier celles en lien avec :

- ◆ les bâtiments, qui regroupent les effectifs consacrés au patrimoine bâti, à l'entretien et au gardiennage ;
- ◆ les espaces verts ;
- ◆ les infrastructures et réseaux ;
- ◆ les transports (identifiés dans l'enquête comme « véhicules »).

Il apparaît que 22,3 % des effectifs de la fonction publique territoriale (FPT) sont directement affectés à la gestion des immobilisations corporelles de bâtiments, espaces verts et transports (ci-après « immobilisations corporelles »). Cela représente 437 240 équivalents temps plein.

Les agents employés à cet effet exercent davantage des missions d'exécution que la moyenne. La part des catégories C y est de 92,2 %, soit une proportion plus importante que dans l'ensemble de la FPT où elle atteint 73,2 %.

Tableau 33 : Effectifs de la fonction publique territoriale directement affectés à la gestion des immobilisations corporelles (bâtiments, espaces verts et transports) entre 2017 et 2019⁴⁶

Métier	Effectifs	Part des effectifs totaux	Part de catégories A	Part de catégories B	Part de catégories C
Ensemble de la fonction publique territoriale	1 965 300	100,0 %	9,1 %	14,3 %	73,2 %
Sous-ensemble directement affecté aux immobilisations corporelles	437 240	22,3 %	1,9 %	4,2 %	92,2 %
Patrimoine bâti	69 620	4,1 %	5,5 %	10,7 %	82,1 %
Assistant de suivi de travaux bâtiment	3 200	0,2 %	1,3 %	19,4 %	78,8 %
Chargé d'opération de construction	2 420	0,1 %	37,5 %	47,0 %	15,1 %
Dessinateur CAO - BIM	3 330	0,2 %	1,1 %	27,6 %	70,8 %
Gestionnaire de flux	250	0,0 %	10,7 %	43,5 %	44,9 %
Chargé de maintenance du patrimoine bâti	6 560	0,3 %	8,4 %	43,8 %	47,6 %
Opérateur de maintenance chauffage, ventilation et climatisation	550	0,0 %	1,1 %	4,5 %	94,2 %
Ouvrier de maintenance des bâtiments	56 900	2,9 %	0,2 %	1,5 %	96,1 %
Responsable de conception et de réalisation de constructions	1 590	0,1 %	61,3 %	28,1 %	10,3 %
Responsable des bâtiments	3 440	0,2 %	37,6 %	28,3 %	33,8 %
Responsable d'exploitation des installations de chauffage, ventilation, climatisation	220	0,0 %	4,0 %	7,5 %	88,0 %
Responsable énergie	470	0,0 %	58,0 %	30,7 %	9,9 %
Spécialiste fluides	690	0,0 %	2,5 %	31,4 %	64,8 %
Espaces verts	61 640	3,1 %	0,9 %	2,9 %	92,7 %
Animalier	450	0,0 %	0,0 %	5,6 %	92,9 %
Chargé de travaux espaces verts	11 570	0,6 %	0,5 %	5,9 %	89,9 %
Concepteur paysagiste	560	0,0 %	19,2 %	27,5 %	45,0 %
Directeur espaces verts et biodiversité	1 310	0,1 %	21,7 %	36,0 %	42,0 %
Grimpeur-élagueur	1 400	0,1 %	0,3 %	0,8 %	73,9 %
Jardinier	45 620	2,3 %	0,1 %	0,5 %	96,6 %
Responsable de parc animalier	50	0,0 %	23,2 %	26,8 %	50,0 %
Responsable de production végétale	690	0,0 %	3,0 %	15,7 %	78,2 %
Entretien	203 870	10,3 %	0,2 %	0,3 %	98,4 %
Agent de services polyvalent en milieu rural	35 130	1,8 %	0,2 %	0,3 %	97,9 %
Chargé de propreté des locaux	166 620	8,5 %	0,2 %	0,2 %	98,6 %

⁴⁶ La somme des parts des catégories A, B et C dans les effectifs diffère de 100 % en raison de l'impossibilité de classer certains emplois. Pour le calcul de la masse salariale directement liée à la gestion des immobilisations corporelles, la mission a réparti proportionnellement les emplois non classables dans les différentes catégories.

Annexe I

Métier	Effectifs	Part des effectifs totaux	Part de catégories A	Part de catégories B	Part de catégories C
Coordonnateur d'entretien des locaux	2 120	0,1 %	1,0 %	11,9 %	86,5 %
Infrastructures	60 770	3,1 %	5,2 %	11,3 %	82,8 %
Agent de port	1 290	0,1 %	0,1 %	4,1 %	87,8 %
Agent d'exploitation et d'entretien de la voirie et des réseaux divers	42 860	2,2 %	0,1 %	2,3 %	97,0 %
Chargé de réalisation de travaux voirie et réseaux divers	3 230	0,2 %	9,5 %	50,8 %	39,6 %
Chargé d'études et de conception en voirie et réseaux divers	2 850	0,1 %	24,1 %	57,6 %	17,8 %
Chargé d'équipe d'entretien et d'exploitation voirie et réseaux divers	5 850	0,3 %	5,1 %	17,6 %	76,9 %
Responsable de port	340	0,2 %	22,6 %	18,0 %	54,3 %
Responsable du patrimoine de voirie et des réseaux divers	4 350	0,2 %	38,3 %	31,0 %	30,2 %
Véhicules	29 040	1,5 %	1,3 %	6,0 %	91,2 %
Carrossier peintre	200	0,0 %	0,0 %	3,6 %	95,9 %
Chauffeur	7 090	0,4 %	0,3 %	1,6 %	97,5 %
Conducteur de transports en commun	1 870	0,1 %	0,1 %	0,4 %	94,8 %
Conducteur de véhicule poids lourd	4 610	0,2 %	1,0 %	1,6 %	97,1 %
Conducteur d'engins	3 790	0,2 %	0,0 %	0,6 %	96,3 %
Opérateur en maintenance des véhicules et matériels roulants	6 890	0,4 %	0,1 %	5,3 %	92,8 %
Responsable d'atelier	3 550	0,2 %	7,0 %	27,0 %	65,2 %
Responsable de flotte de véhicules	1 020	0,1 %	4,6 %	19,0 %	75,2 %
Agent de gardiennage et de surveillance	12 400	0,6 %	0,1 %	0,9 %	94,5 %

Source : Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale (2021). Panorama statistique des métiers territoriaux.

Les salaires nets mensuels des agents de la fonction publique territoriale sont :

- ◆ de 3 245 € pour les catégories A ;
- ◆ de 2 418 € pour les catégories B ;
- ◆ de 1 851 € pour les catégories C.

À partir des salaires nets annuels moyens des agents par catégorie, la mission a estimé le coût total par équivalent temps plein (ETP, cf. tableau 34). En utilisant la structure des emplois détaillée dans le tableau 33, elle a ensuite calculé la masse salariale directement liée à la gestion des immobilisations corporelles.

Tableau 34 : Salaire et coût par ETP suivant la catégorie hiérarchique au sein de la fonction publique territoriale

Montant moyen	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
Salaire net mensuel	3 245 €	2 418 €	1 851 €
Salaire brut mensuel	3 979 €	2 976 €	2 288 €
Coût total mensuel par ETP estimé	5 706 €	4 268 €	3 281 €
Coût total annuel par ETP estimé	68 472 €	51 216 €	39 372 €

Source : Siasp, Insee. Drees, DGCL, DGAFP (2022), « Les rémunérations dans la fonction publique en 2020 ».

En 2020, la masse salariale directement liée à la gestion des immobilisations corporelles était de 18,1 Md€ (cf. tableau 35). Celle-ci se décompose de la façon suivante :

- ♦ la masse salariale consacrée aux bâtiments représente 11,9 Md€, dont 3,4 Md€ au patrimoine bâti (travaux et maintenance), 8,0 Md€ à l'entretien et 0,5 Md€ au gardiennage et à la surveillance ;
- ♦ la masse salariale consacrée aux espaces verts représente 2,5 Md€ ;
- ♦ la masse salariale consacrée aux infrastructures (route et réseaux) représente 2,6 Md€ ;
- ♦ la masse salariale consacrée aux transports et véhicules représente 1,2 Md€.

Tableau 35 : Masse salariale associée en 2020 à la gestion des immobilisations corporelles (en M€)

Catégories d'emplois	Masse salariale associée
Bâtiments	11 896
<i>Dont patrimoine bâti</i>	3 358
<i>Dont entretien</i>	8 047
<i>Dont gardiennage et surveillance</i>	490
Espaces verts	2 464
Infrastructures	2 563
Transports	1 174
Total	18 097

Source : Mission.

Encadré 11 : Méthode pour estimer le coût total par ETP

Les données sur les salaires nets moyen par catégorie hiérarchique sont issues de la publication de 2022 de la Drees⁴⁷, de la DGCL⁴⁸ et de la DGAFP⁴⁹ intitulée « Les rémunérations dans la fonction publique en 2020 ».

À partir des balances comptables des communes, la mission a estimé l'écart moyen entre le salaire net et le coût total à partir des débits nets (DN) des comptes. Elle a ensuite calculé le coût total par ETP de la catégorie c (A, B ou C) de la façon suivante :

$$\text{Coût total par ETP}_c = \frac{\text{DN631} + \text{DN633} + \text{DN64}}{\text{DN641}} * \text{Salaire net}_c$$

Source : Drees, DGCL, DGAFP (2022), « Les rémunérations dans la fonction publique en 2020 » ; balance comptable des communes en 2020 (DGFIP).

⁴⁷ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

⁴⁸ Direction générale des collectivités territoriales.

⁴⁹ Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

7.2. Le niveau des dépenses d'investissement théoriquement nécessaires à la réhabilitation de l'actif progresse, atteignant 43 Md€ en 2019

L'évolution de la consommation de capital fixe (CCF) permet d'évaluer les besoins de réhabilitation de l'actif nécessaires au maintien en état du patrimoine existant. En comptabilité nationale, la consommation de capital fixe équivaut en effet à la dépréciation du capital (cf. encadré 12).

Encadré 12 : Définition de la consommation de capital fixe

La consommation de capital fixe est la « **dépréciation subie par le capital fixe au cours de la période considérée par suite d'usure normale ou d'obsolescence prévisible, y compris une provision pour perte d'actifs fixes à la suite de dommages accidentels assurables.** La consommation de capital fixe doit être calculée pour tous les actifs fixes (à l'exception des animaux), tant corporels qu'incorporels, pour les améliorations majeures apportées à des actifs non produits et pour les coûts du transfert de la propriété d'actifs non produits.

La consommation de capital fixe doit être distinguée des amortissements fiscaux ou de ceux pratiqués en comptabilité d'entreprise. Elle est évaluée sur la base du stock d'actifs fixes et de la durée de vie économique prévue moyenne des différentes catégories de biens concernés. En l'absence d'informations directement accessibles sur le stock d'actifs fixes, on calcule ce dernier en appliquant la méthode dite de l'inventaire permanent et en l'évaluant aux prix d'acquisition de la période courante.

[...] La consommation de capital fixe doit être calculée selon la méthode de l'amortissement linéaire, c'est-à-dire en répartissant la valeur à amortir de manière égale sur toute la durée d'utilisation du bien. »

Source : Insee (2008). Note méthodologique sur « les comptes de patrimoine et de variations de patrimoine – base 2000 ».

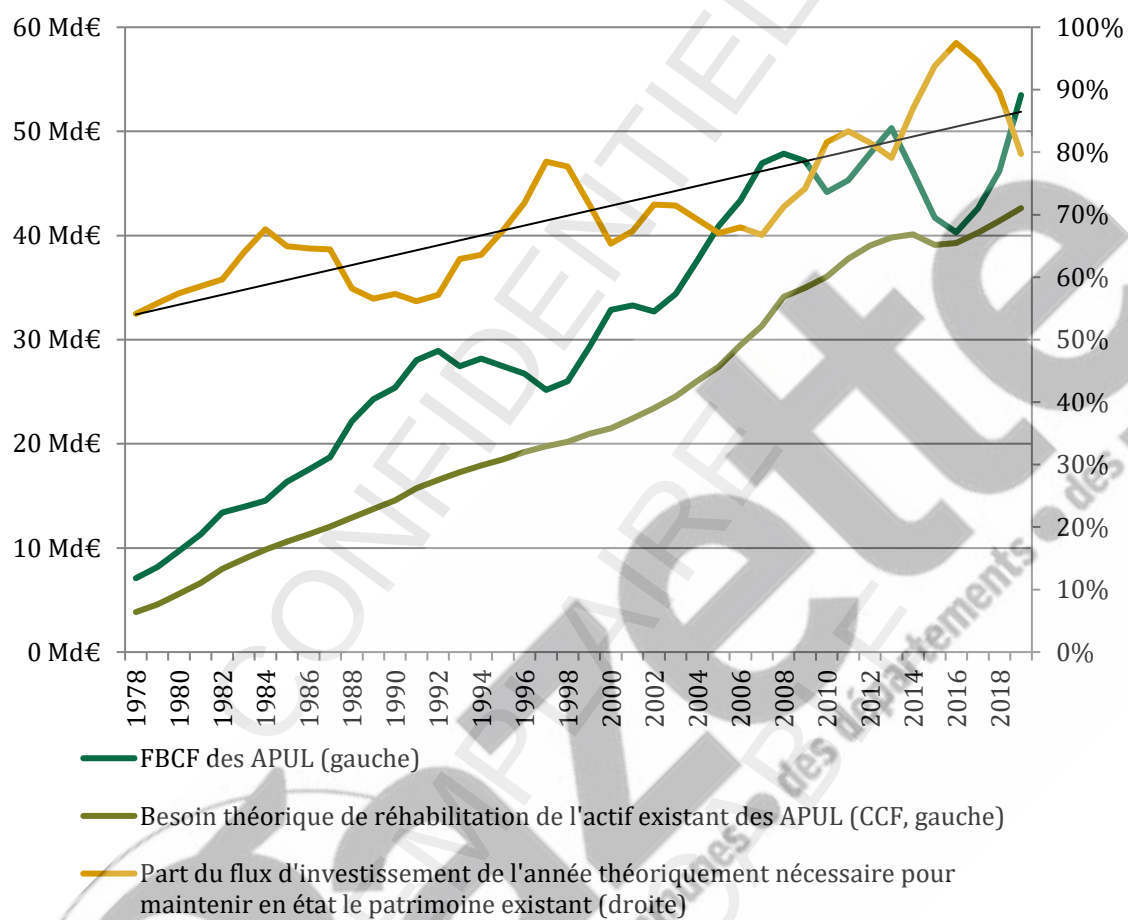
Or, depuis les années 1980, la CCF augmente plus rapidement que la FBCF. Elle est passée de 3 Md€ en 1978 à 43 Md€ en 2019 quand la FBCF passait de 7 Md€ à 53 Md€ (cf. graphique 60).

En conséquence, la part des flux d'investissement annuel nécessaire au maintien de la valeur patrimoniale des actifs existants progresse en tendance : elle était de 62 % en moyenne dans les années 1980, de 66 % dans les années 1990, de 70 % dans les années 2000 et de 87 % dans les années 2010.

La forte augmentation de la part des flux d'investissement annuels nécessaire au maintien de la valeur patrimoniale des actifs existants entre la décennie 2000 et la décennie 2010 s'explique par la baisse du dénominateur, c'est-à-dire la baisse de la FBCF, entre les années 2013 et 2016. Les besoins augmentent par la suite, mais à un rythme moins rapide que la FBCF, ce qui explique la diminution de la part du flux d'investissement de l'année nécessaire au maintien en état du patrimoine existant de 97 % en 2016 à 80 % en 2019.

Les besoins théoriques de réhabilitation du patrimoine existant des APUL atteignent 43 Md€ en 2019.

Graphique 60 : Comparaison de l'évolution de la consommation de capital fixe (CCF) et de la formation brute de capital fixe des APUL entre 1978 et 2019



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

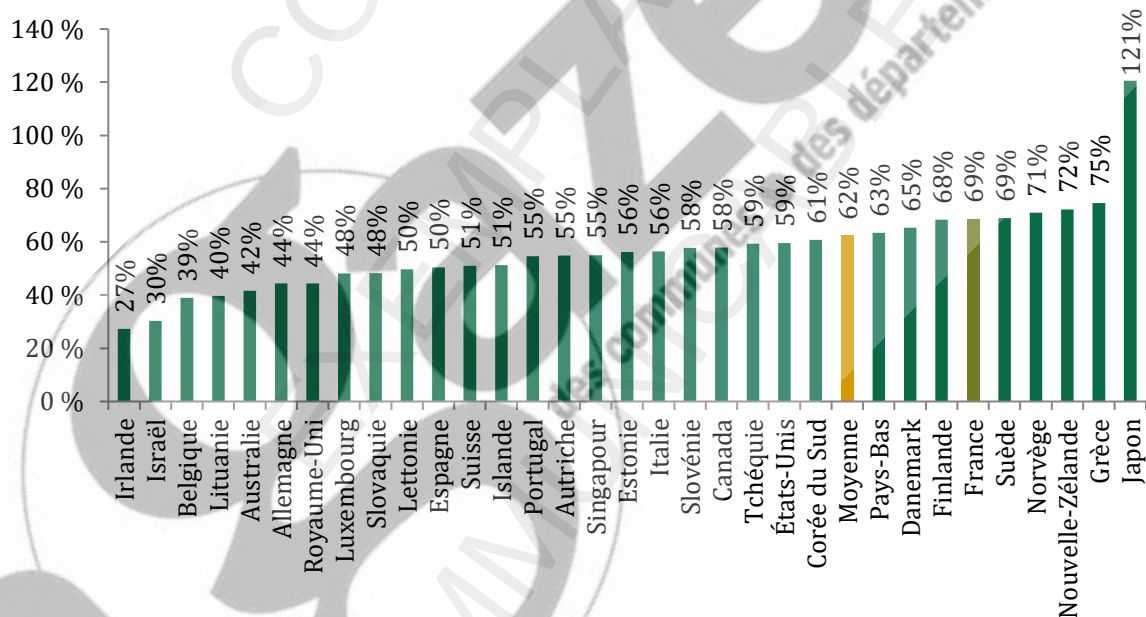
N.B. : L'année 2019 est la dernière année disponible à date de la mission.

8. Les investissements des collectivités territoriales contribuent à un niveau d'équipement public en France supérieur à la moyenne des autres pays avancés

Les effets de la dépense publique sur l'économie ne font pas l'objet d'un consensus dans la littérature. Ceci est illustré par l'analyse du multiplicateur de la dépense publique, qui correspond au surcroît de PIB pour un euro de dépense publique supplémentaire. À partir d'une méta-analyse sur 104 analyses existantes, Gechert (2015)⁵⁰ relève que les multiplicateurs de la dépense publique varient entre -1,75 et 3,90 pour une moyenne de 0,85, avec un écart-type très élevé de 0,77. À titre d'illustration, un investissement dont le multiplicateur est à éviter absolument quand il est inférieur à 0 et crée plus de richesse qu'il n'a coûté quand il dépasse 1.

Le capital public et la qualité perçue des infrastructures sont élevés en France, en comparaison des autres pays avancés. En 2019, le stock de capital public est de 69 % en France contre 62 % en moyenne dans les pays avancés (cf. graphique 61). Les experts interrogés par l'OCDE classent la France en cinquième position pour la qualité de ses infrastructures, cet indicateur devant néanmoins être analysé avec prudence (cf. graphique 62).

Graphique 61 : Stock de capital public en pourcentage du PIB parmi les pays avancés en 2019

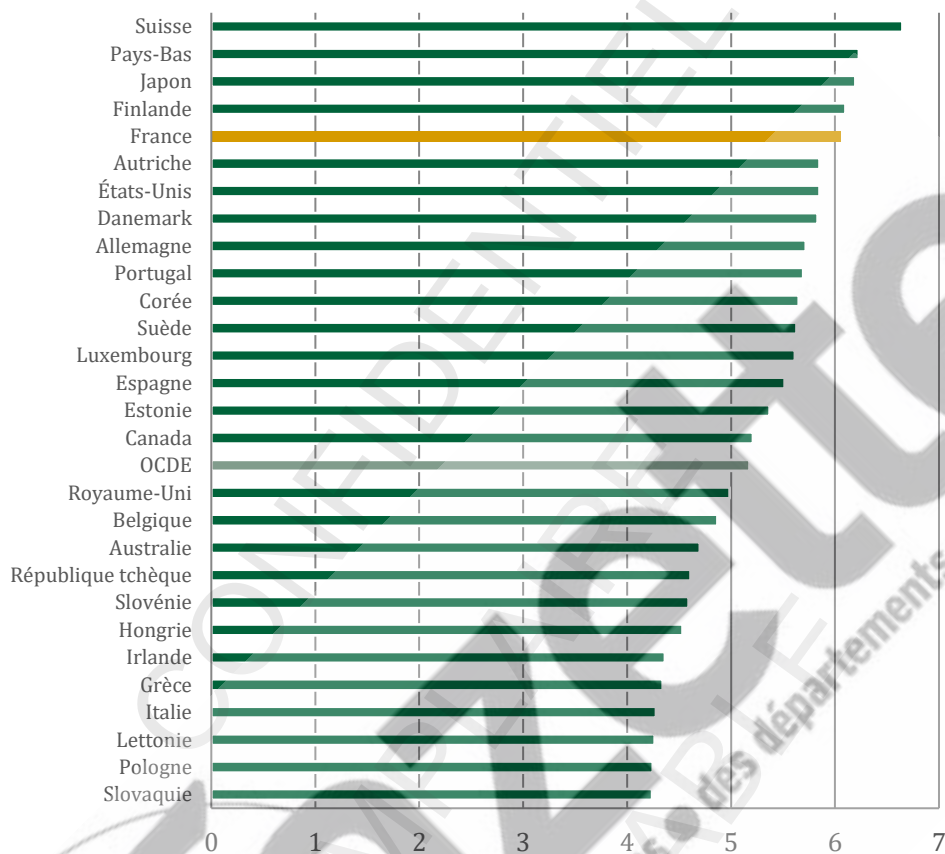


Source : Fonds monétaire international (2021), Investment and Capital Stock Dataset.

N.B. : Moyenne : moyenne pondérée selon le PIB.

⁵⁰ Gechert, Sebastian (2015). "What fiscal policy is most effective? A Meta-Regression Analysis." *Oxford Economic Papers*, 67 (3), 553-80.

Graphique 62 : Qualité des infrastructures parmi les pays de l'OCDE en 2019



Source : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ; Hertie School of Governance (2019). The Governance Report 2016.

N.B. : L'indicateur agrège les avis de 231 experts, originaires de 36 pays, sélectionnés par l'OCDE. Il doit être analysé avec prudence. Moyenne : moyenne non pondérée.

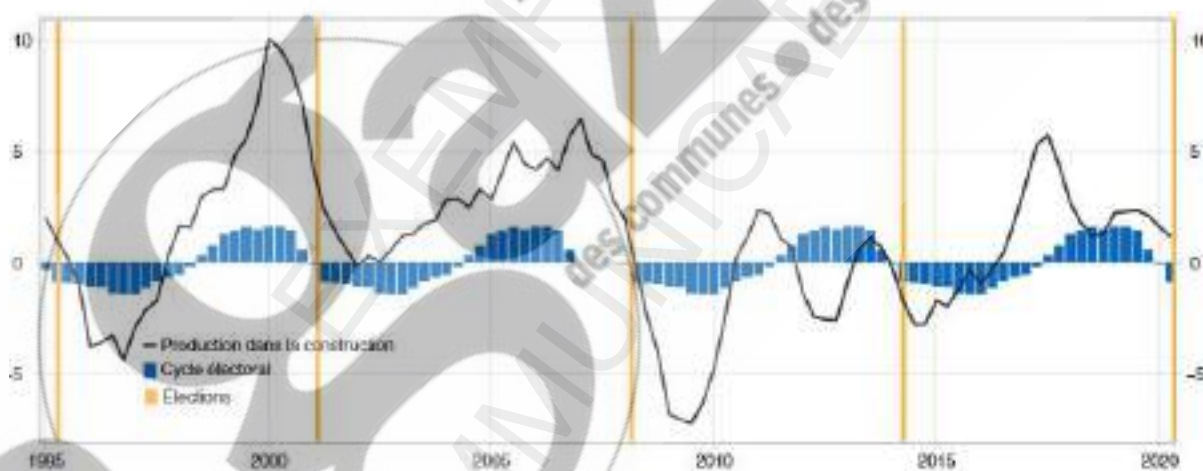
9. Les secteurs d'activité les plus concernés par l'investissement public local sont la construction et les services commerciaux

Les secteurs d'activité les plus concernés par l'investissement public local sont la construction et les services commerciaux.

À titre d'exemple, une baisse de 25 % du volume d'investissement de la ville de Paris sur la durée d'une mandature induirait une diminution de 50 000 des emplois équivalents temps plein et une baisse de 0,6 % du PIB de l'Île-de-France à horizon cinq ans. Les secteurs des services commerciaux et de la construction seraient les plus affectés (- 0,8 % et - 0,5 % respectivement)⁵¹.

Une étude de l'Insee sur le cycle électoral⁵² confirme l'effet significatif de l'investissement public local sur la production et l'emploi dans le secteur de la construction. En moyenne, entre un an et un an et demi avant un scrutin municipal, au plus haut du cycle, le cycle électoral contribue jusqu'à 2 points de pourcentage au glissement annuel de la production dans la construction (cf. graphique 63). Un an et demi après l'élection, le cycle électoral diminue le glissement annuel de la production dans la construction de l'ordre de 1,5 point en moyenne. De même, trois trimestres avant la date du scrutin municipal, l'emploi salarié dans la construction augmenterait de l'ordre de 20 000 emplois de plus sur un an (soit environ 20 points de pourcentage, cf. graphique 64), dont 16 000 dans les travaux spécialisés, 2 000 dans le génie civil et 2 000 dans le bâtiment.

Graphique 63 : Contributions estimées du cycle électoral au glissement de la production dans la construction (glissement annuel en % volumes chaînés)

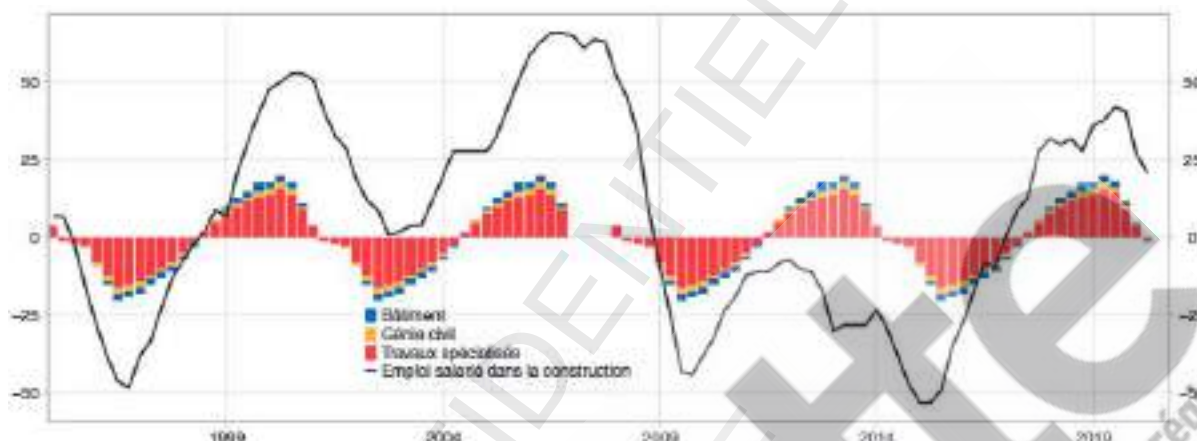


Source : Insee (2019), « Le cycle des élections municipales : Quels effets sur l'investissement public, l'emploi et la production ? »

⁵¹ Estimation réalisée par l'OFCE à partir du modèle néokeynésien *ThreeME* développé en collaboration avec l'Ademe. OFCE (2019). *L'investissement public de la ville de Paris : Un état des lieux*.

⁵² Insee (2019), « Le cycle des élections municipales : Quels effets sur l'investissement public, l'emploi et la production ? »

Graphique 64 : Contributions estimées du cycle électoral au glissement annuel de l'emploi salarié dans les branches de la construction (glissement annuel en % volumes chaînés)



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

Il convient de noter que les investissements des collectivités territoriales dans les bâtiments et travaux publics sont affectés par les tensions relatives à la main d'œuvre disponible. En 2023, d'après l'enquête « besoins de main d'œuvre » de Pôle emploi, 74 % des projets de recrutement sont jugés difficiles dans ce secteur, contre 61 % dans l'ensemble des métiers, contre respectivement 63 % et 41 % en 2021.

En prenant en compte les besoins associés à la rénovation énergétique des bâtiments résidentiels et tertiaires et les départs en retraite, France Stratégie estime que 635 000 postes seront à pourvoir d'ici 2030 dans les métiers du bâtiment, soit l'équivalent de 37 % des emplois actuels du secteur⁵³. Les difficultés à réaliser les investissements engagés en raison d'appels d'offre infructueux constituent une contrainte importante ou très importante pour 32 % des départements ayant répondu au questionnaire transmis par la mission (soit 9 sur 29).

⁵³ France Stratégie (2023). « Rénovation énergétique des bâtiments : quels besoins de main-d'œuvre en 2030 ? ».

ANNEXE II

État des lieux des équipements publics locaux



SYNTHÈSE

Évalué à 1 948 Md€ en 2022, le patrimoine non financier des administrations publiques locales (APUL) se compose à 91 % de terrains bâtis, d'ouvrages de génie civil et de bâtiments. La mission a cherché à caractériser et quantifier les équipements publics au sein de ces catégories, et selon la collectivité territoriale propriétaire. Les collectivités locales mettent à disposition des citoyens une grande diversité d'équipements publics, qu'il s'agisse d'infrastructures et réseaux, d'aménagements et installations ou de bâtiments. La répartition territoriale de ces équipements est hétérogène, les zones les moins denses étant souvent mieux équipées en nombre d'équipements par habitant (ainsi, hormis la Haute-Garonne, les départements comportant des villes de plus de 200 000 habitants ont tous une surface de bassins aquatiques pour 1 000 habitants inférieure à 20 m², alors que la surface moyenne pour 1 000 habitants en France métropolitaine est de 25 m²).

Le bloc communal porte la majorité de l'investissement local dans sa diversité. L'étude non exhaustive conduite par la mission montre la diversité des pratiques d'investissement au sein du bloc communal, selon la taille de la collectivité mais également sa situation géographique. Les plus petites communes sont celles dont l'investissement est le plus contraint : nécessité de maintenir des écoles, entretien de la voirie communale et des réseaux d'eau, sans qu'elles aient toujours les moyens techniques et humains suffisants pour moderniser leur patrimoine.

La mutualisation des investissements au sein de l'intercommunalité n'est pas la règle, en particulier quand aucun texte n'impose de transfert de compétences (par exemple, piscines, bibliothèques). Les communes continuent ainsi à porter des équipements dont le fonctionnement est coûteux, qu'elles n'ont pas toujours les moyens techniques et financiers de mettre aux normes ou de moderniser (réseaux d'eau et d'assainissement, voirie, piscines). Dans ce contexte, la permanence de l'investissement communal peut se traduire par une baisse de qualité des équipements, et un coût plus élevé de leur transfert aux intercommunalités. Lors des entretiens conduits par la mission, de nombreux acteurs ont témoigné des coûts du transfert des réseaux d'eau et d'assainissement aux EPCI, le transfert s'accompagnant de coûts d'investissements importants de mise aux normes.

Le patrimoine des collectivités territoriales est dans l'ensemble en bon état, mais les réseaux d'eau et d'assainissement ainsi que les bâtiments nécessiteront des investissements massifs dans les prochaines années. En effet :

- ◆ les taux de perte des réseaux d'eau, en particulier ceux gérés par les petites communes, sont supérieurs au taux de 15 % fixé par le décret « fuites » de 2012 : le taux de perte des réseaux de distribution évalué pour l'année 2021 est de 18,5 %, et de 23 % pour les services de moins de 10 000 habitants ;
- ◆ le parc immobilier des collectivités représente plus de 70 % du parc public, soit des émissions de gaz à effet de serre estimée à 7 Mt équivalent CO₂, et est responsable de 78 % des consommations énergétiques des communes. La rénovation énergétique des bâtiments constitue donc un enjeu à la fois économique et environnemental obligé pour les collectivités.



SOMMAIRE

1. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SONT LE PREMIER POURVOYEUR D'ÉQUIPEMENTS PUBLICS AU NIVEAU NATIONAL	2
1.1. Évalué à 1 948 Md€ en 2022, le patrimoine non financier des administrations publiques locales (APUL) est principalement composé de terrains, d'ouvrages de génie civil et de bâtiments	2
1.2. Les collectivités territoriales possèdent deux tiers du parc public de bâtiments.....	3
1.3. La mission a cherché à établir un panorama des équipements publics gérés par les collectivités territoriales	4
2. LE BLOC COMMUNAL EST LE PRINCIPAL ACTEUR DE L'INVESTISSEMENT LOCAL, PAR LES MONTANTS MIS EN ŒUVRE ET LA DIVERSITÉ DES ÉQUIPEMENTS FINANCÉS	7
2.1. Le parc de logements détenus par les communes est mal connu	7
2.2. Le nombre d'écoles baisse moins vite que le nombre d'élèves scolarisés.....	7
2.3. La voirie communale est dans l'ensemble en bon état, mais les ouvrages d'art sont dégradés.....	10
2.4. Le bloc communal finance 33 % des transports en commun urbains	11
2.5. Moins de 70 % des réseaux d'eau et assainissement sont gérés par un EPCL, et 18 % des services ont des taux de perte supérieurs à 15 %	12
2.6. La compétence déchets est mutualisée pour 95 % de la population, mais les taux de recyclage restent inférieurs à la moyenne européenne	15
2.7. Le bloc communal finance et gère 60 % des résidence autonomie seniors et 43 % des établissements d'accueil du jeune enfant	19
2.8. Les équipements sportifs sont peu mutualisés au sein du bloc communal.....	20
2.9. Les équipements culturels sont peu mutualisés au sein du bloc communal, et les dépenses d'investissement se rééquilibrent en faveur de l'entretien du patrimoine, des musées et de l'action culturelle.....	23
3. LES DÉPARTEMENTS DISPOSENT D'UNE VOIRIE EN BON ÉTAT, ET DOIVENT ADAPTER LEUR PARC DE COLLÈGES AUX ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES ...	26
3.1. La voirie départementale est en bon état mais les ouvrages d'art souffrent de sous-investissement et nécessitent un suivi plus régulier	26
3.2. Les départements ruraux gèrent en moyenne plus de collèges, qui sont moins fréquentés que ceux des départements urbains	28
4. LES PRINCIPAUX ÉQUIPEMENTS PUBLICS GÉRÉS PAR LES RÉGIONS SONT LES LYCÉES ET UNE PARTIE DU MATÉRIEL ROULANT FERROVIAIRE.....	31
4.1. Le matériel roulant ferroviaire est en bon état mais les régions devront remplacer d'ici à 2040 les 800 trains diesel encore en circulation	31
4.2. Le maillage territorial des lycées et leur taille moyenne varie selon la région d'implantation et la filière d'enseignement	31



Annexe II

Les équipements publics locaux sont l'ensemble des installations et aménagements, des infrastructures et réseaux, ainsi que des bâtiments gérés par les collectivités territoriales permettant d'assurer à la population résidente les services dont elle a besoin (écoles, collèges, terrains de sports, routes, etc.). La mission a cherché à évaluer ces équipements au niveau le plus agrégé du patrimoine non financier et par un panorama des équipements publics des administrations publiques locales au niveau national (1), puis par niveau de collectivités territoriales :

- ◆ bloc communal pris comme les communes et leurs groupements (2) ;
- ◆ départements (3) ;
- ◆ régions (4).

1. Les collectivités territoriales sont le premier pourvoyeur d'équipements publics au niveau national

1.1. Évalué à 1 948 Md€ en 2022, le patrimoine non financier des administrations publiques locales (APUL) est principalement composé de terrains, d'ouvrages de génie civil et de bâtiments

En 2022, le patrimoine non financier des APUL, dont le champ est plus large que les seules collectivités territoriales¹, représente 1 948 Md€ selon les comptes de patrimoine publiés par l'INSEE. Les trois principaux actifs non financiers des APUL sont (cf. graphique 1) :

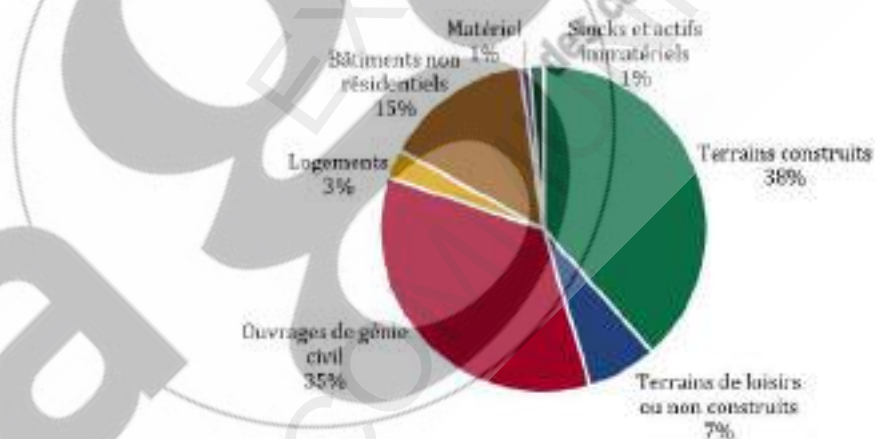
- ◆ les terrains, pour 883 Md€, soit 45 % de l'actif non financier, dont :
 - terrains construits pour 38 % du patrimoine non financier ;
 - terrains de loisirs ou non construits pour 7 % ;
- ◆ les ouvrages de génie civil, pour 677 Md€ soit 35 % de l'actif non financier ;
- ◆ les bâtiments non résidentiels, pour 288 Md€, soit 15 % de l'actif non financier ;

Les logements² représentent 3 % de ce patrimoine mais rapportés au patrimoine bâti, cette part s'élève à 16 %. Les autres postes représentent moins de 2 %, il s'agit du matériel (matériel de transport en particulier pour 8,1 Md€), des stocks et des droits de propriété.

La valeur des terrains bâtis s'apprécie au cours du temps, l'INSEE leur appliquant le surplus de valeur lié à l'indice des prix immobiliers, alors que la valeur des bâtiments est dépréciée annuellement et n'est appréciée qu'en cas de réhabilitation.

Le patrimoine non financier des APUL représente 70 % du patrimoine non financier des administrations publiques, qui s'élève à 2 716 Md€ en 2022.

Graphique 1 : Le patrimoine non financier des APUL en 2022



Source : INSEE, comptes de patrimoine des APUL, 2023.

¹ Les APUL comprennent, outre les collectivités territoriales les organismes divers d'administration locale (ODAL), qui correspondent aux établissements publics locaux (centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours,...), aux établissements publics locaux d'enseignement (collèges, lycées d'enseignement général et professionnel), aux associations récréatives et culturelles financées majoritairement par les collectivités territoriales et aux chambres consulaires (commerce et industrie, agriculture et métiers).

² Hors immeubles d'habitation à loyer modéré (HLM) détenus par les bailleurs sociaux, qui ne sont pas dans le champ des APUL.

1.2. Les collectivités territoriales possèdent deux tiers du parc public de bâtiments

S'agissant des bâtiments détenus par les collectivités territoriales, troisième poste d'immobilisations comptables des collectivités territoriales, leur surface totale est estimée entre 240 et 280 millions de m², dont 62 % est détenu par le bloc communal, 21 % par les départements et 18 % par les régions (cf. tableau 1). Les bâtiments d'enseignement constituent 53 % des surfaces des bâtiments des collectivités territoriales (et 78 % des bâtiments des départements, 95 % des bâtiments des régions), les bâtiments administratifs représentent eux 23 % des surfaces toutes collectivités confondues (cf. tableau 2). En comparaison, le patrimoine immobilier de l'État est estimé à 94 millions de m² par la direction de l'immobilier de l'État : le parc local représenterait donc les trois quarts du parc public.

Tableau 1 : Surface des bâtiments détenus par les collectivités territoriales

Collectivité/Type de bâtiment	Surface (en millions de m ²)	Part du parc total des collectivités territoriales
Bloc communal	150	62 %
<i>Dont écoles</i>	50	33 %
<i>Dont bâtiments administratifs</i>	50	33 %
<i>Dont équipements sportifs</i>	35	23 %
<i>Dont maisons de retraites</i>	9	6 %
<i>Dont autres</i>	6	4 %
Départements	50	21 %
<i>Dont collèges</i>	39	78 %
<i>Dont bâtiments administratifs</i>	6	12 %
<i>Dont médico-social</i>	3	6 %
<i>Dont autres</i>	2	4 %
Régions	43	18 %
<i>Dont lycées</i>	41	95 %
<i>Dont bâtiments administratifs</i>	1	2 %
<i>Dont autres</i>	1	2 %
Total	243	100 %

Source : L'action de la Caisse des Dépôts au service de la rénovation énergétique du patrimoine des collectivités, Le Grand Plan d'Investissement, 11 avril 2018.

Tableau 2 : Surface par usage des bâtiments détenus par les collectivités territoriales

Usage	Surface (en millions de m ²)	Part du total
Enseignement	130	53 %
Administration	57	23 %
Équipements sportifs et culturels	35	14 %
Médico-social	12	5 %
Autres	9	4 %
Total	243	100 %

Source : L'action de la Caisse des Dépôts au service de la rénovation énergétique du patrimoine des collectivités, Le Grand Plan d'Investissement, 11 avril 2018.

Annexe II

Le patrimoine bâti est la principale source de consommation d'énergie du bloc communal, avec 78 % des consommations énergétiques, soit 366 kWh par habitant et 32 € par habitant en 2017³. Les bâtiments scolaires sont les premiers consommateurs d'énergie dans les communes, devant les bâtiments sportifs et les bâtiments administratifs. Les piscines sont quant à elles les principales sources de consommation d'énergie des EPCI (cf. tableau 12).

Tableau 3 : Répartition de la dépense et de la consommation des bâtiments communaux par usage (en % du total)

Usage	Communes		EPCI	
	Consommation	Dépense	Consommation	Dépense
Écoles	31	29	7	6
Piscines	7	5	39	34
Autres équipements sportifs	17	17	14	13
Administrations	15	16	13	15
Établissement socioculturel	12	12	12	15
Autres	19	21	15	17
Total	100	100	100	100

Source : Ademe, 2019, *Dépenses énergétiques des collectivités locales*.

Le CITEPA⁴ estime à 25,3 Mt équivalent CO₂ les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments du secteur tertiaire privé et public. Les collectivités représentant trois quarts du parc public, qui représente lui-même 40 % du parc total⁵, les émissions des bâtiments des collectivités territoriales peuvent être évaluées autour de 7 Mt équivalent CO₂.

1.3. La mission a cherché à établir un panorama des équipements publics gérés par les collectivités territoriales

La description exhaustive du patrimoine des collectivités est rendue difficile par l'absence de données agrégées au niveau national, et par la grande variété des investissements réalisés. La mission a choisi de dresser un panorama non exhaustif reprenant les principales compétences des collectivités territoriales. Ce panorama a été construit notamment en actualisant le travail mené par La Banque Postale en 2015⁶ et cité par le rapport de l'IGF de 2016 sur le patrimoine des collectivités territoriales⁷ (cf. figure 1). Il confirme la grande diversité du patrimoine des collectivités, en particulier pour le bloc communal. Cet investissement est majoritairement constitué de bâtiments (historiques, administratifs, d'enseignement ou de sport et loisirs) et de réseaux et voirie (routes, réseaux d'eau).

³ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), *Dépenses énergétiques des collectivités locales, état des lieux en 2017*, juin 2019.

⁴ Citepa, *Rapport Secten édition 2022*.

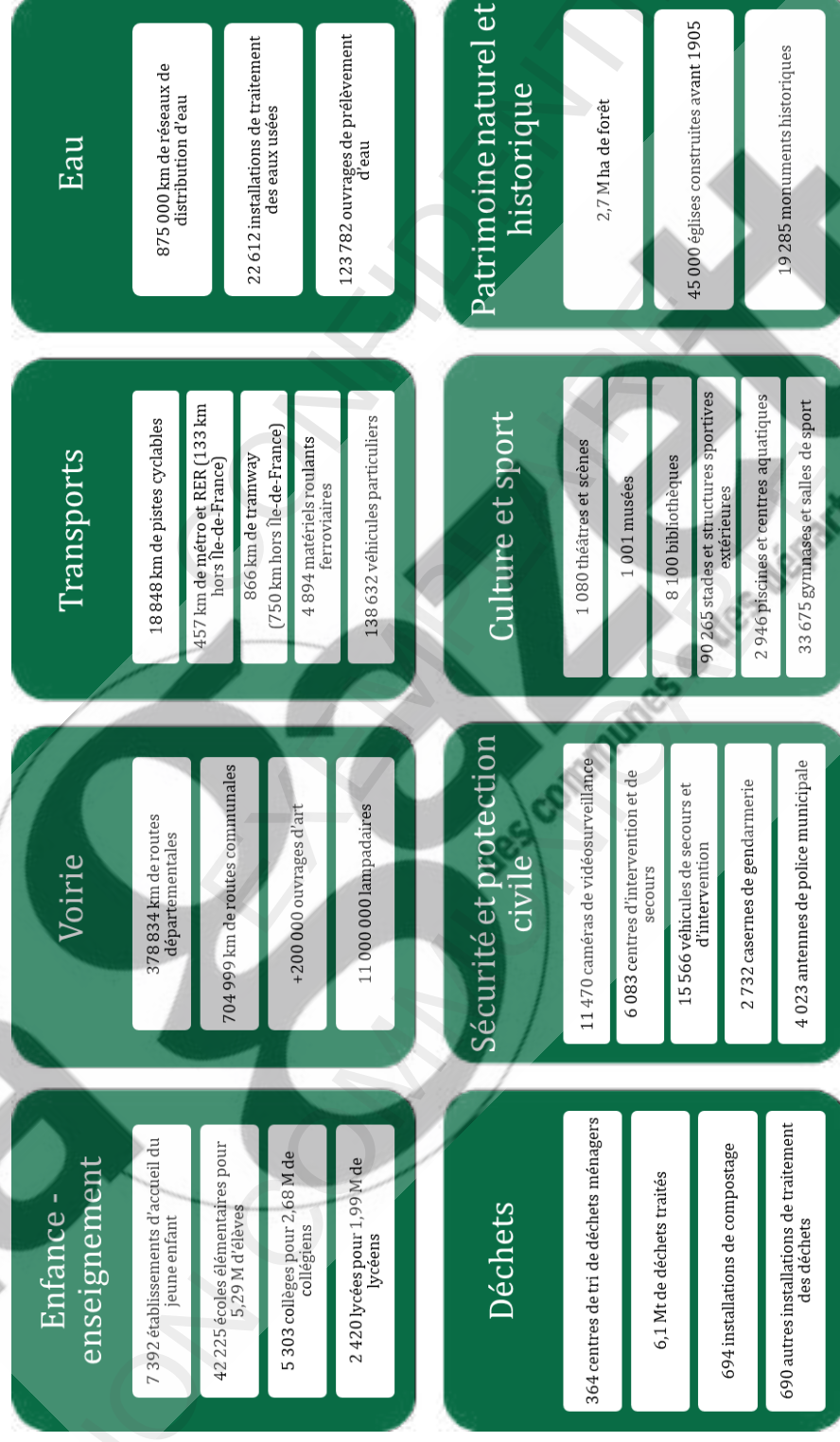
⁵ Évalué à 800 millions de m² par l'étude d'impact du décret relatif aux obligations d'actions de réduction des consommations d'énergie dans les bâtiments à usage tertiaire réalisée par la DHUP en 2019.

⁶ La Banque Postale, *Accès Territoires n° 2 - Le patrimoine des collectivités locales*, 2015.

⁷ IGF, *Le patrimoine des collectivités territoriales*, 2016.

Ce panorama ne donne qu'une vision partielle des investissements des collectivités. La mission a pu constater cette diversité lors de ses déplacements, le bloc communal (communes et EPCI) tirant en particulier parti de sa clause de compétence générale pour intervenir dans de nombreux champs : financement de bâtiments universitaires, de coques commerciales, de panneaux photovoltaïques. De plus, les collectivités investissent également aux côtés d'autres acteurs, publics comme privés, pour le déploiement d'infrastructures et de services à la population : par exemple la contribution des régions à SNCF Réseau, ou le financement des réseaux de très haut débit. La description fine de ces flux financiers étant difficile dans les délais impartis, la mission a choisi de concentrer son analyse sur les dépenses d'équipement des collectivités.

Figure 1 : Panorama non exhaustif du patrimoine des collectivités territoriales



Source : Observatoire national de la petite enfance 2021 ; repères et références statistiques (RERS), Ministère de l'éducation nationale, 2022 ; État de l'école 2022 ; base FINES, septembre 2023 ; observatoire national de la route, rapport 2022 ; chiffres clés transport 2022 ; Carbone 4, Le rôle des infrastructures dans la transition bas-carbone et l'adaptation au changement climatique de la France, 2022 ; SDES, RSVERO ; Ademe, Le traitement des déchets ménagers et assimilés en 2020 ; statistiques des services d'incendie et de secours (édition 2019), ministère de l'intérieur ; INSEE, policiers municipaux ; base des lieux et équipements culturels 2022, ministère de la Culture ; Liste des musées de France 2022, ministère de la Culture ; ministère de la culture, Données des bibliothèques des collectivités territoriales au 31 décembre 2022 ; recensement équipement sportifs du ministère des sports, 2021 ; office national des forêts ; base Mérimée, ministère de la Culture, 2019.

Lecture : Les données sur l'enseignement couvrent également les départements d'outre-mer.

2. Le bloc communal est le principal acteur de l'investissement local, par les montants mis en œuvre et la diversité des équipements financés

Premier patrimoine public, le patrimoine du bloc communal se caractérise par sa grande diversité, regroupant notamment la voirie communale, des bâtiments et équipements de loisirs, des réseaux d'eau et d'assainissement, des équipements de gestion des déchets.

2.1. Le parc de logements détenus par les communes est mal connu

Si les logements représentent 16 % du patrimoine bâti des collectivités territoriales, il n'est pas possible de dénombrer avec précision les logements détenus par le bloc communal. La lecture de relevés d'observations définitives de chambres régionales des comptes sur la gestion des communes permet d'identifier différentes destinations pour les logements à usage d'habitation qu'elles détiennent :

- ♦ parc locatif géré par la commune, souvent à destination de personnes âgées ou en difficulté⁸ ;
- ♦ logement de professeurs des écoles ou personnel municipal⁹ ;
- ♦ hébergement d'urgence.

La lecture de ces rapports montre que ces logements font l'objet d'un sous-investissement, ou que la commune vise à se défaire progressivement de ce patrimoine (la ville de Montreuil (Seine-Saint-Denis) est ainsi passée de 150 logements locatifs en 2013 à 33 en 2019).

2.2. Le nombre d'écoles baisse moins vite que le nombre d'élèves scolarisés

À la rentrée 2022, l'éducation nationale dénombrait 42 225 écoles publiques scolarisant 5,29 millions d'élèves. Sur les 21 145 communes ayant au moins une école sur leur territoire, 11 106 sont des communes de moins de 1 000 habitants, et 17 797 ont moins de 3 500 habitants. Les écoles de ces communes sont en moyenne moins fréquentées que celles des communes les plus peuplées, avec en moyenne 50 élèves par école dans les communes de moins de 1 000 habitants, et 124 élèves dans celles entre 1 000 et 3 500 habitants. Au-delà de 3 500 habitants, ces moyennes sont comparables, entre 179 et 184 élèves par école selon la strate (cf. tableau 3). Une grande hétérogénéité du nombre moyen d'élèves par école est visible au sein de ces strates, à l'exception de la strate des communes de plus de 200 000 habitants : les communes entre 10 000 et 40 000 habitants ont moins entre 67 et 315 élèves par école, celles de 3 500 à 10 000 habitants ont entre 40 et 355 élèves par école (cf. graphique 1).

Tableau 4 : Nombre d'écoles et d'élèves par commune en 2022

Strate de population (nombre d'habitants)	Nombre de communes ayant au moins une école	Nombre d'écoles	Nombre d'écoles par commune	Nombre moyen d'élèves par école
Moins de 1 000	11 106	11 394	1,0	50
1 000 à 3 500	6 691	9 091	1,4	124
3 500 à 10 000	2 170	6 356	2,9	179
10 000 à 40 000	800	7 549	9,4	176
40 000 à 200 000	171	5 645	33,0	181

⁸ CRC Île-de-France, Rapport d'observations définitives (ROD) Montreuil-sous-Bois, 2023.

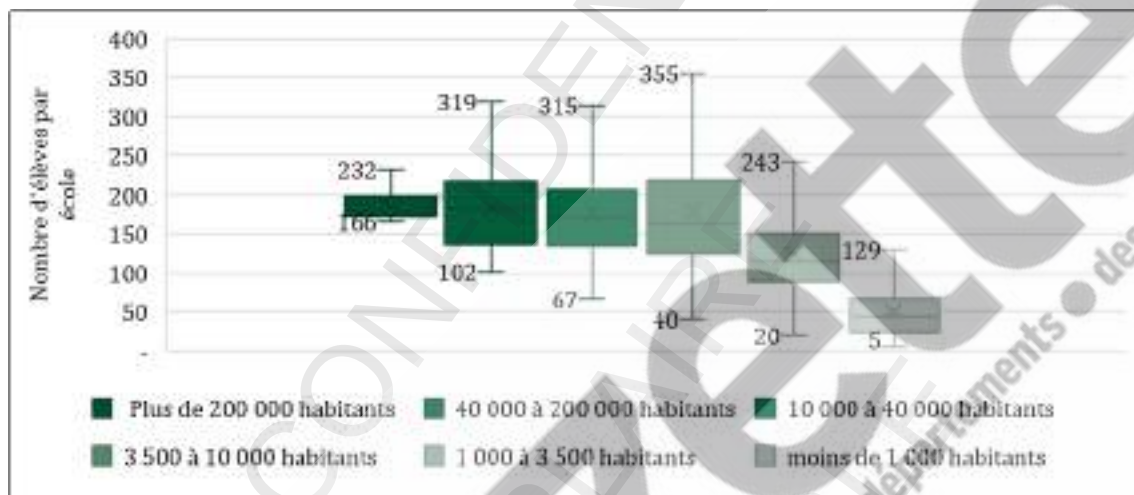
⁹ CRC Normandie, ROD Commune de Vernon, 2023

Annexe II

Strate de population (nombre d'habitants)	Nombre de communes ayant au moins une école	Nombre d'écoles	Nombre d'écoles par commune	Nombre moyen d'élèves par école
Plus de 200 000	11	2 190	199,1	184
Ensemble	20 949	42 225	2,0	93

Source : MENJS, 2022 ; INSEE, 2020 ; mission.

Graphique 2 : Nombre d'élèves par école selon la strate de population en 2022



Source : MENJS, 2022 ; INSEE, 2020 ; mission. Lecture : 80 % des communes entre 3 500 et 10 000 habitants ont entre 40 et 355 élèves par école. 50 % des communes de cette strate ont entre 88 et 150 élèves par école. Les communes de cette strate ont au moins 40 élèves par école.

La baisse des naissances et donc du nombre d'élèves se reflète partiellement dans celle du nombre d'écoles. Alors que 5,49 millions d'élèves étaient scolarisés en école primaire dans le secteur public en 2019, ils n'étaient plus que 5,29 millions en 2022, soit une baisse de 3,7 %. La baisse du nombre d'écoles est quant à elle limitée à 2,0 % sur la période, conduisant 177 communes, toutes de moins de 3 500 habitants, à ne plus avoir d'école sur leur territoire. Si la baisse du nombre d'élèves dans le secteur privé est du même ordre (-3,5 %), elle a entraîné une baisse moindre du nombre d'écoles (1,0 % sur la période) (cf. tableau 4).

Tableau 5 : Évolution du nombre d'élèves et d'écoles depuis 2019

Secteur		2019	2020	2021	2022	Évolution
Public	Nombre d'élèves	5 493 760	5 423 202	5 342 249	5 289 864	-3,7 %
	Nombre d'écoles	43 105	42 911	42 558	42 225	-2,0 %
Privé	Nombre d'élèves	868 034	853 625	846 882	837 706	-3,5 %
	Nombre d'écoles	4 636	4 626	4 612	4 591	-1,0 %
Total	Nombre d'élèves	6 361 794	6 276 827	6 189 131	6 127 570	-3,7 %
	Nombre d'écoles	47 741	47 537	47 170	46 816	-1,9 %

Source : MENJS, 2022.

Tableau 6 : Évolution du nombre d'élèves par école depuis 2019

Strate de population	2019	2020	2021	2022
Moins de 1 000	51	51	50	50
1 000 à 3 500	126	125	125	124
3 500 à 10 000	180	179	179	179
10 000 à 40 000	178	177	176	176
40 000 à 200 000	188	186	183	181
Plus de 200 000	192	190	186	184
Ensemble	93	93	93	93

Source : MENJS, 2022.

L'enjeu de couverture territoriale n'explique qu'en partie ces rigidités. Alors que les communes de plus de 40 000 habitants sont celles qui connaissent la plus forte baisse du nombre d'élèves (-5,5 % pour les communes de plus de 200 000 habitants, -4,4 % pour celles entre 40 000 et 200 000 habitants), ce sont aussi celles qui connaissent la baisse la plus faible du nombre d'écoles (respectivement -0,5 % et -1,1 %). Sur la période, la baisse démographique s'est d'abord traduite dans ces communes par une baisse du nombre d'élèves par école, et non par une baisse proportionnelle de l'investissement.

La baisse de la natalité, différenciée selon les territoires, n'a pas empêché jusqu'à présent les communes de construire de nouvelles écoles. L'OFGL mesure ainsi qu'en moyenne 73 nouvelles écoles sont construites chaque année depuis 2013, avec une inflexion à la baisse depuis 2020 (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Ouvertures d'établissements scolaires depuis 2013

Année	Nouvelles écoles	Nouveaux collèges	Nouveaux lycées	Total
2013	78	10	6	94
2014	56	14	8	78
2015	79	14	8	101
2016	66	11	8	85
2017	83	11	7	101
2018	83	10	7	100
2019	111	7	7	125
2020	58	8	6	72
2021	63	15	4	82
2022	55	16	5	76

Source : OFGL, données MENJS.

La place des EPCI reste minoritaire dans le financement des équipements scolaires, à 5,7 % en 2022. Elle est toutefois en hausse depuis 2013, où elle n'était que de 2,3 %. Cette hausse est le fait d'un faible nombre d'EPCI : moins de 150 EPCI portent des investissements scolaires, parmi lesquels dix EPCI représentent environ 60 % de l'ensemble¹⁰.

¹⁰ Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL), Une convergence des efforts locaux d'investissements scolaires en 2022, octobre 2023.

2.3. La voirie communale est dans l'ensemble en bon état, mais les ouvrages d'art sont dégradés

La voirie communale se compose de plus de 704 200 km de routes, et d'un nombre non déterminé d'ouvrages d'art (cf. ci-dessous). Obligatoire pour les communautés urbaines et les métropoles depuis la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM), la compétence « voirie » s'exerce à titre optionnel ou facultatif dans les communautés de communes et d'agglomération. Les résultats de l'enquête menée par Intercommunalités de France en 2017 montrent que dans les faits cette compétence est souvent transférée au niveau intercommunal : 65 % des communautés de communes et 62 % des communautés d'agglomération se sont vu transférer cette compétence. Elles gèrent toutefois une part variable de la voirie : alors que 42 % des communautés de communes et d'agglomération répondantes exercent leur compétence sur plus de 75 % des voies du territoire, 24 % exercent leur compétence sur moins de 10 % des voies du bloc local.

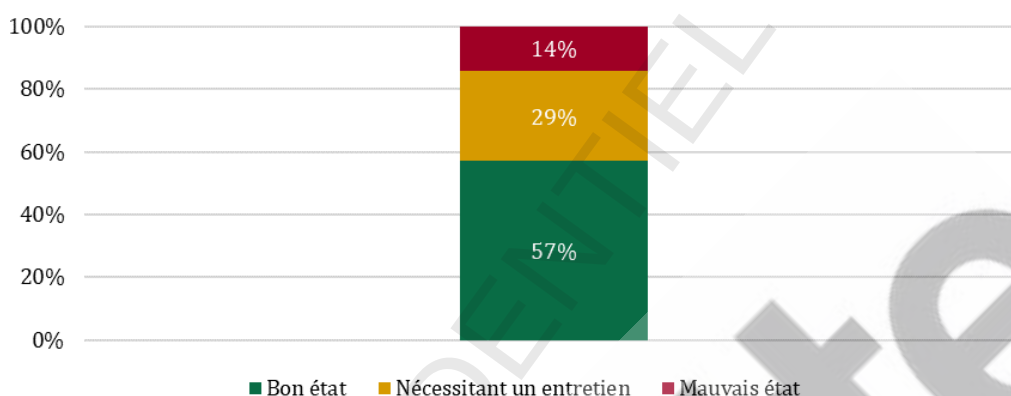
Dans son rapport de 2017 sur les dépenses de voirie des collectivités territoriales, l'IGF faisait le constat de l'hétérogénéité du suivi de l'état de la voirie au niveau communal, seules les métropoles accompagnant systématiquement la prise en charge de la compétence voirie par un état des lieux. Selon l'Institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité (IDRRIM)¹¹, la totalité des métropoles ont déclaré utiliser un indicateur de qualité consolidé pour évaluer l'état de leur réseau. Le rapport de l'IGF fait également le constat d'un renoncement de certaines villes de petite et moyenne taille en difficulté à suivre et entretenir leur voirie, en raison de moyens financiers insuffisants. Par ailleurs, la connaissance de l'état des ouvrages d'art apparaissait insuffisante, du fait de la complexité du diagnostic et du flou juridique qui a entouré la gestion des « routes portées » avant l'adoption de la loi n° 2014-774 du 7 juillet 2014, dite loi Didier. La suppression de l'assistance technique de l'État pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (Atesat), qui ne s'est pas traduite par un transfert de personnels des services de l'État aux collectivités territoriales¹², a pu de plus entraîner des pertes de compétences et un moindre suivi de ces équipements.

Les travaux de l'IDRRIM dans le cadre de l'observatoire national de la route, observatoire publié annuellement depuis 2017, se limitent au réseau routier national, départemental, et des métropoles (ces dernières représentant 15 000 Km de routes sur les plus de 700 000 km de routes communales), et n'offrent qu'une vision partielle de l'état du réseau routier détenu par les communes. L'édition 2022 fait tout de même état des résultats d'une enquête menée auprès de 42 communes, qui montrent un état comparable à celui de la voirie départementale (cf. 3.1).

¹¹ IDRRIM, Observatoire National de la Route, rapport 2022.

¹² CGEDD, Mission d'évaluation des réformes de l'assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) et de l'application du droit des sols (ADS), novembre 2016.

Graphique 3 : État de la voirie communale en 2021



Source : IDRRIM, rapport de l'observatoire national des routes (ONR) 2022. *Échantillon* : 974 km au sein de 42 communes.

Dans un rapport de 2019¹³, établi à la suite de l'effondrement du pont Morandi de Gênes, le Sénat constatait l'absence de connaissance et de suivi de l'état des ouvrages d'art détenus par les communes. Sur plus de 200 000 ponts gérés par les collectivités territoriales, le Sénat estimait à 20 % la proportion des ponts du bloc communal en mauvais état, et reliait la hausse de cette proportion à un défaut d'entretien et d'investissement depuis la suppression de l'ATESAT en 2014.

En réponse aux conclusions du Sénat, l'État a lancé dans le cadre du plan de relance le « programme national ponts », piloté par le CEREMA. Sur les 28 000 communes éligibles, qui sont celles répondant aux critères d'éligibilité à l'ATESAT, à un recensement et une évaluation de l'état de leurs ponts, 11 500 communes ont candidaté, aboutissant à la création de plus de 42 000 carnets de santé. Une deuxième session du programme, lancée en avril 2023, devrait bénéficier à 3 269 communes volontaires¹⁴.

Les résultats de ce programme, analysés par l'IDRRIM¹⁵ montrent que le patrimoine des ouvrages d'art détenu par ces petites communes est dégradé :

- ◆ s'agissant des ponts : 9 % des ponts présentent des défauts majeurs de structure et près de 20 % présentent des défauts de structure significatifs ;
- ◆ les murs de soutènement sont en meilleur état, avec 17 % des murs présentant des défauts significatifs ou majeurs.

2.4. Le bloc communal finance 33 % des transports en commun urbains

Les communes et leurs groupements se sont vu confier par la loi d'orientation pour les transports intérieurs (LOTI) de 1982 la politique de transport urbain ainsi que sa politique tarifaire. La loi NOTRe de 2015 a élargi le champ de leur compétence en leur donnant la possibilité d'organiser des services urbains et des services non urbains de transport à l'intérieur de leur ressort territorial. La France compte en 2023 374 autorités organisatrices de la mobilité (AOM), qui peuvent être des collectivités territoriales ou des établissements publics (par exemple Île-de-France mobilités). Ces AOM assurent l'exploitation des transports urbains en gestion directe ou le plus souvent la délèguent à des concessionnaires.

¹³ Sénat, *Sécurité des ponts : éviter un drame*, rapport d'information n° 609 (2018-2019), déposé le 26 juin 2019.

¹⁴ *Source* : CEREMA.

¹⁵ IDRRIM, rapport ONR 2022.

Les transports en commun urbains hors Île-de-France étaient financés en 2018¹⁶ par :

- ◆ les employeurs publics et privés assujettis au versement mobilité pour 4 080 M€, soit 48,2 % des recettes ;
- ◆ les collectivités locales (principalement des EPCI) à hauteur de 2 817 M€ soit 33,3 % des recettes ;
- ◆ les usagers à hauteur de 1 448 M€, soit 17,1 % des recettes ;
- ◆ l'État à hauteur de 122 M€, soit 1,4 % des financements ;
- ◆ l'emprunt, à hauteur de 1 138 €.

Les collectivités ne portent ainsi pas directement le financement des transports en commun, mais leur rôle d'AOM les conduit à verser aux opérateurs des réseaux de transport des subventions. Ces subventions pourront être amenées à évoluer dans les prochaines années, quoique selon l'*Institute for climate economics* (I4CE), les investissements actuels dans les infrastructures de transports en commun urbains sont proches des cibles d'investissements pour atteindre la neutralité carbone¹⁷.

2.5. Moins de 70 % des réseaux d'eau et assainissement sont gérés par un EPCI, et 18 % des services ont des taux de perte supérieurs à 15 %

Le bloc communal est responsable de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement des eaux usées. À ce titre, il est en charge des services publics correspondants : le service d'eau potable, le service d'assainissement collectif et le service d'assainissement non collectif. En 2021, 13 855 collectivités sont en charge de 25 651 services d'eau potable et d'assainissement. Cette dispersion est une exception au niveau européen, la plupart des autres pays européens ne comprenant qu'une centaine d'autorités organisatrices en moyenne.

La loi NOTRe prévoit le transfert obligatoire de cette compétence vers les EPCI à fiscalité propre, transfert repoussé pour les communautés de communes au 1^{er} janvier 2026 au plus tard par la loi du 3 août 2018¹⁸. Cette mutualisation doit permettre de renforcer les moyens techniques et financiers de gestion des réseaux d'eau et d'assainissement, confrontés à des besoins d'investissement pour améliorer leur rendement et la qualité de l'eau distribuée. Le taux de gestion intercommunale est en hausse à 69,6 % pour l'année 2021, contre 50,3 % en 2013. La part de la population desservie par un service géré par un EPCI à fiscalité propre n'est toutefois que de 46,4 % pour l'eau potable, et 59,3 % pour l'assainissement collectif (cf. tableau 6). Les EPCI concernés sont majoritairement des métropoles (16,9 % de la population totale) et des communautés d'agglomération (19,8 %).

La persistance de 5 833 services d'eau potable et 8 311 services d'assainissement collectifs (cf. tableau 6) gérés par des communes se traduit par des qualités de service détériorées, et par l'accumulation d'une dette grise¹⁹ qui rend plus difficile la reprise de la compétence par les intercommunalités. Celles-ci seront en effet contraintes de mettre en œuvre les investissements de mise aux normes non réalisés.

¹⁶ CGEDD, DGITM, *Rapport sur le modèle économique des transports collectifs*, Patrick Duron, 2021.

¹⁷ I4CE, *Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone*, octobre 2022.

¹⁸ Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

¹⁹ La dette grise correspond au manque d'investissement dans l'entretien des infrastructures qui risque d'entraîner à l'avenir un surcoût financier important pour leur remise en état.

Annexe II

Tableau 8 : Répartition des types de collectivités organisatrices des services d'eau et d'assainissement

Type de collectivité	Eau potable			Assainissement collectif			Assainissement non collectif		
	Nombre de services	Nombre de communes adhérentes	Part de la population desservie	Nombre de services	Nombre de communes adhérentes	Part de la population desservie	Nombre de services	Nombre de communes adhérentes	Part de la population desservie
Commune	5 833	5 922	11,0 %	8 311	8 368	14,5 %	902	900	2,9 %
Département	7	6	0,0 %	4	123	2,5 %	-	-	-
EPIC à fiscalité propre	2 216	9 449	46,4 %	3 099	12 924	59,3 %	1 238	22 953	78,6 %
Communauté de communes	788	3 630	5,7 %	1 382	6 127	11,2 %	715	15 893	23,5 %
Communauté d'agglomération	1 142	4 500	19,8 %	1 479	5 455	26,1 %	351	5 681	28,4 %
Communauté urbaine	128	544	4,1 %	143	639	6,6 %	147	606	6,1 %
Métropole	158	775	16,9 %	95	703	15,5 %	25	773	20,7 %
Syndicats	2 627	26 561	42,6 %	1 153	7 518	23,7 %	355	9 667	18,5 %
SIVOM	252	2 181	2,2 %	235	1 188	1,5 %	102	1 326	1,5 %
SIVU	1 441	11 178	12,4 %	426	1 684	3,8 %	102	1 113	2,9 %
Syndicat de départements	36	755	1,1 %	47	368	0,7 %	9	660	0,9 %
Syndicat mixte	875	12 395	24,9 %	431	4 142	15,1 %	141	6 566	13,1 %
Établissement public territorial	23	52	2,0 %	14	136	2,6 %	1	2	0,0 %
Inconnu	2	11	0,0 %	-	-	-	-	-	-
Total	10 685	41 949	100,0 %	12 567	28 933	100,0 %	2 495	33 520	100,0 %

Source : Système d'information des services publics d'eau et d'assainissement, rapport 2021 ; données 2020 pour l'assainissement collectif.

Les gestionnaires de réseau d'eau sont soumis à des obligations légales et réglementaires de maintenance de leur réseau²⁰. En particulier, le décret « fuites », publié en 2012 et issu du Grenelle de l'environnement, impose à tous les services d'eau le respect d'un rendement minimal de 85 %. En-deçà de ce niveau, et selon la situation de la collectivité, un plan d'action peut être exigé, et les redevances d'eau majorées. Or **le rendement moyen des réseaux de distribution évalué pour l'année 2021 est de 81,5 % (80,1 % en 2020)**.

Le panorama des services publics de l'eau et de l'assainissement en 2021 établi par l'Office français de la biodiversité (OFB)²¹ dresse un bilan contrasté du réseau d'eau potable français :

- ♦ **au moins 18 % des services, représentant 7 % de la population couverte, ne sont pas conformes à la réglementation**, cette proportion n'a baissé que de deux points de pourcentage depuis 2012. Le rapport SISPEA met en avant les disparités territoriales et liées à la taille du service en matière de rendement : 45 départements ont un rendement supérieur à la moyenne nationale (entre 80 et 90 %) (cf. figure 2) ; les plus petits services sont ceux qui ont les rendements les plus faibles : les services desservant moins de 10 000 habitants, ont un rendement moyen inférieur à 77 % ;
- ♦ **la proportion de services ayant une mauvaise connaissance de leur réseau est comparable, avec 20 % des services représentant 10 % du linéaire de réseau et 10 % de la population**, dont « le profil type est celui de la petite collectivité rurale » ;
- ♦ **le taux de renouvellement annuel moyen est de 0,65 % (soit 5 850 km renouvelés annuellement en moyenne durant les cinq dernières années sur près de 900 000 km de réseaux)**. Bien que plus de 60 % du réseau ait été réalisé après 1970, ce faible taux de renouvellement pourrait entraîner des retards dans l'entretien de ce réseau et donc créer une « dette grise », en l'absence de provision d'amortissement des investissements dans le réseau. Les petits services sont ceux dont le taux de renouvellement est le plus élevé : 1,03 % pour les services desservant moins de 1 000 habitants ;
- ♦ **la qualité de l'eau distribuée est dans l'ensemble bonne** au regard des indicateurs de conformité microbiologique et physico-chimiques, mais les très petits services (moins de 1 000 habitants) ont des indicateurs moins bons, et environ 15 % d'entre eux présentent des indicateurs de conformité inférieurs à 90 % (contre 98 à 100 % pour les services de plus grande taille).

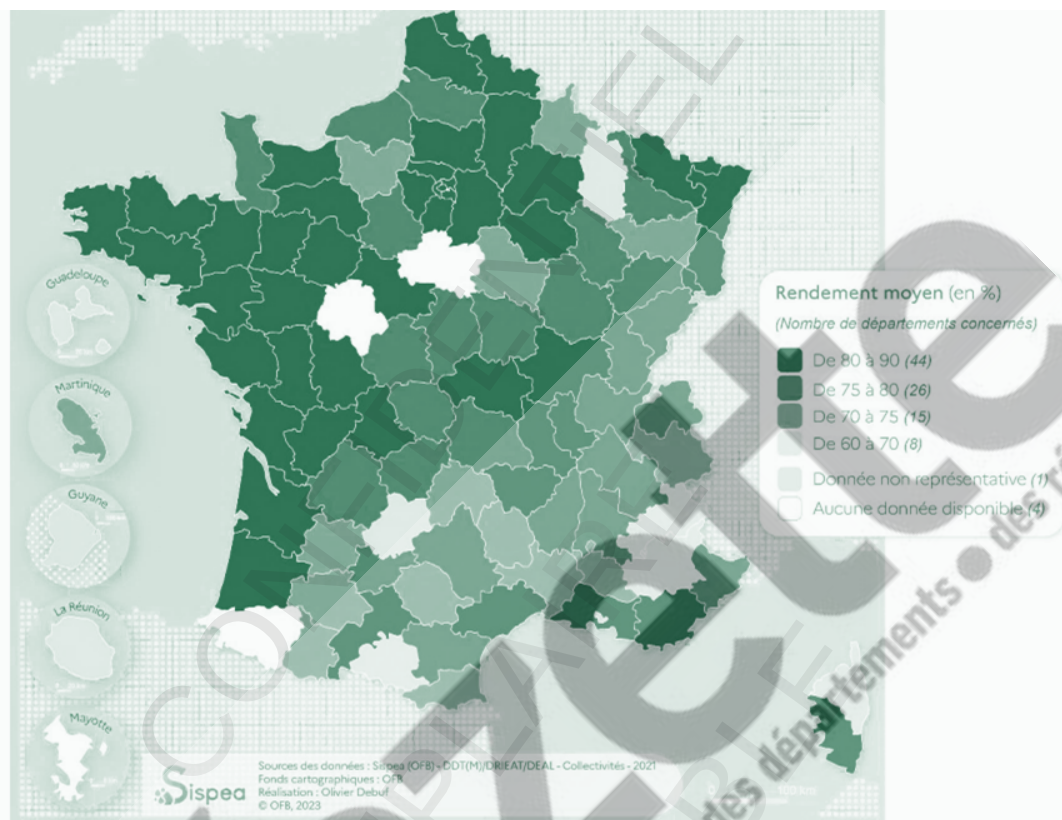
Dans une étude de 2022, l'Union des industries et entreprises de l'eau (UIE)²² évaluait que 76 % du réseau avait été posé avant 1990, dont 27 % entre 1970 et 1980 et 9 % dans la décennie suivante. Les réseaux ayant une durée de vie évaluée à 50 à 80 ans, cela signifierait un besoin de renouvellement de 27 % du réseau d'ici à 2050, et 9 % du réseau d'ici à 2060 (en plus du renouvellement régulier des 40 % du réseau qui ont été installés avant 1970). Cela représenterait selon l'UIE un investissement annuel de renouvellement de 2,7 Md€ pour les réseaux. Cette étude mérite toutefois d'être nuancée au regard de sa méthodologie qui agrège des éléments concernant des réseaux très différents, tant au regard de leur situation géographique que technique (voir annexe IV pour le détail de cette analyse),

²⁰ Notamment, l'article 59 de la loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets les oblige à élaborer un schéma d'alimentation en eau potable, qui comprend un diagnostic des ouvrages et un programme d'actions chiffrées et hiérarchisées visant à améliorer l'état et le fonctionnement de ces ouvrages et équipements.

²¹ Office français de la biodiversité, *Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, Panorama des services et de leur performance en 2021*.

²² UIE, *Patrimoine eau potable, assainissement collectif, eaux pluviales en France*, octobre 2022.

Figure 2 : Rendement moyen du réseau de distribution d'eau potable en 2021



Source : SISPEA 2021.

2.6. La compétence déchets est mutualisée pour 95 % de la population, mais les taux de recyclage restent inférieurs à la moyenne européenne

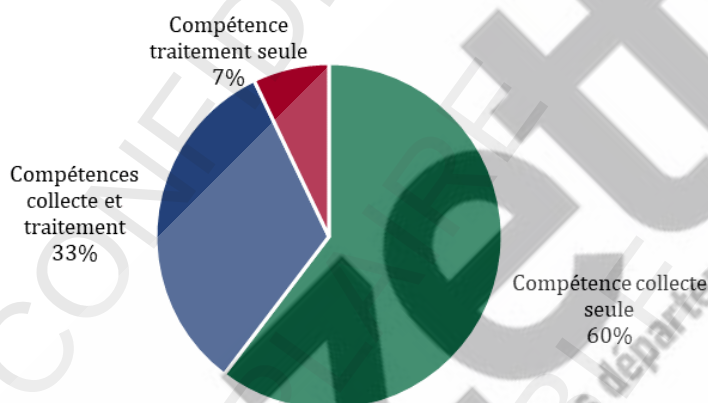
L'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales confie aux EPCI à fiscalité propre les compétences de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés²³. Les déchets des activités économiques ne relèvent pas du service public de gestion des déchets, à l'exception des déchets dits « assimilés » pour lesquels les professionnels peuvent bénéficier du service public selon le choix de la collectivité.

La gestion des déchets se compose de la phase de collecte, qui représente 60 % de la dépense totale du service public, et du traitement, 40 % de la dépense. Les investissements sont concentrés principalement sur la phase de traitement, les investissements pour la collecte se limitant aux camions et éventuels bacs de collecte.

²³ Les déchets ménagers comprennent les ordures ménagères, les déchets volumineux ou encombrants, les déchets ménagers spéciaux, les déchets « verts » des ménages et les déblais et gravats d'origine familiale. Les déchets assimilés comprennent notamment les déchets des artisans et commerçants susceptibles d'être collectés et traités sans sujétions techniques particulières (20 % du tonnage des déchets ménagers).

En 2021, 1 199 structures intercommunales (EPCI ou syndicats) et 67 communes²⁴ exerçaient la compétence de collecte et/ou de traitement des déchets, en baisse de 46 % par rapport à 2007²⁵, conséquence de la rationalisation de la carte intercommunale et du transfert obligatoire de cette compétence depuis le 1^{er} janvier 2017. La compétence « collecte » est exercée par 93 % des structures, seule ou avec la compétence « traitement » et 7 % des structures exercent la compétence « traitement » seule (cf. graphique 3). En 2023, 95 % de la population française vit dans une commune ayant transféré tout ou partie de sa compétence « déchets » (traitement et éventuellement collecte) à une structure intercommunale et 86 % de la population appartient à un EPCI ayant une compétence « collecte » (ordures ménagères résiduelles et collecte sélective)²⁶.

Graphique 4 : Répartition des collectivités selon les compétences déchets exercées en 2021



Source : Ademe, SINOE, 2023.

Le parc cumulé d'installations de traitement des ordures ménagères est passé de 1 683 en 2018 à 1 748 installations entre 2018 et 2020. Sur cette même période, la quantité de déchets entrant est passée de 62,6 millions de tonnes à 60,7 millions de tonnes²⁷. En tonnage de déchets ménagers, les principales installations sont :

- ◆ les installations de stockage de déchets non dangereux (31,6 % des déchets entrants) ;
- ◆ les installations d'incinération (26,5 % des déchets entrants) ;
- ◆ les centres de tri (18,4 %) ;
- ◆ les plateformes de compostage (14,9 %).

Tableau 9 : Installations de traitement de déchets ménagers en 2020

Type d'installation	Nombre	Tonnage de déchets	Part du total des déchets ménagers ¹ (%)
Centre de tri de déchets ménagers et assimilés	364	10 091	18,4
Centre de tri de déchets non dangereux des activités économiques	265	5 807	-
Compostage	694	8 203	14,9
Méthanisation	9	171	0,3

²⁴ Paris, communes situées sur des îles ou en Polynésie française.

²⁵ Ademe, *La collecte des déchets par le service public en France - Résultats 2021*, juillet 2023.

²⁶ Source : page « Les déchets » sur le site collectivités-locales.gouv.fr

²⁷ Ademe, *Le traitement des déchets ménagers et assimilés en 2020*, mai 2022.

Annexe II

Type d'installation	Nombre	Tonnage de déchets	Part du total des déchets ménagers ¹ (%)
Incinération avec valorisation énergétique	117	14 519	26,4
Incinération sans valorisation énergétique	2	53	0,1
Installations de stockage des déchets non dangereux	187	17 383	31,6
Traitement mécano-biologique	45	2 127	3,9
Installation de maturation de mâchefers	65	2 396	4,4
Total	1 748	60 750	-

Source : Ademe, enquête ITOM 2020. Lecture : 1. hors déchets des activités économiques.

Les modes de gestion de ces installations sont divers : si la gestion privée domine pour les centres de tri et les installations de stockage, les installations d'incinération appartiennent aux collectivités qui en délèguent la gestion : 50 % en gestion déléguée et 40 % via des marchés de prestation de service (cf. tableau 8).

Tableau 10 : Mode de gestion des principales installations de traitement des déchets ménagers

Installation		Privé	Régie	Gestion déléguée	Prestation de service	Inconnu
Centres de tri DMA	Part du parc	63	13	7	14	3
	Part du tonnage	75	6	n.d.	n.d.	n.d.
Installation de stockage de déchets non dangereux	Part du parc	55	26	6	13	0
	Part du tonnage	79	9	6	5	0
Incinération	Part du parc	3	8	50	40	0
	Part du tonnage	2	7	55	36	0

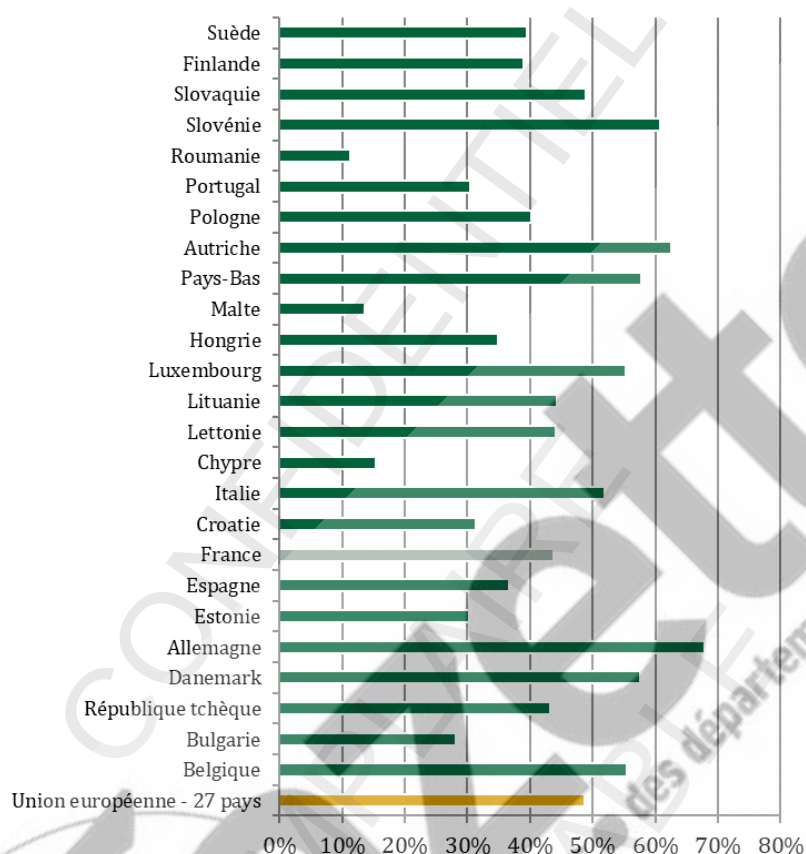
Source : Ademe, enquête ITOM 2020 ;

Le parc des installations de traitement des déchets est vieillissant : les usines d'incinération avaient un âge moyen de 28 ans en 2018²⁸. De plus, les performances de recyclage en France (44 %) sont inférieures à la moyenne européenne (49 %) (cf. graphique 4), et progressent moins vite que celle-ci (cf. graphique 5).

²⁸ Ademe, enquête Itom 2018.

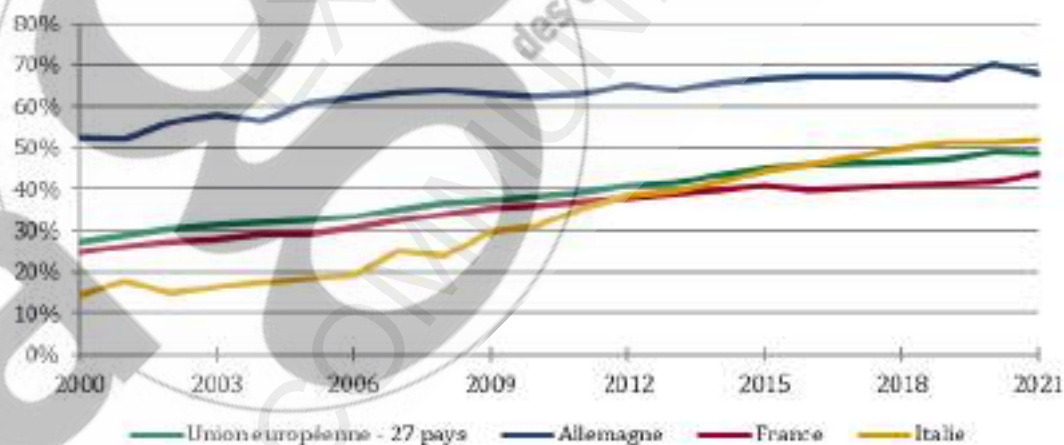
Annexe II

Graphique 5 : Taux de recyclage des déchets ménagers dans l'Union européenne en 2021



Source : Eurostat, 2023.

Graphique 6 : Évolution du taux de recyclage des déchets ménagers depuis 2000



Source : Eurostat, 2023.

La Cour des comptes constate que les collectivités ont mis en œuvre des stratégies d'investissement hétérogènes pour la prise en compte des évolutions induites par les politiques de prévention des déchets²⁹ :

²⁹ Cour des comptes, *Prévention, collecte et traitement des déchets ménagers : une ambition à concrétiser*, septembre 2022.

Annexe II

- ♦ certains acteurs ont fait le choix d'un sous-dimensionnement de leur équipement par rapport à la quantité de déchets traités, en cohérence avec la priorité donnée à la diminution volontaire des apports ;
- ♦ d'autres, confrontés à un surdimensionnement du fait de la baisse des volumes d'OMR, sont contraints de rechercher des volumes de déchets extérieurs au territoire ou issus du secteur privé pour assurer l'équilibre financier des installations et éviter les augmentations du coût du traitement.

S'agissant de l'incinération, l'enquête ITOM de 2020 montre que les tonnages entrants sont proches des capacités réglementaires des installations (de 84 à 97 % de taux de remplissage) et que sur l'ensemble du parc français, les déchets entrants occupent 93 % de ces capacités réglementaires autorisées.

2.7. Le bloc communal finance et gère 60 % des résidences autonomie seniors et 43 % des établissements d'accueil du jeune enfant

Les communes et intercommunalités peuvent créer et gérer des établissements concourant à l'action sociale de la collectivité, qui peuvent être regroupés en cinq catégories :

- ♦ les établissements pour personnes âgées : maison de retraite et établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), foyer-restaurant, centre d'accueil de jour, etc. ;
- ♦ les établissements pour personnes handicapées : institut médico-éducatif (IME), foyer d'accueil médicalisé (FAM), établissement et service d'aide par le travail (Esat), etc. ;
- ♦ les établissements et services pour personnes en difficulté sociale : centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), centre d'accueil de demandeurs d'asile (Cada), foyer de jeunes travailleurs, épicerie sociale ou solidaire, etc. ;
- ♦ les établissements et services destinés à la petite enfance ou à la jeunesse : halte-garderie, jardin d'enfants, accueil de loisirs sans hébergement (ALSH), service d'accueil périscolaire, relais assistants maternels (RAM), service de soutien scolaire, etc. ;
- ♦ les établissements pour l'accès aux soins et la prévention sanitaire : dispensaire, centre de santé, centre de dépistage anonyme et gratuit, centre médico-social, etc.

En septembre 2023, les résidences autonomie pour les seniors étaient au nombre de 2 329, gérées à 60 % par le bloc communal, qui gérait également 11 % des 1 690 Ehpad (cf. tableau 11).

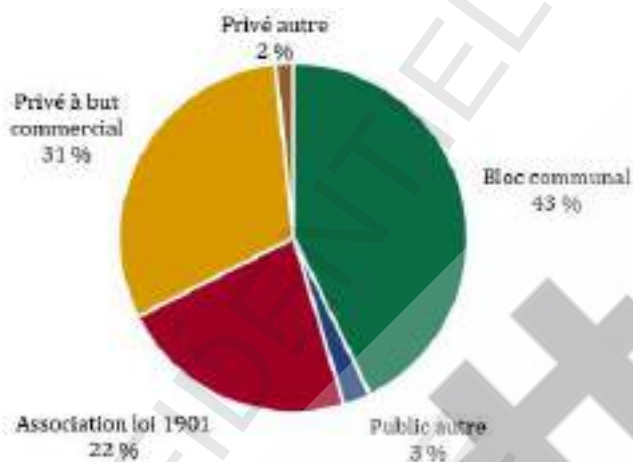
Tableau 11 : Propriété des établissements d'accueil des personnes âgées dépendantes en 2022 (en % du total)

Type d'établissement	Bloc communal	Autre collectivité territoriale	Autre statut public ou privé
Centre de jour pour personnes âgées	11,7	0,3	87,9
Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes	11,0	0,1	88,9
Établissement expérimental pour personnes âgées	5,0	70,0	25,0
Résidences autonomie	60,1	0,5	39,4
Total	22,0	0,5	77,5

Source : source : base FINESS, septembre 2023, mission.

Le bloc communal est également la principale collectivité territoriale gestionnaire d'établissements d'accueil de jeunes enfants : en 2020, 43 % des 17 190 établissements sont gérés par le bloc communal (communes, CCAS, EPCI) (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Répartition des établissements et services d'accueil de jeunes enfants selon l'organisme gestionnaire en 2020



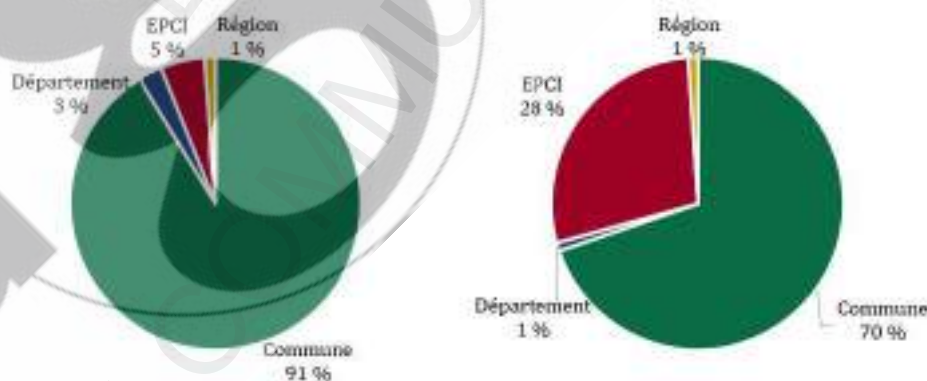
Source : DREES, Enquête Aide sociale 2020. Lecture : public autre : département et autre organisme public, privé autre : caisse d'allocation familiale, mutuelle, comité d'entreprise, etc.

2.8. Les équipements sportifs sont peu mutualisés au sein du bloc communal

Plus de 111 000 installations sportives recensées par le ministère des sports sont détenues par des collectivités territoriales, dont 91 % par les communes (94 % pour le bloc communal). Les communes gèrent à 85 % leurs installations sportives en interne, ou en la confiant à l'EPCI (3 %), et 10 % des installations communales sont gérées par des acteurs privés³⁰ (cf. graphique 7).

La détention par le bloc communal s'élève à 98 % pour les 2 946 piscines (cf. graphique 6). Le bloc communal gère principalement en interne ses piscines (87 % de gestion interne, 11 % de gestion par un acteur privé, cf. graphique 8).

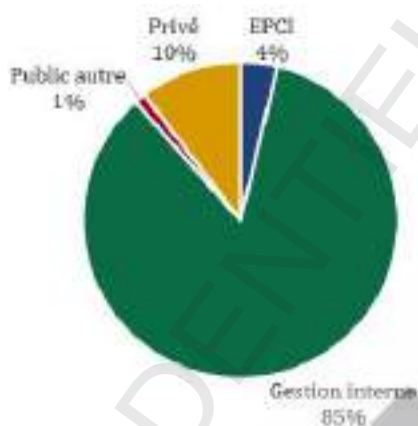
Graphique 8 : Propriété des installations sportives (gauche) et des piscines (droite) des collectivités territoriales en 2020



Source : Recensement des équipements sportifs, espaces et sites de pratiques, ministère des sports, 2020.

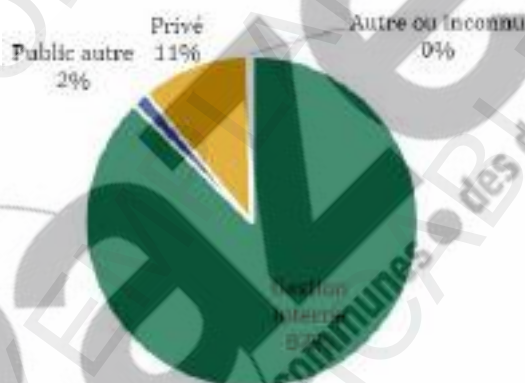
³⁰ Sont considérés comme des acteurs privés : les associations, les établissements privés commerciaux et non commerciaux.

Graphique 9 : Mode de gestion des installations sportives des communes en 2020



Source : Recensement des équipements sportifs, espaces et sites de pratiques, ministère des sports, 2020, mission.

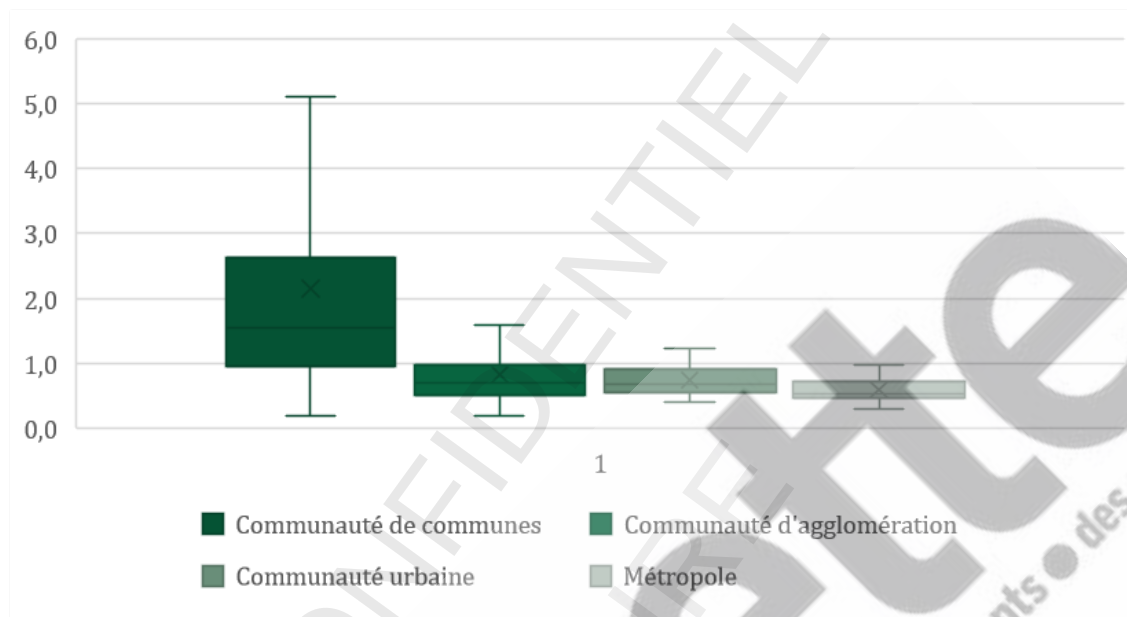
Graphique 10 : Mode de gestion des piscines du bloc communal en 2020



Source : Recensement des équipements sportifs, espaces et sites de pratiques, ministère des sports, 2020, mission.

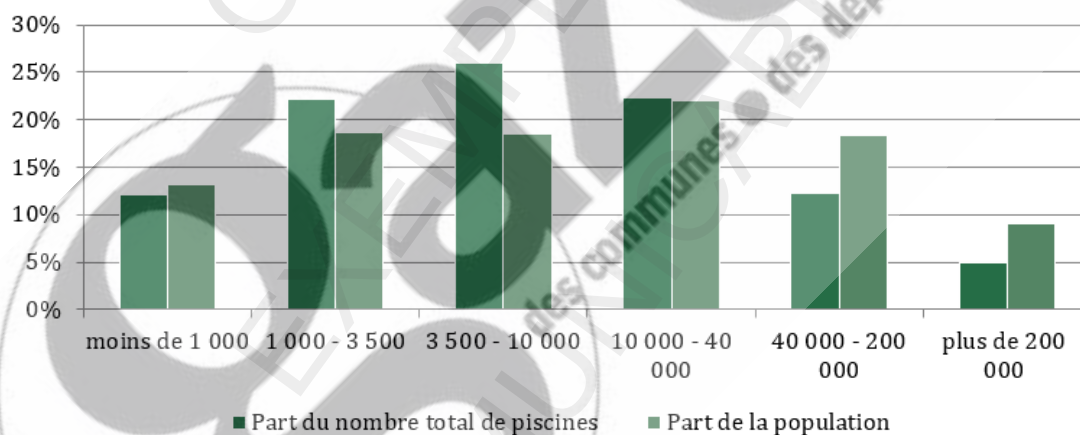
La place prépondérante des communes dans les investissements sportifs, et en particulier les piscines, conduit à une répartition hétérogène des équipements selon le type d'EPCI : les territoires des communautés de communes, qui mutualisent moins de compétences et d'équipements, sont mieux dotées en nombre de piscines par habitant que les territoires de toutes les autres formes de coopération intercommunale (cf. graphique 11). De plus, alors que les villes de plus de 40 000 habitants concentrent plus de 27 % de la population métropolitaine, elles disposent de 17 % des piscines (cf. graphique 12). Ces écarts peuvent s'expliquer, en partie, par le besoin de mailler en équipements les territoires peu denses, y compris si ces équipements sont sous-utilisés.

Graphique 11 : Nombre de piscines pour 20 000 habitants selon le type d'EPCI



Source : Recensement des équipements sportifs du ministère des Sports, 2022 ; Recensement 2020 INSEE ; mission.

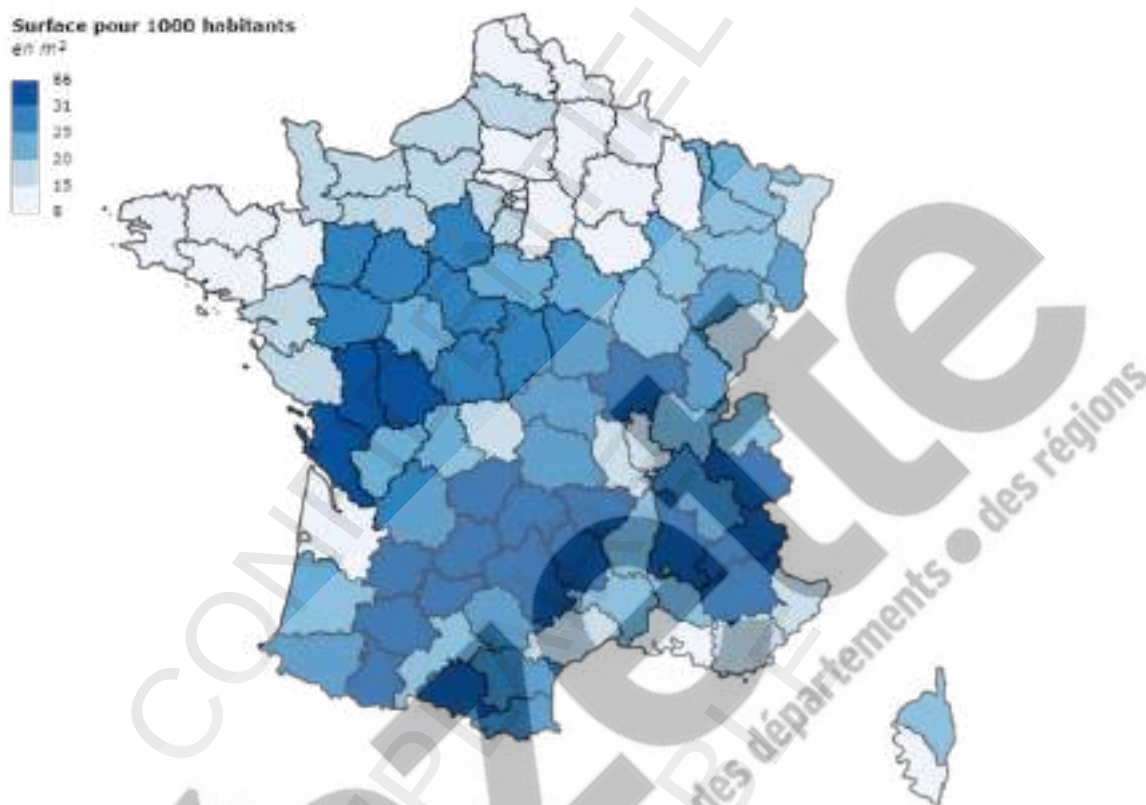
Graphique 12 : Répartition du nombre de piscines par strate de population de la commune



Source : Recensement des équipements sportifs du ministère des Sports, 2022 ; Recensement 2020 INSEE ; mission.

La répartition des équipements en bassins aquatiques sur le territoire montre de forts déséquilibres territoriaux. Rapportée à la population départementale, la surface de bassins des installations publiques varie autour d'une ligne Nantes-Strasbourg : au sud de cette délimitation, les départements disposent en moyenne de surfaces de bassins pour 1 000 habitants supérieures à 25 m², au nord de cette ligne les surfaces sont dans l'ensemble inférieures à 25 m² par habitant. Par ailleurs, la répartition territoriale montre que les territoires urbains sont moins bien dotés que les territoires ruraux : hormis la Haute-Garonne, les départements des villes de plus de 200 000 habitants ont tous une surface pour 1 000 habitants inférieure à 20 m² (cf. figure 3).

Figure 3 : Surface de bassins aquatiques pour 1 000 habitants en 2020



Source : Recensement des équipements sportifs du ministère des Sports, 2022 ; Recensement 2020 INSEE ; mission.

2.9. Les équipements culturels sont peu mutualisés au sein du bloc communal, et les dépenses d'investissement se rééquilibrent en faveur de l'entretien du patrimoine, des musées et de l'action culturelle

Depuis la loi du 12 juillet 1999, ou loi Chevènement, les EPCI peuvent intervenir en matière culturelle sur le fondement de compétences expressément mentionnées. La loi NOTRe a précisé la répartition des compétences entre les types d'EPCI :

- ◆ les communautés de communes et les communautés d'agglomération ne possèdent pas de compétence en matière culturelle de plein droit, cette compétence est exclusivement attribuée aux communes à défaut de transfert³¹ ;
- ◆ les communautés urbaines et les métropoles exercent des compétences obligatoires en matière d'équipements et établissements culturels d'intérêt communautaire³².

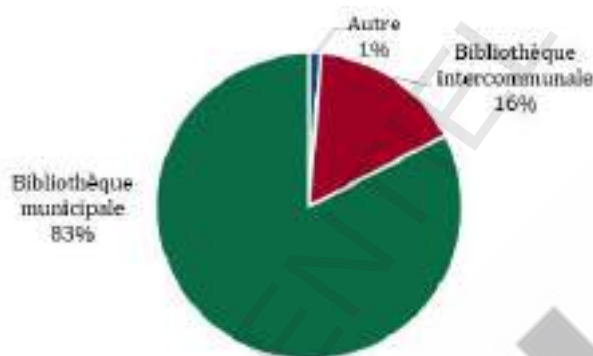
La base de données des bibliothèques publiques tenue par le ministère de la Culture permet de constater que la coopération intercommunale reste minoritaire dans la gestion des bibliothèques : seules 16 % des bibliothèques recensées sont des bibliothèques intercommunales (cf. graphique 11). La mutualisation est plus forte dans les communautés de communes et d'agglomération que dans les communautés urbaines et métropoles : alors que dans les premières respectivement 17 % et 18 % des bibliothèques sont intercommunales, dans les secondes cette proportion est de 4 % et 9 % (cf. graphique 12).

³¹ Articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du CGCT.

³² articles L. 5215-20 et L. 5217-2 du CGCT

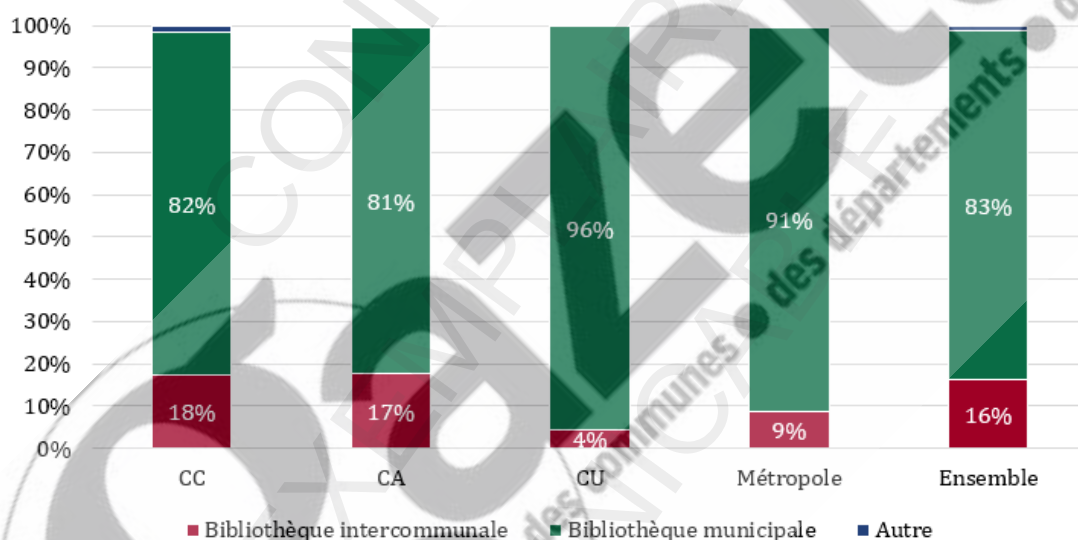
Annexe II

Graphique 13 : Statut des bibliothèques publiques en 2022



Source : Ministère de la culture, Données des bibliothèques des collectivités territoriales au 31 décembre 2022.

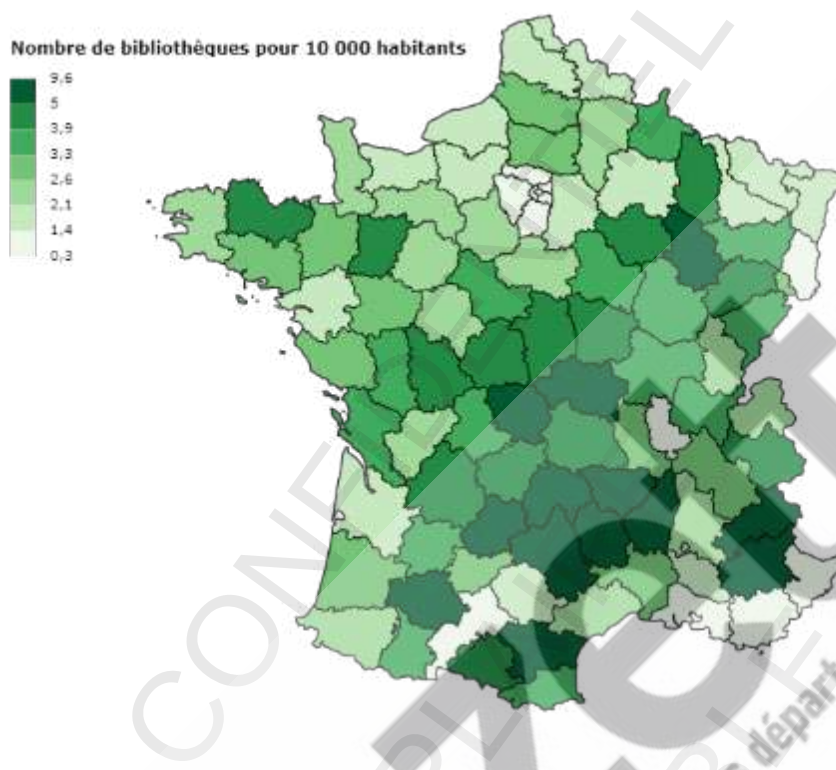
Graphique 14 : Statut des bibliothèques publiques par type d'EPCI en 2022



Source : Ministère de la culture, Données des bibliothèques des collectivités territoriales au 31 décembre 2022, mission.

La répartition des bibliothèques publiques sur le territoire montre d'importants déséquilibres territoriaux, avec treize départements (départements ruraux) dotés de plus de cinq bibliothèques pour 10 000 habitants, et quatorze départements (généralement urbains, mais comprenant aussi la Haute-Corse) dotés de moins de 1,4 bibliothèque pour 10 000 habitants (cf. figure 4).

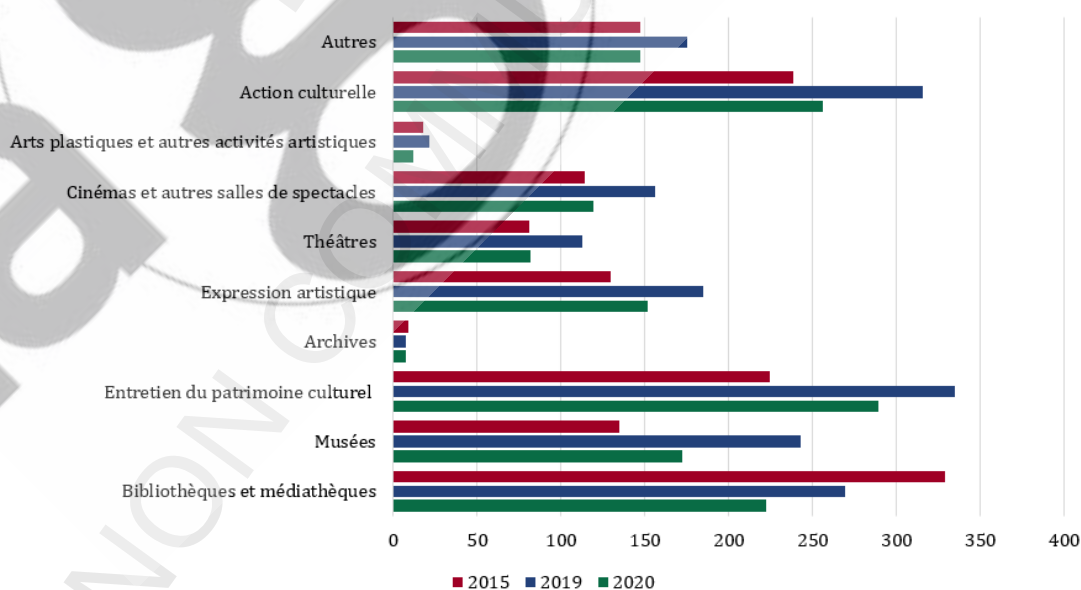
Figure 4 : Répartition des bibliothèques publiques sur le territoire métropolitain en 2022



Source : Ministère de la culture, Données des bibliothèques des collectivités territoriales au 31 décembre 2022, mission.

La répartition de l'investissement du bloc communal évolue depuis 2015, au profit d'un rééquilibrage en faveur de l'entretien du patrimoine et des musées et de l'action culturelle. Les investissements dans les bibliothèques et médiathèques ont baissé de 32 % entre 2015 et 2020, ceux dans les musées ont augmenté de 28 %, tout comme pour le patrimoine culturel (cf. graphique 13).

Graphique 15 : Dépenses culturelles d'investissement du bloc communal en 2020 (en M€)



Source : Direction générale des finances publiques, comptes de gestion des collectivités locales ; DEPS, ministère de la Culture, 2023.

3. Les départements disposent d'une voirie en bon état, et doivent adapter leur parc de collèges aux évolutions démographiques

3.1. La voirie départementale est en bon état mais les ouvrages d'art souffrent de sous-investissement et nécessitent un suivi plus régulier

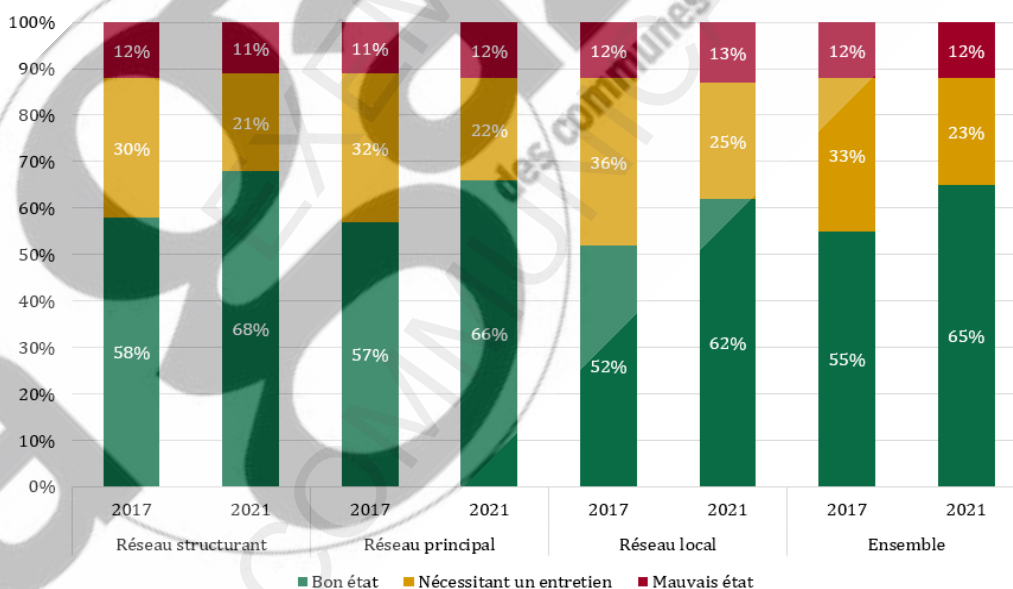
L'état des routes départementales est recensé annuellement dans le cadre de l'observatoire national de la route de l'IDRRIM³³. Selon les résultats de cette enquête, entre 70 % et 80 % du réseau fait l'objet d'un suivi, automatisé ou visuel, par les départements, avec une périodicité moyenne comprise entre deux et quatre ans. Le réseau est classé selon trois catégories (cf. tableau 10), dont l'état est évalué par les gestionnaires interrogés dans le cadre de l'enquête. Cette évaluation montre que si le réseau local est moins bien entretenu (62 % du linéaire en bon état en 2021) que le réseau structurant (68 % du linéaire en bon état), l'état général du réseau s'améliore depuis 2017, la part de linéaire nécessitant un entretien baissant dans toutes les catégories au profit des routes en bon état (cf. graphique 14).

Tableau 12 : Répartition du linéaire routier départemental par catégorie

Catégorie	Réseau structurant	Réseau principal	Réseau local	Total
Répartition	17,6 %	23,0 %	59,4 %	100 %
Linéaire total (km)	52 727	75 830	199 272	327 829
Linéaire moyen par département (km)	667	960	2 522	4 149

Source : IDRRIM, rapport ONR 2022.

Graphique 16 : Proportion du linéaire selon l'état déclaré pour l'année 2021



Source : IDRRIM, rapports ONR 2022 et 2018. Lecture : Données sur l'ensemble du réseau pour 38 départements (représentant 146 175 km) et détaillées selon les trois catégories de réseau pour 28 départements (représentant au total 116 346 km).

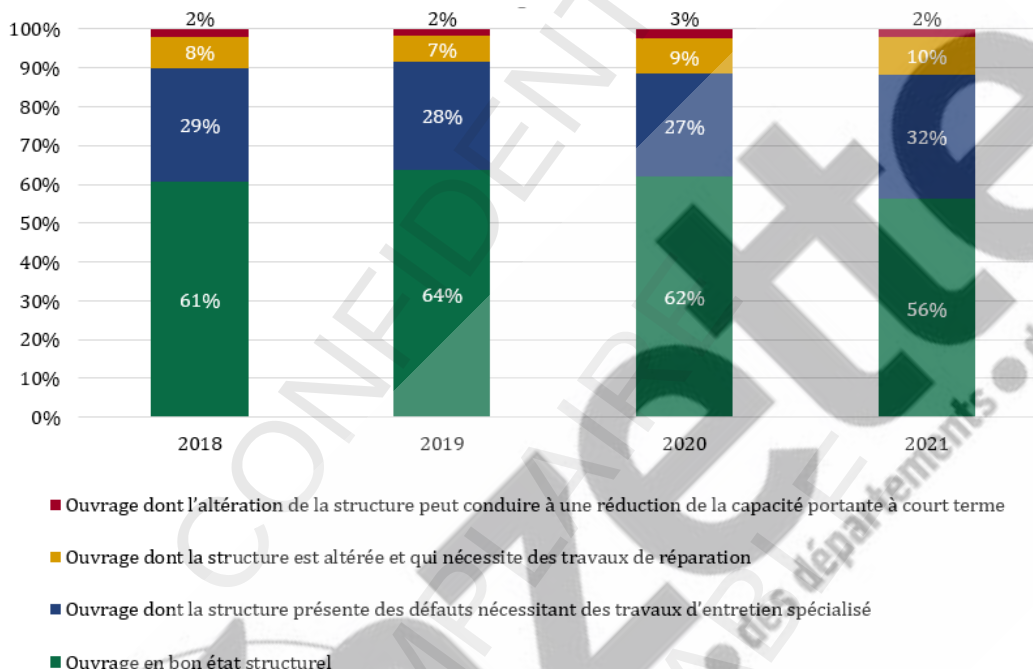
S'agissant des ouvrages d'art, l'ensemble des départements indique disposer d'une méthode de gestion de leur patrimoine d'ouvrages d'art, et 97 % utilisent une méthode d'évaluation de leur patrimoine d'ouvrages d'art. On observe une légère dégradation de l'état général des ponts des départements :

³³ IDRRIM, Observatoire National de la Route, rapport 2022.

Annexe II

- ◆ la part de ponts en mauvais ou très mauvais état est passée de 10 % en 2018 à 12 % en 2021 ;
- ◆ la part des ponts nécessitant des travaux d'entretien spécialisé est passé de 29 % à 32 % ;
- ◆ la part des ponts en bon état est passée de 61 % à 56 %.

Graphique 17 : État des ponts des départements



Source : IDRRIM, rapport ONR 2022. Note : l'évaluation concerne 25 départements pour 29 104 ponts en 2018, 24 846 ponts en 2019 et 27 694 en 2020 et 23 710 en 2021.

Dans son rapport de 2019³⁴, le Sénat expliquait la dégradation des ponts des départements par trois facteurs :

- ◆ un sous-investissement chronique dans leur entretien : « après une croissance régulière entre 2006 et 2013, la période récente est marquée par une chute des dépenses de voirie des collectivités territoriales de 30 % entre 2013 et 2017, pour atteindre 11,7 milliards d'euros. »
- ◆ un manque de compétences techniques : « les départements sont également confrontés à une perte de compétences techniques et à la difficulté de recruter des ingénieurs spécialisés dans les ouvrages d'art. 21 % des départements interrogés par l'Assemblée des départements de France évoquent des difficultés liées au manque de personnel ».
- ◆ une politique de gestion perfectible : « les gestionnaires de voirie peuvent être confrontés à des pertes d'archives, qui compliquent les opérations de surveillance et d'entretien et nécessitent de procéder à des investigations coûteuses pour reconstituer les éléments d'information technique ».

³⁴ Sénat, *Sécurité des ponts : éviter un drame*, rapport d'information n° 609 (2018-2019), déposé le 26 juin 2019.

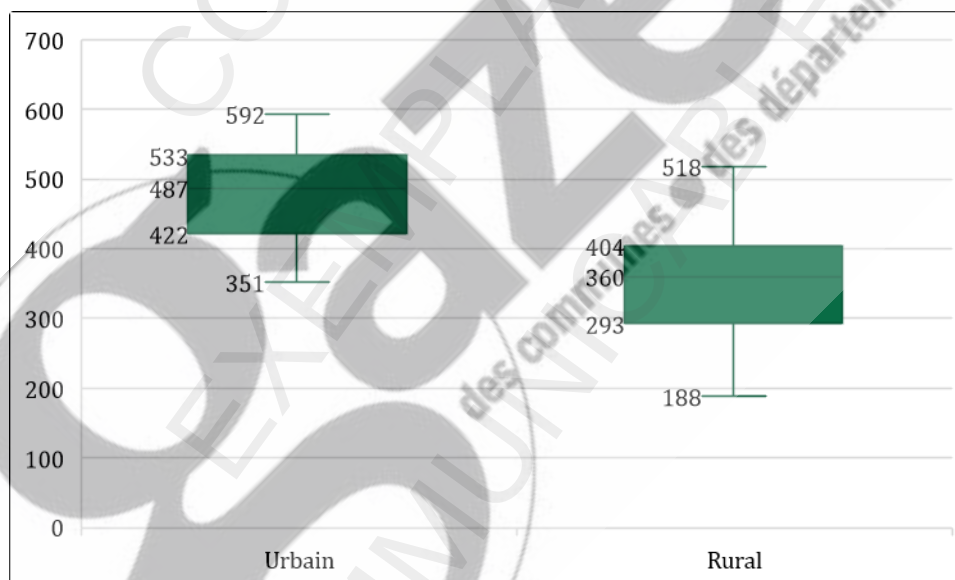
3.2. Les départements ruraux gèrent en moyenne plus de collèges, qui sont moins fréquentés que ceux des départements urbains

Les départements sont responsables de la gestion des bâtiments des collèges depuis le 1^{er} janvier 1986 et l'entrée en vigueur de la loi du 25 janvier 1985, modifiant la loi du 22 juillet 1983. Le département finance l'investissement et le fonctionnement (hors personnels éducatifs) des collèges publics, y compris pour des infrastructures numériques et des équipements informatiques.

Le nombre de collégiens par collège varie selon le type de département considéré :

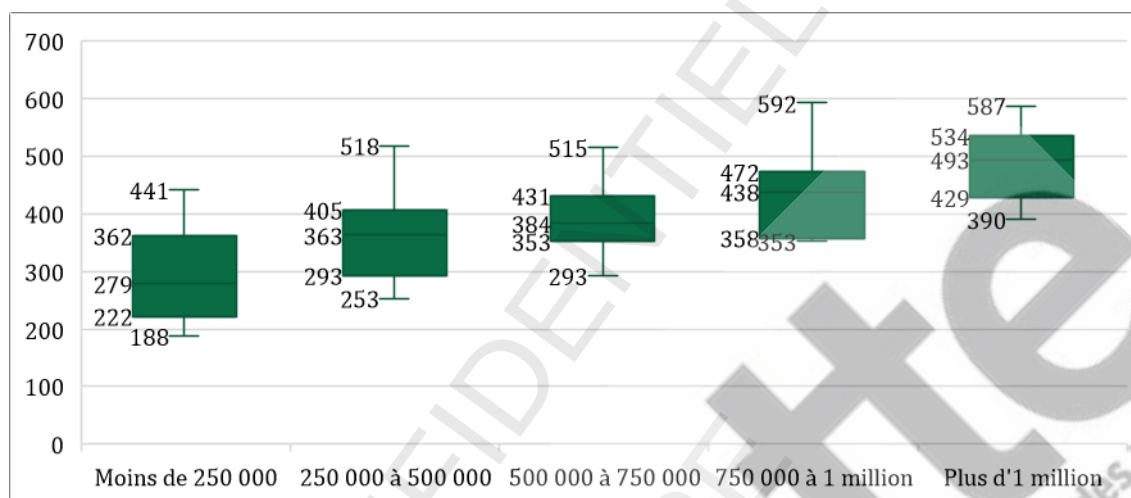
- ♦ les collèges ont en moyenne 360 collégiens dans les départements ruraux, contre 487 collégiens dans les départements urbains, mais la dispersion est plus forte dans les départements ruraux (de 188 à 518) que dans les départements urbains (351 à 592) (cf. graphique 18) ;
- ♦ le nombre moyen de collégiens par collège croît selon la strate de population du département : de 279 élèves en moyenne dans les départements de moins de 250 000 habitants, cette moyenne passe à 493 élèves par collège dans les départements de plus d'un million d'habitants (cf. graphique 19).

Graphique 18 : Nombre de collégiens par collège selon le type de département en 2021



Source : MENJS, INSEE, mission.

Graphique 19 : Nombre de collégiens par collège selon la strate de population du département en 2021

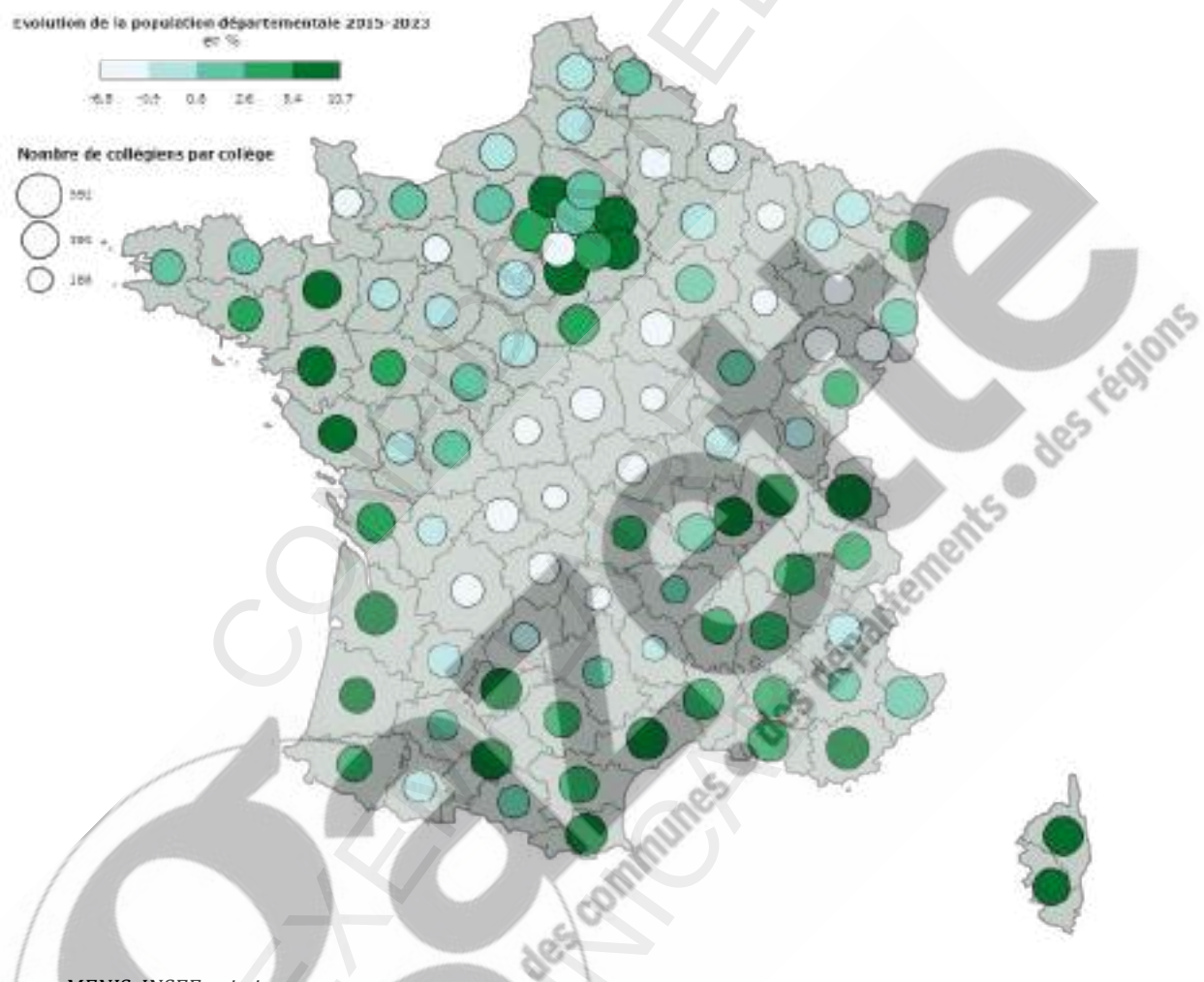


Source : MENJS, INSEE, mission. Lecture : les départements de plus d'un million d'habitants ont en moyenne entre 390 et 587 collégiens par collège, et 50 % des départements de cette strate ont en moyenne entre 429 et 534 collégiens par collège.

Les évolutions démographiques conditionnent en partie les investissements des départements. La Cour des comptes note ainsi que « depuis 1986, le département de Seine-Saint-Denis a dû construire 25 nouveaux collèges et en reconstruire 40 quand celui de la Mayenne n'en a édifié aucun »³⁵. Toutefois, l'analyse combinée des évolutions démographique et du nombre de collégiens par collège montre que les départements dans lesquelles la population augmente le plus, sont aussi ceux qui ont le plus de collégiens par collège (cf. figure 5). De plus, l'analyse des dépenses d'équipements par collégien atténue également cette idée : la Haute-Marne a des dépenses d'équipement moyennes annuelles sur la période 2015-2021 parmi les plus élevées (voir annexe I, partie 5.2.3.2), mais en moyenne 235 collégiens par collège et le département a connu une baisse de population de près de 6 % sur la période.

³⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2023, La décentralisation 40 ans après*, mars 2023.

Figure 5 : Nombre moyen de collégiens par collège en 2021 et évolution de la population depuis 2015



Source : MENJS, INSEE, mission.

4. Les principaux équipements publics gérés par les régions sont les lycées et une partie du matériel roulant ferroviaire

4.1. Le matériel roulant ferroviaire est en bon état mais les régions devront remplacer d'ici à 2040 les 800 trains diesel encore en circulation

Selon les modes de gestion choisi, le financement par les régions des transports régionaux peut être porté par le patrimoine régional ou par le groupe SNCF. La mission n'a pas examiné les équipements gérés par la SNCF.

S'agissant du parc de matériel roulant, I4CE fait le constat que les régions ont poursuivi ces dernières années le renouvellement du matériel roulant ces derniers années (3,3 Md€ investis entre 2012 et 2017) permettant un rajeunissement et une modernisation du parc. Le parc est donc en bon état, avec toutefois la nécessité de changer dans les prochaines années les locomotives diesel pour une technologie décarbonée.

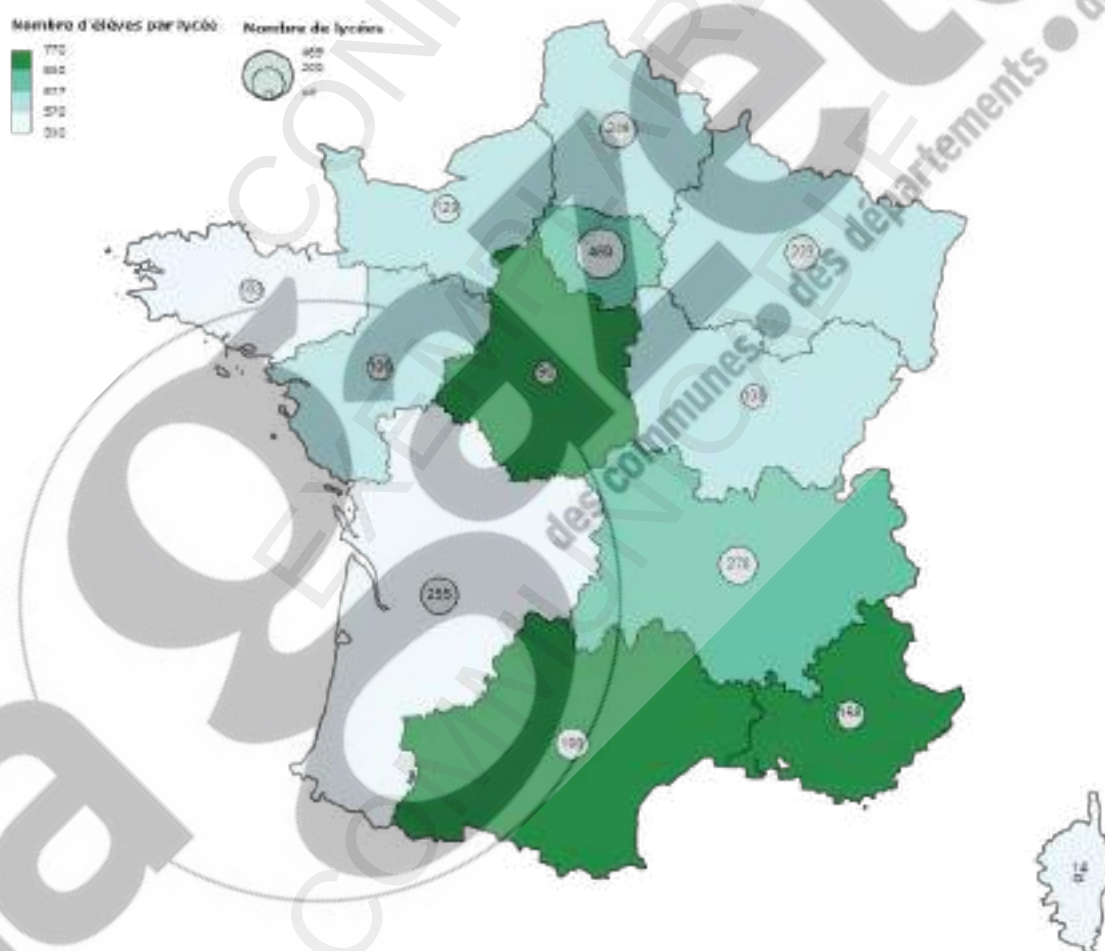
Le rapport réalisé en 2018 par le député Benoît Simian sur le verdissement des matériels roulants du transport ferroviaire en France identifie deux technologies de remplacement : les batteries à court terme puis, à plus long terme, les trains à hydrogène. **Le contrat stratégique de la filière ferroviaire signé en avril 2019 estime à 800 le nombre de trains diesel en exploitation, dont le renouvellement est prévu d'ici à 2040.** Dans son rapport de novembre 2022 sur la sécurité du développement de la filière hydrogène, l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) précise que « quatre régions (Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche Comté et Grand Est) ont obtenu le soutien de l'Ademe, pour un montant total d'aide de 47,1 M€, pour acheter et faire circuler sur certaines de leurs petites lignes quatorze rames à hydrogène développées par Alstom. Les prototypes sont en cours de développement ; les premiers essais auront lieu en 2024, la livraison des quatorze rames et la mise en service sont prévues en 2026 » L'IGEDD mentionne également que la majorité des locomotives diesel devraient être remplacées par des nouvelles motorisations à horizon 2040.

4.2. Le maillage territorial des lycées et leur taille moyenne varie selon la région d'implantation et la filière d'enseignement

À la rentrée 2021, les régions géraient 2 383 lycées, qui scolarisaient 1,49 M d'élèves dans les filières générales, technologiques et professionnelles. Toutes filières confondues, chaque lycée accueille en moyenne 627 élèves, cette moyenne est de 890 pour les lycées d'enseignement général et technologiques (LEGT) et 390 pour les lycées professionnels.

La Cour faisait le constat en 2015³⁶ que le maillage territorial résultait de volontés politiques régionales, le lycée étant vu comme un outil d'aménagement du territoire, en luttant contre les « *déséquilibres sociaux et territoriaux en matière d'accès à la formation et à la qualification* ». La couverture territoriale est en effet variable selon les territoires : alors que les régions Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et Grand-Est ont un nombre de lycéens comparables entre 131 000 pour l'Occitanie et le Grand-Est et 138 000 pour Nouvelle-Aquitaine, l'étendue des territoires conduit la Nouvelle-Aquitaine à avoir 30 % de lycées en plus que l'Occitanie, et 10 % de plus que la région Grand-Est, et donc des établissements de taille inférieure de respectivement 30 % et 10 % (cf. figure 6). Parmi les régions avec les établissements les plus grands, figurent des régions dont le dynamisme géographique devrait exercer une pression à la hausse dans les prochaines années sur les équipements : la population d'Occitanie et d'Auvergne-Rhône-Alpes ont progressé de respectivement 6,2 % et 5,0 % entre 2015 et 2023, alors que leurs établissements ont déjà des tailles supérieures à la moyenne (respectivement 662 élèves et 640 élèves par lycée) (cf. tableau 13).

Figure 6 : Nombre d'élèves par lycée en 2021



Source : MENJS, mission.

³⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique, Le coût du lycée*, septembre 2015.

Annexe II

Tableau 13 : Nombre d'élèves par lycée en 2021

Région	Nombre de lycées	Nombre d'élèves	Nombre d'élèves par lycée	Évolution de population 2015-2023 (%)
Auvergne-Rhône-Alpes	278	178 011	640	5,0
Bourgogne-Franche-Comté	108	61 656	571	-0,5
Bretagne	103	586 49	569	4,2
Centre-Val de Loire	90	63 583	706	0,4
Corse	14	72 44	517	8,7
Grand Est	223	131 066	588	0,2
Hauts-de-France	249	151 374	608	0,4
Île-de-France	469	309 073	659	3,1
Normandie	129	74 576	578	0,1
Nouvelle-Aquitaine	255	138 481	543	3,9
Occitanie	198	131 063	662	6,2
Pays de la Loire	109	67 879	623	5,5
Provence-Alpes-Côte d'Azur	158	120 477	763	3,3
Total	2 383	1 493 132	627	3,0

Source : MENJS, INSEE, mission.

Si les établissements de la filière générale et technologique sont en moyenne plus grands (cf. ci-dessus), cette moyenne masque des disparités. Il y a 96 établissements de moins de 100 élèves qui scolarisent 0,3 % des élèves de cette filière, et 422 établissements de moins de 500 élèves, qui scolarisent 9,4 % des élèves de cette filière. Ainsi, 11 % des lycées des régions Île-de-France et Normandie ont moins de 100 élèves, et respectivement 28 % et 32 % de leurs lycées ont moins de 500 élèves (cf. tableau 14).

Tableau 14 : Part des établissements et des lycéens de filière générale et technologique scolarisés dans des établissements de moins de 100 ou de 500 élèves (en %)

Région	Moins de 100 élèves		Moins de 500 élèves	
	Part du nombre de lycées	Part du nombre de lycéens	Part du nombre de lycées	Part du nombre de lycéens
Auvergne-Rhône-Alpes	3,3	0,2	23,3	8,6
Bourgogne-Franche-Comté	5,5	0,4	30,1	13,9
Bretagne	1,6	0,0	31,3	14,8
Centre-Val de Loire	5,7	0,4	20,8	5,4
Corse	10,0	0,3	50,0	20,9
Grand Est	4,8	0,4	32,4	13,2
Hauts-de-France	5,8	0,3	23,4	8,3
Île-de-France	11,4	0,6	28,1	7,7
Normandie	11,1	0,9	32,2	10,0
Nouvelle-Aquitaine	3,6	0,2	29,3	11,6
Occitanie	4,4	0,2	32,1	11,5
Pays de la Loire	2,8	0,1	21,1	8,4
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2,9	0,1	14,3	3,8
Total général	6,2	0,3	27,1	9,4

Source : MENJS, mission.

Dans son rapport public thématique de 2015, la Cour des comptes rappelle que les régions ont réalisé des investissements importants dans la décennie 1990-2000 pour réhabiliter ou construire de nouveaux lycées : pendant cette période, le nombre d'établissement a crû de 17 % tandis que les effectifs baissaient de 7 %. Ce rattrapage succédait à une décennie de sous-investissement : entre 1980 et 1990, le nombre d'élèves scolarisés en LEGT a progressé de 50 % tandis que le nombre d'établissements n'avait progressé que de 14 %.

La Cour des comptes constatait également la corrélation, pour les lycées généraux et technologiques, entre taille de l'établissement et taux d'encadrement (et donc dépense d'éducation), comptabilisé en heures d'enseignant par élève : les plus petits établissements (moins de 300 élèves) connaissaient un taux d'encadrement jusqu'à deux fois plus élevé que les établissements de taille supérieure (de 700 à 1 200 élèves).

ANNEXE III

Critères de qualité de l'investissement des collectivités territoriales



SYNTHÈSE

Conçus pour répondre aux besoins de leur population, les équipements des collectivités territoriales n'en sont pas moins tenus à un impératif de qualité, financière et technique qui permet d'assurer leur pérennité. L'organisation territoriale française, fondée sur la décentralisation, permet aux collectivités territoriales de connaître les besoins de leur territoire mais souffre d'une insuffisante articulation des réponses apportées à ces besoins entre les niveaux de collectivités. Alors que des stratégies régionales doivent guider l'aménagement du territoire, celles-ci n'ont pas une prise suffisante sur les équipements portés par les collectivités territoriales. Dans la perspective de la transition environnementale, la planification écologique nécessitera des documents stratégiques opérationnels, permettant de faire correspondre les besoins et les moyens de financement.

Au sein d'une stratégie territoriale définie, la qualité d'un équipement repose sur une bonne appréciation des besoins qu'il doit satisfaire, ce qui passe à la fois par l'association du public, qui se développe à travers les budgets participatifs utilisés par plus de 400 communes regroupant 18 % de la population française en 2022, mais également par une bonne connaissance du patrimoine existant. Cette gestion patrimoniale est parfois faible, notamment en l'absence de démarche d'inventaire formalisée dans toutes les collectivités.

L'évaluation ex ante est vue comme garante d'une certaine efficacité de la dépense publique, et permettant d'apprécier la valeur socio-économique de l'investissement, au-delà de son seul coût financier. Elle n'est pas obligatoire pour les collectivités, mais gagnerait à le devenir pour les projets les plus importants. Pour des projets de moindre importance, l'évaluation reste nécessaire, notamment au cours de l'utilisation de l'équipement afin d'adapter les usages mais selon des modalités plus souples.

L'efficacité de la dépense publique repose également sur une bonne appréciation des coûts de fonctionnements induits par l'investissement, afin de ne pas fragiliser la situation financière de la collectivité. Plusieurs collectivités intègrent ces coûts dans leur programmation pluriannuelle des investissements, ce qui paraît une bonne pratique à diffuser. Au-delà des coûts de fonctionnement, **le changement climatique implique également de penser les projets d'investissement au prisme du climat futur,** afin d'éviter les surcoûts liés à une adaptation tardive.

La qualité de l'ingénierie territoriale est primordiale pour répondre à ces exigences. Les collectivités territoriales les plus petites sont aujourd'hui insuffisamment outillées pour y faire face. **L'offre d'ingénierie développée par l'État, via l'ANCT, l'Ademe et le Cerema en particulier, peut toutefois permettre d'y répondre, moyennant d'une part un rôle confié au préfet de département pour coordonner cette offre sur le territoire, et d'autre part une adaptation de cette offre aux collectivités en fonction de leur ingénierie propre.**



SOMMAIRE

1. UN PROJET INSCRIT DANS UNE STRATÉGIE TERRITORIALE COHÉRENTE ET MIS EN ŒUVRE À UN ÉCHELON PERTINENT	1
1.1. L'échelon local est pertinent pour mettre en œuvre des investissements répondant aux besoins des citoyens et adaptés au territoire.....	1
1.1.1. <i>La décentralisation permet d'adapter les décisions publiques aux enjeux locaux.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Obligatoire dans les cas définis par la loi, l'association du public n'est pas décisive dans les projets d'investissement.....</i>	<i>2</i>
1.2. La coordination des collectivités locales entre elles et avec l'État doit être renforcée pour augmenter l'efficacité des investissements locaux	6
1.2.1. <i>Malgré la fin de la clause de compétence générale des départements et régions, l'exercice et le financement des compétences restent largement partagés entre les différents niveaux de collectivités.....</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>La coopération intercommunale peut être renforcée au bénéfice de la qualité des investissements.....</i>	<i>16</i>
1.3. Des stratégies opérationnelles, confrontant besoins et moyens, sont nécessaires pour territorialiser la planification écologique	17
1.3.1. <i>La complexité de la hiérarchie des normes en matière de planification territoriale ne garantit pas la cohérence des investissements locaux.....</i>	<i>17</i>
1.3.2. <i>La transition environnementale et la planification écologique nécessitent une déclinaison territoriale effective</i>	<i>20</i>
2. UN PROJET RÉPONDANT À DES BESOINS DÉFINIS EN AMONT, FAISANT L'OBJET D'UNE ÉVALUATION ET APPUYÉ PAR UNE INGÉNIERIE ADAPTÉE.....	22
2.1. L'évaluation des besoins et la programmation des investissements ne sont pas systématiques dans les collectivités territoriales.....	22
2.1.1. <i>Les démarches d'inventaire et de gestion dynamique du patrimoine ne sont pas généralisées, en particulier au sein du bloc communal.....</i>	<i>22</i>
2.1.2. <i>La programmation pluriannuelle des investissements n'est pas toujours formalisée dans les communes et dans une partie des départements</i>	<i>24</i>
2.2. L'évaluation ex ante des grands investissements locaux gagnerait à être renforcée, et complétée d'une évaluation <i>in itinere</i> pour les projets de moindre dimension.....	25
2.2.1. <i>L'évaluation socio-économique ex ante est obligatoire pour les grands investissements de l'État, et son extension aux collectivités locales pose question.....</i>	<i>25</i>
2.2.2. <i>Des modes d'évaluation spécifiques ont été développés dans le secteur des transports.....</i>	<i>26</i>
2.2.3. <i>Les collectivités locales sont les principales commanditaires des évaluations ex ante réalisées par des acteurs publics, mais cette pratique reste limitée en valeur absolue et peu formalisée.....</i>	<i>27</i>
2.2.4. <i>Malgré ses difficultés pratiques, l'évaluation ex ante est nécessaire pour les grands investissements publics, et doit s'accompagner d'une meilleure évaluation in itinere de l'ensemble des projets.....</i>	<i>29</i>

2.3. Les capacités d'ingénierie des collectivités locales doivent être renforcées, en particulier en matière de transition environnementale	30
2.3.1. <i>L'ingénierie publique locale s'est structurée autour des agences techniques départementales, qui ne couvrent toutefois pas l'ensemble des territoires et des besoins</i>	<i>30</i>
2.3.2. <i>Le soutien offert par l'ANCT gagnerait à être recentré sur les enjeux de cohésion et appuyé de façon plus claire sur les services déconcentrés de l'État</i>	<i>35</i>
2.3.3. <i>L'offre d'ingénierie des agences et opérateurs de l'État sur la transition environnementale est foisonnante</i>	<i>39</i>
2.3.4. <i>La territorialisation de la planification écologique nécessite de mieux structurer l'offre d'ingénierie au niveau départemental</i>	<i>40</i>
3. UN PROJET SUIVI ET GÉRÉ DE FAÇON EFFICIENTE	41
3.1. La conception du projet doit lui permettre de durer sans peser sur les finances de la collectivité	41
3.1.1. <i>L'anticipation des coûts de fonctionnement du projet est une obligation pour les projets les plus importants, et une nécessité économique et financière pour les collectivités.....</i>	<i>41</i>
3.1.2. <i>La prise en compte du climat futur dans les projets d'investissement est essentielle pour limiter les risques de maladaptation ou d'« actifs échoués »</i>	<i>42</i>
3.2. La commande publique offre des cadres diversifiés pour le portage des investissements des collectivités, en particulier pour les collectivités de grande taille	43
3.3. Une revue des normes existantes est nécessaire pour les clarifier, et procéder, en particulier pour les normes environnementales, à leur validation scientifique au regard des connaissances actuelles.....	44

L'OCDE a adopté en 2014 une recommandation sur la qualité de l'investissement public local, qui repose sur trois axes¹ :

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

En s'appuyant sur ce cadre conceptuel, et comme demandé par la lettre de mission, la mission s'est attachée à détailler les conditions permettant d'assurer la qualité des investissements locaux : le projet doit être inscrit dans une stratégie territoriale cohérente et mis en œuvre à un échelon pertinent (I), adapté aux besoins et disposant d'une ingénierie adéquate (II), mis en œuvre et géré de façon efficiente (III).

1. Un projet inscrit dans une stratégie territoriale cohérente et mis en œuvre à un échelon pertinent

1.1. L'échelon local est pertinent pour mettre en œuvre des investissements répondant aux besoins des citoyens et adaptés au territoire

1.1.1. La décentralisation permet d'adapter les décisions publiques aux enjeux locaux

La Constitution pose les grands principes de la décentralisation, et notamment le fait que « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* »². La décentralisation, délégation progressive de compétences du niveau national vers le niveau local, repose sur le constat d'une plus grande pertinence de l'action locale par rapport à une action centralisée. De la loi du 5 avril 1884, qui reconnaît la prévalence de la commune dans la gestion des affaires locales (« *Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune.* ») à la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi 3DS), les collectivités locales se sont progressivement vu transférer des compétences plus nombreuses, afin d'agir au plus près des besoins des citoyens.

Cette idée est appuyée par les enquêtes d'opinion successives au sujet des élus locaux, qui montrent que ceux-ci ont la confiance des Français : le maire est le représentant politique auquel les Français font le plus confiance (en 2021, 74 % des Français faisaient tout à fait confiance ou plutôt confiance à leur maire³). Les deux critères les plus importants à l'appui de cette confiance sont d'une part l'honnêteté (38 % des sondés mettent cette qualité au premier rang), d'autre part le fait que le maire « tienne ses promesses » (22 % mettent cette qualité au premier rang). La décentralisation fait ainsi l'objet d'une forte adhésion : 75 % des sondés estiment que « *les décisions politiques devraient être prises au nom de l'efficacité, en les adaptant à la situation de chaque territoire* ». La décentralisation est vue comme permettant de « *s'adapter à la spécificité du territoire* » (35 % des sondés), « *d'avoir des décisionnaires plus proches des citoyens* » (33 %) et « *que des décisions soient prises plus rapidement* » (33 %).

¹ Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement, OCDE, mars 2014.

² Article 72-1 de la Constitution.

³ CEVIPOF AMF, Enquête d'opinion sur les Maires de France, juillet 2021.

1.1.2. Obligatoire dans les cas définis par la loi, l'association du public n'est pas décisive dans les projets d'investissement

L'information du public, ou son association à la prise de décision, sont des principes reconnus dans le domaine de l'investissement public, en particulier en matière d'environnement depuis la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. Inscrit à l'article 7 de la Charte de l'environnement, le principe de participation du public a trouvé une application législative par la création en 2010, de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, qui dispose, dans sa version en vigueur, que « *la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement est mise en œuvre en vue :*

- 1° D'améliorer la qualité de la décision publique et de contribuer à sa légitimité démocratique ;
- 2° D'assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures ;
- 3° De sensibiliser et d'éduquer le public à la protection de l'environnement ;
- 4° D'améliorer et de diversifier l'information environnementale. ».

La participation du public, si elle est une obligation pour le porteur de projet, donne également des droits au public, notamment en matière d'accès aux informations et sur la mise en œuvre et le déroulement des procédures de participation. Cette participation peut être prévue à différents stades des projets, comme le précisent les articles L. 121-1-A et L. 123-1-A du code de l'environnement qui distinguent :

- ♦ la participation préalable au dépôt de la demande d'autorisation, ou en phase d'élaboration du projet ou programme, qui prend principalement la forme d'un débat public ou d'une concertation préalable ;
- ♦ la participation après le dépôt de la demande d'autorisation, qui peut prendre la forme d'une enquête publique, d'une participation du public par voie électronique ou encore d'une consultation ou d'un référendum local⁴.

La consultation du public est ainsi prévue par la loi pour l'élaboration des documents territoriaux (SRADDET, PLU, etc.).

En-dehors de ces modalités obligatoires, l'association du public prend des formes diverses. La concertation figure ainsi dans la majorité des programmes électoraux des municipales de 2020 selon Martial Foucault, chercheur au Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), qui décrit toutefois une « *double illusion* » : d'une part la concertation doit se construire et non se décréter, d'autre part, la concertation pourrait dénaturer la fonction de maire si elle venait à s'ajouter systématiquement au scrutin électoral⁵.

Le développement des budgets participatifs, principalement consacrés aux investissements, est une autre forme d'association du public. Défini comme « *un procédé de démocratie participative par lequel les habitants d'une commune peuvent décider de l'affectation d'une partie du budget de leur collectivité* »⁶, le budget participatif se traduit par l'allocation d'une enveloppe budgétaire destinée à financer des projets d'investissement qui sont proposés et votés par les habitants.

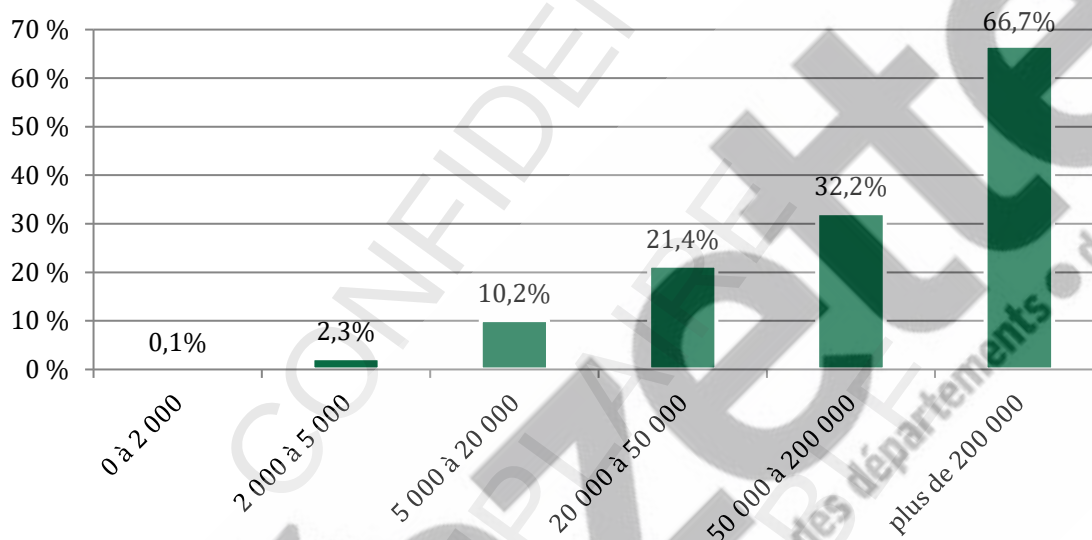
⁴ Articles LO. 1112-1 et suivants et R. 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

⁵ Audition au Sénat du 2 mars 2023.

⁶ Sénat, « *Rapport relatif à la démocratie locale* » rapport d'information n° 520, février 2022.

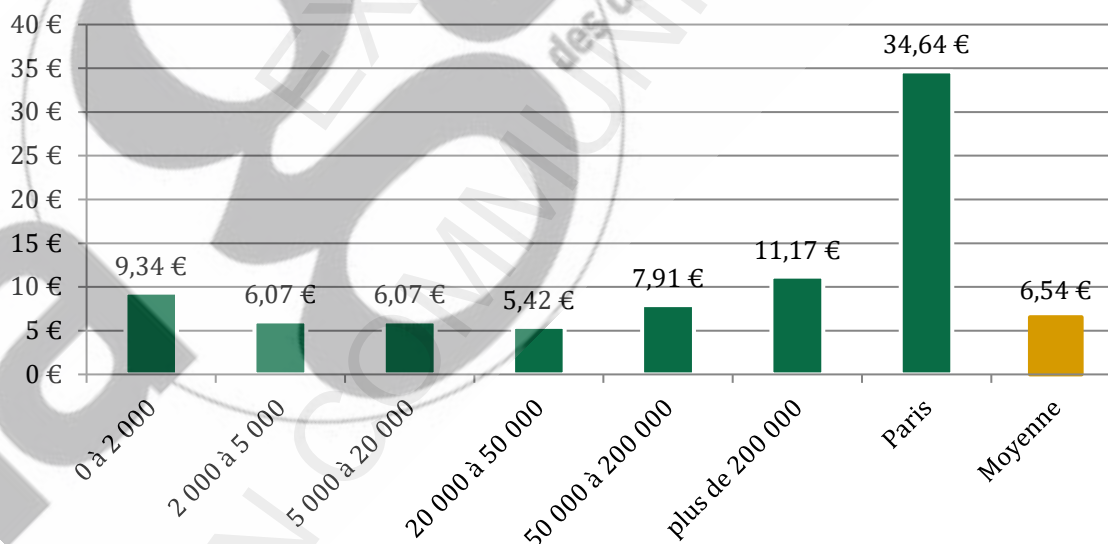
Selon une enquête réalisée depuis 2016 auprès des collectivités territoriales⁷, de vingt budgets participatifs en 2016, la France est passée en 2022 à plus de 400 communes engagées regroupant 12 millions d'habitants soit 18 % de la population française. Ce développement est principalement le fait des grandes villes (deux tiers des villes de plus de 200 000 habitants en sont dotées, un tiers des villes de 50 000 à 200 000 habitants, 20 % des villes de 20 000 à 50 000 habitants) (cf. graphique 1), qui sont celles qui allouent les budgets les plus importants à la démarche (cf. graphique 2).

Graphique 1 : Part des villes engagées dans un budget participatif par catégorie en 2022



Source : Lesbudgetsparticipatifs.fr, enquête 2022.

Graphique 2 : Montant moyen alloué par habitant aux budgets participatifs par catégorie de commune en 2022



Source : Lesbudgetsparticipatifs.fr, enquête 2022.

⁷ Lesbudgetsparticipatifs.fr, dont les résultats sont détaillés par la fondation Jean Jaurès. Voir notamment pour l'année 2022 : *Le budget participatif, une opportunité pour développer notre culture de la participation citoyenne*, Antoine Bézard, octobre 2022.

La démarche reste limitée dans son ampleur : en 2022, l'enveloppe de 82 M€ allouée au budget participatif de la ville de Paris, représente 9 % des investissements de la ville (894 M€), en moyenne les villes y consacrent autour de 5 % de leur budget d'investissement. La participation citoyenne évaluée par les villes est faible (10 % à Paris, 5 % en moyenne⁸).

La nature des projets retenus dans ce cadre reflète la petite échelle de ces démarches, renforcée par les montants alloués et le critère de non augmentation des dépenses de fonctionnement, imposé par les exécutifs locaux. Ainsi les projets les plus souvent retenus sont les plantations d'arbres et vergers, les aires de jeux pour enfants et les équipements pour la pratique du vélo. L'enquête note que 40 % des projets arrivés en tête des votes aux budgets participatifs sont en lien avec l'environnement.

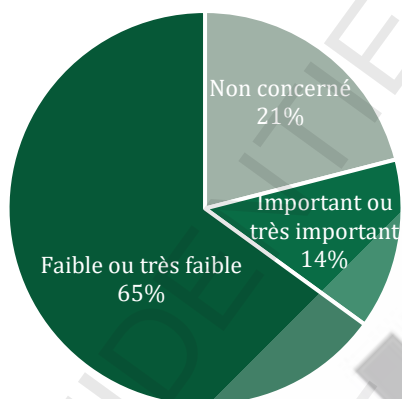
L'impact de telles démarches sur l'adéquation des investissements aux besoins des citoyens n'est pas mesurable. Celles-ci paraissent ainsi surtout des outils au service de la démocratie locale et participative, avant d'être des outils de qualité des investissements.

A contrario, l'opposition de la population locale ne semble pas identifiée comme un frein fréquent aux investissements locaux, malgré l'importante médiatisation autour de certains projets. Si les recours contentieux à l'égard des opérations d'urbanisme font l'objet de travaux récurrents, qui se sont notamment traduits par des évolutions législatives dans le cadre de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « loi ELAN »), l'impact de ces nouvelles dispositions sur les délais de réalisation des opérations d'aménagement urbain, et sur la production de logements, n'a pas été mesuré. De même, les récents rapports parlementaires sur l'investissement local ne mentionnent pas les oppositions locales comme un frein à l'investissement⁹. Enfin, le sondage réalisé par la mission auprès des départements de France (cf. encadré 1) montre que l'opposition de la population n'est pas identifiée comme un frein pour 87 % des répondants (cf. graphique 3).

⁸ *Budgets participatifs : donner du sens à la participation des citoyens*, Antoine Bézard, Fondation Jean Jaurès, février 2020.

⁹ Voir notamment : *Mission « flash » sur l'investissement des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, mars 2019.

Graphique 3 : Part des départements identifiant l'opposition de la population comme un frein pour les investissements locaux



Source : Questionnaire de la mission. Réponse à la question : quels freins ou blocages rencontrez-vous pour investir ? 10 réponses possibles : ma connaissance de mon patrimoine est insuffisante ; ; mes compétences techniques en interne sont insuffisantes (pas assez nombreuses ou inadaptées) ; j'ai des difficultés à déterminer les meilleurs investissements à réaliser pour faire face au changement climatique ; je ne trouve pas les entreprises compétentes / elles ne sont pas disponibles ; ma capacité financière est insuffisante ; l'assemblée délibérante de la collectivité est divisée ; une partie de la population s'oppose aux investissements ; les autorisations administratives mettent du temps à être obtenues ; les normes techniques sont trop élevées ; autres (préciser).

Encadré 1 : Questionnaire de la mission à destination des départements

La mission a envoyé aux directeurs généraux des services des 95 départements métropolitains un questionnaire, commun avec la mission portant sur la masse salariale et les achats et charges externes des collectivités territoriales. Administré du 2 août au 15 septembre 2023, par le biais d'un formulaire en ligne, le questionnaire a fait l'objet de réponses de la part de 29 départements, représentant 33 % de la population de France métropolitaine.

La représentativité des répondants peut être considérée comme bonne : les répondants représentent 31 % du total des départements, 35 % des dépenses d'équipements réalisées et 32 % des dépenses totales des départements métropolitains. Le taux d'épargne brut moyen des répondants est de 17 %, à comparer au taux d'épargne moyen de 16 % pour l'ensemble des départements.

Le questionnaire était composé de 39 questions réparties en quatre parties :

- situation financière générale et perspectives ;
- investissement et patrimoine ;
- achats et charges externes ;
- dépenses de personnel.

Source : Mission.

1.2. La coordination des collectivités locales entre elles et avec l'État doit être renforcée pour augmenter l'efficacité des investissements locaux

1.2.1. Malgré la fin de la clause de compétence générale des départements et régions, l'exercice et le financement des compétences restent largement partagés entre les différents niveaux de collectivités

Garantie par l'article 72 de la Constitution, la libre administration des collectivités territoriales s'exerce « dans les conditions prévues par la loi », loi qui détermine notamment le partage des compétences entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales. Depuis la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 (loi NOTRe), seules les communes bénéficient d'une clause générale de compétence, les compétences des départements et régions étant désormais expressément prévues par la loi :

- ◆ les régions se voient confier des compétences nouvelles en matière de transport public non urbains et interurbains, de développement économique et d'aménagement du territoire ;
- ◆ les départements voient leurs compétences recentrées sur la solidarité sociale et territoriale, solidarité qui « a vocation à s'exprimer à travers leur capacité à financer des opérations ne relevant pas strictement de leurs compétences d'attribution »¹⁰ ;
- ◆ les communes conservent la capacité d'intervenir sur tous les sujets d'intérêt local, en dehors des compétences attribuées à un autre niveau de collectivité à titre exclusif. Les compétences communales sont selon les cas transférées de droit ou à titre optionnel ou facultatif aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qu'elles constituent.

Trois types d'exercice partagé des compétences se sont dessinés avec l'entrée en vigueur de la loi NOTRe :

- ◆ les compétences partagées entre les différents échelons territoriaux. Concernant les compétences en matière d'investissement, il s'agit notamment de la culture, du sport, du tourisme¹¹, mais également de l'aménagement numérique¹², du domaine de l'eau et des milieux aquatiques et marins¹³ hors gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), confiée aux communes et à leurs groupements à titre exclusif ;
- ◆ les compétences à chef de file, prévues par l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT) (cf. tableau 1), dont la coordination est encadrée par les conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence. Cette notion de chef de file s'accompagne de l'instauration pour les investissements d'une règle de participation minimale du maître d'ouvrage de 30 % de la valeur du projet (cf. annexe V) ;
- ◆ les délégations de compétence, prévues à l'article L. 1111-8 du CGCT, qui peuvent s'effectuer entre collectivités ou de l'État vers les collectivités territoriales.

¹⁰ Instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015 relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences territoriales.

¹¹ Article 104 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 (loi NOTRe).

¹² Article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

¹³ Article L. 211-7 du code de l'environnement.

Tableau 1 : Répartition des compétences entre les collectivités chefs de file

Région	Département	Communes et leurs groupements
- Aménagement et développement durable du territoire - Protection de la biodiversité - Climat, qualité de l'air et énergie - Politique de la jeunesse - Mobilités, notamment l'intermodalité, la complémentarité entre les modes de transports et l'aménagement des gares - Soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche	- Action sociale, développement social et contribution à la résorption de la précarité énergétique - Autonomie des personnes - Solidarité des territoires	- Mobilité durable - Organisation des services publics de proximité - Aménagement de l'espace - Développement local

Source : Article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.

La loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale du 21 février 2022 (loi 3DS) vise à fluidifier l'action des collectivités territoriales, dans le respect des évolutions intervenues précédemment. Elle a en particulier institué des exceptions et aménagements à la répartition des compétences dans le domaine de la transition écologique :

- ♦ eau et assainissement : la loi a ouvert la possibilité aux communes de prendre en charge dans leur budget propre les dépenses des services publics de distribution d'eau et d'assainissement des eaux usées, lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;
- ♦ voirie :
 - la loi ouvre la possibilité :
 - pour les départements et la métropole de Lyon, de solliciter le transfert de propriété de certaines des autoroutes, routes ou des portions de voies non concédées relevant du réseau routier national¹⁴ ;
 - à titre expérimental et pour une durée de huit ans, de mettre à disposition des régions volontaires des routes, autoroutes et des portions de voies non concédées relevant du domaine public routier national situées sur leur territoire¹⁵ ;
 - la loi conditionne l'exercice de cette compétence à la reconnaissance au sein des communautés urbaines ou métropoles d'un intérêt communautaire ;
 - la loi facilite les transferts de maîtrise d'ouvrage en :
 - ouvrant la possibilité de transférer à titre temporaire la maîtrise d'ouvrage de certaines opérations d'aménagement du réseau routier national de l'État vers les régions demandeuses ;

¹⁴ Par décision ministérielle du 4 janvier 2023 prise en application de la loi 3DS, 16 départements et 3 métropoles se verront transférer en 2024 un linéaire cumulé de 1 360 km.

¹⁵ Par décision ministérielle du 4 janvier 2023 prise en application de la loi 3DS, les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Grand-Est et Occitanie pourront se voir confier, à titre expérimental, la responsabilité de la gestion de près de 1640 km d'autoroutes et routes nationales, dans des conditions prévues par convention avec l'État.

Annexe III

- permettant à une collectivité territoriale ou un EPCI de confier par convention la maîtrise d'ouvrage d'une opération d'aménagement de son réseau routier à une autre collectivité territoriale ou un autre EPCI ;
- la loi donne la possibilité aux EPCI de déléguer la gestion de tout ou partie des équipements et services nécessaires à l'entretien de la voirie aux communes par convention.
- ◆ protection de la biodiversité : les régions se voient confier la gestion des sites Natura 2000 terrestres.

La mission a identifié les compétences nécessitant des investissements de la part des collectivités territoriales au sein du tableau des compétences des collectivités territoriales établi par la direction générale des collectivités locales (DGCL), complété s'agissant des évolutions issues de la loi 3DS (cf. tableau 2).

Les compétences en matière de voirie et de transports sont distinctement réparties entre les niveaux de collectivité, permettant d'identifier un financeur exclusif ou principal pour chaque type d'infrastructure. De même, les bâtiments scolaires relèvent de financeurs distincts, alors que le financement des bâtiments universitaires est partagé.

La place du bloc communal, compris comme l'ensemble des communes et de leurs groupements, comme premier investisseur local (avec 66 % des dépenses d'équipements des collectivités territoriales en 2022) se reflète dans le nombre de compétences pour lesquelles il détient une compétence exclusive ou est identifié comme chef de file :

- ◆ gestion de l'eau et assainissement ;
- ◆ gestion des déchets ;
- ◆ organisation des transports publics municipaux ;
- ◆ police municipale ;
- ◆ équipements sportifs de proximité ;
- ◆ tourisme ;
- ◆ gestion des forêts communales.

Les compétences impliquant des dépenses d'équipement pour les départements ou les régions sont quant à elles moins nombreuses :

- ◆ bâtiments d'enseignement secondaire (collèges pour les départements, lycées pour les régions) ;
- ◆ transports : principalement voirie départementale et matériel ferroviaire régional ;
- ◆ services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) pour les départements ;
- ◆ action sociale et santé : l'ensemble des collectivités territoriales peut réaliser des investissements pour financer des établissements sanitaires et sociaux (centres hospitaliers, hébergement de personnes âgées par exemple).

Annexe III

Tableau 2 : Compétences des collectivités territoriales pouvant impliquer des dépenses d'investissement

Région	Département	Bloc communal
Sécurité		
-	Moyens des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), cofinancés par le bloc communal	Police municipale
Action sociale et santé		
Contribution au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires pouvant intervenir dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville	Élaboration et mise en œuvre des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale	Centres communaux / intercommunaux d'action sociale (CCAS / CIAS)
Attribution d'aides pour l'installation ou le maintien des professionnels de santé dans les zones déficitaires en offres de soins	Action sociale en faveur des enfants et jeunes en difficulté ; des personnes âgées ; des personnes handicapées	Aide sociale
Possibilité de construire ou subventionner la réalisation d'équipements sanitaires pour assurer le maintien des services en zones de montagne	Prévention de l'exclusion sociale, lutte contre la pauvreté, la précarité et la marginalisation Insertion et promotion sociale des jeunes en difficulté et des familles exclues Protection médico-sociale de la famille et de l'enfance	Établissement ou service public à caractère social ou médico-social (centres d'accueil des enfants de moins de six ans, foyers destinés aux personnes âgées ...)
	Aides pour l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones déficitaires en offres de soins	Réalisation d'infrastructures et équipements publics sanitaires (surtout en zone de montagne) dans un but de maintien des services
	Possibilité de construire ou de subventionner la réalisation d'infrastructures et équipements publics sanitaires (surtout en zone de montagne) dans un but de maintien des services	Salubrité de l'habitat Accueil des gens du voyage
	Possibilité de gérer des laboratoires départementaux d'analyses	Protection générale de la santé publique et de l'environnement

Annexe III

Région	Département	Bloc communal
Formation professionnelle, insertion et emploi		
Concours au service public de l'emploi (possibilité de participation aux maisons de l'emploi ; contribution au financement des structures d'accompagnement et d'insertion professionnelle des jeunes (missions locales))	Concours au service public de l'emploi (possibilité de participation aux maisons de l'emploi ; contribution au financement des structures d'accompagnement et d'insertion professionnelle des jeunes (missions locales))	Concours au service public de l'emploi (possibilité de participation aux maisons de l'emploi ; contribution au financement des structures d'accompagnement et d'insertion professionnelle des jeunes (missions locales))
Définition et mise en œuvre de la politique d'apprentissage et de formation professionnelle		
Formation professionnelle des publics spécifiques		
Service public régional de la formation professionnelle		
Financement des centres de formation d'apprentis (CFA) « lorsque des besoins d'aménagement du territoire et de développement économique qu'elle identifie le justifient [...] par convention avec les opérateurs de compétences » (article L. 6211-3 du code du travail)		
Service public régional de l'orientation tout au long de la vie professionnelle (SPRO)		
Enfance et enseignement		
Construction et fonctionnement des lycées, des établissements d'éducation spéciale, des écoles de formation maritime et aquacole ainsi que des établissements d'enseignement agricole	Construction et fonctionnement des collèges. Accueil, restauration, hébergement et entretien technique des bâtiments des collèges	Logement des étudiants
Accueil, restauration, hébergement et entretien technique des bâtiments des lycées	Possibilité de contribuer au financement des sites et établissements d'enseignement supérieur et établissements de recherche implantés sur leur territoire ainsi qu'aux œuvres universitaires et scolaires	Écoles maternelles et élémentaires Restauration scolaire des écoles primaires Organisation d'activités périscolaires
Maîtrise d'ouvrage déléguée des bâtiments universitaires		Structures d'accueil de la petite enfance (crèches, haltes garderies, jardins d'éveil, etc.) Relais d'assistants maternels

Annexe III

Région	Département	Bloc communal
Possibilité de contribuer au financement des sites et établissements d'enseignement supérieur et établissements de recherches implantées sur leur territoire ainsi qu'aux œuvres universitaires et scolaires		Possibilité pour les communes et leurs groupements de contribuer au financement des sites et établissements d'enseignement supérieur et établissements de recherche implantés sur leur territoire ainsi qu'aux œuvres universitaires et scolaires
Loisirs (sport, culture, tourisme)		
Construction et entretien d'équipements sportifs dans les lycées Investissement dans les centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS)	Construction et entretien d'équipements sportifs dans les collèges	Équipements sportifs de proximité (piscine, gymnase, etc.)
1 % culturel : insertion des œuvres d'art dans certaines constructions (1 % du coût de l'investissement) Fonds régional d'art contemporain Organisation et financement des musées régionaux Gestion et conduite de l'inventaire général du patrimoine culturel Gestion, par convention, des crédits affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers protégés n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements Bibliothèques régionales Conservation et mise en valeur des archives régionales Fouilles d'archéologie préventive	1 % culturel Organisation et financement des musées départementaux Possibilité de délégation par les régions de l'exercice des compétences d'inventaire général du patrimoine culturel Gestion, par convention, des crédits affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers protégés n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements Bibliothèques de prêt départementales Conservation et mise en valeur des archives départementales Fouilles d'archéologie préventive	1 % culturel Musées municipaux Bibliothèques de prêt municipal Archives municipales Fouilles d'archéologie préventive
Définition des objectifs à moyen terme du développement touristique régional	Comité départemental du tourisme et mise en œuvre de la politique du tourisme du département	Création d'offices de tourisme Camping

Annexe III

Région	Département	Bloc communal
Aménagement du territoire, politique de la ville		
Participation au financement et au capital des sociétés d'investissement régionales qui ont pour objet la restructuration, l'aménagement et le développement de sites urbains en difficulté Coordination des investissements publics locaux	Délimitation du périmètre d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains et exercice du droit de préemption dans le périmètre (directement ou via SAFER) Programme d'aide à l'aménagement rural	Aménagement territorial
Eau, déchets, réseaux et énergie		
Plan régional de prévention et de gestion des déchets	-	Collecte et traitement des ordures ménagères et des déchets
Étude, exécution et exploitation de tous travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence (à l'exception de la compétence GEMAPI)	Possibilité de participer au financement des projets d'alimentation en eau potable et d'assainissement dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande Mise à disposition des communes ou des EPCI d'une assistance technique dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat Étude, exécution et exploitation de tous travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence (à l'exception de la compétence GEMAPI)	Distribution publique de l'eau potable Assainissement collectif Gestion des eaux pluviales GEMAPI
Établissement et exploitation des infrastructures et des réseaux de télécommunication Fourniture de services de télécommunication en cas de carence d'initiatives privées Chef de file pour l'exercice des compétences en matière de climat, qualité de l'air et énergie Aménagement, exploitation d'installations de production d'énergie de source renouvelable	Autorités organisatrices de distribution d'électricité et de gaz si le département exerce cette compétence à la date de publication de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 Aménagement, exploitation d'installations de production d'énergie de source renouvelable	Établissement et exploitation des infrastructures et des réseaux de télécommunication Fourniture de services de télécommunication en cas de carence d'initiatives privées Autorités organisatrices de distribution d'électricité et de gaz Aménagement, exploitation d'installations de production d'énergie de source renouvelable

Annexe III

Région	Département	Bloc communal
Mise en place d'actions tendant à maîtriser la demande d'énergie		Possibilité de prise en charge par les EPCI, la métropole de Lyon et les syndicats chargés de la distribution d'électricité des travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments de leurs membres.
Aménagement de réseaux de chaleur alimentés par des installations utilisant le pouvoir calorifique des résidus et déchets collectés	Aménagement de réseaux de chaleur alimentés par des installations utilisant le pouvoir calorifique des résidus et déchets collectés	Création d'infrastructures de charges nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides Aménagement de réseaux de chaleur alimentés par des installations utilisant le pouvoir calorifique des résidus et déchets collectés
Voirie, mobilité et transports, y compris aériens et maritimes		
Voirie régionale dans le cadre de l'expérimentation ouverte par la loi 3DS	Voirie départementale	Voies communales Eclairage public
Possibilité de financer les voies et axes identifiés comme des itinéraires d'intérêt régional dans le SRADDET		
Financement, organisation et fonctionnement des transports scolaires hors des périmètres de transports urbains	Organisation du transport spécial à l'attention des élèves handicapés	Autorité organisatrice de la mobilité : organisation des transports publics et des services de covoiturage, autopartage, service public de location de bicyclettes, transport de marchandises et logistique urbaine
Organisation des transports ferroviaires régionaux Transport ferré ou guidé non urbain d'intérêt local Transfert sur demande par l'État ou ses établissements publics des lignes capillaires fret à une région qui en fait la demande Organisation des transports routiers non urbains de personnes Construction, aménagement et exploitation de gares publiques routières de voyageurs		
Création des canaux et ports fluviaux situés sur les voies navigables transférées à la région.	Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau transférés aux départements	Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau transférés aux communes

Annexe III

Région	Département	Bloc communal
Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau transférés aux régions Aides au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche côtière et aux entreprises de culture marine Création, aménagement, exploitation de ports maritimes de commerce Expérimentation du transfert de l'aménagement, de l'entretien et de l'exploitation des ports d'intérêt national et des ports de commerce et de pêche. Organisation de la desserte des îles sauf si l'île appartient à une commune continentale.	Création, aménagement et exploitation des ports maritimes, de commerce et de pêche non transférés Création, aménagement et exploitation des ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance Créer, aménager et exploiter les ports intérieurs transférés Aides aux travaux d'aménagement concernant les cultures marines	Ports de plaisance : création, aménagement, exploitation Ports maritimes de commerce et de pêche : aménagement et exploitation Ports intérieurs : création, aménagement, exploitation Desserte des îles côtières appartenant à la commune
Propriété, aménagement, entretien et exploitation des aérodromes civils d'intérêt régional ou local Organisation de services interrégionaux de transport aérien intérieurs au territoire français et soumis à obligations de service public, par délégation de l'État Organisation de services infrarégionaux de transport aérien intérieurs au territoire français et soumis à obligations de service public	Propriété, aménagement, entretien et exploitation des aérodromes civils d'intérêt régional ou local Organisation de services interrégionaux de transport aérien intérieurs au territoire français et soumis à obligations de service public, par délégation de l'État Organisation de services infrarégionaux de transport aérien intérieurs au territoire français et soumis à obligations de service public, par délégation de la région	Propriété, aménagement, entretien et exploitation des aérodromes civils d'intérêt régional ou local Organisation de services interrégionaux de transport aérien intérieurs au territoire français et soumis à obligations de service public, par délégation de l'État ou de la région
Action économique		
Définition, sur son territoire, des orientations en matière de développement économique Aides aux entreprises	Aides aux entreprises (secteur agricole, cinéma, immobilier d'entreprise) Maintien de services marchands en secteur rural (en complément du bloc communal), aide à l'équipement rural	Participation au capital de sociétés commerciales Aides au maintien des services en milieu rural
Logement et habitat		
Participation au financement du logement	Financement du logement Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) Autorité de rattachement des offices publics de l'habitat	Financement du logement Offices publics de l'habitat Opération programmée d'amélioration de l'habitat

Annexe III

Région	Département	Bloc communal
Environnement		
Chef de file « protection de la biodiversité » Réserves naturelles régionales et réserves naturelles de la collectivité territoriale de Corse.	Inventaire local du patrimoine naturel	Forêts communales Inventaire local du patrimoine naturel

Source : Tableau des compétences établi par la DGCL (novembre 2019), loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale du 21 février 2022, mission.

1.2.2. La coopération intercommunale peut être renforcée au bénéfice de la qualité des investissements

Alors que la coopération intercommunale était envisagée dès ses origines comme une source d'économies d'échelle et de réduction des dépenses communales¹⁶, les études successives n'ont pas permis de montrer de tels effets. En revanche, un consensus se dégage sur l'efficacité de la mutualisation en matière de qualité de service, et en particulier en soutien aux plus petites communes.

Les analyses statistiques et qualitatives menées par la mission conjointe de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale de l'administration (IGA) sur la mutualisation au sein du bloc communal¹⁷, tendent à montrer que la mutualisation est une source d'efficacité des investissements, et non de réduction des dépenses. L'EPCI est avant tout une structure d'investissement complémentaire et les EPCI ont été le support d'une amélioration de la qualité de service sans réduction parallèle du champ d'action des communes.

Les analyses de la mission confirment ces constats : la mutualisation des dépenses d'équipement au niveau de l'EPCI n'a pas progressé depuis 2020 et est limitée à 38 % en 2022. (cf. annexe I).

L'examen de l'exercice par le bloc communal de certaines de ces compétences confirme ces analyses statistiques :

- ♦ le cas de l'eau et de l'assainissement, dont l'absence de transfert est corrélée avec une moindre qualité de service (taux de fuite plus important, mauvaise qualité des eaux distribuées, cf. annexe IV) ;
- ♦ la mutualisation de compétences nécessitant des moyens techniques importants permet de réaliser des investissements non soutenables pour des communes seules, en particulier des petites communes. C'est en particulier le cas des syndicats d'énergie, ou de la compétence scolaire, en particulier dans le contexte de la rénovation énergétique des bâtiments¹⁸, rendue nécessaire par le décret tertiaire. La communauté de communes du Doubs Baumoïse rencontrée par la mission a ainsi pu engager la rénovation énergétique de dix bâtiments scolaires, qui n'aurait pas pu être rénovés sans un transfert de la compétence depuis les communes.

¹⁶ La loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines vise ainsi à « faire ensemble mieux et à moindre coût pour le contribuable, ce que chaque commune seule ne peut faire ou ferait moins bien et à un coût plus élevé ».

¹⁷ Les mutualisations au sein du bloc communal, rapport IGF-IGA, décembre 2014.

¹⁸ Un rapport du secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) et de Ernst&Young, datant de 2013, cité par la mission IGF-IGA sur les mutualisations du bloc communal précitée, conclut notamment que la mutualisation de cette compétence permet une amélioration de la qualité de service et qu'elle bénéficie d'abord aux petites communes à faibles moyens, sans toutefois entraîner d'économies réelles.

La Cour des comptes¹⁹ souligne que les EPCI n'exercent pas pleinement leurs compétences en matière d'investissement, soit parce que la mutualisation n'y est pas effective (délégation de compétences aux communes ou territorialisation qui privent la mutualisation de ses effets), soit parce que les EPCI ne se dotent pas de plans pluriannuels d'investissements (PPI) ou que ceux-ci sont incomplets et non articulés avec ceux des communes membres. Elle appelle donc à généraliser cette programmation, et à l'articuler avec le projet de territoire incluant les enjeux des communes membres. De plus, la subordination de certains de ces transferts de compétences à la définition d'un intérêt communautaire limite dans les faits ces transferts. En effet, la Cour souligne que *« les chambres régionales des comptes (CRC) constatent régulièrement que les critères retenus à cet effet sont insuffisants et maintiennent sous une gestion communale des installations ayant un rayonnement au-delà de leur territoire »²⁰.*

1.3. Des stratégies opérationnelles, confrontant besoins et moyens, sont nécessaires pour territorialiser la planification écologique

1.3.1. La complexité de la hiérarchie des normes en matière de planification territoriale ne garantit pas la cohérence des investissements locaux

L'OCDE recommande de concevoir des stratégies d'investissement :

- ◆ fondées sur l'évaluation des spécificités régionales (ou locales), des avantages comparatifs, du potentiel de croissance, d'innovation et de création d'emplois, des considérations en matière d'équité et de viabilité environnementale ;
- ◆ axées sur les résultats (des objectifs d'action étant clairement définis en amont) ;
- ◆ réalistes et éclairées (c'est-à-dire fondées sur des preuves de la capacité de la région ou de la localité à faire un usage fructueux des investissements) ;
- ◆ anticipatives (les investissements étant à même de positionner les régions et les territoires en termes de compétitivité et de développement durable dans le contexte des tendances mondiales).

¹⁹ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2022 – fascicule 2*.

²⁰ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021- fascicule 2*.

En renforçant les compétences en matière d'aménagement et d'environnement des régions, la loi NOTRe de 2015 leur a également confié l'élaboration des schémas d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)²¹, dont le caractère intégrateur²² et prescriptif²³ innove par rapport aux schémas régionaux précédents. Elaboré de façon concertée au niveau régional, en impliquant l'ensemble des parties prenantes (État local, collectivités, chambres consulaires), le SRADDET est validé par le préfet de région à l'issue de procédures d'évaluation environnementale et d'enquête publique. Le SRADDET consacre le rôle de « chef de file » de la région en matière d'aménagement du territoire, et organise la cohérence de l'action territoriale avec le bloc communal. Il permet l'articulation avec les autres documents sectoriels de planification prévus au niveau national, suprarégional (bassin versant, massif) et intercommunal (cf. figure 1). Les régions se sont approprié ce document : l'ensemble des régions était doté d'un SRADDET ou en cours d'adoption en avril 2021²⁴.

Toutefois, la Cour des comptes a eu l'occasion de souligner que les SRADDET pouvaient être insuffisamment précis sur la « déclinaison temporelle et géographique détaillée des actions à mener pour atteindre les objectifs du plan », s'agissant de la politique de gestion des déchets²⁵, et des investissements à mener. Bien que la loi prévoie que les plans mentionnent toutes « les installations qu'il apparaît nécessaire de créer, d'adapter ou de fermer afin d'atteindre les objectifs » nationaux²⁶, la Cour note que le recensement est incomplet, les objectifs formulés de façon vague ce qui « prive d'effectivité leur opposabilité aux décisions locales d'investissement », et empêche la région de jouer pleinement son rôle de planificateur.

Le rôle des EPCI dans l'aménagement du territoire se traduit par leur responsabilité dans l'élaboration de plusieurs instruments de planification : schéma de cohérence territoriale (SCoT), plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) lorsqu'ils en ont la compétence, programme local de l'habitat (PLH)²⁷, plan de mobilité (PDM)²⁸ et plan climat-air-énergie territorial (PCAET).

²¹ Article L. 4251-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

²² Il regroupe des schémas séparés jusqu'à présente : le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE), le Schéma régional climat, air, énergie (SRCAE), le Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) et le Schéma régional de l'intermodalité (SRI).

²³ Le SRADDET définit des règles générales pour l'atteinte de ses objectifs, avec lesquelles les schémas locaux (schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que les plans de mobilité, les plans climat-air-énergie territoriaux et les chartes des parcs naturels régionaux) doivent être compatibles.

²⁴ Rapport concernant la contribution des plans climat-air-énergie territoriaux et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires aux politiques de transition écologique et énergétique, IGEDD, mars 2022.

²⁵ Prévention, collecte et traitement des déchets ménagers, Rapport public thématique de la Cour des comptes, septembre 2022.

²⁶ 5° de l'article R. 541-16 du code de l'environnement.

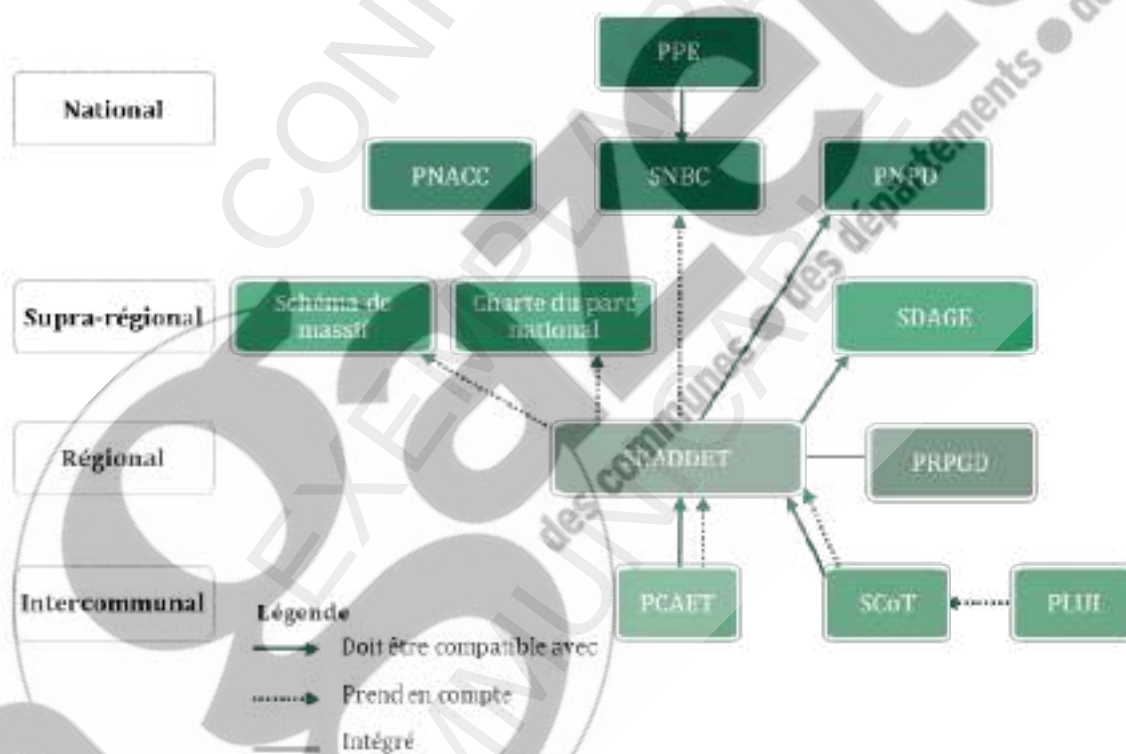
²⁷ Le programme local de l'habitat (PLH) est un document stratégique de programmation de l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques. L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour : les métropoles ; les communautés urbaines ; les communautés d'agglomération ; les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

²⁸ Le plan de mobilité est prévu par l'article L. 1214-3 du code des transports qui le rend obligatoire « dans les ressorts territoriaux des autorités organisatrices de la mobilité inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 221-2 du code de l'environnement ou recoupant celles-ci. »

La tentative de simplification de la hiérarchie des normes des documents d'urbanisme portée par la loi ELAN²⁹ n'a été que partiellement suivie d'effet : la liste des documents opposables aux SCoT et aux documents d'urbanisme locaux s'est allongée³⁰, le double système de compatibilité et de prise en compte de documents de niveau supérieur ou équivalent continue de coexister, seuls les délais de mise en compatibilité des documents ont été assouplis³¹.

Par ailleurs, alors que le SCoT peut valoir PCAET³², l'équivalence semble peu utilisée : alors que 97 % de la population est couverte par un SCoT opposable ou en cours, seuls 52 % des EPCI dit « obligés » avaient adopté leur PCAET en avril 2023, alors que l'obligation réglementaire était fixée au 31 décembre 2016 pour les EPCI regroupant plus de 50 000 habitants, et au 31 décembre 2018 pour ceux regroupant plus de 20 000 habitants³³ (cf. figure 2). Ce décalage dans l'adoption des SRADDET, des SCoT³⁴ et des PCAET montre la longueur des procédures d'adoption de ces documents mais traduit également la difficulté à traduire sur le territoire les orientations des SRADDET.

Figure 1 : Relations entre les documents de planification territoriale et environnementale



Source : Mission.

Lecture : PPE : programmation pluriannuelle de l'énergie ; PNACC : plan national d'adaptation au changement climatique ; SNBC : stratégie nationale bas carbone ; PNPD : plan national de prévention des déchets ; SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ; PRPGD : plan régional de gestion et de prévention des déchets.

²⁹ I de l'art. 46 de la loi ELAN.

³⁰ L'article L. 1311 du code de l'urbanisme est passé de 12 à 18 items.

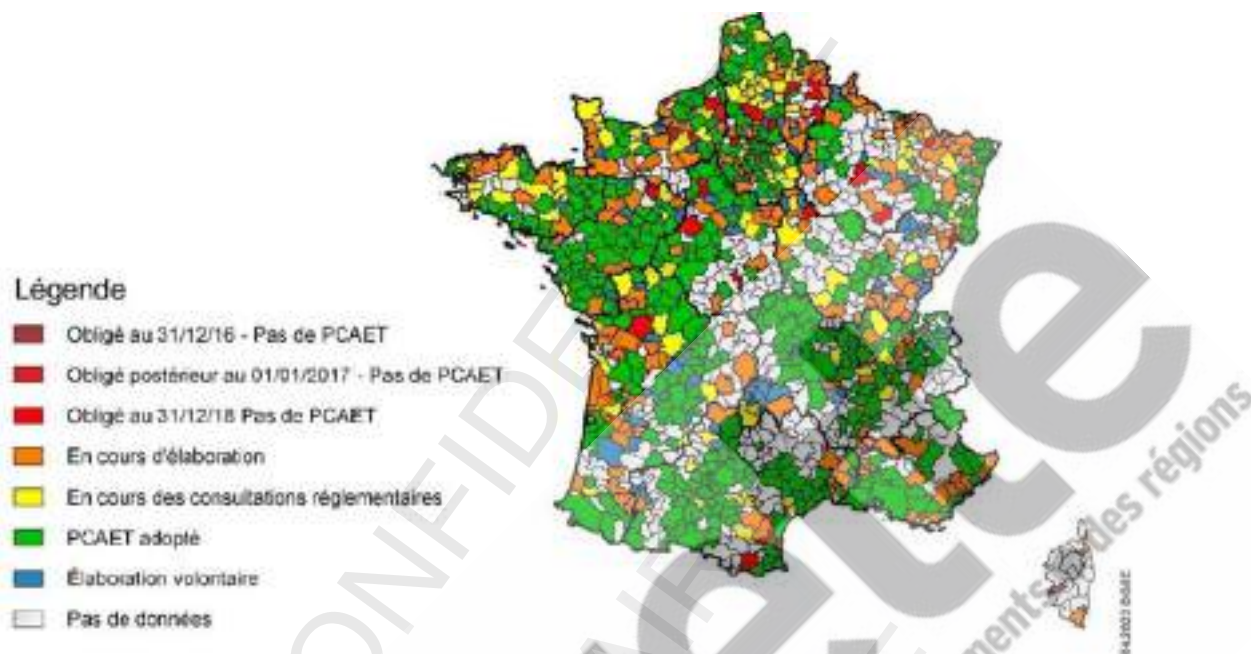
³¹ La rationalisation de la hiérarchie des normes d'urbanisme est-elle réussie ?, Élise Carpentier, Droit et Ville 2020/2 (N° 90).

³² Ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020.

³³ Carte de l'avancement des PCAET, Ademe, avril 2023.

³⁴ La durée d'élaboration d'un SCoT varie généralement entre 3 et 5 ans (source : page « schéma de cohérence territoriale (SCoT) » sur le site du ministère de l'écologie (ecologie.gouv.fr)).

Figure 2 : Carte des plans climat air énergie territoriaux en avril 2023



Source : Ademe.

Les schémas de planification territoriale dans lesquels doivent s'inscrire les investissements locaux les plus structurants apparaissent ainsi insuffisamment précis et suivis d'effet, notamment dans leur déclinaison au niveau territorial inférieur. La complexité de la hiérarchie des normes, et la nécessité d'une concertation large des parties prenantes rend leur synchronisation « *lente et incertaine* »³⁵ et ne garantit pas la cohérence et la qualité des investissements locaux.

1.3.2. La transition environnementale et la planification écologique nécessitent une déclinaison territoriale effective

Les investissements portés par les collectivités représentent selon les estimations entre 75 % et 90 % des investissements publics nécessaires à la transition climatique et environnementale. Ce chiffre est de 68 % en Allemagne et de 60 % en Italie³⁶.

³⁵ Action climatique du gouvernement, des collectivités territoriales et des entreprises, bilan et propositions, IGF-IGA-IGEDD, décembre 2022.

³⁶ OCDE, Case Study – Key Findings Financing climate objectives in cities and regions to deliver sustainable and inclusive growth, 2019.

Le code de l'environnement dispose à son article L. 222-1 B que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs doivent prendre en compte la stratégie bas-carbone dans leurs documents de planification et de programmation qui ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre³⁷. C'est le cas des SRADDET et PCAET. L'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) estime, dans son bilan de 2022³⁸, que « les SRADDET reflètent bien les dynamiques positives qui se sont enclenchées dans de nombreuses régions pour s'engager dans la transition bas carbone. Le PCAET apparaît comme une opportunité de mobiliser les acteurs du territoire dont les citoyens ; cependant, l'ambition d'en faire la feuille de route territoriale pour la transition, partagée et portée par les acteurs locaux, n'est pas encore atteinte ». Insuffisamment précis et partagés, ces documents restent à un niveau stratégique et ne sont pas de nature à orienter les investissements nécessités par la transition environnementale.

Au regard d'une part de la nécessité d'agir d'ici à 2030 pour atteindre les objectifs de la SNBC, et des montants importants d'investissements publics nécessaires, il apparaît indispensable de doter les collectivités d'outils effectifs de planification de leurs investissements, le cas échéant avec le soutien financier de l'État. Au regard des contraintes inhérentes aux SRADDET et PCAET, et de l'absence de volets financiers dans ces documents, il est nécessaire de doter les collectivités territoriales, et en particulier les régions et bloc communal, de documents opérationnels détaillant les actions territorialisées à conduire pour atteindre les objectifs nationaux d'émissions de gaz à effet de serre prévus par la SNBC2. La circulaire de la Première ministre du 29 septembre 2023 relative à la mise en œuvre de la territorialisation de la planification écologique³⁹ propose en ce sens une déclinaison régionale des objectifs nationaux de réduction des gaz à effet de serre, et leur traduction dans des contrats de réussite de la transition écologique (CRTE) renouvelés au niveau des groupements de communes, qui répond à ces critères (cf. annexe V).

Cette déclinaison territoriale des objectifs nationaux mériterait également d'être étendue aux enjeux d'adaptation. Le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) n° 2 prévoit des mécanismes d'articulation et de suivi des politiques d'adaptation au niveau local (régions et intercommunalités en particulier), mais ces instances apparaissent peu opérantes, en particulier dans la planification des investissements. Aucun des acteurs territoriaux rencontrés par la mission n'ont en effet mentionné ces instances.

La déclinaison territoriale des stratégies d'adaptation ne doit ainsi pas se limiter à des documents d'orientation stratégique, mais bien se refléter dans la conception de chaque nouvel investissement, ce qui « permet de réduire considérablement les investissements d'adaptation tardifs. »⁴⁰

³⁷ La mission note toutefois que les collectivités territoriales ne sont pas mentionnées dans la stratégie nationale bas-carbone (SNBC2) en vigueur en dehors du chapitre consacré aux mobilités.

³⁸ Rapport concernant la contribution des plans climat-air-énergie territoriaux et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires aux politiques de transition écologique et énergétique, IGEDD, mars 2022.

³⁹ Circulaire n° 6420-SG du 29 septembre 2023 relative à la mise en œuvre de la territorialisation de la planification écologique.

⁴⁰ Les incidences économiques de l'action pour le climat, Jean Pisani, Selma Mahfouz, France Stratégie, mai 2023.

2. Un projet répondant à des besoins définis en amont, faisant l'objet d'une évaluation et appuyé par une ingénierie adaptée

2.1. L'évaluation des besoins et la programmation des investissements ne sont pas systématiques dans les collectivités territoriales

2.1.1. Les démarches d'inventaire et de gestion dynamique du patrimoine ne sont pas généralisées, en particulier au sein du bloc communal

L'évaluation des besoins d'investissement devrait reposer sur une gestion dynamique du patrimoine, et donc sur une connaissance précise de ce patrimoine, sur la capacité à allouer le budget aux opérations prioritaires et à identifier des postes d'économies ou de rationalisation des dépenses. En 2016, l'IGF faisait le constat que cette démarche n'était pas réalisée⁴¹. Reprenant ce constat, particulièrement applicable au patrimoine foncier, « *très largement méconnu et faiblement documenté* », l'Assemblée nationale⁴² formulait la proposition d'« inciter à une meilleure connaissance du patrimoine des collectivités territoriales et à la réalisation d'inventaires ». En 2021, la Cour des comptes partageait encore pour le bloc communal le constat « *du caractère parcellaire des stratégies patrimoniales des collectivités contrôlées, sans que ne soient définis des documents faîtiers* »⁴³. Le questionnaire de la mission montre que les départements sont quant à eux mieux dotés : 75 % des répondants ont un inventaire actualisé à échéances régulières, dont 81 % au moins une fois par an (cf. graphique 4).

De nombreuses collectivités se dotent d'outils structurés de gestion du patrimoine, avec des logiciels permettant de suivre l'état du patrimoine, les diagnostics techniques et les besoins d'investissement. Toutefois, la Cour des comptes⁴⁴ constate que l'utilisation par les collectivités territoriales de ces logiciels n'exploite pas toutes leurs fonctionnalités, qu'elle pourrait être renforcée et passe par une meilleure prise en main des outils par les services techniques et par une coordination au sein des collectivités sur leur utilisation. La mission note également que de nombreux outils ont été développés pour accompagner les collectivités dans leur démarche d'inventaire comme le site patrimoine-public.fr, outil proposé par la société Espelia en partenariat avec l'association des maires de France (AMF) pour aider les collectivités à réaliser un schéma directeur immobilier et à mettre en place une gestion dynamique de leur patrimoine.

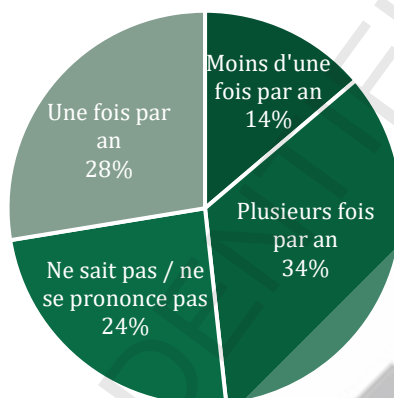
⁴¹ *ibid.*

⁴² Mission « flash » sur l'investissement des collectivités territoriales, Assemblée nationale, 2019.

⁴³ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021, fascicule 2*.

⁴⁴ *ibid.*

Graphique 4 : Fréquence d'actualisation de l'inventaire du patrimoine du département



Source : Questionnaire de la mission. Réponse à la question : à quelle fréquence votre inventaire du patrimoine est-il actualisé ? 27 répondants.

L'absence de stratégie patrimoniale, ou son insuffisance, peut porter préjudice à la qualité de l'investissement, notamment en sous-évaluant les besoins de réhabilitation de l'existant au profit de constructions neuves, qui entraînent par ailleurs de nouvelles dépenses de fonctionnement et de rénovation. En 2022, les travaux de rénovation engagés par les collectivités territoriales, estimés à partir du baromètre de la commande publique d'Intercommunalités de France, représentaient 62 % du montant des travaux totaux, alors que la part nécessaire au maintien en l'état du patrimoine existant peut être évaluée à 80 % des dépenses d'investissement (cf. annexe I).

Une gestion dynamique du patrimoine devrait s'accompagner d'une politique d'optimisation et de cession du patrimoine. L'optimisation vise à adapter l'occupation des bâtiments aux besoins et usages de la collectivité et de sa population. Il peut dès lors s'agir d'adapter le dimensionnement des locaux à leur utilisation réelle, de densifier certains locaux ou de les rendre accessibles à un public plus large (exemple des activités extra-scolaires ou associatives dans les bâtiments scolaires hors temps scolaire). La politique de cession peut se faire dans plusieurs objectifs :

- ♦ l'augmentation des recettes, via les produits des cessions immobilières (17,8 Md€ en cumulé entre 2014 et 2020⁴⁵) ou par l'augmentation des bases fiscales (cession à destination de logements ou d'acteurs économiques) ;
- ♦ la réduction des coûts de fonctionnement induits par les actifs immobiliers vieillissants, en particulier dans le contexte de la rénovation énergétique des bâtiments publics. Ainsi la commune de Meyzieu (69) a pour politique de détruire tout bâtiment municipal vieillissant inoccupé, et a édifié, en 1994, un hôtel de ville rassemblant l'ensemble de ses services, jusqu'alors éparpillés sur le territoire communal⁴⁶.

Par ailleurs, la Cour des comptes notait en 2013 que si les besoins sont dans l'ensemble bien évalués dans les études préalables, les alternatives pour les satisfaire ne sont que rarement examinées, ce qui peut conduire la collectivité à faire un choix non optimal pour son investissement⁴⁷.

⁴⁵ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021*.

⁴⁶ CRC Auvergne-Rhône-Alpes, *Rapport d'observations définitives – Commune de Meyzieu*, mai 2021.

⁴⁷ Cour des comptes, *L'immobilier des collectivités territoriales*, Rapport public annuel 2013.

2.1.2. La programmation pluriannuelle des investissements n'est pas toujours formalisée dans les communes et dans une partie des départements

Le CGCT pose le principe d'une priorisation des travaux et de la programmation pluriannuelle des travaux démarrés chaque année le cas échéant : « *Le budget communal comprend les ressources nécessaires à la couverture des dépenses d'investissement à effectuer au cours de l'exercice pour lequel il a été voté. Le conseil municipal détermine l'ordre de priorité des travaux à effectuer suivant leur caractère d'urgence et de nécessité. La délibération intervenue comporte une évaluation de la dépense globale entraînée par l'exécution de ces travaux, ainsi qu'une répartition de cette dépense par exercice si la durée des travaux doit excéder une année, et l'indication des ressources envisagées pour y faire face* »⁴⁸.

Cette programmation n'est pas formalisée dans une part importante de communes, et prend la forme d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) dans la majorité des départements et régions. Dans une enquête de 2014⁴⁹, la Caisse des dépôts montrait que si seules 55 % des communes et intercommunalités avaient recours aux PPI, la quasi-totalité des départements (81 %) et des régions (100 %) en avaient mis en place. La mission n'est pas en mesure de confirmer ce chiffre pour le bloc communal, mais l'ensemble des départements ayant répondu au questionnaire envoyé aux départements (cf. encadré 1) sont dotés d'un PPI (la lecture de rapports des chambres régionales des comptes (CRC) modère toutefois ce propos : le département de l'Allier⁵⁰ et de l'Indre⁵¹ n'en sont par exemple pas dotés). Ce PPI couvre systématiquement le patrimoine bâti (97 % des PPI), la voirie (97 %) et fréquemment les flottes de véhicules (86 %), et les réseaux (66 %) (cf. graphique 5).

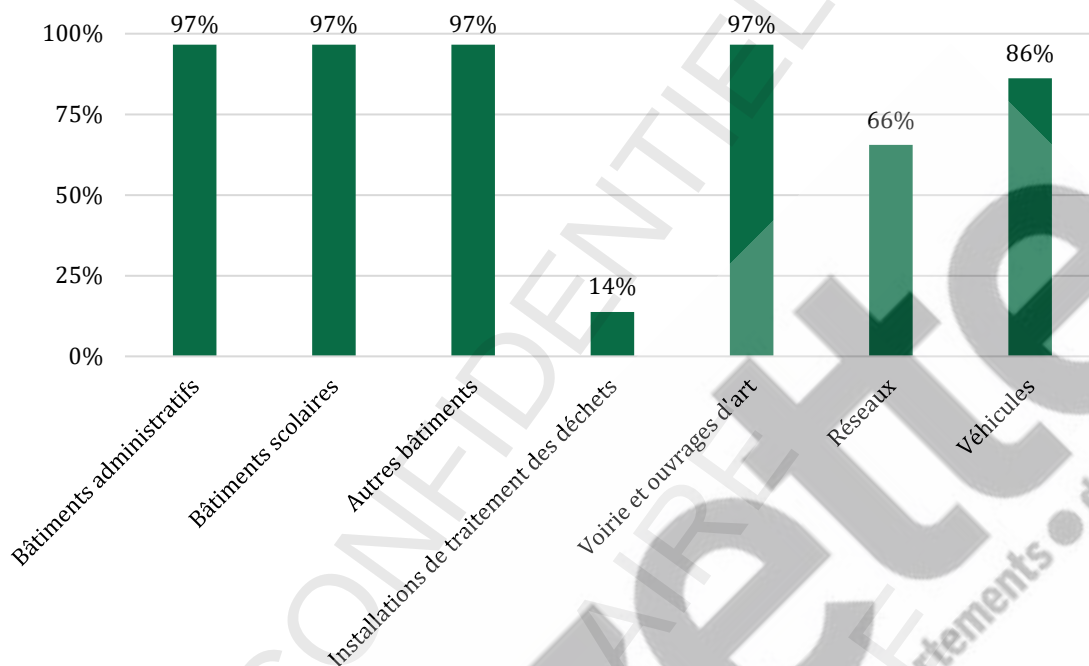
⁴⁸ Article L. 2311-2 du CGCT.

⁴⁹ « *Enquête sur l'investissement des collectivités locales : vers un changement en profondeur ?* », Groupe Caisse des dépôts, Conjoncture, n°49, novembre 2014.

⁵⁰ Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, Rapport d'observations définitives, département de l'Allier, juin 2023.

⁵¹ Chambre régionale des comptes de Centre-Val-de-Loire, Rapport d'observations définitives, département de l'Indre, mars 2021.

Graphique 5 : Thématiques couvertes par les PPI des départements ayant répondu au questionnaire



Source : Questionnaire mission.

S'agissant des communes, la Cour des comptes souligne que « les pratiques et les modes d'organisation sont hétérogènes mais tendent néanmoins à se structurer autour d'outils de régulation comme les plans pluriannuels d'investissement et d'usages régulièrement encouragés par les juridictions financières, tant relatifs à la phase de décision qu'à la préparation de celle-ci »⁵²

2.2. L'évaluation ex ante des grands investissements locaux gagnerait à être renforcée, et complétée d'une évaluation *in itinere* pour les projets de moindre dimension

2.2.1. L'évaluation socio-économique ex ante est obligatoire pour les grands investissements de l'État, et son extension aux collectivités locales pose question

L'évaluation socio-économique est une analyse coûts-bénéfices qui a pour objet d'estimer le bénéfice socio-économique actualisé d'un investissement public, défini comme étant la différence entre les avantages et les coûts de la réalisation de cet investissement, exprimés en euros et « actualisés », sur sa durée de vie et pour l'ensemble de la société. Elle dépasse ainsi la seule analyse financière, en ce qu'elle intègre les externalités, positives comme négatives, d'un projet pour l'ensemble de la société.

⁵² Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021, fascicule 2*.

Cette évaluation a été rendue obligatoire pour les investissements publics par l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de 2012, précisé par le décret n° 2013-1211 d'application de cet article qui confiait au commissariat général à l'investissement (CGI) la responsabilité d'assurer un inventaire des projets dont le financement public dépasse 20 M€ et de coordonner les contre-expertises, exigées pour les projets dont le financement public dépasse 100 M€. Les financements des collectivités territoriales et de l'Union européenne ne sont pas concernés par cette obligation, en dehors des projets pour lesquels la contribution financière de l'État est supérieure à 20 M€. Dans un premier bilan de ces dispositions réalisé en 2016, l'IGF⁵³ faisait le constat que « le rôle de l'évaluation socio-économique et des contre-expertises dans la prise de décision semble très limité » et que « les preuves de la diffusion et de l'appropriation de la démarche d'évaluation socio-économique au sein des ministères et des porteurs de projet demeurent, à l'exception du secteur des transports, rares ». Considérant la place des investissements locaux dans l'investissement public, et l'intérêt à diffuser la démarche, l'IGF proposait d'envisager une extension de cette obligation aux projets des collectivités territoriales « sous réserve d'un accompagnement méthodologique préalable », et en particulier de référentiels méthodologiques simplifiés.

Dans un rapport de septembre 2023⁵⁴, l'IGF concluait que le référentiel en matière d'évaluation socio-économique n'était « *ni stabilisé ni évident* ». Dès lors, la capacité de l'évaluation socio-économique à objectiver les décisions d'investissement n'est pas complète, et doit être renforcée. En effet, le guide méthodologique supervisé par un comité d'experts mis en place par France Stratégie en 2017 est jugé trop théorique et difficilement applicable par les porteurs de projets eux-mêmes. Dans ce contexte, le rapport propose de revoir la procédure et de définir clairement les attendus de cette évaluation. Celle-ci doit notamment être réalisée en parallèle de la conception du projet pour prendre en compte l'ensemble des coûts et bénéfices, sur la base d'un référentiel clair établi par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI).

2.2.2. Des modes d'évaluation spécifiques ont été développés dans le secteur des transports

L'évaluation socio-économique des projets d'infrastructures de transport est obligatoire depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI). Cette loi, et les textes réglementaires qui en découlent⁵⁵, posent trois principes fondamentaux :

- ◆ le critère de l'efficacité économique et sociale fonde les choix publics en matière d'infrastructures, d'équipements et de matériels de transport ;
- ◆ les grands projets d'infrastructures sont définis comme l'ensemble des projets d'infrastructures dont le coût hors taxe dépasse 83 M€, ainsi que les projets de transports guidés ou ferrés ou encore les nouvelles routes de plus de quinze kilomètres ;
- ◆ l'évaluation de cette efficacité se fait au moyen de critères homogènes, qui intègrent les impacts des effets externes des projets de transport.

La démarche d'évaluation se structure en trois volets : l'analyse stratégique, l'analyse des effets et la synthèse. Cette structure vise à aller au-delà du calcul d'indicateurs socio-économiques et de fonder l'analyse sur les besoins du territoire, les objectifs du projet et la comparaison des alternatives.

⁵³ IGF, *Évaluation des procédures d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics*, décembre 2016.

⁵⁴ IGF, *Évaluation des procédures d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics*, septembre 2023.

⁵⁵ Codifiés respectivement aux articles L 1511-2 et suivants et R. 1511-2 et suivants du code des transports.

Cette évaluation socio-économique est complétée d'une évaluation environnementale, qui prend la forme d'une étude d'impact, analysant les effets du projet de transport sur l'environnement (dont certains sont repris dans l'évaluation socio-économique). La cohérence des deux évaluations doit être recherchée. Toutefois, en 2017, l'autorité environnementale⁵⁶, qui examine de concert l'étude d'impact environnemental et l'évaluation socio-économique, estimait que celle-ci présentait fréquemment des incohérences avec l'étude d'impact, et ne permettait pas de prendre en compte des enjeux environnementaux comme la biodiversité, la consommation d'espaces naturels ou de sols agricoles.

Le secteur des transports se caractérise également par la réalisation d'un bilan ex-post de la valeur actualisée nette (VAN) des projets, qui permet, par comparaison avec la VAN estimée ex-ante, de faire progresser les évaluations des projets suivants.

2.2.3. Les collectivités locales sont les principales commanditaires des évaluations ex ante réalisées par des acteurs publics, mais cette pratique reste limitée en valeur absolue et peu formalisée

Le constat de l'insuffisance d'évaluation ex-ante des projets d'investissement est partagé par de nombreux observateurs des investissements des collectivités territoriales. Dans une enquête réalisée en décembre 2014⁵⁷, par la Caisse des dépôts et consignations, portant sur un échantillon de communes et d'EPCI de plus de 10 000 habitants, de départements et de régions, les collectivités interrogées déclarent à 65 % ne pas avoir mis en place d'évaluation des charges d'exploitation de leurs investissements, et à 70 % ne pas réaliser d'évaluation de leur impact économique. De même, les CRC constatent « *presque unanimement l'absence de dispositif d'évaluation ex-ante ou ex-post et de mesure de la performance des investissements réalisés.* »⁵⁸ De plus, le soutien de l'État à ces investissements se fait sans évaluation socio-économique précise : bien que les instructions sur l'attribution des soutiens de l'État à l'investissement local demandent de porter attention à l'évaluation socio-économique des projets locaux, les préfets n'ont dans les faits pas de soutien ou de guide opérationnel pour effectuer ces évaluations⁵⁹.

Une étude menée par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) auprès de 104 collectivités, complétée de 11 monographies, confirme le caractère hétérogène des pratiques d'évaluation⁶⁰. L'étude fait le triple constat :

- ◆ d'une fragilité des fonctions d'évaluation, ex-ante comme ex-post ;
- ◆ d'un cantonnement de l'évaluation à ses aspects techniques, sans appropriation de ses principes ou de ses résultats par les élus ;
- ◆ d'une plasticité des évaluations, menées en accompagnement des projets plutôt qu'en vue de juger la qualité de ces projets.

⁵⁶ Autorité environnementale, Note délibérée du 30 août 2017 – Evaluations socio-économiques des projets de transport.

⁵⁷ Enquête sur l'investissement des collectivités locales : vers un changement en profondeur ? ; Caisse des dépôts et consignations, décembre 2014.

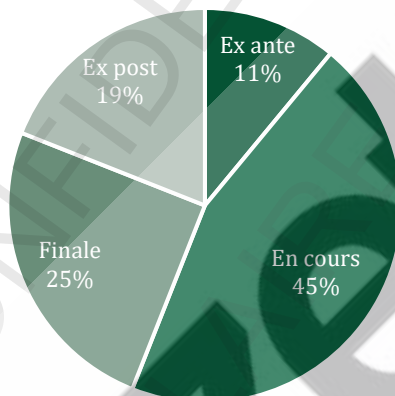
⁵⁸ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021, fascicule 2*.

⁵⁹ Cour des comptes, référé S2021-1036, *Les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local*, mai 2021.

⁶⁰ CNFPT, *Étude sur le rôle et les pratiques d'évaluation de l'action publique territoriale*, asdo études, octobre 2018.

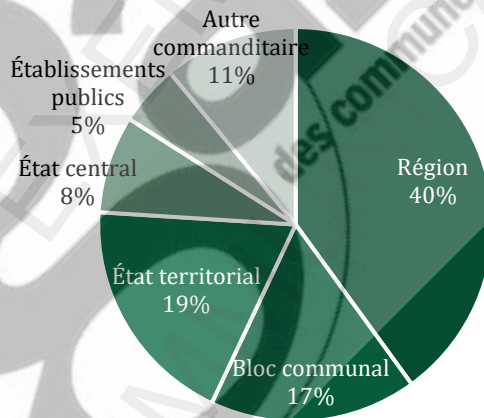
Le baromètre 2021 de l'évaluation publié par la Société française d'évaluation⁶¹ montre quant à lui que la pratique de l'évaluation s'installe dans les collectivités, qui la pratiquent aussi régulièrement que l'État, avec une centaine d'évaluations menées chaque année. Toutefois ces évaluations sont principalement menées en cours de programme (45 % des évaluations), ou une fois celui-ci terminé (44 %), l'évaluation ex-ante ayant une part minimale (11 %) (cf. graphique 6). Les collectivités territoriales réalisent 57 % des évaluations ex-ante, contre 25 % pour l'État⁶² (cf. graphique 7). Ces évaluations restent peu diffusées, ce qui limite leur capacité de peser dans le débat public.

Graphique 6 : Phase de réalisation des évaluations recensées de 2007 à 2020



Source : Baromètre de l'évaluation des politiques publiques 2021, Société Française d'évaluation.

Graphique 7 : Commanditaires des évaluations ex ante



Source : Baromètre de l'évaluation des politiques publiques 2021, Société Française d'évaluation.

⁶¹ Société française d'évaluation, *Baromètre de l'évaluation des politiques publiques 2021*.

⁶² La forte part des régions s'explique par l'importance des évaluations ex ante des fonds européens.

2.2.4. Malgré ses difficultés pratiques, l'évaluation *ex ante* est nécessaire pour les grands investissements publics, et doit s'accompagner d'une meilleure évaluation *in itinere* de l'ensemble des projets

L'évaluation reste une pratique peu répandue en France. Parmi les limites les plus fréquemment évoquées par la littérature, figurent :

- ◆ l'ambivalence de ses méthodes : *« le concept englobe en réalité deux types d'activité qui ne ressortent pas des mêmes logiques : une discussion, à caractère essentiellement scientifique, fondée sur des procédures d'analyse visant à produire une vérité, puisqu'elle vise à statuer sur ce qui est ; une discussion sur l'efficacité, dans la mesure où celle-ci est bien un jugement sur une politique, c'est-à-dire une action orientée vers un but »*⁶³ ;
- ◆ la difficulté à construire un discours partagé entre les acteurs de l'évaluation, représentant l'expertise étatique garante de l'intérêt générale, et la société civile, bénéficiaire de l'action dont il s'agit d'évaluer les effets⁶⁴ ;
- ◆ l'absence de données pour réaliser l'évaluation, lorsque celle-ci n'a pas été anticipée ;
- ◆ l'absence d'utilisation immédiate de l'évaluation pour piloter la performance, alors qu'une *« interrogation constante sur l'organisation et les moyens des services publics [est nécessaire] pour que leur performance puisse être en permanence améliorée. Il s'agit de faire en sorte qu'action publique rime avec efficacité »*⁶⁵ ;
- ◆ la culture politique française qui distingue gestion et politique, et dévalorise le principe de l'évaluation, qui porte en elle le risque des critiques de politiques menées par les élus.

Dans ces conditions la pratique de l'évaluation en cours d'action paraît plus pertinente afin d'être intégrée à l'action publique et de participer à son pilotage. C'est la conclusion d'une recherche-intervention menée sur des actions du contrat local de santé d'une ville de 2018 à 2020⁶⁶. Si cette recherche ne concerne pas un projet d'investissement, l'évaluation tout au long de la durée de vie de l'investissement (par exemple, s'agissant d'un équipement sportif ou de loisir) pourrait présenter les mêmes bénéfices pour la qualité de cet investissement, en permettant de réévaluer le besoin et l'utilisation de l'investissement selon les usages constatés (voir également partie 3.1.1 sur les coûts de fonctionnement induits).

Toutefois, le développement des évaluations en cours trouve ses limites en matière d'investissement, dès lors qu'un projet d'investissement est par définition durable, et entraîne des coûts de fonctionnement voire d'investissement sur toute sa durée de vie. Dès lors, malgré ses limites, l'évaluation ex-ante doit continuer à être promue. Au regard des limites de la procédure actuelle d'évaluation socio-économique, des coûts et délais importants qu'elle implique, ainsi que de la faible diffusion de la pratique de l'évaluation ex-ante au sein des collectivités, la mission estime que les conditions ne sont pas réunies à ce jour pour son extension aux projets portés par les collectivités territoriales. Il serait toutefois souhaitable que cette réflexion soit menée dans le cadre des travaux de refonte de la procédure d'évaluation préconisées par le rapport de septembre 2023, en associant les représentants des collectivités territoriales. Ces travaux devraient aboutir à la définition de conditions d'extension de cette obligation, en particulier sur des secteurs de politiques publiques et des montants de financement public adaptés aux collectivités territoriales.

⁶³ « Évaluation des politiques publiques : les leçons de l'expérience », Patrice Duran, *Revue Française d'Administration Publique*, 2021/1, n° 177.

⁶⁴ « Éléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France », J.-C. Barbier, *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2, 2020.

⁶⁵ « Les cinq défis de l'évaluation », Didier Migaud, *Revue Française d'Administration Publique*, 2013/4.

⁶⁶ « Évaluation des politiques publiques : vers une pratique intégrée au pilotage de l'action publique », Françoise Goter, Samia Khenniche, *Gestion et management public* 2022/3 (Volume 10 / N° 3).

Proposition n° 1 : Mener, dans le cadre des travaux de refonte de la procédure d'évaluation socio-économique, une réflexion en lien avec les représentants des collectivités territoriales sur la pertinence et les conditions d'une extension de cette procédure aux investissements publics locaux. (*SGPL, DGCL*).

2.3. Les capacités d'ingénierie des collectivités locales doivent être renforcées, en particulier en matière de transition environnementale

L'ingénierie territoriale est définie par l'ancienne délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) comme « *l'ensemble des savoir-faire professionnels dont ont besoin les collectivités publiques et les acteurs locaux pour conduire le développement territorial ou l'aménagement durable des territoires, complété par l'ensemble des concepts, outils et dispositifs mis à la disposition des acteurs du territoire pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation de leurs projets de territoire* ».

Seule l'ingénierie technique sera abordée dans la présente partie, l'ingénierie financière des collectivités territoriales étant l'objet de l'annexe V.

2.3.1. L'ingénierie publique locale s'est structurée autour des agences techniques départementales, qui ne couvrent toutefois pas l'ensemble des territoires et des besoins

2.3.1.1. Des agences techniques départementales sont constituées dans 77 départements

Le retrait de l'État de l'ingénierie locale (cf. encadré 2) n'a pas été compensé de la même façon dans tous les territoires : tous les départements n'ont pas développé d'agences techniques généralistes, les EPCI éprouvent des difficultés à mutualiser des compétences, mais également à recruter les profils nécessaires. Ce constat était effectué par le CGEDD dans sa mission sur la suppression de l'ATESAT en 2017⁶⁷, qui constatait également que les collectivités avaient, dans leur grande majorité, recruté de nouveaux personnels, et non les agents de l'État précédemment en charge du sujet.

Trois types d'organisations internes, ayant recours à l'externalisation dans des proportions variables, ont vu le jour selon les collectivités concernées :

- ◆ la constitution d'un bureau d'études en interne pour les collectivités les plus importantes ;
- ◆ la mutualisation horizontale entre collectivités ou entre syndicats ;
- ◆ la création d'agences départementales fournissant aux collectivités adhérentes une offre d'ingénierie hors du champ concurrentiel⁶⁸.

⁶⁷ CGEDD, *Mission d'évaluation des réformes ATESAT et ADS*, 2017.

⁶⁸ L'article L. 5511-1 du CGCT autorise un département, des communes et des EPCI à créer entre eux un établissement public dénommé « *agence départementale* », chargée d'apporter aux collectivités territoriales et EPCI du département qui le demandent « *une assistance d'ordre technique, juridique ou financier* ».

Encadré 2 : L'assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT)

Les communes ont longtemps bénéficié de services assurés par l'État, pour la gestion courante de la voirie et l'assistance à leurs opérations de voirie et d'aménagement, sous le nom d'aide technique à la gestion communale (ATGC). La loi du 29 septembre 1948 a donné un cadre légal aux prestations effectuées pour le compte des communes dans le cadre de l'ingénierie publique. La loi n° 92-125 du 6 février 1992 prévoyait que « les services déconcentrés de l'État peuvent concourir par leur appui technique aux projets de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération qui en font la demande. » Ce dispositif a été en vigueur jusqu'en 2001, date à laquelle l'assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) a remplacé l'ATGC.

La directive européenne sur les services de 1995 a conduit à qualifier l'ATESAT de service d'intérêt économique général (SIEG), à énumérer de façon limitative les missions remplies et à limiter son bénéfice aux communes entre 2 000 et 10 000 habitants en fonction de leur potentiel fiscal et à leurs groupements de moins de 15 000 habitants et dont le potentiel fiscal est inférieur à un montant fixé par décret.

L'ATESAT a été supprimée par la loi de finances pour 2014.

Source : CGEDD, Mission d'évaluation des réformes ATESAT et ADS, 2017.

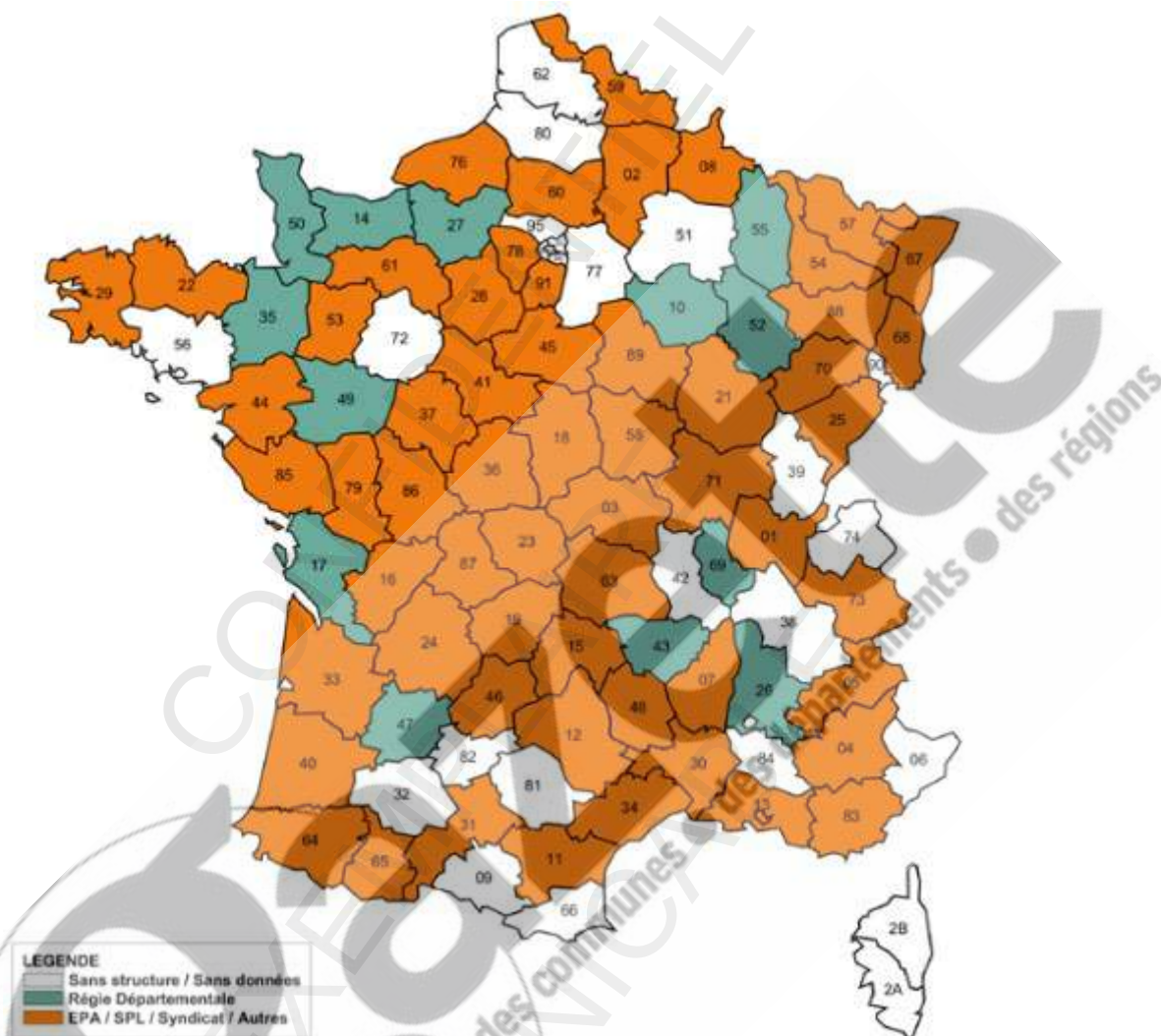
D'après le recensement effectué en 2019 par l'Association nationale des agences techniques départementales (ATD), cité par le Sénat⁶⁹, 70 départements apportent une assistance technique, juridique ou financière dont (cf. figure 3) :

- ◆ 55 départements sous forme d'agence technique départementale ;
- ◆ 15 départements sous forme de régie.

Leurs moyens cumulés s'établissent à environ 70 M€ et 860 agents. Dans les départements où une ATD est constituée, entre 50 % et 100 % des communes sont adhérentes.

⁶⁹ Sénat, *Les collectivités et l'ANCT au défi de l'ingénierie dans les territoires*, 2020.

Figure 3 : Offre d'ingénierie départementale



Source : Association nationale des directrices et directeurs d'agences techniques départementales (ANDATD).

Si, selon le Sénat, le fonctionnement des ATD, et notamment le grand nombre de communes adhérentes, permet de limiter les biais politiques dans le soutien aux projets communaux, les moyens des agences ne sont pas homogènes sur le territoire national et l'efficacité du service rendu dépend, en particulier dans les plus petites structures, des relations entretenues avec la collectivité bénéficiaire.

2.3.1.2. L'organisation interne de l'ingénierie dépend de la taille de la collectivité

Encadré 3 : Maîtrise d'ouvrage publique, assistance à maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre

La maîtrise d'ouvrage publique des projets d'investissement est encadrée par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi MOP. La loi prévoit notamment que le maître d'ouvrage définit les objectifs de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire avant de les confier à un maître d'œuvre privé. Pour ce faire, la maîtrise d'ouvrage repose sur deux missions complémentaires :

- direction d'investissement : mission relevant généralement du pouvoir exécutif de la collectivité maître d'ouvrage, qui décide de l'opportunité et de la faisabilité des opérations, de leur financement, de la passation des commandes et de la réception des travaux ;

- conduite d'opération : mission assurée par les services techniques du maître d'ouvrage ou externalisée, qui suit l'exécution du projet et notamment la passation des marchés publics, la coordination des acteurs du projet, le conseil au maître d'ouvrage pour les choix techniques modifiant la commande initiale, le respect des exigences réglementaires et notamment de sécurité.

Afin de mener une opération, le maître d'ouvrage doit s'entourer des compétences nécessaires à la définition du projet, à sa conception et à l'exécution des travaux, et peut s'appuyer sur des prestataires d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Ce terme regroupe un large panel d'interventions possibles, des études préalables aux relations avec le maître d'œuvre, mais également à la mise en service et exploitation de l'équipement. La conduite d'opération externalisée est un cas particulier d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Le projet est réalisé par un maître d'œuvre, chargé d'apporter une réponse « *architecturale, technique et économique*⁷⁰ » au maître d'ouvrage. Ses relations avec le maître d'ouvrage sont l'objet d'un contrat qui définit sa mission permettant à la fois la conception du projet et le contrôle de sa bonne réalisation.

Source : Cerema, Fiche L'Essentiel - Les acteurs d'une opération de construction, octobre 2022.

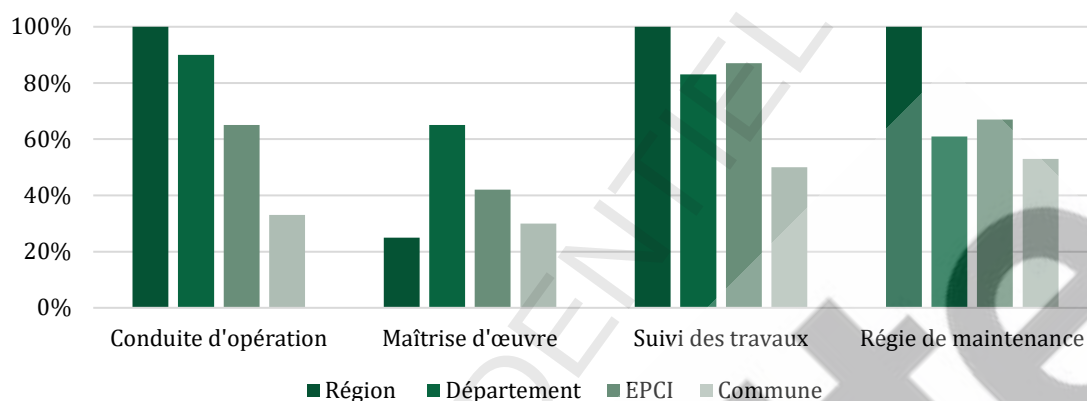
L'organisation de la fonction de maîtrise d'ouvrage et de l'ingénierie associée (cf. encadré 3) est variable selon les collectivités considérées. Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) a conduit une enquête en 2021 sur les pratiques en matière de gestion de patrimoine immobilier des collectivités territoriales⁷¹. Cette enquête dresse les constats suivants sur l'organisation des services en charge de la fonction immobilière :

- ♦ moins de 30 % des collectivités sont dotées d'un service consacré à la gestion du parc immobilier mais les régions et départements en sont plus souvent dotés que la moyenne ;
- ♦ la gestion opérationnelle (suivi des travaux et maintenance des équipements) est assurée par un service bien identifié dans plus de la moitié des cas, quel que soit le niveau de collectivité, la maîtrise d'œuvre interne est quant à elle l'exception pour la plupart des collectivités, en-dehors des départements (deux tiers des départements répondants sont dotés d'un tel service, probablement lié à la compétence voirie) (cf. graphique 8) ;
- ♦ la gestion patrimoniale est suivie par les élus dans 88 % des communes, en particulier lorsqu'elles n'ont pas de service dédié. Dans 63 % des collectivités, la gestion patrimoniale fait de plus l'objet d'un suivi par les directions générales des services (DGS).

⁷⁰ Article 7 de la loi maîtrise d'ouvrage public du 12 juillet 1985.

⁷¹ Cerema, *La gestion du patrimoine immobilier des collectivités territoriales*, juillet 2021. Le questionnaire a fait l'objet de 149 réponses complètes, 216 réponses au total, dont 155 communes, 35 EPCL, 17 départements et 4 régions.

Graphique 8 : Présence de services techniques au sein de la collectivité



Source : Cerema, La gestion du patrimoine immobilier des collectivités territoriales, juillet 2021. 216 réponses. Lecture : 100 % des régions répondantes disposent d'un service chargé de la conduite des opérations.

Les communes et les structures intercommunales regroupaient en 2014 près de 75 % des emplois de la filière technique⁷², qui est toutefois principalement constituée d'agents de mise en œuvre ou entretien, et non de fonctions de pilotage ou conception.

La Cour des comptes fait le constat d'une faible mutualisation des services techniques au sein des EPCI, qui se fait le plus souvent entre la seule ville-centre et l'intercommunalité⁷³. Les EPCI ont toutefois vu croître leurs effectifs en ingénierie : le CGEDD⁷⁴ montre ainsi que « si de 2014 à 2020, les effectifs de catégorie A et B pour la filière technique des organismes communaux ont baissé de près de 7 %, ils ont pour les organismes intercommunaux progressé de près de 34 %. Même en prenant en compte les promotions internes, il y a bien eu ces dernières années une augmentation nette des effectifs de l'ingénierie technique territoriale dans les EPCI. » Toutefois, ces EPCI n'ont souvent pas la taille critique (estimée à 50 000 habitants par le CGEDD) nécessaire à l'organisation en interne d'une ingénierie de bon niveau.

Les plus petites communes et leurs groupements n'ont le plus souvent pas les moyens de développer leur propre ingénierie, ce qui les empêche d'accéder aux mesures de soutien à l'ingénierie proposées par l'État, qui nécessitent un minimum de compétences techniques pour les plus généralistes, ou un service technique dédié pour l'offre du Cerema.

Cette fragilité de l'ingénierie territoriale des petites collectivités se reflète dans leur moindre capacité à engager des projets, à répondre aux appels à projets des financeurs locaux et nationaux et à mener à bien les investissements, même lorsque ceux-ci sont financés. Une préfecture a ainsi partagé avec la mission le constat d'une sous-consommation de la mesure « ingénierie » du fonds vert dans une partie du territoire régional « car les communes les moins dotées en ingénierie sont précisément celles qui ont des difficultés à déposer un dossier sur démarches-simplifiées. » La mission a également fait le constat d'une sous-exécution chronique des dotations d'investissement de l'État, qui peut s'expliquer par le manque de moyens pour assurer l'exécution des projets (cf. annexe V).

⁷² CNFPT, *L'emploi technique dans les collectivités territoriales à fin 2014 : filière, services et métiers*, septembre 2017.

⁷³ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021, fascicule 2*.

⁷⁴ CGEDD, *Le rôle du Cerema en matière d'appui aux collectivités territoriales*, 2021.

Dans le contexte de la transition environnementale, cette fragilité pourrait conduire ces collectivités à sous-investir ou à insuffisamment prendre en compte les enjeux du changement climatique dans leurs décisions d'investissements. Dans une étude de cas de cinq démarches territoriales, I4CE fait ainsi le constat que : « *Les territoires déjà dotés d'une ingénierie avec des ressources humaines et techniques, qu'il s'agisse d'un syndicat mixte de SCOT, d'une maîtrise d'ouvrage dédiée aux projets d'aménagement urbain, d'un Établissement Public territorial de Bassin par exemple, sont mieux armés pour intégrer l'adaptation dans les politiques existantes mais aussi répondre au fil de l'eau à des appels à projet. Les petites collectivités, en revanche, ne disposent ni de moyens pour s'inscrire dans des logiques d'appels à projet ni d'ingénierie technique à proprement parler pour intégrer les enjeux climatiques.* ».⁷⁵

La question des compétences d'ingénierie, en particulier liées à la transition environnementale et énergétique, n'est toutefois pas perçue comme bloquante ou anticipée par les collectivités territoriales⁷⁶.

2.3.1.3. Face à ces insuffisances, l'externalisation est généralisée

L'ingénierie représente 11 % de la commande publique des collectivités en 2022⁷⁷. La Cour des comptes fait le constat que l'externalisation est généralisée pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des projets d'envergure. Les entretiens menés par la mission montrent que les collectivités ont une approche pragmatique de l'externalisation et de ses modalités, qui dépend des capacités disponibles en interne et de leurs priorités, ainsi que de la complexité et de la durée des projets. Les collectivités peuvent également avoir une approche mixte selon leurs besoins, en réalisant en régie des travaux courants, et en externalisant les travaux plus spécialisés, également dans un objectif de soutien à l'emploi local.

Le CGEDD estimait en 2021 à 19 000 équivalents temps plein la part des salariés de l'ingénierie privée effectuant des missions d'ingénierie territoriale.

2.3.2. Le soutien offert par l'ANCT gagnerait à être recentré sur les enjeux de cohésion et appuyé de façon plus claire sur les services déconcentrés de l'État

2.3.2.1. L'ANCT offre un soutien en ingénierie généraliste aux collectivités territoriales

Créée par la loi n°2019-753 du 22 juillet 2019, l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) conseille et accompagne les collectivités territoriales et leurs groupements dans leurs projets de développement dans « *les territoires caractérisés par des contraintes géographiques, des difficultés en matière démographique, économique, sociale, environnementale ou d'accès aux services publics* »⁷⁸. Elle s'appuie pour réaliser ses missions sur cinq partenaires identifiés par la loi : l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'agence nationale de l'habitat (ANAH), l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), la caisse des dépôts et consignations (CDC).

⁷⁵ I4CE, *Défis rencontrés par cinq démarches territoriales qui cherchent à être à la hauteur des enjeux d'adaptation*, novembre 2021.

⁷⁶ HoRHizons, le baromètre des tendances RH de l'emploi public local, septembre 2022.

⁷⁷ Baromètre de la commande publique, premier semestre 2022, Vecteur Plus pour ADCF.

⁷⁸ Article L. 1231-1 du CGCT.

Les programmes de l'ANCT à destination des collectivités territoriales s'appuient sur trois types de leviers :

- ♦ des **programmes nationaux thématiques**, dotés de 21 M€ en 2022, qui visent à créer une dynamique autour d'un enjeu donné (ex : action cœur de ville, petites villes de demain). Les territoires sont identifiés au niveau national et bénéficient d'ingénierie de projet ainsi que de la possibilité de participer à certains programmes et mises en réseau ;
- ♦ des **contrats de cohésion territoriale**, notamment devenus les CRTE ;
- ♦ un **accompagnement sur mesure** au montage de projets en vue d'une demande de subvention auprès d'un opérateur spécialisé comme l'Ademe ou le Cerema. L'ANCT bénéficie de 20 M€ d'autorisations d'engagements à cette fin, qui financent des marchés à bon de commande auprès d'opérateurs de conseil privé, permettant de disposer d'une offre sur mesure, à disposition de toutes les collectivités.

2.3.2.2. Appréciée par les bénéficiaires, l'offre de services de l'ANCT ne permet pas de lever l'ensemble des obstacles à l'investissement des collectivités territoriales

Le Sénat⁷⁹ note que l'agence est bien perçue par les porteurs de projets soutenus, et que 95 % des projets transmis à l'agence trouvent un soutien quelle que soit sa forme. Les entretiens réalisés par la mission montrent que le financement de postes de chefs de projet dans le cadre des programmes nationaux de l'ANCT est très apprécié, et a permis de soutenir les dynamiques locales existantes.

Ce soutien financier trouve toutefois ses limites, en l'absence de prévisibilité du financement sur plusieurs années⁸⁰. En outre, il ne lève pas les difficultés de recrutement dans certains territoires peu attractifs : le Sénat signalait ainsi en 2022⁸¹ que sur les 930 postes de chefs de projet pour le programme Petites villes de demain, seuls 838 étaient pourvus, de même sur les 800 postes de volontaires territoriaux en administration⁸², seuls 200 avaient été recrutés.

Le soutien de l'ANCT reste toutefois tributaire de la capacité des collectivités à concevoir des projets et à les présenter aux canaux de financement. Cette capacité est parfois insuffisante au sein des collectivités, mais également des services déconcentrés de l'État (directions départementales des territoires (et de la mer) en particulier) qui sont dans certains départements trop peu outillés pour effectuer ce suivi. Ce manque de compétences et de moyens techniques peut expliquer en partie la grande disparité géographique constatée dans la répartition des soutiens à l'ingénierie offerts depuis 2020 par l'ANCT (cf. figure 4). Les départements du centre de la France, pourtant au cœur des enjeux fixés dans l'objet statutaire de l'ANCT, bénéficient beaucoup moins des aides de l'agence, avec un rapport de 1 à 8,5 entre les départements les moins aidés (quatre projets dans l'Yonne, en Lozère et en Creuse) et le plus aidé (34 projets dans le département du Nord).

⁷⁹ Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif à l'ANCT*, février 2023.

⁸⁰ Le Sénat note dans le rapport sur le programme 112 réalisé dans le cadre des débats parlementaires sur le projet de loi de finances pour 2023 que les chefs de projet recrutés dans le cadre du programme Petites villes de demain « devraient être financés sur l'ensemble de la durée du programme, pour un financement d'environ 50 % du coût du contrat, soit entre 40 000 et 60 000 euros. Toutefois, la prévisibilité de ce financement n'est pas garantie, dans la mesure où la date de fin du programme en elle-même n'est pas définie. »

⁸¹ *ibid.*

⁸² Dispositif permettant à des jeunes diplômés de niveau bac +2 minimum d'effectuer une mission de 12 à 18 mois au service du développement des projets de territoires ruraux, par le biais de contrats de mission.

La mission a également pu constater que plusieurs projets labellisés Petites villes de demain ou Action cœur de ville n'avaient pas été suivis d'effet faute d'un portage politique suffisant et d'un suivi administratif régulier de la part des communes bénéficiaires. Plus généralement, l'ANCT a identifié les difficultés de certaines collectivités à suivre des projets une fois ceux-ci financés, l'ANCT ne prodiguant que l'ingénierie amont. Pour y répondre, l'agence a engagé pour 2024 une réflexion sur un marché à bon de commande pour le volet opérationnel des investissements, afin de répondre à cette difficulté.

Figure 4 : Projets accompagnés en ingénierie par l'ANCT depuis 2020



Source : ANCT.

2.3.2.3. L'offre de services de l'ANCT manque de lisibilité pour les collectivités territoriales

Dans un rapport de février 2023⁸³, le Sénat estime que tant l'existence de l'agence que son fonctionnement sont « *peu ou mal connus* » des élus locaux. Le fonctionnement de l'agence est mal connu et suscite des critiques. Si le principe d'un préfet délégué territorial de l'agence est posé par les textes, dans les faits les entretiens réalisés par la mission confirment le constat du Sénat d'une agence perçue comme éloignée du terrain, dont les actions sont mal identifiées par les services de l'État comme les collectivités territoriales.

⁸³ Sénat, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif à l'ANCT, février 2023.

Le fonctionnement des marchés à bon de commande est en particulier l'objet de critiques concernant l'insuffisante prise en compte des réalités territoriales par des cabinets de conseil parfois éloignés des territoires étudiés. La mission a également été alertée sur le risque que l'ANCT oriente elle-même les projets en l'absence de capacité suffisante de suivi par les collectivités territoriales. La mission partage de plus le constat fait par le Sénat d'une promesse non tenue de simplification et de meilleur soutien aux projets locaux, les programmes nationaux de l'ANCT ne bénéficiant d'aucun soutien financier propre (cf. annexe V).

La multiplicité des opérateurs de l'État finançant ou réalisant des prestations d'ingénierie sur des champs proches affecte la lisibilité de cette offre pour les collectivités territoriales. La loi créant l'ANCT a prévu que celle-ci conclue « *des conventions pluriannuelles avec : 1° l'agence nationale pour la rénovation urbaine ; 2° l'agence nationale de l'habitat ; 3° l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ; 4° le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement ; 5° la caisse des dépôts et consignations. Ces conventions prévoient les conditions dans lesquelles les personnes mentionnées aux 1° à 5° participent au financement et à la mise en œuvre d'actions dans les territoires où l'agence intervient.* »⁸⁴. Si ces conventions cadres ont bien été signées, elles ont été complétées par des conventions spécifiques qui couvrent 20 % des partenariats, avec pour conséquence une complexité accrue du suivi de ces conventions⁸⁵. L'ANCT vise dès lors à rationaliser ces conventions dans le cadre de leur renouvellement, afin qu'elles contribuent à la réponse opérationnelle aux besoins du territoire, notamment par une articulation revue avec les délégations départementales et régionales.

L'ANCT a réalisé un tableau, transmis à la mission, cartographiant les offres disponibles selon les enjeux et les huit axes d'intervention dans le cadre du soutien à un projet⁸⁶. La mission constate que :

- ◆ sur les enjeux de transition environnementale ou qui y sont liés (mobilité, logement et aménagement) : l'ANCT n'est jamais le seul interlocuteur identifié, hormis pour le financement de chefs de projets dans les collectivités territoriales ;
- ◆ sur les enjeux de cohésion sociale, politique de la ville, développement économique : l'ANCT est le seul opérateur de l'État à intervenir, éventuellement avec des cofinancements de l'Ademe ou du Cerema sur les enjeux croisés avec la transition environnementale, et la Caisse des dépôts et consignation intervient sur le financement des opérations.

⁸⁴ Article L. 1233-3 du CGCT.

⁸⁵ *Source : Entretien avec l'ANCT.*

⁸⁶ Prestation en ingénierie amont et ingénierie territoriale, émergence et stratégie, phase opérationnelle, assistance à maîtrise d'ouvrage et suivi, financement d'ingénierie, financement de chefs de projets, production et diffusion de connaissances et innovation, accompagnement et formation, outils, animation territoriale.

2.3.3. L'offre d'ingénierie des agences et opérateurs de l'État sur la transition environnementale est foisonnante

2.3.3.1. L'Ademe vise à accompagner les collectivités territoriales les moins outillées face à la transition environnementale

Créée en 1990, l'Ademe est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) placé sous la tutelle des ministères de la transition écologique et de la cohésion des territoires, de la transition énergétique et de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'agence agit dans huit domaines définis par la loi⁸⁷, dont la pollution de l'air, les nuisances sonores, les déchets et l'économie circulaire ; les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables ; la lutte contre le réchauffement climatique et l'adaptation au changement climatique.

Pour accomplir ces missions, elle dispose de différents types d'outils, dont les trois suivants concernent plus particulièrement les collectivités territoriales dans leurs projets d'investissements :

- ◆ financement d'investissements favorables à la transition environnementale comme le fonds chaleur ou le fonds économie circulaire ;
- ◆ accompagnement des acteurs, dont les collectivités territoriales, dans la transition environnementale ;
- ◆ partage d'expertise et prospective.

L'accompagnement des collectivités territoriales prend la forme d'actions de formation, de mise en réseau et de mise à disposition d'outils d'évaluation et de planification (par exemple TACCT pour élaborer une politique d'adaptation au changement climatique ; BENEFRICHES pour évaluer les bénéfices socio-économiques de la reconversion de friches pour lutter contre l'artificialisation).

Cet accompagnement passe également par le **cofinancement de chargés de mission sectoriels** en charge de faire monter en compétence les services de la collectivité et d'animer un réseau territorial sur le sujet identifié. L'Ademe finance ainsi 320 conseillers en énergie partagée pour les communes de moins de 10 000 habitants, dans l'objectif d'accompagner les petites communes en matière de réduction des consommations, dépenses et émissions de CO₂ mais aussi de soutenir le développement des énergies renouvelables. Des conventions encadrent ces financements, afin notamment d'éviter les doubles financements avec l'ANCT.

2.3.3.2. Le Cerema offre une ingénierie de second niveau, axée sur la transition environnementale des infrastructures

Le Cerema, établissement public administratif de l'État, a été institué par la loi du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports par le regroupement de onze organismes différents relevant des ministères de l'égalité des territoires, du logement et de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Cet établissement avait pour objectif de prodiguer un appui scientifique et technique aux collectivités territoriales et à l'État pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer les politiques publiques de l'aménagement et du développement durables.

⁸⁷ Article L. 131-3 du code de l'environnement.

Il a connu une réforme en profondeur entre 2019 et 2022, qui a abouti à sa transformation prévue par la loi 3DS en établissement public local et national, permettant aux collectivités territoriales d'adhérer au Cerema et d'y élire des représentants. Le conseil d'administration est ainsi composé de 20 collectivités territoriales disposant de deux voix chacune, pour 750 collectivités adhérentes, dont la quasi-totalité des régions et 80 % des départements⁸⁸.

L'établissement se positionne en ingénierie de second niveau, au sens où il n'intervient qu'en lien avec des collectivités territoriales disposant déjà d'une ingénierie, dans un positionnement d'expert ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage. La réforme de son organisation a conduit à un resserrement de ses secteurs d'activités de 69 à 21, regroupés en six domaines :

- ◆ expertise et ingénierie territoriale ;
- ◆ bâtiment ;
- ◆ mobilités ;
- ◆ infrastructures de transport ;
- ◆ environnement et risques ;
- ◆ mer et littoral.

Dans son rapport de 2021 sur le Cerema, le CGEDD estime nécessaire de poursuivre le mouvement de concentration des domaines d'intervention afin de proposer une offre claire et lisible aux acteurs territoriaux. Il estime également que le positionnement du Cerema en acteur de second niveau est pertinent sur les secteurs d'activités concernés, même si une offre d'ingénierie intégrée pour répondre au « *besoin en assistance pour la définition de stratégies de résilience et d'adaptation à la transition écologique et énergétique* » serait à développer.

2.3.4. La territorialisation de la planification écologique nécessite de mieux structurer l'offre d'ingénierie au niveau départemental

L'examen des missions conduites par les trois principales agences de l'État compétentes en matière de transition environnementale montre une possible redondance, confirmée par les acteurs rencontrés par la mission, et que les conventions multipartites ne suffisent à supprimer. Sans envisager une révision en profondeur des statuts et missions de ces établissements, qui serait chronophage et donc non souhaitable au regard des besoins d'assistance existants des collectivités territoriales en matière d'ingénierie, **la mission préconise qu'au plan local, l'ensemble de l'offre de l'ingénierie des agences soit sous le pilotage du préfet de département**, sur le modèle actuellement en vigueur pour l'ANCT, afin de favoriser leur appropriation par les collectivités territoriales et leur articulation avec l'offre d'ingénierie locale existante.

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

Proposition n° 2 : Placer le préfet de département au cœur de l'offre territoriale des agences d'ingénierie de l'État (ANCT, Ademe, Cerema), développer l'ingénierie d'accompagnement à la réalisation de projets dans le domaine de la transition écologique. (*Première ministre, DGCL, DGALN*).

⁸⁸ Source : Entretien avec le Cerema.

3. Un projet suivi et géré de façon efficiente

3.1. La conception du projet doit lui permettre de durer sans peser sur les finances de la collectivité

3.1.1. L'anticipation des coûts de fonctionnement du projet est une obligation pour les projets les plus importants, et une nécessité économique et financière pour les collectivités

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) prévoit que **toute opération exceptionnelle doit donner lieu à une étude de son impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement**. Les opérations concernées sont celles dépassant le seuil fixé par le décret du 30 juin 2016⁸⁹, à savoir un seuil fonction de la dimension de la collectivité et de ses recettes de fonctionnement, complété par un seuil plancher de 100 M€ pour lequel l'étude d'impact devient obligatoire quelle que soit la collectivité.

Cette disposition est issue de recommandations de rapports successifs, et notamment du rapport Lambert-Malvy d'avril 2014⁹⁰, qui proposait de « *rendre obligatoire l'information de l'assemblée délibérante sur les coûts de fonctionnement induits par une dépense d'équipement et de provisionner une année pleine de fonctionnement* » afin de mieux anticiper les coûts de fonctionnement et de remplacement des équipements.

L'évaluation des dépenses de fonctionnement induites par les investissements est une nécessité pour assurer la soutenabilité budgétaire de la collectivité. La mission a identifié que **les dépenses de fonctionnement induites par les équipements des collectivités territoriales se sont élevées à 32,5 Md€ en 2020**⁹¹ (cf. annexe I), somme qui a pu croître depuis en raison de l'inflation.

Certaines collectivités territoriales mettent en œuvre d'ores et déjà des bonnes pratiques en la matière, notamment en **incluant les dépenses de fonctionnement induites par les investissements dans leurs PPI**. Dans le domaine de l'eau, plusieurs acteurs ont fait ce choix **d'intégrer les coûts de fonctionnement à leur gestion patrimoniale** : Eau de Paris a ainsi choisi de mettre la maintenance au centre de son activité d'exploitation et de gestion patrimoniale, afin d'allonger les durées de maintien en service, de limiter l'empreinte matérielle du service d'eau ainsi que son empreinte environnementale⁹².

La loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale du 21 février 2022, dite loi « 3DS », a créé une compétence d'évaluation des politiques publiques pour les CRC, qui pourront être saisies par les exécutifs locaux, et a également ouvert la **possibilité aux CRC d'être sollicitées pour rendre un avis sur les conséquences de tout projet d'investissement exceptionnel dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par la collectivité auteur de la saisine**. Selon le bilan qui sera tiré de cette nouvelle compétence, de nouvelles évolutions pourront être envisagées le cas échéant.

⁸⁹ Décret n° 2016-892 du 30 juin 2016 relatif à la définition de seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement prévus par l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

⁹⁰ M. Malvy et A. Lambert, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, avril 2014.

⁹¹ Dont 18,1 Md€ de frais de personnel et 14,4 Md€ d'achats et charges externes.

⁹² Armines, *Gestion patrimoniale des réseaux d'eau et d'assainissement en France*, juin 2019.

3.1.2. La prise en compte du climat futur dans les projets d'investissement est essentielle pour limiter les risques de maladaptation ou d'« actifs échoués »

Le rapport Pisani- Mahfouz⁹³ de 2023 estime nécessaire que « toutes les décisions d'investissement prises aujourd'hui et qui sont en partie irréversibles – parce que l'investissement matériel ne pourra pas être déplacé ou parce que les choix techniques ne pourront pas être modifiés – intègre[nt] une dimension d'adaptation, qu'elles soient pour l'atténuation ou pour remplacer du capital en fin de vie. »

La relation entre investissement et changement climatique est duale :

- ◆ le **changement climatique augmente le risque d'« actifs échoués »** : « un actif échoué est un actif dont la valeur est réduite du fait du changement climatique. L'échouage peut résulter des conséquences directes du changement climatique mais aussi des politiques visant à limiter le changement climatique ou à s'y adapter. La réduction de valeur peut découler d'une hausse des prix d'input, d'une baisse de la rentabilité ou d'une impossibilité d'opérer l'actif et conduit à une obsolescence accélérée. »⁹⁴ ;
- ◆ les **décisions d'investissement peuvent aller à l'encontre des objectifs de la transition environnementale, et être qualifiés d'investissements « bruns »** dans la logique du budget vert (cf. annexe I).

Par exemple, l'installation de canons à neige d'une durée de vie de vingt ans dans une station de ski de moyenne montagne peut permettre un fonctionnement dans les prochaines années mais ne pourra pas être rentabilisé sur la durée de vie usuelle de l'équipement, et pourrait créer des « actifs échoués ». De plus, les canons à neige nécessitent des prélèvements d'eau qui peuvent ne pas être compatibles avec la gestion de la ressource en eau à l'échelle du bassin dans un contexte de tensions accrues sur cette ressource.

La prise en compte du climat futur permet des économies de fonctionnement comme d'investissement à moyen-long terme. Ainsi, le Conseil pour le changement climatique britannique (CCC) a noté que si les 500 000 maisons construites au cours des dix dernières années au Royaume-Uni avaient intégré des normes sur le confort thermique en situation de forte chaleur, l'effort d'adaptation aurait été fortement réduit, passant de plusieurs dizaines de milliers de livres par logement pour une adaptation tardive à quelques milliers de livres seulement pour une adaptation préventive et structurelle, qui limite le recours à l'air conditionné et donc le stress sur le système électrique lors des vagues de chaleur⁹⁵.

Plus généralement, il s'agit de passer d'une posture curative à une posture anticipative dans un double objectif d'adaptation au changement climatique et de maîtrise des finances publiques⁹⁶. Ainsi, en ce qui concerne le réseau routier, les budgets d'urgence dédiés aux réparations des dommages augmentent sans que des stratégies d'anticipation des risques soient mises en place⁹⁷.

Dans son rapport annuel 2023, le Haut conseil pour le climat recommande de renforcer l'adaptation des politiques publiques au changement climatique, ce qui implique pour les collectivités territoriales d'« intégrer les caractéristiques territoriales des conséquences du changement climatique aux analyses coût-bénéfice, et rehausser les niveaux de protection. Le calibrage des infrastructures, les documents de prévention et d'aménagement doivent en tenir compte et les événements de référence revus ».

⁹³ France Stratégie, *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, Jean Pisani, Selma Mahfouz, mai 2023.

⁹⁴ France Stratégie, *Les incidences économiques de l'action pour le climat, Dommages et adaptation Rapport thématique*, Xavier Timbeau, mai 2023.

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ France Stratégie, *Risques climatiques, réseaux et interdépendances : le temps d'agir*, mai 2022.

⁹⁷ Cour des comptes, *L'entretien des routes nationales et départementales*, 2022.

3.2. La commande publique offre des cadres diversifiés pour le portage des investissements des collectivités, en particulier pour les collectivités de grande taille

Les achats des collectivités ont fait l'objet d'une revue de dépenses de l'IGF et de l'IGA en 2016, et ont été examinés par l'IGF dans le cadre de la mission sur les achats et la masse salariale des collectivités territoriales d'octobre 2023, qui présente notamment les outils de la commande publique complétés des conseils aux acheteurs diffusés par la direction des affaires juridiques du ministère en charge des finances, et des pratiques identifiées sur le terrain en 2023. La mission sur les achats et la masse salariale conclut notamment que la professionnalisation de la fonction achat croît avec la taille de la collectivité : « *les régions, départements, ainsi que les grands EPCI et grandes communes s'approchent souvent de ce modèle professionnalisé* ». À l'opposé, les plus petites communes n'ont pas de fonction achat formalisée, ce qui peut être un frein à la réalisation de leurs projets.

La mission circonscrit ici son analyse au cadre de la commande publique en matière d'investissement. Les collectivités territoriales disposent d'un panel large de possibilités pour réaliser et gérer leurs équipements, de la maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble de l'opération de sa conception à son exploitation, à la concession, qui délègue à un tiers l'ensemble de cette opération (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Partage des responsabilités selon les modes de réalisation et de gestion d'une infrastructure publique

Responsabilité	Conception	Réalisation	Maintenance	Financement	Exploitation commerciale avec risque trafic
Maîtrise d'ouvrage publique	Publique	Publique	Publique	Publique	Publique
Marché public global de performance	Privée	Privée	Privée	Publique	Publique
Marché de partenariat	Privée	Privée	Privée	Privée	Publique
Concession	Privée	Privée	Privée	Privée	Privée

Source : Direction générale du Trésor, « Boîte à outils » de la commande publique pour la réalisation et la gestion d'infrastructures publiques.

Dans sa boîte à outils de la commande publique pour les infrastructures publiques, la direction générale du Trésor présente la doctrine d'emploi de ces différentes possibilités :

- ◆ la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) est appropriée pour :
 - les projets simples et récurrents portés un même maître d'ouvrage (par exemple bâtiments scolaires), la récurrence permettant de mieux anticiper les difficultés et d'optimiser les coûts et délais ;
 - les projets de grande ampleur, avec des risques de modifications en cours de projet, pour lesquelles toute autre mode de réalisation causerait, outre les surcoûts techniques, des surcoûts contractuels ;
 - les ouvrages amenés à évoluer au cours de leur cycle de vie, la souplesse de la MOP permettant d'adapter l'ouvrage aux besoins des usagers ;
 - les ouvrages symboliques pour lesquelles la valeur architecturale prime ;
 - d'une façon générale, les ouvrages présentant une prime de risque importante, difficilement compatible avec des contrats avec des opérateurs privés ;
- ◆ le marché public global de performance est approprié pour :
 - des projets pour lesquels la capacité de maîtrise d'ouvrage du porteur est insuffisante ;

- des ouvrages amenés à évoluer au cours de leur cycle de vie ;
- des ouvrages et projets dont la performance est mesurable et donc pénalisable (éclairage public, rénovation énergétique) ;
- ◆ le marché de partenariat est approprié pour :
 - les ouvrages avec contractualisation sur le cycle de vie, notamment pour garantir la réalisation des opérations de maintenance dans le cas où un sous-entretien serait préjudiciable à la durée de vie de l'infrastructure ;
 - les projets à forte valeur socio-économique mais trop coûteux à réaliser ;
 - des ouvrages dont la performance est mesurable et donc pénalisable ;
 - des infrastructures dont la rentabilité est incertaine, afin de transférer le risque au partenaire privé ;
- ◆ la concession est appropriée pour :
 - les projets pour lesquels un usager final est susceptible de payer tout ou partie des coûts du service, et pour lesquels il est possible de transférer au concessionnaire une part substantielle du risque de demande ;
 - des projets pour lesquels la rentabilité est incertaine.

Dans les faits, toutes les collectivités n'ont toutefois pas accès à ce panel de solutions, qui nécessite pour les plus complexes une capacité d'ingénierie juridique et financière suffisante pour suivre la bonne réalisation et gestion du projet lorsque celle-ci est confiée à un partenaire privé.

3.3. Une revue des normes existantes est nécessaire pour les clarifier, et procéder, en particulier pour les normes environnementales, à leur validation scientifique au regard des connaissances actuelles

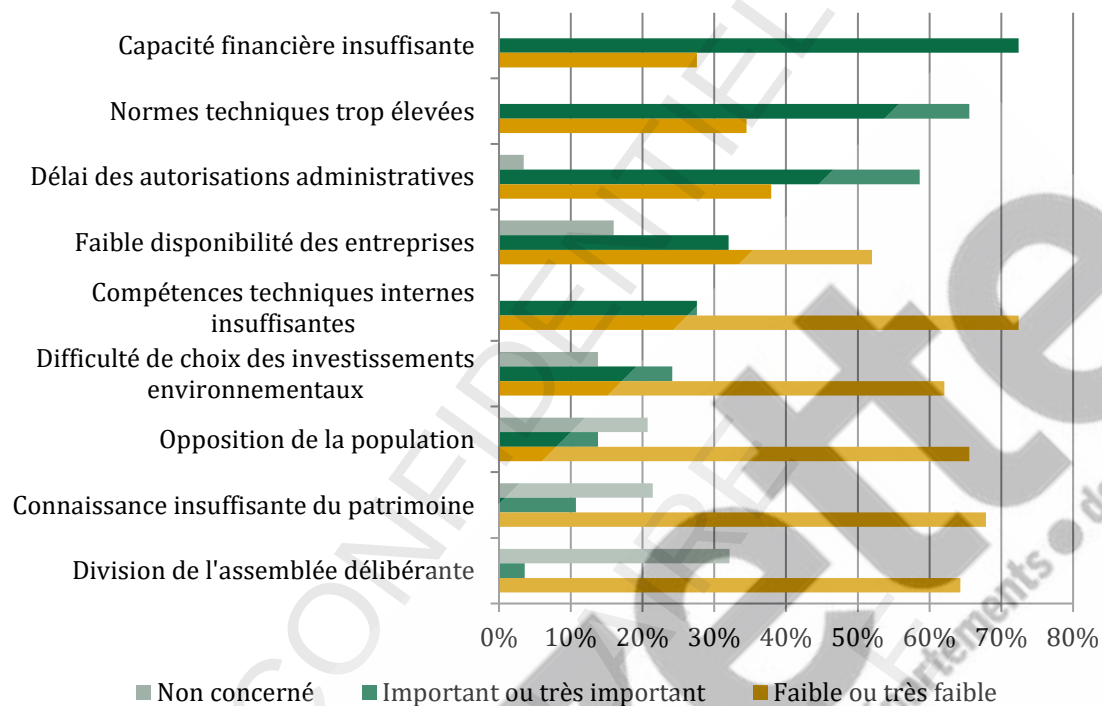
Dans la revue de dépenses de 2015 consacrée à la régulation des normes applicables aux collectivités territoriales, l'IGAS constatait l'impossibilité d'isoler les impacts financiers des normes applicables aux collectivités territoriales mais dont elles n'ont pas la maîtrise des charges issues de leurs propres décisions. L'IGAS notait également l'insuffisance des fiches d'impact soumises au conseil national d'évaluation des normes (CNEN) sur le volet financier, ces fiches étant « le plus souvent réalisées à la fin du processus d'élaboration des textes et revêtent un caractère formel ».

Le CNEN regrette régulièrement la « *dégradation significative de la qualité des études et fiches d'impact* »⁹⁸. Cette dégradation va de pair, selon le CNEN, avec une moindre concertation entre l'État et les acteurs locaux, dès lors que plus de 20 % des textes relèvent de la procédure exceptionnelle, qui réduit les exigences de concertations. Le CNEN évalue tout de même à 2,5 Md€ les charges nouvelles pesant sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics en 2022, contre 791 M€ en 2019, soit une augmentation de plus de 200 % en quatre ans.

Dans le questionnaire soumis aux départements, les normes techniques trop élevées et les délais des autorisations administratives sont cités par respectivement 66 % et 59 % des départements répondants comme des freins importants ou très importants à l'investissement.

⁹⁸ CNEN, Rapport d'activité 2019-2022.

Graphique 9 : Freins à l'investissement identifiés par les départements



Source : questionnaire de la mission, 29 répondants.

Les normes environnementales ont été régulièrement citées lors des entretiens comme particulièrement contraignantes voire coûteuses, et sont parfois vues comme contradictoires avec les objectifs de transition environnementale. Une collectivité a par exemple mis en avant la difficulté à rendre compatible la construction de bâtiments en bois et les normes de sécurité incendie des établissements recevant du public. De telles contradictions peuvent amener certains responsables à remettre en cause la validité des normes environnementales, et donc aboutir à un effet contre-productif pour la protection de l'environnement.

Une réponse possible est de travailler à la clarification des normes, et à une revue des normes existantes pour valider leur efficacité au regard des connaissances scientifiques.

