

ANNEXE IV

Évaluation prospective des besoins d'investissement des collectivités territoriales



SYNTHÈSE

Les décisions d'investissement des collectivités territoriales d'ici à 2030, pour des équipements dont la durée de vie dépassera pour certains la fin du siècle, devront tenir compte des transitions environnementale, démographique et numérique en cours.

Avant même d'envisager leurs conséquences, les collectivités territoriales doivent **investir pour maintenir en état leur patrimoine**, évalué à 1 948 Md€, soit un besoin d'au plus 40 Md€ par an, et **assurer les services publics de proximité pour lesquels elles sont compétentes**. Le principe de libre administration donne une marge de manœuvre à chaque collectivité, dans le respect de ses compétences et des principes définis par la loi, pour ses choix d'investissements. **L'État peut cependant orienter ces décisions par les impulsions qu'il donne** dans des politiques pour lesquelles elles sont compétentes, comme le service public de la petite enfance, ou le renouveau de la politique du sport.

Si la transition numérique offre la possibilité de rationaliser l'usage des bâtiments et de limiter certains déplacements, la transition démographique aura un effet différencié sur les territoires selon leur attractivité et le vieillissement de leur population. La transition environnementale constitue le principal enjeu pour lequel les collectivités territoriales devront investir. **La mission a estimé à 20,9 Md€ par an le besoin d'investissement des collectivités territoriales en matière de transition environnementale.**

Le premier poste de dépense concerne **l'atténuation du changement climatique et la décarbonation des équipements pour 14,8 Md€**, dont 7,2 Md€ pour la rénovation énergétique des bâtiments tertiaires, 2,6 Md€ pour les pistes cyclables, et 3,0 Md€ pour les transports en commun urbains et ferroviaires. **La protection des écosystèmes et de la qualité de vie nécessite des investissements évalués à 4,6 Md€** pour la renaturation de friches (2,4 Md€) et l'amélioration des réseaux d'eau (2,2 Md€). Les besoins en matière d'adaptation ne peuvent être chiffrés de manière exhaustive en l'état des connaissances sur les moyens de protection et les choix d'adaptation, mais **une première série d'investissements peut être évaluée à 1,5 Md€** : moyens de protection contre les incendies (0,1 Md€), végétalisation des villes (0,6 Md€), maintenance des ouvrages d'art (0,8 Md€).

Les besoins concernant l'atténuation et la protection des écosystèmes ont été chiffrés au regard des objectifs nationaux et européens applicables. En l'absence de cadre contraignant, les besoins d'adaptation sont estimés avec l'objectif de faire face aux conséquences d'ores et déjà prévisibles du changement climatique. Cette estimation est réalisée selon l'état des connaissances actuel, notamment concernant les coûts unitaires applicables. En l'absence de budget vert des collectivités territoriales, la mission n'a pas été en mesure d'évaluer la part d'investissements « verts » (i.e. favorables à l'environnement) déjà réalisés. **Le montant de 20,9 Md€ ne constitue donc pas le besoin d'investissements supplémentaires par rapport à la situation actuelle, mais les investissements annuels totaux à mettre en œuvre par les collectivités territoriales pour atteindre les objectifs environnementaux de la France.** Ces besoins estimés peuvent en effet s'ajouter aux dépenses actuelles des collectivités sur des équipements existants (construction de pistes cyclables supplémentaires, rattrapage du retard d'investissement dans les réseaux d'eau, etc.) ou être satisfaits, au moins en partie, par le verdissement des dépenses actuelles (par exemple, les collectivités ont investi environ 11 Md€ dans la rénovation du bâti en 2022, à comparer aux 7,2 Md€ nécessaires pour la rénovation énergétique).

Les besoins d'investissement dans la transition écologique représentent environ 40% du niveau des dépenses d'équipement des collectivités territoriales : leur financement nécessitera donc des choix de la part des exécutifs locaux. Ceux-ci pourront trouver des marges de manœuvre en particulier dans les économies d'énergie liées à ces investissements, et dans la limitation de l'étalement urbain, qui permet de réduire les besoins de nouveaux équipements mais également le coût des opérations de renaturation destinées à le compenser.



SOMMAIRE

1. FINANCEURS PRINCIPAUX DES ÉQUIPEMENTS DE PROXIMITÉ, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CONTINUERONT À INVESTIR POUR MAINTENIR ET RÉHABILITER LEUR PATRIMOINE ET RÉPONDRE AUX BESOINS DE LA POPULATION.....	2
1.1. Les premiers besoins d'investissement sont liés au maintien en l'état et à la réhabilitation du patrimoine.....	2
1.2. Plusieurs politiques prioritaires du gouvernement nécessiteront des investissements des collectivités territoriales.....	3
1.2.1. <i>Le bloc communal est au cœur du service public de la petite enfance annoncé par la Première ministre.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Le renouveau de la politique du sport repose notamment sur les investissements des collectivités territoriales.....</i>	<i>4</i>
1.3. La baisse de la natalité et le vieillissement de la population auront des effets en sens inverse sur les besoins d'investissement.....	5
1.3.1. <i>La baisse des effectifs scolaires peut permettre 115 M€ d'économies pour les communes.....</i>	<i>5</i>
1.3.2. <i>À modèle de prise en charge inchangé, le vieillissement de la population nécessitera d'augmenter de 24 % le nombre de places pour personnes âgées dans des établissements gérés par les collectivités territoriales.....</i>	<i>8</i>
2. LES BESOINS D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR CONTRIBUER À L'ATTÉNUATION DU CHANGEMENT CLIMATIQUE SONT ÉVALUÉS À 15 MD€ PAR AN D'ICI À 2030.....	10
2.1. La mission a cherché à évaluer les besoins d'investissement en utilisant une approche sectorielle et en s'appuyant sur des études existantes.....	10
2.2. La rénovation, en particulier énergétique, des bâtiments publics locaux apparaît comme le principal besoin d'investissement des collectivités territoriales.....	12
2.2.1. <i>À l'exception des normes d'accessibilité, la mission considère que les coûts de mise aux normes sont intégrés dans les investissements courants des collectivités territoriales.....</i>	<i>12</i>
2.2.2. <i>Les besoins de rénovation énergétique des bâtiments nécessitent de réorienter 62 % des investissements de rénovation actuels des collectivités territoriales.....</i>	<i>12</i>
2.3. Le développement des transports en commun et le verdissement de la mobilité nécessiteraient 5,9 Md€ annuels.....	17
2.3.1. <i>Les investissements dans les pistes cyclables devraient augmenter de 150 % pour atteindre 2,6 Md€ par an.....</i>	<i>17</i>
2.3.2. <i>Les investissements dans les transports urbains doivent se maintenir à hauteur de 500 M€ par an.....</i>	<i>18</i>
2.3.3. <i>Le renouvellement des infrastructures ferroviaires nécessite 2,5 Md€ par an d'investissements des collectivités territoriales.....</i>	<i>19</i>
2.3.4. <i>Le verdissement des flottes de véhicules des collectivités territoriales présente un coût supplémentaire de 230 M€ par an.....</i>	<i>20</i>

2.4. La mise aux normes de l'éclairage public représente un besoin supplémentaire d'investissement de 300 M€ par an	22
2.5. Les investissements supplémentaires nécessaires à l'atteinte des objectifs de recyclage pourraient s'élever à 250 M€ par an	24
3. LA GESTION DE L'EAU, LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ ET LA LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION POURRAIENT COÛTER 4,6 MD€ SUPPLÉMENTAIRES PAR AN.....	26
3.1. La résilience des réseaux d'eau nécessite des investissements supplémentaires de 2,2 Md€ par an	26
3.2. Le coût pour les collectivités territoriales du recyclage des friches afin de lutter contre l'artificialisation pourrait s'élever à 2,4 Md€ par an.....	28
3.3. Les besoins supplémentaires de protection de la biodiversité ne peuvent être chiffrés.....	31
4. LES COÛTS D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE DOIVENT ÊTRE MIEUX DOCUMENTÉS, MAIS DES INVESTISSEMENTS SUPPLÉMENTAIRES À HAUTEUR D'1 MD€ PAR AN PEUVENT DÉJÀ ÊTRE ÉVALUÉS	32
4.1. L'évaluation des coûts d'adaptation est complexe et parcellaire.....	32
4.2. I4CE a chiffré à 2,3 Md€ les mesures d'adaptation « sans regret » à prendre dès que possible au niveau national.....	33
4.3. La vulnérabilité des infrastructures est partiellement documentée, et suggère des coûts d'adaptation préventifs de 800 M€ par an	34
4.4. L'adaptation au changement climatique nécessite des moyens de protection face aux risques d'érosion, d'inondation et de sécheresse.....	35
4.5. Les collectivités devront prendre en compte les risques du réchauffement climatique dans leurs aménagements urbains et dans leur stratégie de développement territorial.....	35
5. LE FINANCEMENT DE CES BESOINS POURRAIT ÊTRE ASSUMÉ EN PARTIE PAR UNE RÉORIENTATION DE CERTAINS INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	38
5.1. La connaissance des investissements défavorables à l'environnement des collectivités territoriales doit être améliorée.....	38
5.1.1. <i>Les énergies fossiles représentaient 50 % de la consommation d'énergie des collectivités en 2017</i>	<i>38</i>
5.1.2. <i>Une baisse des consommations énergétiques de 15 % peut permettre une économie de 1 Md€ en fonctionnement.....</i>	<i>39</i>
5.1.3. <i>La régulation de l'étalement urbain peut réduire les besoins d'investissements des collectivités territoriales</i>	<i>40</i>
5.2. La transition numérique permettra d'optimiser l'occupation des locaux administratifs.....	42
5.3. Certaines collectivités ont pu réaliser des mauvais investissements qui grèvent leur situation financière ou demanderont de nouveaux investissements avant d'avoir amorti l'existant	43

Annexe IV

L'évaluation des besoins d'investissement des collectivités territoriales nécessite une vision prospective des enjeux auxquels elles seront confrontées dans les prochaines années. La mission a fait le choix de projeter ces besoins à l'horizon 2030. Plusieurs facteurs apparaissent en matière d'investissement pour ces années :

- ◆ le maintien en l'état du patrimoine existant, et la réponse aux nouveaux besoins de la population ;
- ◆ la transition démographique due à la baisse des naissances et au vieillissement de la population ;
- ◆ la transition numérique, qui modifie l'organisation du travail, avec notamment le développement du télétravail ;
- ◆ la transition environnementale, qui prend plusieurs formes :
 - les obligations réglementaires nationales (SNBC) ou européennes (paquet Fit for 55) en vue de l'atteinte de la neutralité carbone en 2050 ;
 - la préservation de la biodiversité et de la ressource en eau ;
 - l'adaptation au changement climatique, dans l'hypothèse d'un réchauffement plus rapide ou plus élevé que les accords de Paris de 2015 (qui visaient un réchauffement inférieur à 1,5°C en 2100).

La mission a cherché à recenser et chiffrer les besoins liés à ces quatre facteurs pour les différents niveaux de collectivités. Ce recensement est réalisé selon l'état actuel des connaissances, notamment concernant les coûts unitaires applicables, et ne prend donc pas en compte d'éventuelles avancées technologiques, ni l'impact potentiel sur les prix d'une massification des rénovations énergétiques des bâtiments ou du développement des véhicules électriques. Enfin, il constitue un scénario d'atteinte des objectifs climatiques de la France : sa mise en œuvre reste d'une part sujette aux stratégies territoriales de chaque collectivité, et d'autre part aux marges de manœuvre financières dont elles disposent.

1. Financeurs principaux des équipements de proximité, les collectivités territoriales continueront à investir pour maintenir et réhabiliter leur patrimoine et répondre aux besoins de la population

1.1. Les premiers besoins d'investissement sont liés au maintien en l'état et à la réhabilitation du patrimoine

L'importance du patrimoine existant, évalué à 1 948 Md€ en 2022 (cf. annexe II), pose la question de la capacité financière des collectivités territoriales à l'entretenir et le rénover afin de prolonger sa durée de vie. L'IGF estimait en 2016¹ que 50 à 60 % des dépenses d'investissement étaient destinées à la réhabilitation du patrimoine existant, alors que la part nécessaire au maintien en l'état du patrimoine était évaluée à 80 % de ces dépenses. Les données du baromètre de la commande publique en 2022 établi par la société Vecteur plus pour Intercommunalités de France permettent d'évaluer à 62 % la part de travaux de rénovation dans le total des travaux (cf. tableau 1). À partir des données de l'INSEE sur la formation brute de capital fixe des administrations locales, la part nécessaire au maintien en l'état peut être évaluée à 40 Md€ annuels, soit 80 % des dépenses d'investissements annuelles (cette part avait augmenté jusqu'à près de 100 % en 2016 en raison de la baisse des investissements au milieu des années 2010) (cf. graphique 1). Ce besoin est théorique dans la mesure où les collectivités peuvent toujours faire le choix de ne pas entretenir leurs bâtiments et d'investir dans des bâtiments neufs.

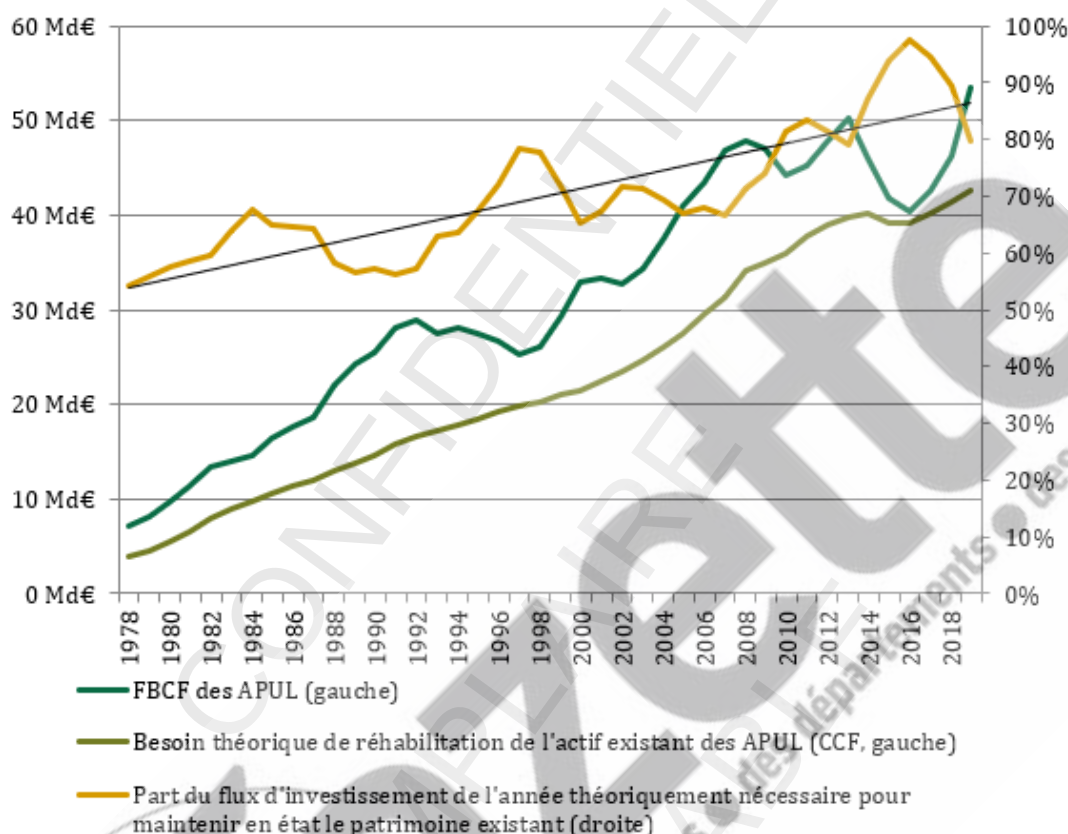
Tableau 1 : Part des travaux neufs et de rénovation dans les marchés publics des collectivités territoriales en 2022

Entité	Montants de travaux (M€)			Part dans le total des travaux	
	Renouvellement et rénovation	Travaux neufs	Total	Renouvellement et rénovation	Travaux neufs
Communes	6 117	3 693	9 811	62 %	38 %
Départements	1 440	849	2 289	63 %	37 %
EPCI	2 082	1 426	3 508	59 %	41 %
Régions	484	202	686	71 %	29 %
Syndicats	1 108	700	1 807	61 %	39 %
Total	11 231	6 870	18 100	62 %	38 %

Source : Baromètre de la commande publique, Banque des Territoires, Intercommunalités de France, avec la contribution de la société Vecteur Plus.

¹ Le patrimoine des collectivités locales, IGF, 2016.

Graphique 1 : Comparaison de l'évolution de la consommation de capital fixe et des flux annuels d'investissement des APUL sur la période 1978-2020 (euros constants)



Source : INSEE, comptabilité nationale.

Ces éléments montrent l'inertie des dépenses d'investissement. Un équipement entraîne non seulement des dépenses de fonctionnement (fonctionnement de l'équipement, entretien courant, maintenance) que la mission a évaluées à 32,5 Md€² en 2020 (voir annexe I) mais également des dépenses d'investissement pour le gros entretien et la réhabilitation, ainsi que pour l'adaptation aux nouveaux usages. Cette inertie doit être prise en compte dans l'estimation des besoins d'investissement des collectivités territoriales à venir. Dans un contexte de finances publiques dégradées, et des charges prévisibles de la transition environnementale, il convient de privilégier la rénovation ou l'optimisation des équipements existants lorsque c'est possible, et de limiter la construction d'équipements nouveaux ou de la compenser par la cession ou destruction d'équipements anciens.

1.2. Plusieurs politiques prioritaires du gouvernement nécessiteront des investissements des collectivités territoriales

Les politiques présentées ci-dessous sont illustratives des implications des stratégies portées par l'État sur l'investissement des collectivités, et n'ont pas prétention à l'exhaustivité.

² Dont 18,1 Md€ de frais de personnel et 14,4 Md€ d'achats et charges externes.

1.2.1. Le bloc communal est au cœur du service public de la petite enfance annoncé par la Première ministre

S'il n'existe pas de compétence « petite enfance », et a fortiori de désignation explicite d'un niveau de collectivité territoriale pour l'exercer, c'est au maire (ou au président de la communauté de communes) que revient la responsabilité d'autoriser l'ouverture d'une structure d'accueil, après avis du président du conseil général, s'il s'agit d'une structure gérée directement par la collectivité, ou d'émettre un avis auprès du président du conseil général s'il s'agit d'une structure parentale ou privée³.

Annoncée en juin 2023 par la Première ministre, la réforme du « service public de la petite enfance » (SPPE), vise à refonder la politique d'accueil du jeune enfant. Le premier axe concerne le développement de l'offre d'accueil, et doit notamment conduire à identifier le bloc communal⁴ comme autorité organisatrice de l'offre d'accueil et à renforcer le soutien financier et en ingénierie au développement d'une offre adaptée aux besoins. Le second axe concerne la formation des professionnels, et les règles de fonctionnement des établissements. Le dernier axe consiste à mieux accompagner les parents dans leur recherche d'un mode d'accueil.

Selon le rapport du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) de mars 2023⁵, la mise en place d'un SPPE suppose de créer 200 000 places d'accueil (en établissement d'accueil et chez des assistantes maternelles) sur cinq ans. Le coût de cette création est chiffré entre 500 M€ et 700 M€ d'investissement chaque année, et un coût de fonctionnement entre 2,4 Md€ et 2,7 Md€ en fin de période. Si ces coûts ont vocation à être partagés entre l'État, via la caisse d'allocations familiales, le secteur privé et les collectivités territoriales, celles-ci gèrent actuellement 40 % des établissements d'accueil du jeune enfant et devront nécessairement contribuer à ces investissements.

1.2.2. Le renouveau de la politique du sport repose notamment sur les investissements des collectivités territoriales

Le renouveau de la politique du sport, incarné par la fondation de l'agence nationale du sport par la loi du 22 août 2019, et par la loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France, a notamment pour objectif de développer la pratique du sport dans toute la société. À cette fin, le plan « 5 000 terrains de sport » vise à accompagner le développement de 5 000 équipements sportifs de proximité d'ici 2024, portés par les collectivités locales ou les fédérations et associations sportives. Ce plan était doté de 200 M€ pour les années 2022-2023.

Selon l'agence nationale du sport⁶, les objectifs ont été atteints dès 2023 avec 5 300 équipements financés pour plus de 2 000 collectivités territoriales bénéficiaires. Le succès de ce programme a permis aux financements de l'État non plus de répondre aux demandes des collectivités et d'accompagner leurs projets mais de lancer la création de nouveaux équipements de proximité, et donc d'une nouvelle pratique du « sport-santé ».

Le taux de subventionnement de l'agence nationale du sport s'élève à en moyenne 50 % pour ces équipements de proximité. Le reste à charge relève donc des collectivités territoriales.

³ Article L. 2324-1 du code de la santé publique.

⁴ Compris comme les communes et leurs groupements.

⁵ HCFEA, *Vers un service public de la petite enfance*, mars 2023.

⁶ *Source* : Entretien avec l'agence nationale du sport.

1.3. La baisse de la natalité et le vieillissement de la population auront des effets en sens inverse sur les besoins d'investissement

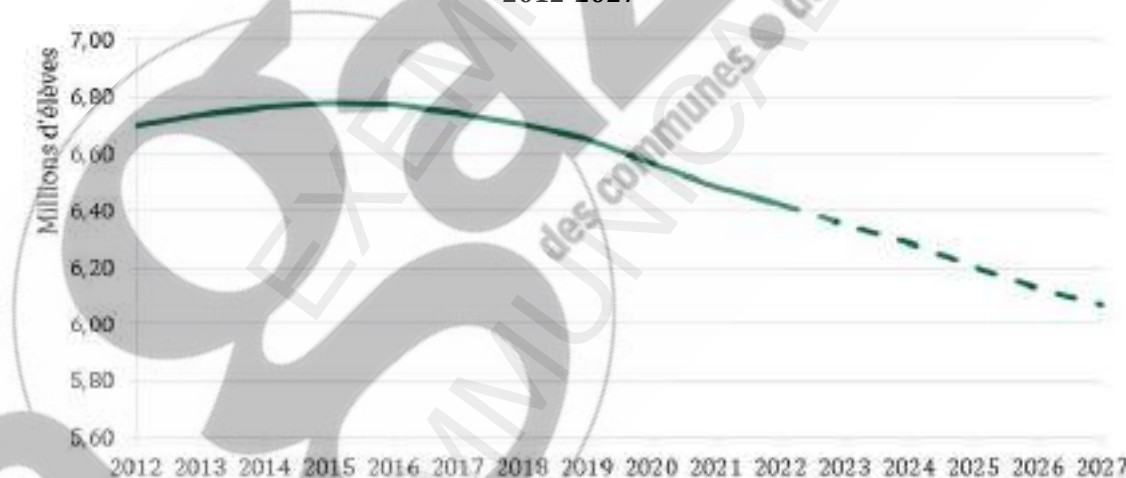
1.3.1. La baisse des effectifs scolaires peut permettre 115 M€ d'économies pour les communes

Les collectivités territoriales investissent dans des équipements de proximité. Les évolutions démographiques en cours auront donc un effet sur le besoin d'équipements locaux.

La baisse de la natalité commence à produire ses effets sur le nombre d'élèves scolarisés dans le premier degré, qui a baissé de près de 300 000 depuis 2015, pour atteindre 6,48 M d'élèves à la rentrée 2021. Le ministère de l'éducation nationale anticipe que cette baisse d'effectifs affectera tous les niveaux⁷ :

- ♦ dans l'enseignement élémentaire, elle se poursuivrait jusqu'en 2026, avec 6 110 000 élèves attendus à la rentrée 2026, soit une baisse de 10 % par rapport à 2015. La baisse ralentirait ensuite (cf. graphique 2) ;
- ♦ les effectifs au collège continueraient à diminuer jusqu'en 2026 de manière de plus en plus prononcée pour atteindre 5,54 M d'élèves, soit une baisse de 3,2 % (cf. graphique 3) ;
- ♦ les effectifs du lycée, général ou professionnel, resteraient stables sur la période (cf. graphique 4).

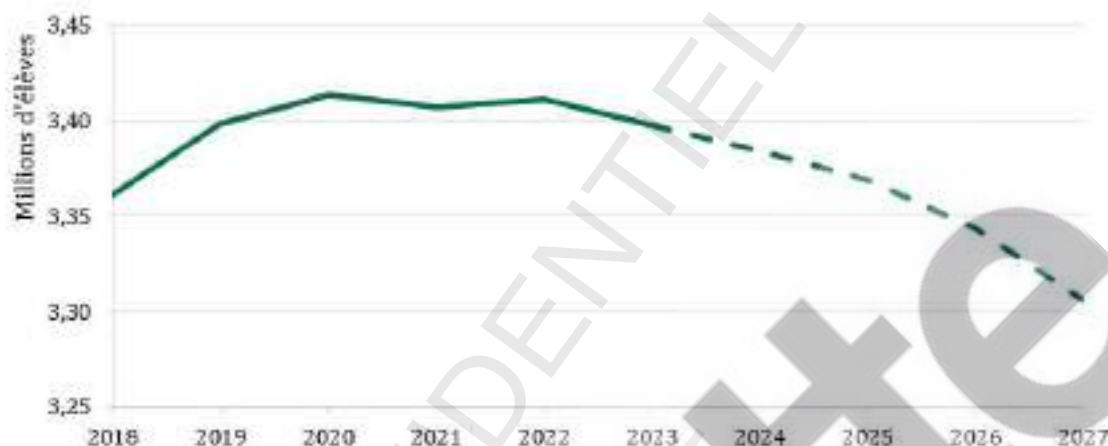
Graphique 2 : Évolution et prévision du nombre d'élèves dans le premier degré sur la période 2012-2027



Source : Note d'information DEPP n° 23.10, Prévisions d'effectifs d'élèves du premier degré : la baisse des effectifs devrait se poursuivre jusqu'en 2027, mars 2023.

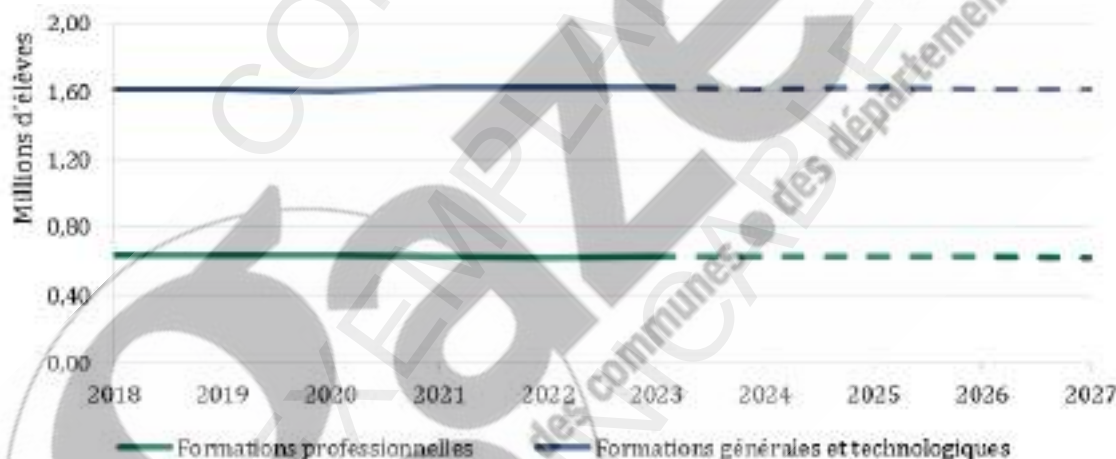
⁷ Ministère de l'éducation nationale, *État de l'école 2022*.

Graphique 3 : Évolution et prévision du nombre d'élèves au collège sur la période 2018-2027



Source : Note d'information DEPP n° 23.11, Prévision des effectifs du second degré pour les années 2023 à 2027, mars 2023.

Graphique 4 : Évolution et prévision du nombre d'élèves au lycée sur la période 2018-2027



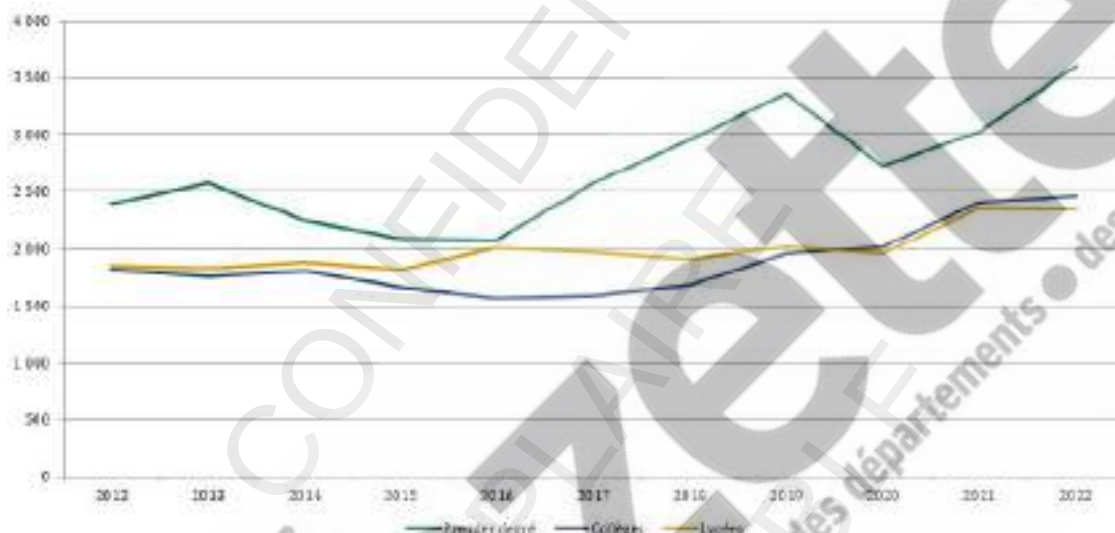
Source : Note d'information DEPP n° 23.11, Prévision des effectifs du second degré pour les années 2023 à 2027, mars 2023.

Les évolutions déjà constatées et ces projections conduisent d'ores et déjà certaines collectivités territoriales à revoir leurs investissements scolaires. Le département des Deux-Sèvres a adopté en février 2023 son « Plan Collège 2050 », outil méthodologique conçu pour répondre aux besoins de rénovation énergétique et de réduction des consommations d'énergies dans son parc de collèges, mais également pour repenser leur implantation en réponse à la baisse attendue du nombre d'élèves (de 13 542 collégiens en 2022 à 11 916 en 2032), et à l'hétérogénéité territoriale de cette baisse⁸.

⁸ Département des Deux-Sèvres, Plan Collège 2050, février 2023.

L'effet de la baisse du nombre des naissances sur l'investissement des collectivités territoriales diffère selon les hypothèses retenues. L'OFGL estimait à 8 399 M€ les investissements des collectivités territoriales dans le secteur scolaire en 2021⁹, en hausse constante depuis 2016 pour les communes et départements, et depuis 2018 pour les régions¹⁰. Ainsi, malgré les baisses d'effectifs dans les écoles primaires et les fermetures d'établissements (voir annexe II), les communes ont augmenté leurs dépenses d'investissement de 73 % (40 % en euros constants 2022) entre 2016 et 2022.

Graphique 5 : Montants des investissements scolaires par niveau de collectivité en € courants



Source : OFGL, 2023.

Dans une perspective de réduction des dépenses d'investissement, il est toutefois possible de modéliser deux scénarios :

- ♦ une poursuite de la baisse tendancielle du nombre d'établissements qui conduirait à une baisse proportionnelle des dépenses : la baisse de 5,9 % du nombre d'élèves devrait se traduire par une baisse de 3,2 % du nombre d'établissements¹¹. **Les dépenses d'équipements des communes, de 3 594 M€ en 2022, pourraient baisser de 115 M€ en 2027 par rapport à 2022 ;**
- ♦ le choix de traduire les baisses d'effectifs prévues pour moitié par une réduction des investissements, et notamment la fermeture d'écoles et pour une autre moitié par une augmentation de la dépense par élève, soit une économie de 150 M€ à horizon 2027 par rapport à 2022, toutes collectivités confondues. Ce scénario reprend le principe retenu par le ministère de l'Éducation nationale pour le taux d'encadrement des élèves : alors que la baisse de 83 000 élèves en 2024 devrait se traduire par la suppression de 5 000 postes, la baisse prévue au PLF 2024 est de 2 500 postes¹².

⁹ OFGL, *Une convergence des efforts locaux d'investissements scolaires en 2022*, octobre 2023.

¹⁰ La prise en compte de l'inflation ne modifie pas le constat de dépenses d'équipement à leur plus haut niveau depuis 2012.

¹¹ En poursuivant la tendance 2019-2022 qui a vu fermer 2 % des établissements pour une baisse de 3,7 % des effectifs, cf. annexe II.

¹² Projet de loi de finances pour 2024, dossier de presse du ministère de l'éducation nationale.

S'agissant des écoles élémentaires, la refonte des implantations nécessite, en particulier dans les territoires ruraux, une réflexion au niveau intercommunal, qui n'a dans le plus souvent pas la compétence scolaire. Cette réflexion paraît plus aisée à mettre en œuvre dans les villes, en particulier celles qui perdent des habitants comme Paris.

1.3.2. À modèle de prise en charge inchangé, le vieillissement de la population nécessitera d'augmenter de 24 % le nombre de places pour personnes âgées dans des établissements gérés par les collectivités territoriales

Le vieillissement de la population se traduira de façon distincte pour deux types de population :

- ♦ la **population de plus de 85 ans, la plus sujette à la perte d'autonomie, augmentera de 7,5 % durant la décennie 2020-2030**, puis de 58 % entre 2030 et 2040, et 19,2 % entre 2040 et 2050 ;
- ♦ la **population de 75 à 85 ans devrait quant à elle progresser de 50 % entre 2020 et 2030** (soit une population de 6,1 millions de personnes en 2030), puis de 11 % entre 2030 et 2040¹³.

En matière d'investissement, ce sont les communes qui seront les principales concernées par le vieillissement de la population : elles sont propriétaires de 11 % des établissements d'hébergement et 60 % des résidences autonomes (cf. annexe II). La prise en charge de la dépendance fait l'objet de prestations sociales du département, qui relèvent de la section de fonctionnement.

Dans une étude de décembre 2020, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) modélise les besoins en nombre de places pour personnes âgées à l'horizon 2030¹⁴. **Estimant qu'en 2030, 21 millions de personnes de plus de 60 ans vivront en France, soit 3 millions de plus qu'en 2019**, cette étude projette des hypothèses sur l'autonomie de cette population et les besoins induits en établissements spécialisés. Les orientations politiques actuelles visant le développement du maintien à domicile et la limitation de places en établissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes (Ehpad) devraient impliquer une hausse plus importante des besoins en résidence autonomie. En faisant l'hypothèse d'une répartition identique des investissements à horizon 2030, la mission estime les hausses suivantes du nombre de places gérées par les collectivités territoriales (cf. tableau 14) :

- ♦ en Ehpad, la hausse serait comprise entre 5 830 (8,7 %, scénario optimiste) et 15 510 places (23,1 %, scénario pessimiste) ;
- ♦ en résidence autonomie, la hausse serait de 19 833 places (31,7 %) quel que soit le scénario.

¹³ Haut Commissariat au plan et Matières Grises, *Quand les babyboomers auront 85 ans - projections pour une offre d'habitat adapté à l'horizon 2030-2050*, janvier 2023.

¹⁴ DREES, *Perte d'autonomie : à pratiques inchangées, 108 000 seniors de plus seraient attendus en Ehpad d'ici à 2030*, décembre 2020

Tableau 2 : Projection du nombre de seniors entre les trois lieux de vie entre 2019 et 2030

Hypothèses d'évolution de la dépendance	Nombre de seniors en 2019	Nombre de seniors en 2030	Différence 2019-2030	Différence 2019-2030 (%)	Places à créer bloc communal (estimation mission)
Seniors en EHPAD et assimilés					
Optimiste	611 000	664 000	53 000	8,7 %	5 830
Intermédiaire	611 000	719 000	108 000	17,7 %	11 880
Pessimiste	611 000	752 000	141 000	23,1 %	15 510
Seniors en résidence autonomie					
Optimiste	104 000	137 000	33 000	31,7 %	19 833
Intermédiaire	104 000	137 000	33 000	31,7 %	19 833
Pessimiste	104 000	137 000	33 000	31,7 %	19 833
Seniors en ménage ordinaire					
Optimiste	16 723 000	19 976 000	3 253 000	19,5 %	-
Intermédiaire	16 723 000	19 920 000	3 197 000	19,1 %	-
Pessimiste	16 723 000	19 887 000	3 164 000	18,9 %	-

Source : DREES, Perte d'autonomie : à pratiques inchangées, 108 000 seniors de plus seraient attendus en Ehpads d'ici à 2030, décembre 2020, mission. Hypothèses d'évolution de la dépendance : optimiste : tous les gains d'espérance de vie se font en situation de vie autonome. Pessimiste : tous les gains d'espérance de vie se font en situation de dépendance modérée. Intermédiaire : la part de l'espérance de vie en perte d'autonomie modérée dans l'espérance de vie totale reste constante. Dans les trois hypothèses, la durée de vie moyenne en situation de dépendance sévère reste constante au cours du temps.

En cumulant EHPAD et résidences autonomie, le scénario intermédiaire conduit à augmenter de 24 % les places à créer par le bloc communal. Les données disponibles n'ont pas permis à la mission de chiffrer le coût pour les collectivités de ces places supplémentaires. La mission note toutefois que dans le cadre du Ségur de la santé un plan d'aide à l'investissement d'un montant de 1,5 Md€ pour 2021-2025 a été décidé. En particulier, ce plan prévoyait pour l'année 2022, 400 M€ d'aides à l'investissement dans les résidences autonomies et EHPAD gérés par le secteur privé ou le secteur public.

2. Les besoins d'investissement des collectivités territoriales pour contribuer à l'atténuation du changement climatique sont évalués à 15 Md€ par an d'ici à 2030

2.1. La mission a cherché à évaluer les besoins d'investissement en utilisant une approche sectorielle et en s'appuyant sur des études existantes

La mission a fait le choix d'une approche ascendante d'évaluation des besoins d'investissement, en partant des compétences des collectivités territoriales concernées par la transition environnementale et en cherchant à évaluer le coût de modification des équipements existants, ou de création de nouveaux équipements pour répondre aux besoins de la transition environnementale.

Parmi les différents rapports qui ont cherché à évaluer les besoins d'investissement public en vue d'atteindre les objectifs de la transition environnementale, la mission s'est principalement appuyée sur le rapport I4CE de 2022 portant sur les collectivités locales¹⁵. Ce rapport chiffre pour chaque secteur de compétence des collectivités territoriales les besoins d'investissement pour la réduction de gaz à effet de serre (GES) prévue par la SNBC de 2020, et évalue les investissements climat déjà réalisés. Les actions étudiées sont celles pour lesquelles une obligation nationale existe ou celles requises par la SNBC. En se concentrant sur les émissions de GES, l'étude exclut la gestion des déchets, les réseaux d'eau et d'assainissement et la protection de la biodiversité.

I4CE aboutit à un besoin de 11,7 Md€ par an pour la période 2021-2030, réparti entre huit secteurs (cf. graphique 6) :

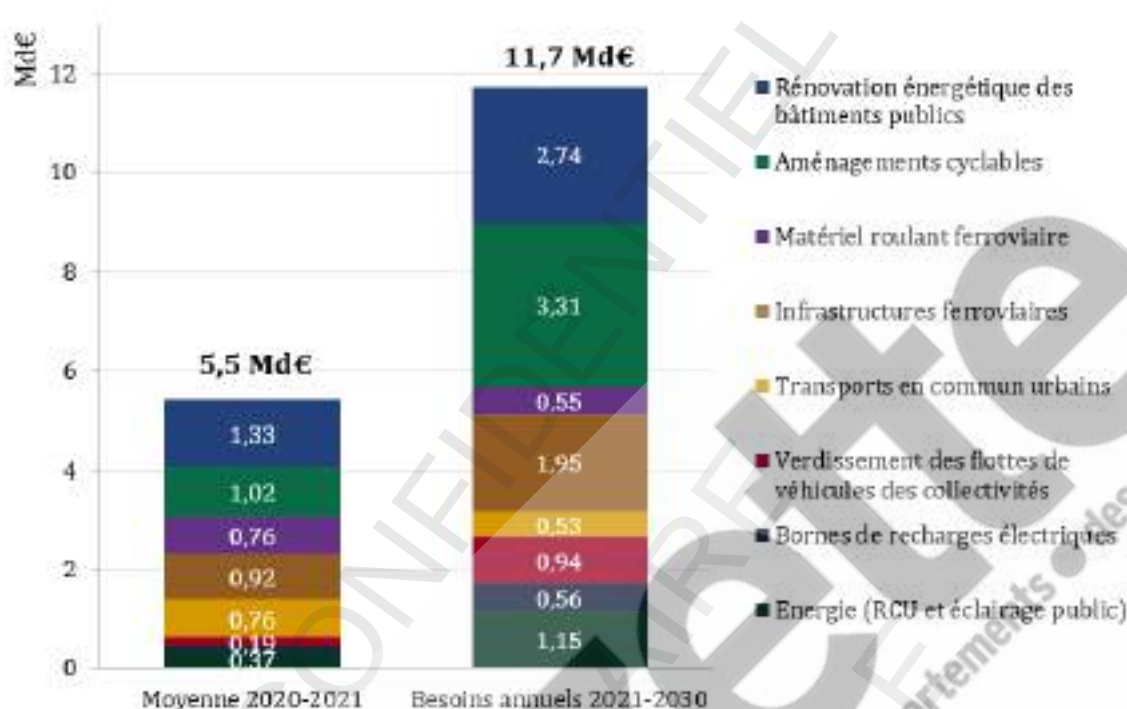
- ◆ énergie (réseau de chauffage urbain (RCU) et éclairage public) ;
- ◆ bornes de recharges électriques ;
- ◆ verdissement des flottes de véhicules des collectivités ;
- ◆ transports en commun urbains ;
- ◆ infrastructures ferroviaires ;
- ◆ matériel roulant ferroviaire ;
- ◆ aménagements cyclables ;
- ◆ rénovation énergétique des bâtiments publics.

La mission a choisi de retenir cette étude comme base de travail principale en raison de la transparence des chiffrages (l'ensemble des calculs sont annexés à l'étude) et des choix méthodologiques effectués, qui permettent de chiffrer, pour chaque secteur, le coût d'atteinte des objectifs législatifs et réglementaires existants, sans recourir à des scénarios prospectifs déconnectés du cadre existant ¹⁶.

¹⁵ I4CE, *Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone*, octobre 2022.

¹⁶ L'étude chiffre également les dépenses d'investissement pour atteindre les objectifs des quatre scénarios de la prospective *Transitions 2050* de l'Ademe. Dans la suite de ce document, les chiffres I4CE seront les chiffres nécessaires pour atteindre les objectifs de la SNBC.

Graphique 6 : Besoins d'investissement climats évalués par I4CE



Source : I4CE, Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone, octobre 2022.

La mission s'est également appuyée sur l'étude réalisée par le cabinet Carbone 4 pour la **fédération nationale des travaux publics (FNTP)**¹⁷, qui se concentre sur les infrastructures et réseaux. L'étude est construite autour de deux scénarios, compatibles avec la SNBC :

- ♦ un scénario « pro-techno » d'une transition environnementale reposant sur les innovations technologiques permettant la croissance du PIB et l'augmentation de la consommation ;
- ♦ un scénario « sobriété », d'une transition environnementale fondée sur les évolutions sociales et une diminution de la consommation.

La différence entre les deux scénarios n'est pas sensible avant 2030, date à laquelle l'étude projette des besoins d'investissement de 45 Md€ par an pour le scénario « pro-techno » et de 42 Md€ pour le scénario « sobriété ». Ces chiffres concernent les investissements dans toutes les infrastructures, publiques comme privées (production d'électricité et de gaz notamment), nationales comme locales.

¹⁷ Carbone 4, *Le rôle des infrastructures dans la transition bas-carbone et l'adaptation au changement climatique de la France*, 2022.

2.2. La rénovation, en particulier énergétique, des bâtiments publics locaux apparaît comme le principal besoin d'investissement des collectivités territoriales

2.2.1. À l'exception des normes d'accessibilité, la mission considère que les coûts de mise aux normes sont intégrés dans les investissements courants des collectivités territoriales

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées donnait dix ans, jusqu'au 1^{er} janvier 2015, à tous les propriétaires ou exploitants d'établissement recevant du public (ERP) pour mettre en accessibilité leurs bâtiments. À l'occasion d'un point d'étape sur l'avancement de la mise en œuvre de cette loi, l'IGAS avançait un coût de 17 Md€ pour la mise aux normes des bâtiments des collectivités territoriales¹⁸. L'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public imposait à l'ensemble des propriétaires ou exploitants d'ERP de communiquer à l'administration le niveau d'accessibilité de leur ERP ainsi que la programmation des éventuels travaux nécessaires à la mise en conformité des locaux. Selon le dossier de presse du conseil national du handicap du 26 avril 2023, près de 80 % des communes et 900 000 établissements recevant du public sont engagés dans une démarche de mise en accessibilité. L'État a annoncé à cette occasion des subventions d'investissement supplémentaires de 1,5 Md€ sur cinq ans pour faire respecter les obligations d'accessibilité.

De nombreuses autres obligations pèsent sur les bâtiments des collectivités territoriales, en particulier les ERP : normes de sécurité incendie, désamiantage, etc. La mission considère toutefois que ces normes sont connues et intégrées dans les investissements réalisés, et qu'elles ne représentent pas un besoin supplémentaire pour les collectivités territoriales. Ce raisonnement ne s'applique évidemment pas aux normes qui pourraient s'appliquer dans le futur aux bâtiments des collectivités.

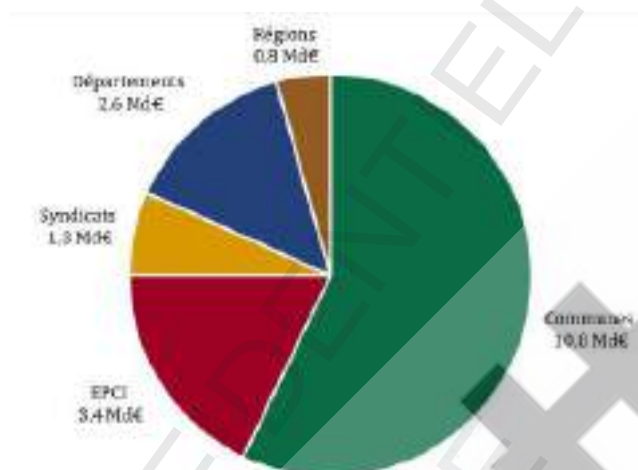
2.2.2. Les besoins de rénovation énergétique des bâtiments nécessitent de réorienter 62 % des investissements de rénovation actuels des collectivités territoriales

2.2.2.1. Les collectivités ont investi en 2022 11,6 Md€ dans la rénovation de leurs bâtiments

L'examen des comptes des collectivités territoriales en 2022 permet d'évaluer les dépenses d'équipements pour les bâtiments à 18,8 Md€, tous niveaux confondus, y compris les EPCI et les syndicats (cf. graphique 7). Ce montant ne distingue pas les dépenses de réhabilitation ou rénovation des dépenses de construction neuve, mais les données du baromètre de la commande publique donnent une répartition de 62 % de travaux de rénovation contre 38 % de travaux neufs (cf. 1.1). **Les dépenses de rénovation des collectivités territoriales peuvent donc être estimées à 11,6 Md€ en 2022.**

¹⁸ IGAS, CGEDD, CGEPI, *Rapport sur les modalités d'application des règles d'accessibilité du cadre bâti pour les personnes handicapées*, 2011.

Graphique 7 : Répartition des dépenses d'équipement dans les bâtiments des collectivités territoriales en 2022



Source : mission, d'après données DGFIP.

Au sein de cette enveloppe, s'agissant plus particulièrement du parc scolaire, l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL) estime que les investissements consacrés aux travaux de construction, rénovation et entretien des écoles, des collèges et des lycées s'élèvent à 7,8 Md€ en 2021. En 2022, l'effort d'investissement scolaire augmente à 8,4 Md€¹⁹. Cet investissement représente 15 % des dépenses d'équipement²⁰ des collectivités dans leur ensemble (en consolidant les budgets principaux et annexes, ainsi que les niveaux de collectivités).

2.2.2.2. La rénovation énergétique des bâtiments locaux pourrait coûter plus de 7 Md€ par an

Le CITEPA²¹ estime à 25,3 Mt équivalent CO₂ les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments du secteur tertiaire privé et public. Les collectivités représentant trois quarts du parc public, qui représente lui-même 40 % du parc total²², **les émissions des bâtiments des collectivités territoriales peuvent être évaluées autour de 7 Mt équivalent CO₂**, toutes choses égales par ailleurs.

¹⁹ OFGL, *Une convergence des efforts locaux d'investissements scolaires en 2022*, octobre 2023.

²⁰ Les dépenses d'équipement correspondent à l'augmentation des immobilisations corporelles et incorporelles des collectivités. Le reste des dépenses d'investissements correspond principalement à des subventions versées.

²¹ Citepa, *Rapport Secten édition 2022*.

²² Evalué à 800 millions de m² par l'étude d'impact du décret relatif aux obligations d'actions de réduction des consommations d'énergie dans les bâtiments à usage tertiaire réalisée par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) en 2019.

Les bâtiments publics sont soumis, en tant que bâtiments à usage tertiaire, à un cadre réglementaire européen et national visant leur rénovation et l'amélioration de leur performance énergétique :

- ◆ la directive sur la performance énergétique des bâtiments de 2018²³ a introduit l'obligation pour les bâtiments non résidentiels équipés de systèmes de chauffage ou de refroidissement d'une puissance nominale supérieure à 290 kW d'installer des systèmes d'automatisation et de contrôle des bâtiments (BACS) d'ici à 2025. Cette obligation sera étendue aux bâtiments de plus de 70 kW à compter de 2027 ;
- ◆ la directive efficacité énergétique de septembre 2023²⁴ introduit des exigences pour la rénovation des bâtiments détenus par les organismes publics :
 - **obligation de réduction annuelle des consommations en énergie finale des bâtiments publics (1,9 % par an) ;**
 - **obligation de rénover 3 % de la surface de planchers des bâtiments** chauffés et/ou refroidis par an au niveau de performance « Near Zero Emission Building » (NZEB), équivalent au bâtiment basse consommation (BBC) en France, pour tous les bâtiments de plus de 250 m² détenus par les organismes publics ;
- ◆ **le dispositif Eco Energie Tertiaire (DEET), issu de la loi « évolution du logement, de l'aménagement et du numérique » (loi ELAN) du 23 novembre 2018, impose aux bâtiments tertiaires de plus de 1 000 m² une réduction de leur consommation d'énergie jusqu'en 2050 :**
 - au moins 40 % en 2030 ;
 - 50 % en 2040 ;
 - 60 % en 2050 ;
- ◆ **l'installation de nouvelles chaudières fioul est interdite** depuis le 1er juillet 2022 pour tous les bâtiments tertiaires.

Au-delà de ces obligations réglementaires, **la rénovation énergétique des bâtiments s'impose comme une nécessité économique pour les collectivités**, et en particulier les communes, au regard du poids des consommations énergétiques liées aux bâtiments dans leur dépenses de fonctionnement. En effet, le patrimoine bâti représentait 69 % des dépenses d'énergie des communes en 2017²⁵ (cf. annexe II, partie 1.2), et en 2022, l'énergie représentait 5,1 % de leurs charges de fonctionnement²⁶. Enfin, la prise en compte des besoins de confort d'été en perspective de la multiplication des épisodes de chaleur est un enjeu pour les bâtiments publics, et scolaires en particulier, la survenue de vagues de chaleur n'étant plus limitée aux mois d'été et les enfants étant particulièrement vulnérables aux chaleurs extrêmes²⁷.

²³ Directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

²⁴ Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955.

²⁵ Ademe, *Enquête énergie et patrimoine communal 2019*, données 2017.

²⁶ OFGL, *Les finances des collectivités locales en 2023*.

²⁷ Haut conseil de la santé publique, Avis du 28 avril 2020, *Aide à la décision relative à la fermeture des écoles primaires en vigilance canicule rouge*.

La mission a cherché à chiffrer le coût de la rénovation énergétique des bâtiments détenus par les collectivités territoriales leur permettant de remplir les obligations réglementaires applicables. Ce travail repose sur plusieurs sources, qui comportent des hypothèses différentes (cf. tableau 15) :

- ◆ l'institut I4CE²⁸ applique au parc de bâtiments connu des coûts unitaires issus de rapports de 2019-2020. Ces coûts unitaires couvrent uniquement la rénovation énergétique, et non les dépenses de travaux liées, c'est-à-dire les travaux complémentaires à la rénovation énergétique mais sans impact sur les consommations énergétiques²⁹. Le parc de bâtiment est pris dans son ensemble, et non selon les consommations effectives d'énergie ou les usages ;
- ◆ le rapport Pisani-Mahfouz de 2023³⁰ propose un montant pour l'ensemble du parc de bâtiments publics ;
- ◆ le Cerema a produit avec la direction de l'immobilier de l'État (DIE) des matrices de coûts dépendant du niveau d'ambition des travaux, de la performance initiale et de l'usage du bâtiment (bureaux, enseignement ou sport, sanitaires et sociaux)³¹.

Des études spécifiques au secteur scolaire existent par ailleurs :

- ◆ le rapport sur la rénovation énergétique des bâtiments scolaire (rapport Demarcq) de février 2020 ;
- ◆ le Sénat a produit en juin 2023 un rapport intitulé « *Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique* ».

Tableau 3 : Chiffrages recensés par la mission pour la rénovation énergétique des bâtiments publics

Source	Coût annuel pour le parc local (Md€)	Coût au m ² si disponible	Commentaires
I4CE	2,7	de 110 €/m ² (remplacement systèmes) à 418 €/m ² (rénovations BBC)	-
Rapport Pisani-Mahfouz	Parc public : 10 Md€	n.c.	-
Cerema-DIE	n.c.	de 840 €/m ² à 3 500 €/m ²	Coût variable selon usage et niveau de rénovation
Bâtiments scolaires			
Rapport Demarcq	4	300 €/m ²	Coût d'atteinte du premier palier du DEET (40 % de réduction)

²⁸ I4CE, *Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone*, octobre 2022.

²⁹ Il peut notamment s'agir des travaux suivants : changement des faux plafonds après le changement des appareils terminaux en plafond, étanchéité et mise en peinture de la façade après pose d'une isolation thermique par l'extérieur, etc.

³⁰ France Stratégie, Rapport Pisani-Mahfouz, *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, mai 2023.

³¹ Travaux cités par le Sénat, *Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique*, juin 2023.

Annexe IV

Source	Coût annuel pour le parc local (Md€)	Coût au m ² si disponible	Commentaires
Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique, Sénat	n.c.	1 100 €/m ² à 1 700 €/m ²	1 100 €/m ² : retour d'expérience sur 15 écoles de la SPL OSER dont la région Auvergne-Rhône-Alpes est actionnaire majoritaire. 1 700 €/m ² : retour d'expérience de la Direction de l'immobilier de l'État.

Source : Mission.

Afin de mettre en cohérence ces chiffrages, la mission a procédé à trois évaluations alternatives des coûts de rénovation du parc local :

- ◆ détermination de la part des collectivités territoriales dans le montant de 10 Md€ estimé par le rapport Pisani-Mahfouz ;
- ◆ application des matrices de coût du Cerema au parc local telle que décrit à l'annexe II, en faisant notamment l'hypothèse que l'état du parc local (niveau de performance énergétique) est similaire à celui de l'État et que les surfaces totales n'évoluent pas jusqu'en 2030 ;
- ◆ actualisation des coûts utilisés par I4CE selon deux modalités :
 - (a) ajout de la seule inflation en utilisant l'indice BT01 de l'INSEE qui a augmenté de 17 % entre 2019, date des estimations utilisées par I4CE, et 2023 ;
 - (b) ajout de l'inflation et des dépenses liées aux travaux de rénovation énergétique (chiffrées séparément par I4CE).

Tableau 4 : Chiffrages du coût annuel de la rénovation énergétique des bâtiments locaux établis par la mission (en M€)

Source initiale	Montant réévalué par la mission
Pisani-Mahfouz	7 142
CEREMA	9 812
I4CE	(a) 4 819
	(b) 7 198

Source : mission.

Au regard de ces résultats, la mission choisit de retenir le montant de 7,2 Md€ par an, qui correspond à estimation moyenne. Selon des entretiens réalisés par la mission, le parc local serait en moyenne en meilleur état que le parc de l'État, pour lequel les estimations du Cerema ont été réalisées. Le chiffre obtenu en appliquant ces matrices du Cerema au parc local pourrait donc être surestimé.

Ce montant de 7,2 Md€ représente 38 % du montant des travaux totaux sur les bâtiments réalisés par les collectivités territoriales en 2022, et 62 % des seuls travaux de rénovation.

2.3. Le développement des transports en commun et le verdissement de la mobilité nécessiteraient 5,9 Md€ annuels

La SNBC 2020 vise la neutralité carbone des transports à l'horizon 2050, et une réduction de 28 % des émissions en 2030 rapport à 2015. Ces objectifs s'appliquent à l'ensemble des moyens de transport (hors aérien), et impliquent pour les collectivités territoriales de :

- ◆ développer des politiques de mobilité propre, notamment par le biais des zones à faible émission et le renouvellement des flottes de véhicules ;
- ◆ favoriser le report modal vers les transports en commun, en maîtrisant cette demande par le développement du covoiturage ;
- ◆ encourager le vélo et la marche.

L'examen des comptes des collectivités territoriales permet d'évaluer deux types de dépenses d'équipements pour les transports :

- ◆ le **matériel de transport**, évalué à 969 M€ en 2022, principalement financé par les communes (36 %), les EPCI (41 %) et les syndicats (12 %) ;
- ◆ les **investissements dans le ferroviaire**, qui s'élèvent au total à 2,9 Md€ pour les régions en 2022.

Les dépenses de voirie en 2022 peuvent quant à elles être évaluées par l'analyse de la comptabilité à un total de 11,5 Md€, dont :

- ◆ 7,5 Md€ pour le bloc communal ;
- ◆ 3,2 Md€ pour les départements ;
- ◆ les syndicats et régions ont une part résiduelle de respectivement 582 M€ et 188 M€.

2.3.1. Les investissements dans les pistes cyclables devraient augmenter de 150 % pour atteindre 2,6 Md€ par an

Le plan vélo et mobilités actives de 2018 et la stratégie nationale bas carbone fixent des ambitions élevées au développement du vélo, qui devra représenter 9 % des déplacements en 2024, puis 12 % des déplacements en 2030, alors que sa part modale était en 2018 de 3 %. Le Fonds mobilités actives a été doté par l'État de 350 M€ sur sept ans (2018-2025), et abondé de 150 M€ dans le cadre du plan de relance. Les collectivités, et principalement le bloc communal pour les pistes cyclables, investissent environ de 1 Md€ par an dans les infrastructures cyclables³².

I4CE estime que les investissements des collectivités devront tripler à 3,3 Md€ par an sur la période 2021-2030 pour atteindre les objectifs de la SNBC évalués à 110 000 km de pistes cyclables.

Les deux scénarios étudiés par Carbone 4 proposent des évolutions divergentes du réseau de pistes cyclables :

- ◆ le scénario « sobriété » prévoit 146 000 km de pistes en site propre en 2050, soit un investissement annuel estimé à 3,2 Md€ pour la période 2021-2030 ;
- ◆ le scénario « pro-techno » prévoit 106 000 km de pistes correspondant à 1,9 Md€ d'investissements par an ;

³² 1,2 Mds€ en 2020 et 800 M€ en 2021 selon I4CE d'après l'enquête Club des Villes Cyclables.

- ♦ à ces coûts, Carbone 4 ajoute un coût d'entretien et de renouvellement du réseau de 3,2 Md€ par an pour le scénario « sobriété » et de 1,9 Md€ pour le scénario « pro-techno ». La mission considère que ces dépenses relèvent en majorité de dépenses de fonctionnement, et qu'une partie de ces investissements de renouvellement sont déjà mis en œuvre par les collectivités disposant de pistes cyclables. Cette partie du chiffrage de Carbone 4 n'est donc pas considérée dans le chiffrage du besoin d'investissement supplémentaire.

Le scénario SNBC d'I4CE apparaît proche du scénario « pro-techno » de Carbone 4 en longueur de pistes cyclables totale, avec toutefois des différences sur la nature des pistes financées (bandes cyclables ou pistes en site propre). **La mission retient donc un besoin financier moyen entre ces deux chiffrages de 2,6 Md€.**

Ce besoin représente 23 % des dépenses de voirie des collectivités territoriales.

2.3.2. Les investissements dans les transports urbains doivent se maintenir à hauteur de 500 M€ par an

Le développement des transports en communs régionaux comme urbains relève de la compétence des collectivités territoriales soutenues notamment par l'État. La loi d'orientation des mobilités (LOM)³³ prévoit la trajectoire d'investissement de l'État dans les transports qui cible en particulier la réduction des inégalités territoriales et l'accès aux villes moyennes et le renforcement des « *offres de déplacement du quotidien* »³⁴. Ce développement passe à la fois par la construction de nouvelles lignes, et par le renforcement des linéaires actuels pour augmenter leurs capacités de transport.

Les scénarios de l'étude menée par le cabinet Carbone 4 tracent deux trajectoires distinctes :

- ♦ dans le scénario « pro-techno » ce sont les métropoles qui portent la croissance du trafic, et donc des investissements de métros, **pour un coût total de 10,6 Md€ d'ici à 2030 soit un coût annuel de 1,1 Md€ ;**
- ♦ dans le scénario « sobriété », ce sont les villes moyennes qui portent la croissance, et les investissements se concentrent sur les tramways et les bus à haut niveau de service, **pour un coût total 2021-2030 de 6,4 Md€ soit un coût annuel de 645 M€.**

Ces chiffres incluent le développement mais également la modernisation, le renouvellement des équipements et la maintenance courante de l'ensemble des réseaux d'infrastructures pour environ deux tiers du coût total estimé.

L'institut I4CE estime quant à lui que les besoins d'investissement des collectivités territoriales dans les transports en communs urbains sont limités à 500 M€ par an. Les collectivités territoriales ne sont en effet pas le financeur principal des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) (cf. annexe II) et les investissements réalisés ces dernières années ont permis d'atteindre un niveau de développement cohérent avec les objectifs de la SNBC.

La comparaison de ce chiffre avec ceux de Carbone 4, qui évaluent le besoin total pour le réseau, sans distinguer la part des collectivités territoriales, conduit à penser que le montant de 500 M€ pourrait être surestimé. Toutefois, en l'absence de données plus précises la mission retient ce montant.

Par ailleurs, la mission n'a pas été en mesure de chiffrer les autres investissements à porter par les collectivités territoriales pour diminuer le besoin de transport (aires de covoiturage, parcs relais, pôle multimodal).

³³ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM).

³⁴ Article 1 de la LOM.

2.3.3. Le renouvellement des infrastructures ferroviaires nécessite 2,5 Md€ par an d'investissements des collectivités territoriales

Les régions sont les seules administrations publiques à contribuer aux investissements de la SNCF dans les trains express régionaux (TER), avec un montant de 1 407 M€ en 2021³⁵. Elles contribuent également à hauteur de 665 M€ en 2021 aux investissements de SNCF Réseau, aux côtés des départements (101,5 M€), des communes (87,4 M€) et des autres organismes locaux. Au total, les subventions d'investissement à SNCF Réseau sont portées à 60 % par les administrations locales.

L'institut I4CE évalue un besoin annuel d'investissement de 2 Md€ dans les infrastructures ferroviaires, destinés à la régénération et la mise en conformité du réseau existant, dont les petites lignes ferroviaires, le développement de services express régionaux métropolitains et la participation aux financements de grands projets type LGV. À ce coût d'infrastructures s'ajoute un **coût de renouvellement du matériel ferroviaire pour le remplacement des rames diesel par des rames à faibles émissions, évalué à 500 M€ annuels par an**.

Le cabinet Carbone 4 effectue un chiffrage global des infrastructures ferroviaires, y compris pour le fret. En se limitant aux investissements pour le transport de voyageurs, il ressort de l'étude que :

- ◆ le renouvellement complet (scénario pro-techno) ou à 80 % (scénario sobriété) du réseau structurel est nécessaire à horizon 2050, soit un investissement annuel de 2,7 Md€ dans le premier scénario, de 2,2 Md€ dans le second. I4CE estime la participation historique des collectivités territoriales à 25 % en moyenne du montant des projets : **le montant annuel retenu varie donc entre 556 M€ et 695 M€ ;**
- ◆ en se fondant sur le rapport Philizot de 2020³⁶, Carbone 4 évalue à 800 M€ le besoin d'investissement annuel sur les lignes de desserte fine, soit en prolongeant la répartition actuelle des charges entre l'État, SNCF Réseau et les régions **un besoin d'investissement annuel par les régions de 533 M€ ;**
- ◆ les autres investissements sur la période 2020-2030 concernent principalement la modernisation des infrastructures, portée par SNCF Réseau pour un montant de 2,5 Md€ par an, **soit 1,5 Md€ à financer pour les collectivités territoriales.**

Les chiffres obtenus sont cohérents et permettent d'évaluer le besoin annuel à 2,5 Md€ pour les infrastructures et de 500 M€ pour le matériel ferroviaire.

La mission n'a pas chiffré la participation des collectivités territoriales au développement du réseau à grande vitesse.

³⁵ Bilan des transports 2021, SDES.

³⁶ Petites lignes ferroviaires : des plans d'action régionaux, février 2020.

2.3.4. Le verdissement des flottes de véhicules des collectivités territoriales présente un coût supplémentaire de 230 M€ par an

Les flottes de véhicules détenues par les collectivités territoriales sont soumises à la loi d'orientation des mobilités (LOM) qui impose une proportion minimale de véhicules à faibles émissions (VFE)³⁷ lors du renouvellement du parc³⁸ :

- ◆ jusqu'à fin 2024, au moins 30 % des véhicules renouvelés annuellement ;
- ◆ à partir de 2025, cette part minimale est de 40 % ;
- ◆ à partir de 2026, 37,4 % des véhicules renouvelés devront être des véhicules à très faibles émissions (VTFE)³⁹.

Les collectivités possédaient en 2022 138 632 véhicules particuliers, dont 8,6 % de VFE. Elles ont renouvelé en 2022 4 % de leur parc, dont 29 % par des VFE, soit quasiment au niveau imposé par la LOM (cf. tableau 17).

Tableau 5 : Parc de voitures particulières des collectivités territoriales au 1^{er} janvier 2022

Motorisation	Nombre de véhicules	Nouvelles immatriculations 2022
Diesel - thermique	68 027	1 816
Essence - thermique	50 749	3 749
Electrique et hydrogène	11 911	2 247
Essence - hybride non rechargeable	3 643	546
Gaz et autres	3 626	244
Hybride rechargeable	551	307
Diesel - hybride non rechargeable	124	2
Total	138 632	8 911
Part VFE	8,6 %	29 %

Source : SDES, RSVERO, 2023.

Selon l'ONG Transport et Environnement, qui a analysé en 2022 le respect des obligations de renouvellement des flottes : « en moyenne, les administrations territoriales à la tête de flottes de plus de 100 véhicules ont intégré 26 % de véhicules à faibles émissions dans le renouvellement de leurs flottes en 2022, dont 23 % de véhicules électriques et 3 % d'hybrides rechargeables. Ce niveau moyen de verdissement est donc relativement proche des 30 % requis par la loi. Néanmoins, dans le détail, seules 36 % des administrations territoriales concernées atteignent ce seuil dans le cadre du renouvellement de leur flotte en 2022 : dit autrement, les deux tiers des flottes territoriales de plus de 100 véhicules se situent en dehors des obligations prévues par le législateur ».

³⁷ « Une voiture particulière ou une camionnette, au sens de l'article R. 311-1 du code de la route, est un véhicule à faibles niveaux d'émissions au sens de l'article L. 224-7 du code de l'environnement si ses émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, mesurées dans le cadre du règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007, sont inférieures ou égales à 60 grammes par kilomètre pour les émissions de dioxyde carbone. »

³⁸ Articles L. 224-7 à L. 224-8-2 du code de l'environnement.

³⁹ Article D. 224-15-12 du code de l'environnement. « Une voiture particulière ou une camionnette est un véhicule à très faibles émissions au sens de l'article L. 318-1 du code de la route si sa source d'énergie est l'une des sources d'énergie suivantes : -EL (électricité) ; /-H2 (hydrogène) ; /-HE (hydrogène-électricité [hybride rechargeable]) ; /-HH (hydrogène-électricité [hybride non rechargeable]) ; /-AC (air comprimé). »

Annexe IV

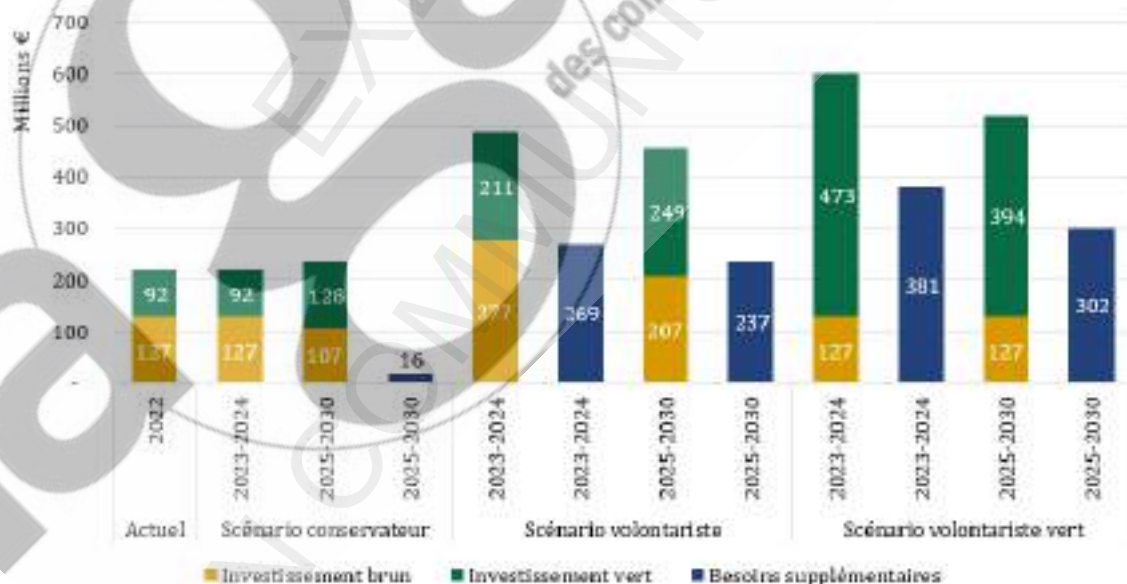
La mission a chiffré à partir de ces éléments le coût du respect de cette obligation jusqu'en 2030, en utilisant les données de France Stratégie⁴⁰ sur le coût des véhicules électriques. Ce chiffrage repose sur les hypothèses suivantes :

- ◆ les collectivités respectent les obligations de la loi LOM ;
- ◆ les collectivités territoriales possèdent (pour l'estimation des investissements actuels) et achètent des voitures neuves de segment B (« citadines »), dont le coût en thermique est de 20 000 € et de 36 000 € en électrique ;
- ◆ elles bénéficient d'un bonus écologique à l'achat d'un VFE de 3 000 € (barème personnes morales pour 2023) ;
- ◆ le parc total est stable dans le scénario conservateur, il diminue de 3 % par an dans les scénarios volontaristes afin de favoriser au sein du secteur public le développement des mobilités alternatives.

La mission a chiffré trois scénarios selon le taux de renouvellement de la flotte :

- ◆ scénario conservateur : poursuite d'un renouvellement de 4 % observé en 2022. Ce scénario permet d'atteindre 27 % de VFE dans le parc des collectivités territoriales en 2030 ;
- ◆ scénario volontariste : renouvellement conforme aux préconisations pour l'État d'une durée de détention de 7 ans, soit un taux de renouvellement de 14,3 % par an. Ce scénario permet d'atteindre 55 % de VFE dans le parc des collectivités territoriales en 2030 ;
- ◆ un scénario « volontariste vert » : le renouvellement de 14,3 % se traduit par le maintien du nombre de véhicules thermiques achetés annuellement (soit 6 357), et l'achat de VFE pour atteindre le taux de renouvellement de 7 ans. Ce scénario permet d'atteindre 87 % de VFE dans le parc des collectivités territoriales en 2030.

Graphique 8 : Besoins d'investissement annuels pour l'achat de véhicules des scénarios chiffrés par la mission



Source : Mission.

⁴⁰ France Stratégie, *Voiture électrique : à quel coût ?*, novembre 2022

L'entrée en vigueur du taux de 40 % de VFE dans le renouvellement des flottes conduit à augmenter les besoins d'investissement totaux en 2025 dans les scénarios conservateurs comme volontaristes. Les scénarios volontaristes prévoient une hausse des investissements dès 2023 du fait de l'augmentation du taux de renouvellement :

- ♦ l'investissement dans le renouvellement du parc de véhicules passerait de 219 M€ par an en 2022 à 235 M€ dans le scénario conservateur, 456 M€ dans le scénario volontariste, 520 M€ dans le scénario volontariste vert pour la période 2025-2030 ;
- ♦ les besoins supplémentaires sont limités à 16 M€ par an dans le scénario conservateur, et s'élèvent à 237 M€ dans le scénario volontariste, 302 M€ dans le scénario volontariste vert.

La mission ne retient pas le scénario conservateur, qui ne permet pas une réduction suffisante des émissions de GES liées aux véhicules utilisés par les collectivités territoriales. Le scénario « volontariste » implique une augmentation de l'achat de véhicules thermiques, et donc des investissements bruts des collectivités territoriales, même si les nouveaux véhicules thermiques sont moins émetteurs que les anciens. De plus, alors que tous les usages ne peuvent encore être couverts par l'électrique (trajets longue distance notamment), ce scénario intermédiaire paraît plus crédible que le scénario vert. **La mission retient donc un besoin d'investissements supplémentaires pour le verdissement des flottes de véhicules de 237 M€ par an.**

2.4. La mise aux normes de l'éclairage public représente un besoin supplémentaire d'investissement de 300 M€ par an

L'éclairage public est le deuxième poste de consommation énergétique, avec 12 % de la consommation, et 18 % des dépenses, pour un coût moyen de 9,7 € par habitant. Ce poids élevé dans les dépenses s'explique par le coût plus élevé de l'électricité par rapport aux énergies de chauffage (gaz, fioul). Les consommations liées à l'éclairage public ont baissé de 30 % entre 2012 et 2017, notamment grâce aux mesures de sobriété (extinction ou baisse d'intensité lumineuse) et de remplacement par des lampes plus performantes. Près de 70 % des communes conservent la responsabilité de la gestion de l'éclairage public⁴¹ et la gestion communale directe concerne 62 % des modes de gestion en 2019 (en diminution depuis 2000, où elle en représentait 71 %).

Différentes réglementations de niveau national⁴² et européen⁴³ s'appliquent dans un objectif de réduction des nuisances lumineuses et d'amélioration de la performance des lampes, interdisant notamment la commercialisation des lampes à vapeur de mercure haute pression.

L'institut I4CE estime à 1,1 Md€ le besoin annuel pour rénover l'ensemble du parc en dix ans, soit un triplement par rapport au montant évalué à 350 M€ d'investissements annuels.

⁴¹ Cour des comptes, Rapport public annuel 2021, Tome II, *La nécessaire optimisation de la gestion des éclairages publics*.

⁴² Arrêté du 27 décembre 2018 relatif à la prévention, à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses.

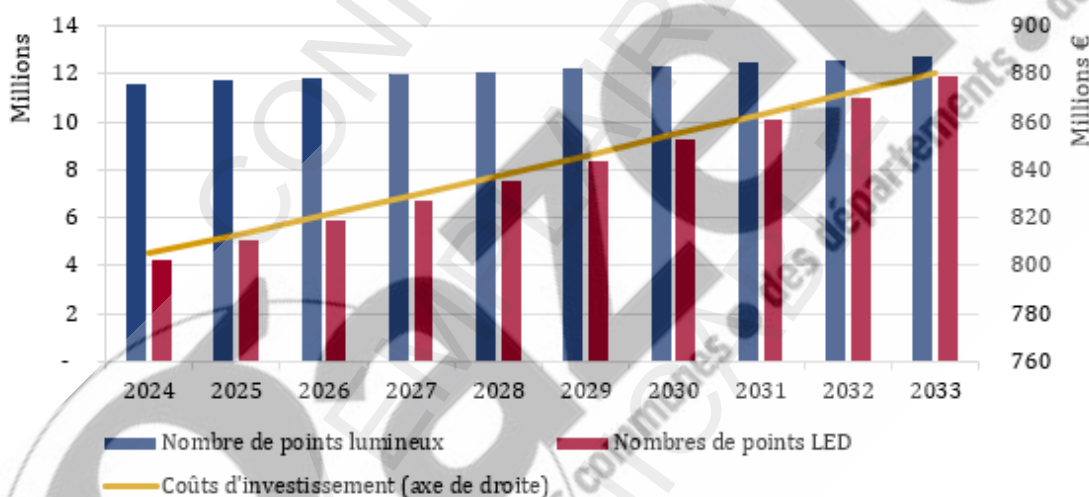
⁴³ Règlement CE du 18 mars 2009 relatif à l'« écoconception » des lampes.

Les données obtenues lors d'un entretien avec l'association française de l'éclairage (AFE) permettent d'estimer le coût de la rénovation d'un point lumineux à 1 000 € HT⁴⁴, incluant des travaux de mise à niveau du réseau électrique. Selon l'AFE, les ventes de luminaires actuelles sont de 8 % du parc d'éclairage dont 1 % lié à la croissance du parc. La mission a estimé à partir de ces données le besoin d'investissement des collectivités territoriales, à partir des hypothèses suivantes :

- ◆ le taux de remplacement se poursuit au rythme de 7 % par an ;
- ◆ la croissance du parc est uniquement en LED conformément à la réglementation ;
- ◆ 30 % du parc de 11 millions de points lumineux est déjà en LED.

Dix ans seront donc nécessaires pour rénover les 70 % restant du parc. Le besoin de renouvellement peut donc être estimé à 7,7 Md€ pour dix ans avec un besoin annuel croissant de 805 M€ en 2024 à 880 M€ en 2032 (cf. graphique 9). La prise en compte de la croissance du parc dans le chiffrage aboutit à un montant de 8,6 Md€, soit un écart de 900 M€.

Graphique 9 : Coût annuel du renouvellement de l'éclairage public



Source : Mission.

L'examen de la comptabilité fonctionnelle des collectivités territoriales en 2022 fait apparaître le montant total de 524 M€ investis sur le poste éclairage public par les communes de plus de 3 500 habitants et leurs groupements. Si ces montants incluent les subventions d'équipement versées à d'autres entités, l'intitulé du poste est suffisamment précis pour considérer que l'ensemble des investissements concernent les points lumineux. La mission conclut que le besoin annuel moyen pour la période 2023-2030 s'élève à 305 M€.

⁴⁴ Coût intégrant la fourniture et la pose du point lumineux.

2.5. Les investissements supplémentaires nécessaires à l'atteinte des objectifs de recyclage pourraient s'élever à 250 M€ par an

En matière de déchets, les collectivités territoriales sont soumises à des obligations européennes et nationales :

- ♦ la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) de 2015 a posé comme principe que la **généralisation du tri à la source des biodéchets** rendrait à l'avenir non pertinent le prétraitement des déchets par traitement mécano-biologique (TMB). Ces installations voient donc leur utilité décroître⁴⁵ et devront être remplacées ;
- ♦ le paquet européen économie circulaire de 2018 fixe des objectifs européens à horizon 2035 :
 - **recycler 65 % des déchets municipaux** (55 % en 2025) et 70 % des emballages ;
 - **limiter à 10 % les déchets municipaux mis en décharge** ;
 - développer la collecte séparée et mettre en place le tri à la source des biodéchets pour tous les acteurs (publics, privés, ménages) à compter de début 2024.

Ces obligations pèsent principalement sur la collecte des déchets, et donc sur les coûts de fonctionnement, mais pourront également nécessiter des investissements, en particulier pour le tri à la source des biodéchets, qui implique l'installation de contenants de collecte séparée en ville, et de revoir l'organisation des installations de traitement des déchets pour assurer le tri et la valorisation des biodéchets (notamment plateformes de compostage et unités de méthanisation). Ainsi, selon la Cour des comptes, « l'augmentation continue de la dépense consacrée au traitement va se poursuivre avec les investissements de modernisation, de mise aux normes et de recherche d'une taille critique des équipements »⁴⁶. Une gestion efficace des déchets nécessite en effet des capacités techniques accrues afin d'améliorer les performances de recyclage, la recherche de débouchés et la valorisation de déchets.

Dans un rapport publié en 2020⁴⁷, la Commission européenne évaluait que l'atteinte par la France des objectifs européens de 2035 en matière de gestion des déchets ménagers nécessiterait des investissements estimés à 3,3 Md€ pour la période 2021-2027, dont environ 1,5 Md€ à la charge des collectivités territoriales, soit le niveau le plus élevé de l'Union européenne en valeur absolue. Le plan national de gestion des déchets de 2019 estimait que l'atteinte des objectifs de la LTECV et la mise en œuvre des orientations de la feuille de route pour une économie 100 % circulaire nécessiteraient de nouvelles capacités de traitement des déchets. Le « Plan de réduction et de valorisation des déchets 2025 » publié en 2016 évaluait ces besoins à 4,5 Md€ entre 2015 et 2025 pour la création de nouvelles capacités de traitement.

Les montants évoqués ci-dessus étant cohérents, et en l'absence de données plus précises permettant d'évaluer les besoins par type d'installation, **la mission retient le montant de 1,5 Md€ pour la période 2021-2027, soit 250 M€ par an**, à comparer avec le montant d'investissement en 2022 estimé à 1,6 Md€ pour l'ensemble des collectivités (hors communes de moins de 3 500 habitants, s'agissant de comptabilité fonctionnelle).

⁴⁵ Article L. 541-1 du code de l'environnement : « L'autorisation de nouvelles installations de tri mécano-biologiques, de l'augmentation de capacités d'installations existantes ou de leur modification notable est conditionnée au respect, par les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale, de la généralisation du tri à la source des biodéchets. À compter du 1^{er} janvier 2027, il est interdit d'utiliser la fraction fermentescible des déchets issus de ces installations dans la fabrication de compost. »

⁴⁶ Cour des comptes, 2023.

⁴⁷ Rapport 2020 pour la France : évaluation des progrès des réformes structurelles et résultats des bilans approfondis au titre du règlement UE n° 1176/2011.

Le **fonctionnement des services de gestion des déchets conduira à faire peser une partie des coûts d'investissements sur les habitants bénéficiaires du service**. La rénovation de l'unité de valorisation énergétique du syndicat de traitement de la région de Besançon⁴⁸ pour 58 M€ a ainsi entraîné une augmentation de 22 % du coût de traitement des ordures ménagères. Le syndicat de traitement de l'agglomération d'Annecy⁴⁹ estimait que la rénovation de son unité de valorisation énergétique pour 83 M€ se traduirait par une augmentation de l'ordre de 10 % des tarifs facturés à ses membres.

Enfin, la mise en place d'une économie circulaire décarbonée nécessiterait, outre des investissements de modernisation, une refonte de la répartition territoriale des installations de traitements des déchets, afin de rapprocher ceux-ci de leur lieu de production et de valorisation et de limiter l'empreinte carbone de leur transport. Ces besoins ne sont pas chiffrés.

⁴⁸ Rapport CRC Bourgogne-Franche-Comté, Sybert, janvier 2021

⁴⁹ Rapport CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Sila, juin 2021

3. La gestion de l'eau, la protection de la biodiversité et la lutte contre l'artificialisation pourraient coûter 4,6 Md€ supplémentaires par an

Les évaluations qui suivent ne concernent que les besoins supplémentaires d'investissements (contrairement aux développements de la partie 2 qui chiffreraient les besoins totaux, sans distinguer les réalisations existantes des besoins non financés).

3.1. La résilience des réseaux d'eau nécessite des investissements supplémentaires de 2,2 Md€ par an

Les documents de consultation pour l'élaboration d'une trajectoire de réchauffement climatique de référence présentent deux scénarios de réchauffement à +1°C et +3°C, qui ont tous deux des incidences sur les précipitations et le cycle de l'eau. Si l'évaluation de ces incidences reste délicate, le réchauffement devrait affecter la saisonnalité des précipitations (augmentation en hiver et baisse en été), augmenter les épisodes de sécheresse météorologique et affecter la recharge des nappes phréatiques, avec une intensité accrue de ces phénomènes dans le cas d'un réchauffement à +3°C. Le réchauffement climatique affectera donc le grand cycle de l'eau, c'est-à-dire le cycle naturel de l'eau de son évaporation à son retour dans les sols.

La mission s'est toutefois concentrée sur les besoins d'investissements des collectivités territoriales sur le petit cycle de l'eau, de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement, dont il conviendra d'assurer la résilience face à ces phénomènes climatiques.

Cette résilience n'atteint aujourd'hui pas un niveau satisfaisant sur tout le territoire, certains réseaux d'eau ayant déjà des taux de perte élevés et des difficultés à assurer l'approvisionnement en eau potable toute l'année. Le Haut conseil pour le climat⁵⁰ évalue à plus de 2 000 le nombre de communes proches de la rupture de service ou ayant mis en place une mesure de gestion dérogatoire, et 7 communes qui ont connu une rupture d'approvisionnement de plusieurs jours.

Pour faire face à ces difficultés, la loi impose aux communes des obligations d'entretien et de programmation de travaux d'amélioration de leurs équipements. La loi climat et résilience d'août 2021 prévoit ainsi à son article 59⁵¹ que, d'ici au 31 décembre 2024, le schéma de distribution d'eau potable élaboré par les communes compétentes en matière de distribution d'eau potable comprenne un diagnostic des ouvrages et équipements, mais également « *un programme d'actions chiffrées et hiérarchisées visant à améliorer l'état et le fonctionnement de ces ouvrages et équipements* ». Lorsque le rendement du réseau est inférieur au taux de 80 % fixé par le décret « fuites » de 2012, un plan d'action comportant un projet de programme pluriannuel de travaux d'amélioration du réseau est élaboré. Si l'atteinte d'un rendement de 100 % « *est irréaliste et ne doit ainsi pas être un objectif en soi* »⁵², l'observatoire SISPEA estime que de nombreuses collectivités peuvent viser un taux de 80 % à 90 %, en améliorant leur gestion patrimoniale, le suivi du réseau, ainsi que le renouvellement des conduites.

⁵⁰ Haut conseil pour le climat, *Rapport annuel 2023*, juin 2023.

⁵¹ Codifié à l'article L. 2224-7-1 du CGCT.

⁵² Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, *Panorama des services et de leur performance en 2021*.

Plusieurs études ont cherché à évaluer le besoin d'investissements dans les réseaux d'eau pour les années à venir. **Une étude pilotée en 2018-2019 par l'OFB⁵³ faisait le constat d'un investissement annuel insuffisant, ne permettant pas d'assurer le renouvellement durable du patrimoine.** En effet, pour la période 2013-2016, les besoins annuels de renouvellement du patrimoine des services publics d'eau et d'assainissement étaient estimés entre 6,4 et 10,9 Md€, alors que les investissements de renouvellement annuel s'élevaient à 6,1 Md€, soit un déficit de financement de 0,3 Md€ à 4,8 Md€ par an. Le décalage est plus marqué pour les services d'eau potable :

- ◆ entre 2,9 et 4,9 Md€ par an seraient nécessaires pour les réseaux d'eau potable alors que le renouvellement effectif annuel est de 2,5 Md€ ;
- ◆ entre 3,5 et 6 Md€ par an seraient nécessaires pour l'assainissement collectif alors que le renouvellement effectif annuel est de 3,6 Md€.

L'étude de l'UIE de 2022, fait quant à elle fait état d'un déficit annuel d'investissement de 4,6 Md€ pour le patrimoine de l'eau, incluant la gestion des eaux pluviales et le traitement des micropolluants⁵⁴. L'application du principe « *l'eau paie l'eau* » ferait peser sur les usagers un coût estimé à 15 à 45 € sur la facture annuelle d'eau potable. S'agissant de l'eau potable et de l'assainissement, le déficit est estimé à :

- ◆ 1 à 3 Md€ par an pour l'eau potable ;
- ◆ 0,5 à 2 Md€ par an pour l'assainissement collectif.

Dans son étude sur les infrastructures, le cabinet Carbone 4 évalue deux scénarios d'investissement dans les réseaux d'eau et d'assainissement :

- ◆ **le respect du taux de fuite de 15 % fixé par le décret de 2012 pris à la suite du Grenelle de l'environnement coûterait 360 M€ supplémentaires par an**, et implique :
 - de rénover 1 100 km de canalisations d'eau potable supplémentaires annuellement, pour un coût supplémentaire évalué à 250 M€ par an ;
 - de rénover 500 km de canalisations d'eaux usées supplémentaires par an pour un coût supplémentaire évalué à 110 M€ par an ;
- ◆ **l'accélération du renouvellement des canalisations, pour les renouveler une fois vétustes (i.e. tous les 80 ans et non tous les 160 ans comme c'est le cas aujourd'hui), soit un coût total de 2 200 Md€, réparti entre :**
 - 1,5 Md€ par an pour renouveler 6 800 km supplémentaires de canalisations d'eau potable ;
 - 650 M€ par an pour renouveler 3 000 km supplémentaires de canalisation d'eaux usées.

La validité de chiffres agrégés au niveau national est cependant contestable car une approche globale ne permet en effet pas de prendre en compte⁵⁵ :

- ◆ la **diversité des situations territoriales**, qui fait fortement varier les coûts unitaires de pose ;
- ◆ la **diversité des réseaux**, s'agissant de leur ancienneté, des moyens consacrés à leur entretien dans le temps, des matériaux utilisés, etc.

⁵³ Étude *Récupération des coûts*, menée par les bureaux d'études Ireedd et Espelia entre 2018 et 2019.

⁵⁴ UIE, *Patrimoine eau potable, assainissement collectif, eaux pluviales en France*, octobre 2022.

⁵⁵ Voir Armines, *Gestion patrimoniale des réseaux d'eau et d'assainissement en France*, juin 2019.

La mission estime cependant que les chiffrages présentent des ordres de grandeur cohérents, qui permettent de faire une estimation du besoin pour les années à venir. Le seul respect du décret de 2012 ne paraît pas de nature à sécuriser la disponibilité de la ressource en eau à moyen terme (cf. 4.3), la **mission retient donc le besoin annuel d'investissement supplémentaire de 2,2 Md€ du deuxième scénario détaillé par Carbone 4**. Il convient de souligner que ce chiffrage est déjà intégré dans le besoin théorique de renouvellement du patrimoine des collectivités calculé dans la partie 1.1.

Le montant élevé des investissements nécessaires pour améliorer la qualité des réseaux a conduit le législateur à élargir, dans le cadre de la loi 3DS⁵⁶, la possibilité, pour les EPCI compétents, de mobiliser leur budget principal pour financer les budgets annexes eau et assainissement dans les deux cas suivants :

- ♦ lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;
- ♦ pendant la période d'harmonisation des tarifications de l'eau et de l'assainissement après la prise de compétence par l'EPCI.

3.2. Le coût pour les collectivités territoriales du recyclage des friches afin de lutter contre l'artificialisation pourrait s'élever à 2,4 Md€ par an

L'urbanisme et l'aménagement du territoire ont des effets de long terme sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) et la vulnérabilité au changement climatique, par leur impact sur le stockage de carbone dans les sols, les typologies d'habitat et les modalités de déplacement. En France, environ 20 000 à 30 000 hectares sont artificialisés chaque année, à destination de l'habitat (63 %), suivi par l'activité économique (23 %), et les infrastructures routières et ferroviaires (8 %) (cf. 5.1.3).

La SNBC inscrit la France dans une trajectoire de zéro artificialisation nette, et retient deux types de mesures à prendre à cet effet :

- ♦ renforcer les pôles urbains et les zones déjà urbanisées (soutien aux centres-villes, rénovation des bâtiments) et développer des formes urbaines résilientes aux effets du changement climatique ;
- ♦ mettre fin au mitage et à la dégradation des espaces agricoles, naturels et forestiers et limiter, voire mettre un terme à l'assèchement des zones humides ; favoriser le développement des énergies renouvelables dans les espaces sur lesquels leur impact sur les sols sera limité.

L'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) à horizon 2050 a été posé par la loi « climat et résilience » de 2021, qui impose à chaque région de fixer, par le biais de son document de planification (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)), un objectif de réduction de l'artificialisation d'au moins 50 % d'ici à 2031 puis des objectifs décennaux successifs, jusqu'à atteindre le ZAN en 2050. Il revient au bloc communal de mettre en œuvre ces orientations, via les documents d'urbanisme.

La lutte contre l'artificialisation peut avoir deux effets en sens contraire sur les investissements des collectivités territoriales :

- ♦ diminuer leurs investissements, notamment de voiries et réseaux, en limitant l'étalement urbain (cf. 5.1.3) ;

⁵⁶ Article L. 2224-2 du CGCT.

- ◆ augmenter les investissements pour :
 - densifier les zones urbanisées (conversion de friches, rénovation de bâtiments) ;
 - réduire l’empreinte des sols artificialisés par des techniques de constructions et de gestion des sols adaptées ;
 - renaturer des friches afin de rétablir la structure et le bon fonctionnement de l’écosystème concerné.

Une partie des coûts supplémentaires listés ci-dessus pourra, selon des conditions à définir par la loi, être prise en charge par le secteur privé, notamment s’agissant de la conversion de friches industrielles, ou de mesures de compensation de l’artificialisation.

Le cabinet Carbone 4 a évalué les besoins d’investissements associés aux différentes actions de renaturation. Le chiffrage réalisé par Carbone 4 n’identifie pas l’acteur, qu’il soit public ou privé en charge de ce financement, la mission a donc identifié la part des collectivités dans les différents secteurs d’action concernés. Six types d’actions de renaturation concernent pour tout ou partie les collectivités territoriales (cf. tableau 6) :

- ◆ **recyclage des friches** : la mission a estimé la part que pourraient prendre les collectivités territoriales (principalement le bloc communal) au financement de ces coûts à 50 %⁵⁷. À partir d’un coût unitaire évalué à 925 000 €/ha⁵⁸, l’étude de Carbone 4 évalue le coût total selon deux scénarios :
 - dans le scénario pro-techno, environ 95 % des friches industrielles actuellement recensées sont recyclées à horizon 2050, soit 11 000 ha à horizon 2030. Le montant de dépenses associées a été estimé à 55 Md€ sur la période, soit 5,5 Md€/an. Ces montants diminuent dans les années suivantes, pour atteindre 3,5 Md€/an en moyenne sur la période 2020-2050 ;
 - dans le scénario « sobriété », environ 70 % des friches industrielles actuellement recensées sont recyclées à horizon 2050 (soit 10 000 ha d’ici à 2030). Le montant de dépenses associées a été estimé à 46,1 Md€ sur la période, soit 4,6 Md€/an. Ces montants diminuent dans les années suivantes, pour atteindre 2,6 Md€/an en moyenne sur la période 2020-2050 ;
- ◆ **désartificialisation** : les deux scénarios anticipent des dépenses nulles ou faibles jusqu’en 2030, la majeure partie des travaux ayant lieu après 2030 ;
- ◆ **réduction de l’impact des sols artificialisés** : les technologies sont émergentes, ce qui rend impossible un chiffrage précis ;
- ◆ **restauration des cours d’eau** : le coût est évalué à 19 Md€ par Carbone 4, sans qu’il soit possible d’identifier la part des collectivités.
- ◆ **plantation d’arbres en milieu forestier** : le besoin est estimé à 43 300 hectares par an quel que soit le scénario, soit 1,3 million d’hectares (Mha) entre 2020 et 2050 ce qui permet de répondre aux objectifs de la SNBC (0,8 Mha) et de compenser les pertes de forêt liée au changement climatique estimées par l’ONF⁵⁹ (0,5 Mha), pour un coût de 100 M€ par an, soit 1,1 Md€ sur la période 2020-2030. Les communes possédant 16 % de la forêt nationale, le coût pour les collectivités territoriales est estimé à 173 M€ ;

⁵⁷ Cette proportion correspond au pourcentage de collectivités bénéficiaires des trois premiers appels à projets du fonds friches.

⁵⁸ France Stratégie estimait en 2019 entre 900 000 € et 3 250 000 € par hectare le coût « de la renaturation d’un sol artificialisé après dépollution, désimperméabilisation et construction d’un technosol ». *Source* : France Stratégie, *Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?*, juillet 2019.

⁵⁹ Estimation de l’ONF : <https://www.onf.fr/onf/+ /7a2::lonf-prepare-lavenir-des-forets-publiques.html>.

- ♦ **renaturation des autres milieux** : cette renaturation est effectuée en compensation de l'artificialisation due au développement d'infrastructures estimé par ailleurs par Carbone 4 (pistes cyclables, ferroviaire, énergies renouvelables). La possibilité d'une « compensation » pour l'artificialisation des sols n'est pas établie scientifiquement, il convient donc de respecter la séquence éviter – réduire – compenser, et de limiter la compensation à des surfaces sans alternative viable. Afin de prendre en compte cette incertitude, Carbone 4 recourt à un ratio de compensation de 2, signifiant que deux hectares de terres désartificialisés permettent de compenser un hectare artificialisé. La mission retient pour le calcul de la part des collectivités territoriales une part proportionnelle à leur part dans le développement des infrastructures concernées par la compensation, soit 100 % pour les pistes cyclables, 70 % pour les infrastructures dans le scénario sobriété et 30 % dans le scénario pro-techno⁶⁰, et une part nulle pour les énergies renouvelables⁶¹. Les deux scénarios divergent sur les besoins d'investissement :
 - dans le scénario pro-techno, 113 000 ha de milieux naturels sont restaurés entre 2020 et 2050, dont 32 000 ha entre 2020 et 2030 pour un coût total de 357 M€, dont 117 M€ à la charge des collectivités territoriales ;
 - dans le scénario sobriété, 103 000 ha sont restaurés entre 2020 et 2050, dont 52 000 ha entre 2020 et 2030 pour un coût total de 577 M€, dont 246 M€ à la charge des collectivités territoriales.

Le principal poste de dépenses identifié pour les collectivités territoriales pour la période 2020-2030 est ainsi le recyclage des friches (entre 23,05 Md€ et 27,56 Md€ sur la période, soit de 2,31 Md€/an à 2,76 Md€/an).

Tableau 6 : Coûts de la renaturation pour les collectivités territoriales pour la période 2020-2030 (en Md€)

Action	Coût total		Coût pour les collectivités territoriales		Coût annuel pour les collectivités territoriales	
	Pro-techno	Sobriété	Pro-techno	Sobriété	Pro-techno	Sobriété
Recyclage de friches	55,11	46,10	27,56	23,05	2,76	2,31
Restauration des cours d'eau	19,00	19,00	-	-	-	-
Restauration d'autres milieux naturels	0,36	0,58	0,12	0,25	0,01	0,03
Plantation d'arbres en forêt	1,08	1,08	0,17	0,17	0,02	0,02
Total	81,59	72,80	33,77	29,26	2,78	2,33

Source : Carbone 4, *Le rôle des infrastructures dans la transition bas-carbone et l'adaptation au changement climatique de la France, 2022 ; mission.*

⁶⁰ Le scénario pro-techno prévoit principalement le développement de grands projets, pour lesquels la part des collectivités territoriales est plus faible, le scénario sobriété prévoit quant à lui des lignes à faible trafic, portées principalement par les collectivités territoriales.

⁶¹ Selon le registre national des installations de production et de stockage d'électricité, au 31 janvier 2022, 7 % des installations de producteurs autres qu'EDF, Enedis et RTE sont des régies, ce qui permet de considérer que leur part dans l'artificialisation liée aux installations d'énergie renouvelable est nulle.

3.3. Les besoins supplémentaires de protection de la biodiversité ne peuvent être chiffrés

En 2020, 2,6 Md€ ont été dépensés pour la protection de la biodiversité et des paysages en France⁶². La dépense totale est en baisse de 3,0 % en euros courants par rapport à 2019. Les dépenses en faveur de la biodiversité sont financées par les collectivités locales à hauteur de 36 % (mais celles-ci portent 44 % du montant des projets grâce aux subventions de l'État et des agences de l'eau notamment). Les projets financés par les collectivités territoriales concernent :

- ◆ la gestion des espaces protégés pour 392 M€ ;
- ◆ la protection du patrimoine naturel pour 383 M€ ;
- ◆ la réhabilitation des milieux aquatiques pour 351 M€.

La dépense de protection de la biodiversité est constituée à 34 % de dépenses d'investissements pour 871 M€, en baisse de 6,8 % par rapport à 2019, notamment dans le domaine de la réhabilitation des milieux naturels. Ces dépenses d'investissement comprennent notamment :

- ◆ la construction d'aménagements en faveur de la biodiversité (construction de passages à faune) ;
- ◆ les acquisitions de terrains (en vue de la protection de la flore et de la faune qu'ils abritent) ;
- ◆ les opérations de restauration de sites (réhabilitation de carrières après exploitation, restauration des milieux aquatiques, etc.).

Sans information supplémentaires sur la nature des dépenses relevant des collectivités territoriales, la mission considère qu'elles investissent annuellement 309 M€, soit 36 % des investissements totaux.

La stratégie nationale pour la biodiversité 2030 en cours de finalisation s'articule selon quatre axes :

- ◆ réduire les pressions qui s'exercent sur la biodiversité ;
- ◆ restaurer la biodiversité dégradée partout où c'est possible ;
- ◆ mobiliser tous les acteurs ;
- ◆ garantir les moyens d'atteindre ces ambitions.

Le rôle des collectivités territoriales est l'objet d'une mesure particulière du troisième axe (mesure 29 dans les documents de consultation de juillet 2023), sans que ne soit précisé le budget attendu de leur part. **La mission n'a donc pas été en mesure de chiffrer les besoins d'investissement de protection de la biodiversité, en dehors de ceux chiffrés dans la partie 3.2.**

⁶² SDES, La dépense de protection de la biodiversité et des paysages en 2020, 2023.

4. Les coûts d'adaptation au changement climatique doivent être mieux documentés, mais des investissements supplémentaires à hauteur d'1 Md€ par an peuvent déjà être évalués

La France est déjà témoin de phénomènes climatiques exceptionnels dus au changement climatique (épisodes de sécheresse prolongée, incendies, gel tardif, inondations, etc.), et les scientifiques s'accordent sur le risque de multiplication de tels phénomènes dans les prochaines années. Le rapport Pisani-Mahfouz liste, à partir du sixième rapport du groupe international d'experts sur le climat (GIEC), les principaux risques du changement climatique pour la France, qui concernent la santé publique, la baisse des rendements agricoles, et l'augmentation des inondations et de leurs impacts.

Les risques agricoles ne relèvent pas des compétences d'investissement des collectivités territoriales, et ne sont pas intégrés dans le chiffrage proposé ci-dessous.

4.1. L'évaluation des coûts d'adaptation est complexe et parcellaire

Les coûts économiques et sociaux de l'adaptation sont aujourd'hui insuffisamment documentés, mais devraient rendre nécessaire la mise en œuvre par les collectivités territoriales des mesures d'adaptation, différentes selon les territoires⁶³. Ces mesures d'adaptation concernent tous les secteurs d'investissement des collectivités territoriales et sont à mettre en œuvre pour tous les investissements à venir, dès l'élaboration du projet afin d'éviter les coûts liés à une adaptation postérieure à la mise en service.

Si une trajectoire de réchauffement a été établie, elle n'est pas accompagnée à ce stade d'une stratégie d'adaptation définie au niveau national. Il n'est pas possible de chiffrer les coûts de l'adaptation de façon aussi précise que les besoins d'atténuation. D'une part, les vulnérabilités de chaque secteur ne sont pas encore établies avec certitude, et les options d'adaptation disponibles sont mal connues. D'autre part, une stratégie d'adaptation doit non seulement définir les mesures jugées prioritaires, mais également le niveau de risque acceptable pour la population, et l'évolution de ce niveau de risque au cours du temps. Ainsi, s'agissant des bâtiments, il s'agira de déterminer l'acceptabilité d'un niveau donné de température selon la saison, ou pour les infrastructures de transport l'acceptabilité de voir certaines infrastructures impraticables une partie de l'année du fait des événements météorologiques (inondations, canicule, etc.).

Par ailleurs, pour un même niveau de risque, différentes mesures peuvent être envisagées. Si une infrastructure se dégrade deux fois plus vite du fait du changement climatique, et que le choix est fait de garder un niveau de service équivalent dans le temps, il est possible de renouveler deux fois plus fréquemment l'infrastructure ou bien de revoir complètement sa conception pour augmenter sa durée de vie. Chaque choix emporte des coûts qui peuvent diverger, sans qu'il soit possible à l'heure actuelle de les estimer avec précision.

⁶³ Voir notamment IGEDD, *Mission de parangonnage sur les politiques d'adaptation au changement climatique*, 2023.

Il est toutefois possible de distinguer dans les mesures d'adaptation, entre celles qui seront coûteuses pour les finances publiques locales, et celles qui se feront à coût de travaux constant ou en faible hausse par rapport à un projet sans adaptation, moyennant des moyens d'ingénierie adaptés dans la conception du projet. C'est notamment le cas pour la rénovation des bâtiments, les entretiens conduits par la mission permettent de considérer que le coût d'investissement supplémentaire lié aux mesures d'adaptation (confort d'été en particulier) peut être faible dès lors qu'il a été pris en compte au stade de la conception du bâtiment. C'est également le retour d'expérience de cinq démarches territoriales examinées par I4CE⁶⁴. L'adaptation est alors plus un enjeu de compétences mobilisées autour du projet (et donc de coût de fonctionnement) que de coût d'investissement.

4.2. I4CE a chiffré à 2,3 Md€ les mesures d'adaptation « sans regret » à prendre dès que possible au niveau national

Dans une étude de juin 2022, I4CE⁶⁵ liste onze chantiers d'adaptation « sans regret » à lancer en France pour un surcoût annuel total par rapport à l'existant estimé à 2,3 Md€ (cf. tableau 18). Sur ces onze chantiers, huit entraîneront des investissements de la part des collectivités⁶⁶, en lien avec l'État, pour un montant de 1,9 Md€. Ces chiffrages sont réalisés à niveau de risque acceptable constant et constituent dès lors des ordres de grandeur qui ne tiennent pas compte d'éventuels choix politiques plus ambitieux.

Tableau 7 : Mesures d'adaptation au changement climatique listées par I4CE

Chantier / mesure	Budget actuel	Budget annuel supplémentaire nécessaire (M€/an)	Acteurs identifiés
Piloter et animer les politiques d'adaptation aux niveaux national, régional et local	0	126	État et ses opérateurs, collectivités territoriales
Protéger durablement la ressource en eau	non chiffré (n.c.)	300	Agences de l'eau
Anticiper et prévenir les effets du changement climatique sur la santé	-	3	État et Santé Publique France
Renforcer les politiques de sécurité civile pour suivre une extension des risques	5 160 M€/an	115	État et ses opérateurs, services départementaux d'incendie et de secours
Pérenniser le niveau de prévention des risques naturels	439 M€/an (dont 204 M€ au titre de la taxe GEMAPI)	125	État et collectivités territoriales
Repenser les villes pour lutter contre l'effet d'îlot de chaleur urbain	500 M€ (programme renaturation)	518	État et ses opérateurs, collectivités territoriales
Tenir compte du climat futur lors de la construction et rénovation de bâtiments	n.c.	531	État et ses opérateurs, collectivités territoriales

⁶⁴ I4CE,et Ramboll, « Défis rencontrés par cinq démarches territoriales qui cherchent à être à la hauteur des enjeux d'adaptation », 2022.

⁶⁵ I4CE, *Se donner les moyens de s'adapter aux conséquences du changement climatique en France : de combien parle-t-on ?* juin 2022.

⁶⁶ Le chantier d'adaptation « pilotage et animation » consistant uniquement en des recrutements supplémentaires au niveau national et territorial, sans dépense d'investissement.

Chantier / mesure	Budget actuel	Budget annuel supplémentaire nécessaire (M€/an)	Acteurs identifiés
Garantir la résilience des réseaux et infrastructures d'importance vitale (eau, transport, énergie)	26 500 M€/an	342	État et gestionnaires d'infrastructures (dont collectivités territoriales)
Accompagner la recomposition des territoires littoraux face à la montée du niveau de la mer	<5 M€	165	État et collectivités territoriales
Agir pour des forêts résilientes	500 M€ (plan de relance et France 2030)	25	État et acteurs de la filière forêt-bois (dont collectivités territoriales)
Accompagner la diversification et la transition des économies de montagne	331 M€ sur deux ans	92	État et ses opérateurs, collectivités territoriales
Total	28 275	2 342	-

Source : I4CE, Se donner les moyens de s'adapter aux conséquences du changement climatique en France : de combien parle-t-on ? juin 2022, mission. Note de lecture : GEMAPI : gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

4.3. La vulnérabilité des infrastructures est partiellement documentée, et suggère des coûts d'adaptation préventifs de 800 M€ par an

France Stratégie estimait en 2022 que « *la quantification des effets socioéconomiques du changement climatique, notamment sur les infrastructures, est complexe et encore parcellaire* ». La multiplication des aléas climatiques aura toutefois un impact financier sur les coûts d'investissement et d'entretien des infrastructures de transport⁶⁷. Le rapport Pisani-Mahfouz constatait également le caractère limité et non exhaustif des évaluations effectuées.

Le cabinet Carbone 4 a mené à partir d'un échantillon d'infrastructures une évaluation des besoins d'investissement de réparation et de prévention des risques liés au changement climatique⁶⁸. Un score de risque climatique est attribué à chaque infrastructure de l'échantillon : l'évolution de ce score dans le futur permet d'identifier les infrastructures les plus vulnérables et de chiffrer les besoins d'investissements curatifs (visant à réparer les dommages liés aux aléas climatiques) et préventifs. Sur la période 2020-2035, Carbone 4 n'identifie que des investissements préventifs, dans les secteurs suivants :

- ♦ ouvrages d'art : besoin évalué à 12 Md€, soit 800 M€ par an ;
- ♦ autres infrastructures de transport : ports pour 200 M€, aéroports pour 8 M€ ;
- ♦ réseaux d'eau : 11 Md€, soit 733 M€ par an (cf. 3.1) ;
- ♦ les réseaux électriques pour 800 M€ soit 53 M€ par an.

Hors gestion des réseaux d'eau traités précédemment, **les besoins pour les collectivités peuvent donc être évalués à 784 M€ pour les ouvrages d'art**, le réseau routier détenu par les collectivités territoriales représentant 98 % du réseau total.

⁶⁷ COACCH, *The Economic Cost of Climate Change in Europe : Synthesis Report on State of Knowledge and Key Research Gaps*, dirigé par Watkiss P., Troeltzsch J. et McGlade K., mai 2018.

⁶⁸ Carbone 4, *Le rôle des infrastructures dans la transition bas-carbone et l'adaptation au changement climatique de la France*, 2022.

Les besoins des autres secteurs analysés (routes, infrastructures ferroviaires) n'ont pas été chiffrés par Carbone 4 en l'absence de données. S'agissant des stations de traitement des eaux, Carbone 4 n'identifie pas d'évolution du score de risque climatique selon les aléas futurs, mais admet que la méthodologie employée ne permet pas de prendre en compte les impacts des changements de débit dus à la perturbation du grand cycle de l'eau, qui pourraient notamment renchérir la dépollution de l'eau potable.

4.4. L'adaptation au changement climatique nécessite des moyens de protection face aux risques d'érosion, d'inondation et de sécheresse

Le cabinet Carbone 4 a cherché à estimer les coûts en infrastructures de protection face au risque d'érosion du littoral et d'inondations fluviales. Il évalue à 1,7 Md€ entre 2020 et 2100 le besoin pour les ouvrages littoraux, et également à 1,7 Md€ le besoin pour les digues fluviales.

Cette étude présente toutefois plusieurs limites, dont certaines sont détaillées par Carbone 4 :

- ♦ elle ne chiffre pas le besoin d'ouvrages supplémentaires sur les espaces côtiers ;
- ♦ le rehaussement des digues ne suffit pas à gérer le risque de submersion marine ou d'inondations fluviales : la gestion du risque nécessite de repenser l'aménagement du territoire.

De plus, cette étude ne prend pas en compte la dimension locale des politiques d'adaptation, qui permettra d'arbitrer entre plusieurs solutions selon leur acceptabilité (par exemple, le besoin de protection d'une route contre le risque d'inondation n'est pas le même si elle dessert quelques habitations ou un hôpital).

Enfin, la pertinence des ouvrages de protection en matière d'adaptation est questionnée par les scientifiques, qui estiment qu'ils peuvent dans certaines situations être contre-productifs. Le GIEC attire ainsi l'attention sur le risque de fausse sécurité induit par le rehaussement ou la construction de digues⁶⁹. L'union internationale pour la conservation de la nature (UICN), préconise en matière d'adaptation les « *solutions fondées sur la nature* » qui consistent à protéger et à restaurer des écosystèmes naturels, afin de s'appuyer sur leur fonctionnement pour faire face au changement climatique.

Au regard de ces difficultés méthodologiques, la mission ne retient pas de chiffrage des besoins d'investissement de protection face aux aléas climatiques.

4.5. Les collectivités devront prendre en compte les risques du réchauffement climatique dans leurs aménagements urbains et dans leur stratégie de développement territorial

L'étude du cabinet Carbone 4 précitée propose un chiffrage du coût de renaturation des villes, qui comprend notamment leur végétalisation, la trame verte urbaine, la gestion des îlots de chaleur. **Le coût annuel est estimé à 600 M€ pour la période 2020-2030, pour végétaliser 537 ha/an.** Les besoins décroissent ensuite pour un coût total estimé à 14 Md€ sur la période 2020-2050. La totalité de ce coût peut être imputé aux collectivités territoriales (en particulier au bloc communal). L'impact des scénarios sur le coût total de l'investissement est faible, mais visible au niveau local, selon la taille des villes :

- ♦ scénario « pro-techno » : la végétalisation des grandes villes où la population est très concentrée est centrale dans ce scénario ;

⁶⁹ GIEC, Climate change 2023 Synthesis Report, 2023.

Annexe IV

- ◆ scénario « sobriété » : les petites et moyennes villes se densifient, la végétalisation est donc plus diffuse grâce à la moindre concentration de la population dans les grandes villes.

L'adaptation au changement climatique nécessitera de repenser l'aménagement du territoire, et conduira certaines collectivités territoriales à repenser leur modèle de développement.

Le tourisme de montagne sera affecté par un choc négatif important qui affecter les finances des communes concernées, comme l'expose France Stratégie⁷⁰ :

- ◆ avec un niveau de réchauffement mondial de +2 °C, seules trois stations de ski pyrénéennes pourraient encore compter sur un enneigement naturel, et la moitié ne pourraient pas fonctionner selon les critères actuels d'exploitation, même à l'aide de neige artificielle ;
- ◆ à +4 °C, aucune station des Pyrénées ou des Alpes ne présenterait un enneigement naturel fiable.

Les communes littorales sont également concernées, comme le montre l'institut I4CE qui cite l'exemple de la ville de Lacanau (Landes) qui a élaboré quatre scénarios « souhaitables » d'adaptation pour des coûts allant de 44 M€ à 360 M€ (pour un scénario de lutte active par enrochement et différents scénarios de relocalisation du front de mer)⁷¹.

**

*

Le montant total des investissements pour la transition environnementale des collectivités territoriales peut ainsi être évalué à 20,9 Md€, répartis entre les trois axes suivants (cf. graphique 10) :

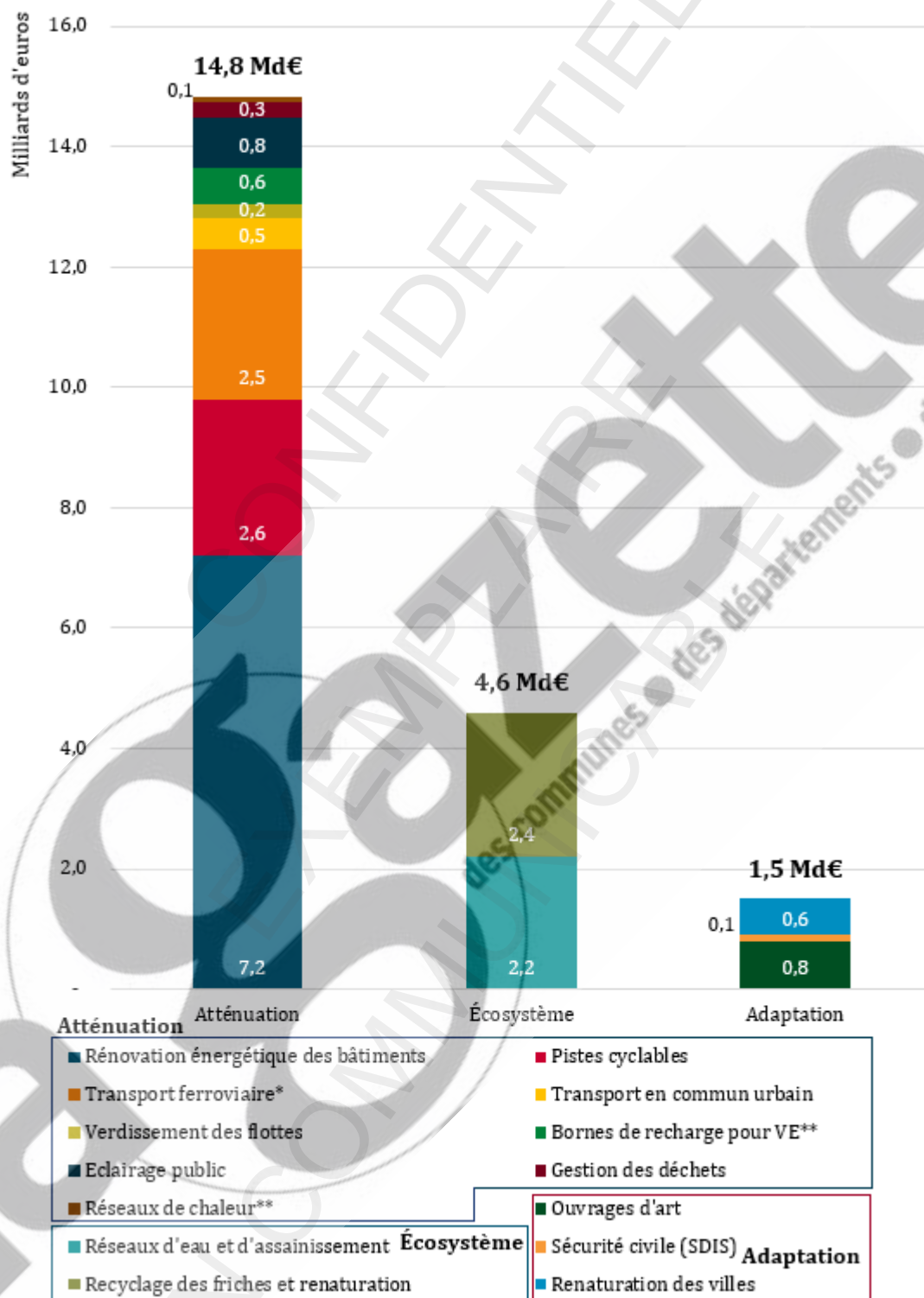
- ◆ atténuation du changement climatique et décarbonation des équipements publics locaux : 14,8 Md€ ;
- ◆ préservation de l'écosystème et résilience des réseaux d'eau : 4,6 Md€ ;
- ◆ adaptation au changement climatique : 1,5 Md€.

⁷⁰ France Stratégie, Rapport Pisani-Mahfouz, *Les incidences économiques de l'action pour le climat - Dommages et adaptation - Rapport thématique*, mai 2023.

⁷¹ I4CE, *Se donner les moyens de s'adapter aux conséquences du changement climatique en France : de combien parle-t-on ?*, juin 2022.

Annexe IV

Graphique 10 : Montant des investissements annuels des collectivités territoriales nécessaires à la transition environnementale d'ici à 2030



Source : Mission, I4CE.

Lecture : * la ligne transport ferroviaire inclut les infrastructures et le matériel. ** montants non chiffrés par la mission, tirés de l'étude I4CE.

5. Le financement de ces besoins pourrait être assumé en partie par une réorientation de certains investissements des collectivités territoriales

5.1. La connaissance des investissements défavorables à l'environnement des collectivités territoriales doit être améliorée

Créé pour le projet de loi de finances pour 2020, le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État (ou « budget vert ») présente l'impact environnemental des crédits budgétaires et des dépenses fiscales inscrites dans le PLF de l'année. Il a identifié environ 10 Md€ de dépenses défavorables à l'environnement ou « dépenses brunes » en 2023.

Les collectivités locales se saisissent également de cet outil, de façon autonome ou en lien avec les services de l'État, et une centaine de collectivités territoriales se sont à ce jour dotées ou travaillent à l'élaboration de budgets verts⁷². Cet outil, utile pour les financeurs, notamment bancaires, afin d'identifier les projets « verts » des collectivités territoriales, permet également d'identifier des dépenses « brunes » (défavorables pour l'environnement), qui pourraient être réduites ou verdies.

L'institut I4CE a publié un guide méthodologique pour l'évaluation environnementale des budgets des collectivités territoriales, qui cherche à qualifier selon la méthodologie du budget vert les dépenses des collectivités territoriales. Les dépenses identifiées comme brunes, pour les émissions de CO₂ associées ou leur caractère artificialisant sont :

- ◆ la construction de nouvelle voirie (hors pistes cyclables) ;
- ◆ la construction de bâtiments neufs dans des zones non construites ;
- ◆ l'achat de voitures thermiques.

I4CE estime difficile d'identifier comme brunes a priori d'autres types de dépenses, en l'absence de données plus fines sur les investissements concernés (consommation énergétique et énergie de chauffage notamment).

5.1.1. Les énergies fossiles représentaient 50 % de la consommation d'énergie des collectivités en 2017

Les dépenses d'énergie représentaient en 2021, 4,4 Md€ toutes collectivités locales confondues, soit une moyenne de 62 € par habitant (contre 53 euros par habitant en 2010, en progression moyenne annuelle de 2,1 %) ⁷³.

La consommation d'énergie des collectivités est destinée à trois usages principaux :

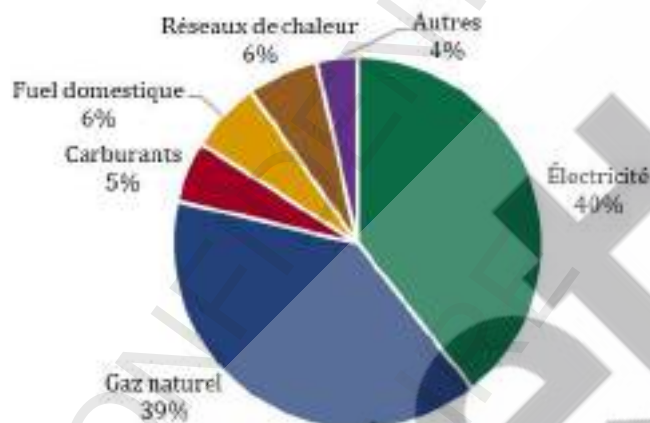
- ◆ les bâtiments : chauffage, éclairage, bureautique ;
- ◆ l'éclairage public ;
- ◆ le carburant des véhicules.

⁷² I4CE, Budgétisation verte, retour d'expérience des collectivités, octobre 2023 : « une centaine [de collectivités], de toutes tailles et de tous échelons, se sont lancées dans la démarche ou vont le faire, dont la quasi-totalité des conseils régionaux de France métropolitaine et au moins un tiers des communes ou intercommunalités de plus de 100 000 habitants. »

⁷³ La Banque Postale, Accès territoire n° 11, juin 2022.

En 2017, selon une étude de l'Ademe menée auprès de 1 250 collectivités territoriales du bloc communal, **les sources d'énergie principales du secteur communal sont l'électricité et le gaz, qui représentent 40 % de la consommation chacun**. Avec les carburants (5 %) et le fioul domestique (6 %), les énergies fossiles représentent 50 % de la consommation d'énergie du bloc communal (cf. graphique 19).

Graphique 11 : Mix énergétique du bloc communal en 2017



Source : Ademe, 2019.

S'agissant des usages, l'étude donne la répartition suivante :

- ◆ le patrimoine bâti est la principale source de consommation d'énergie du bloc communal, avec 78 % des consommations énergétiques, et cette consommation a augmenté de 2 % entre 2012 et 2017, passant de 360 kWh à 366 kWh par habitant, soit 32 € par habitant (voir annexe II, partie 1.2) ;
- ◆ l'éclairage public est la seconde source de consommation avec 12 % de la consommation, et 18 % des dépenses (cf. 2.4) ; les autres postes de consommation énergétique sont les carburants (7 % de la consommation, 9 % des dépenses), et l'eau et les déchets (3 % de la consommation, 4 % des dépenses).

5.1.2. Une baisse des consommations énergétiques de 15 % peut permettre une économie de 1 Md€ en fonctionnement

L'IGF⁷⁴ a chiffré à 1 Md€ par an l'économie pouvant être attendue d'une diminution de 15 % des consommations énergétiques des collectivités, toutes choses égales par ailleurs. Les investissements dans la rénovation thermique des bâtiments tout comme dans l'éclairage public concourent à la sobriété énergétique et génèrent donc des économies de fonctionnement, qui peuvent être réinvesties.

⁷⁴ Source : Rapport de l'IGF d'octobre 2023 relatif aux frais de personnel et aux achats et charges externes des collectivités.

Dans son étude sur les coûts de la rénovation énergétique pour les bâtiments de l'État, le Cerema évalue l'impact des rénovations sur la consommation d'énergie des bâtiments. Une matrice donne la consommation moyenne par type et destination de chaque bâtiment, estimée en 2022, et des coefficients de gain énergétique sont construits de la même façon que les coefficients de coût budgétaire. L'application de cette consommation moyenne au parc local initial, puis des coefficients de gain, permet d'évaluer la baisse de consommation permise par ces travaux à 17,1 % pour l'ensemble des bâtiments locaux, toutes choses égales par ailleurs. Étant donnée la part de chaque source d'énergie dans la consommation finale, **cette baisse de consommation permet une économie de 1,6 Md€ à horizon 2027**. Cette estimation est réalisée avec les prix de l'énergie constatés en 2023, et ne prend donc pas en compte les évolutions futures de ces prix.

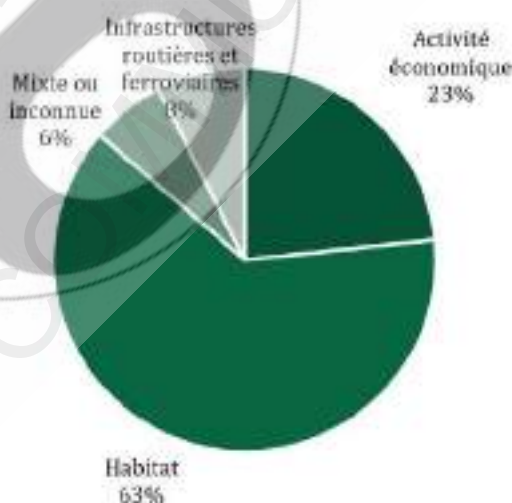
En particulier, s'agissant des carburants, France Stratégie a estimé à 1 200 € par an les économies permises par le remplacement d'une voiture thermique par une voiture électrique. Appliqué au scénario conservateur de verdissement des flottes de véhicules des collectivités territoriales, ce montant permet une **économie de 3 M€ dès 2024, et de 30 M€ en 2030, soit un montant cumulé de 128,5 M€**.

5.1.3. La régulation de l'étalement urbain peut réduire les besoins d'investissements des collectivités territoriales

L'atteinte du ZAN et la réduction de l'artificialisation d'au moins 50 % d'ici à 2031 induisent des coûts d'investissement, notamment de renaturation et de conversion de friches pour les collectivités territoriales (cf. 3.2), mais peuvent également permettre de réduire ou réorienter certains investissements.

D'une part, les investissements « artificialisants » des collectivités territoriales sont appelés à diminuer. **Les infrastructures routières et ferroviaires sont responsables de 8 % de l'artificialisation constatée entre 2009 et 2022**, les principaux facteurs d'artificialisation étant l'habitat (63 %) et l'activité économique (23 %) (cf. graphique 18). S'agissant de la voirie, la voirie communale est la plus dynamique : elle a cru de 12 % depuis 2005, alors que la voirie totale ne croissait que de 9,2 % (cf. tableau 8).

Graphique 12 : Destination des surfaces artificialisées entre 2009 et 2022



Source : Cerema, données d'analyse de la consommation d'espaces pour la période 2009-2022.

Tableau 8 : Évolution du kilométrage de voirie en France métropolitaine

Type de voirie	2005	2010	2015	2020	2005-2020
Réseau principal	20 892	21 147	21 232	20 820	-0,3 %
Voirie départementale	361 272	379 394	381 721	378 834	3,9 %
Voirie communale	608 683	649 577	686 164	704 999	12,4 %
Ensemble	990 847	1 050 118	1 078 395	1 091 767	9,2 %

Source : Chiffres clés Transport 2022, MTE, mission.

La quantification des coûts de l'étalement urbain pour les collectivités territoriales est l'objet d'études économiques anciennes, qui présentent des difficultés méthodologiques limitant la capacité à généraliser leurs résultats. Une étude menée en 2010 a cherché à dépasser ces difficultés mais ne parvient pas à conclure sur l'existence d'une causalité entre étalement urbain et coût pour les finances locales⁷⁵. **Les conséquences de l'étalement urbain sur les finances locales sont en effet ambivalentes :**

- ♦ il représente un coût de mise en place et maintenance des réseaux (eau, assainissement) et infrastructures (routes, transports), voire de services publics supplémentaires (écoles, crèches, équipements culturels et sportifs) ;
- ♦ il entraîne des recettes fiscales supplémentaires :
 - directement, par la taxe d'aménagement, qui peut être majorée par les communes et intercommunalités, selon un zonage établi par la collectivité, pour couvrir le coût d'équipements substantiels prévus ou réalisés⁷⁶. La taxe d'aménagement est affectée à la section d'investissement du budget des communes et EPCI, pour un montant de 1 154 M€ en 2020⁷⁷ ;
 - indirectement, par les impôts fonciers sur le bâti : une expertise scientifique collective de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA, devenu INRAE) et de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) conduite en 2017⁷⁸ estime ainsi que « la taxe foncière sur les terrains bâtis est une variable d'ajustement budgétaire ce qui se traduit, lorsqu'elle est décentralisée, par une planification foncière accommodante pour accroître les recettes, qui peut engendrer un surcroît de constructions nouvelles ».

Dans la perspective du ZAN, le coût de l'étalement urbain pourrait dépasser les bénéfices fiscaux attendus par les collectivités territoriales. En effet, un modèle de développement territorial, dans lequel l'étalement urbain financerait, par la fiscalité additionnelle, la densification des centres-villes et la renaturation des friches en compensation de cette artificialisation pourrait être compatible avec l'objectif législatif de ZAN. Toutefois, au regard des coûts de renaturation établis précédemment, et des coûts de construction d'infrastructures et services publics dans les zones nouvellement urbanisées, un tel modèle serait coûteux pour les finances locales.

⁷⁵ Les coûts de l'étalement urbain : urbanisation et comptes publics locaux, Sonia Guelton, Françoise Navarre, Revue Flux n° 2010/1.

⁷⁶ Article L. 331-15 du code de l'urbanisme.

⁷⁷ DGCL, 2021.

⁷⁸ INRAE-IFSTTAR, Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action, décembre 2017.

Ce modèle serait d'autant plus coûteux que la fiscalité actuelle ne compense pas pour la collectivité les coûts de l'étalement urbain. L'étude INRA-IFSTTAR précitée établit que « *le surcoût d'un arrivant est le plus souvent supporté par le contribuable moyen et non marginal [...] l'arrivant ne paye pas le coût complet de son arrivée, et l'allocation des investissements publics locaux est inefficace (poids élevé des coûts fixes pour de petits équipements)* ». C'est pourquoi le Sénat estimait dans un rapport de juin 2022⁷⁹ que le modèle économique du ZAN restait « *à construire* ».

Sans que la mission soit en mesure de chiffrer les économies liées à une diminution de l'étalement urbain, sa régulation devrait permettre aux collectivités territoriales de conserver des marges de manœuvres pour financer les besoins d'investissement dans la transition environnementale listés ci-dessus.

5.2. La transition numérique permettra d'optimiser l'occupation des locaux administratifs

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

En considérant que les 18,8 Md€ d'investissements de 2022 dans les bâtiments des collectivités territoriales (cf. partie 2.2.2.1) sont répartis proportionnellement aux surfaces pour chaque niveau de collectivité, l'investissement moyen au m² varie de 19 € pour les régions à 94 € pour le bloc communal, soit une moyenne de 78 €/m².

Tableau 9 : Dépenses d'investissement moyenne au m² par niveau de collectivité

Collectivité	Dépenses d'investissement (M€)	Surfaces (Mm ²)	Dépenses en €/m ²
Bloc communal	14 132	150	94
Syndicats	1 271	n.d.	n.d.
Départements	2 620	50	52
Régions	818	43	19
Total	18 841	243	78

Source : Mission.

En appliquant ces montants aux surfaces connues de bâtiments administratifs, la mission estime à 500 M€ les économies rendues possibles par une baisse de 10 % de la surface du bâti administratif (cf. tableau 10).

Tableau 10 : Economies estimées pour une baisse de 10 % de la surface administrative

Collectivité	Surfaces administratives (Mm ²)	Dépenses d'investissement bâtiments administratifs (M€)	Economies (M€)
Bloc communal	50	4 711	471
Départements	6	314	31
Régions	1	19	2

⁷⁹ Sénat, *Les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette*, 29 juin 2022

Annexe IV

Collectivité	Surfaces administratives (Mm ²)	Dépenses d'investissement bâtiments administratifs (M€)	Economies (M€)
Total	57	5 044	504

Source : Mission.

5.3. Certaines collectivités ont pu réaliser des mauvais investissements qui grèvent leur situation financière ou demanderont de nouveaux investissements avant d'avoir amorti l'existant

L'insuffisante prise en compte des coûts de fonctionnement induits dans la décision d'investissement, ou l'inadaptation de l'équipement aux besoins effectifs du territoire conduit les collectivités à des investissements qu'elles ne peuvent exploiter ou dont les coûts de fonctionnement excessifs pèsent sur leur budget. C'est par exemple le cas des infrastructures sportives comme les piscines ou patinoires : le coût de fonctionnement élevé, en particulier les charges d'énergie, a conduit plusieurs collectivités à fermer leurs patinoires ces dernières années (comme la commune d'Issoudun). D'une façon générale, la Cour des comptes constatait en 2018⁸⁰ qu'« aucune piscine ni aucun centre aquatique public examiné dans le cadre de l'enquête ne présent[ait] un résultat d'exploitation équilibré ou excédentaire ». Une réflexion préalable plus poussée sur les dépenses induites et sur l'analyse précise du besoin (cf. annexe III), mais également sur la mutualisation de ces équipements avec le reste du territoire est nécessaire pour limiter le poids de ces équipements pour les finances des collectivités les gérant, et donc garantir leurs marges de manœuvre financières pour faire face aux besoins futurs.

Les collectivités ont également pu investir dans des technologies inadaptées. C'est le cas, dans le domaine des déchets, concernant le traitement mécano-biologique (TMB) des déchets⁸¹. Les lois relatives à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015, qui généralise le tri à la source des biodéchets, et anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC) du 10 février 2020, qui interdit d'utiliser la fraction fermentescible des déchets issus des installations de TMB dans la fabrication de compost à partir de 2027, rendent obsolètes ces installations. La Cour des comptes rapporte ainsi que plusieurs syndicats mixtes ayant investi dans ce procédé se trouvent contraints de réviser leur stratégie industrielle⁸².

Enfin, les enjeux de maladaptation climatique émergent au sujet des investissements pour qualifier l'absence de prise en compte du climat futur dans les investissements réalisés aujourd'hui. Il s'agit par exemple de la non prise en compte du confort d'été dans la construction ou rénovation d'un bâtiment, en particulier scolaire s'agissant d'investissement public ou de l'absence de végétalisation et/ou de réflexion sur l'imperméabilisation des sols dans un aménagement urbain. Il n'est pas possible de chiffrer les investissements ou les dépenses concernées.

⁸⁰ Cour des comptes, Rapport public annuel 2018, *Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète*, février 2018.

⁸¹ Le procédé de traitement mécano-biologique permet d'extraire la fraction organique et biodégradable des déchets ménagers par des opérations mécaniques de tri, en la séparant des autres matériaux recyclables (métaux, plastiques et verre) ou non.

⁸² Cour des comptes, *Prévention, collecte et traitement des déchets ménagers : une ambition à concrétiser*, septembre 2022.



ANNEXE V

Soutiens financiers à l'investissement des collectivités territoriales



SYNTHÈSE

L'État est le principal cofinancier de l'effort d'investissement des collectivités territoriales, avec plus de 9,8 Md€ en 2022, soit plus de 20 % de l'investissement des collectivités, au bénéfice en particulier des communes et des EPCI. C'est deux fois plus que les subventions croisées entre collectivités territoriales, qui cofinancent les dépenses d'équipement à hauteur de 10 %.

Les financements de l'État sont en hausse de 21 % par rapport à 2018, et devraient être amenés à progresser encore avec le « fonds vert » créé en 2023 et abondé dans le projet de loi de finances pour 2024.

Dans un contexte d'incertitude sur leur situation financière, les collectivités attendent d'abord de l'État **une visibilité pluriannuelle de leurs ressources** et des soutiens à l'investissement qu'elles peuvent escompter ainsi qu'une stabilité de la règle du jeu.

S'agissant de la planification de la transition écologique, la circulaire du 29 septembre 2023 de la Première ministre fixe un cadre opérationnel : le niveau régional doit être l'échelon stratégique de la territorialisation indicative des objectifs nationaux, et le niveau départemental est le lieu de synthèse de l'information, de programmation et d'arbitrage, y compris en ce qui concerne les opérateurs de l'État, pour la mise en œuvre des projets portés par le bloc communal.

La nouvelle génération de contrats de réussite de la transition écologique (CRTE) devrait ainsi être l'occasion de mener une contractualisation plus substantielle qu'actuellement, avec des engagements mutuels : une visibilité pluriannuelle serait donnée sur les financements de l'État, et des objectifs de résultats en matière de transition écologique seraient fixés conjointement entre les collectivités et l'État.

L'efficacité de la gestion constitue un autre enjeu des soutiens financiers apportés à l'investissement des collectivités. En effet, la multiplicité des canaux de financements se traduit par des coûts de gestion importants à la fois pour les collectivités et les services instructeurs. En particulier, la multiplication des appels à projets de l'État et de ses opérateurs (près de 200 en 2022) décourage les petites et moyennes collectivités, imposant des délais de réponse qui ne sont pas nécessairement compatibles avec la réalisation des projets, avec des dossiers complexes à remplir, et risquant de perturber la cohérence des projets de territoire par des effets d'aubaine. La mission préconise une stricte rationalisation, conduisant dans la plupart des cas à intégrer les enveloppes financières correspondantes dans les contractualisations mises en œuvre par l'État et les collectivités au niveau départemental.

Les subventions et dotations constituent un levier pour **inciter au verdissement de l'investissement des collectivités**, en cohérence avec les besoins d'investissement dans la transition écologique identifiés par la mission. Pour ce faire, la mission recommande :

- ◆ de rassembler les dotations de l'État selon des grands objectifs de politique publique, en créant notamment une dotation « transition écologique » rassemblant le fonds vert ainsi que les parts de la DETR, de la DSIL et de la DSID orientées vers la transition ;
- ◆ que soient examinées diverses pistes pour rendre le FCTVA plus efficace, plus équitable, et plus incitatif au bénéfice des investissements « verts ». En effet, le FCTVA, avec plus de 6,4 Md€ en 2022, représente les deux tiers des soutiens de l'État à l'investissement local. La mission n'ignore pas la sensibilité de ce sujet.



SOMMAIRE

1. LES SOUTIENS FINANCIERS À L'INVESTISSEMENT LOCAL PEUVENT ÊTRE PERTINENTS POUR COORDONNER DES POLITIQUES PUBLIQUES, RENFORCER LES INVESTISSEMENTS DANS DES DOMAINES PRIORITAIRES, ET AIDER LES COLLECTIVITÉS LES PLUS DÉFAVORISÉES.....	2
1.1. Le soutien à l'investissement des collectivités territoriales n'apparaît pas toujours justifié selon les analyses économiques.....	2
1.2. La théorie économique éclaire, sans le trancher, le choix des modalités les plus pertinentes de soutien à l'investissement	4
1.2.1. <i>Les soutiens de l'État à l'investissement local ont oscillé entre enveloppes forfaitaires et soutiens à des projets identifiés.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Les soutiens financiers à l'investissement peuvent concourir à une meilleure coordination des politiques publiques, bonne pratique recommandée par l'OCDE</i>	<i>6</i>
2. LES SOUTIENS FINANCIERS DE L'ÉTAT ET DES AUTRES COLLECTIVITÉS À L'INVESTISSEMENT LOCAL S'ÉLÈVENT À PLUS DE 14 Md€ EN 2022, ET S'Y AJOUTENT ÉGALEMENT DES CONCOURS PRIVÉS	8
2.1. L'État est le premier cofinanceur de l'investissement des collectivités territoriales.....	8
2.1.1. <i>Les soutiens financiers de l'État et de ses opérateurs à l'investissement des collectivités s'élèvent à près de 10 Md€ en 2022, en hausse de plus de 20 % depuis 2018</i>	<i>8</i>
2.1.2. <i>Les crédits budgétaires de l'État en soutien à l'investissement des collectivités territoriales, progressivement sédimentés au fil des années, pourraient être regroupés par objectifs de politique publique.....</i>	<i>9</i>
2.1.3. <i>Une réforme du FCTVA serait un levier potentiel important pour améliorer le mode de financement des collectivités territoriales.....</i>	<i>30</i>
2.1.4. <i>Près de 200 appels à projets à destination de l'investissement des collectivités territoriales ayant été engagés par l'État et ses opérateurs en 2022, leur rationalisation apparaît indispensable.....</i>	<i>40</i>
2.1.5. <i>Via les contractualisations avec les différents niveaux de collectivités, l'État a constitué des cadres stratégiques à ses soutiens financiers, qui méritent d'être renforcés pour la transition écologique.....</i>	<i>44</i>
2.2. Les financements croisés entre les collectivités territoriales, orientés principalement vers le bloc communal, sont régulièrement attribués par le biais d'une contractualisation.....	49
2.2.1. <i>Le cadre juridique applicable aux cofinancements est complexe, mais offre des marges de manœuvre pour cofinancer des projets extérieurs aux champs de compétences sectoriels de chaque niveau de collectivité.....</i>	<i>49</i>
2.2.2. <i>Les subventions entre collectivités territoriales cofinancent les dépenses d'équipement à hauteur de 10 % de leur coût total, en moyenne</i>	<i>50</i>
2.2.3. <i>Par le biais de leurs subventions, les collectivités territoriales financent chacune l'ensemble des politiques publiques.....</i>	<i>52</i>
2.2.4. <i>La contractualisation est une bonne pratique répandue parmi les collectivités pour allouer des subventions d'investissement, mais son évaluation apparaît insuffisamment développée.....</i>	<i>53</i>

2.3. L'offre de financement pour les investissements en faveur de la transition écologique se diversifie et permet aux collectivités de bénéficier de conditions potentiellement plus favorables pour ce type d'investissements.....	54
2.3.1. <i>L'offre de prêts de la Banque des territoires privilégie les projets de transition écologique.....</i>	<i>54</i>
2.3.2. <i>Les autres banques font part d'une attention croissante des investisseurs aux enjeux de transition écologique, sans que cela se matérialise, à ce jour, par de meilleures conditions d'emprunt pour les projets « verts » des collectivités.....</i>	<i>55</i>
2.3.3. <i>La mobilisation de fonds privés pour financer l'investissement public, qui avait connu un pic avec les contrats de partenariat au début des années 2010, comporte un potentiel de développement dans le domaine de la transition écologique.....</i>	<i>56</i>

3. LA RECHERCHE DE FINANCEMENTS EXTERNES POUR L'INVESTISSEMENT MOBILISE DES RESSOURCES D'INGÉNIERIE FINANCIÈRE DANS LES COLLECTIVITÉS COMME AU SEIN DE L'ÉTAT..... 61

3.1. Au sein des collectivités territoriales, l'ingénierie financière est développée, notamment pour optimiser la recherche de subventions.....	61
3.2. Le financement des investissements des collectivités territoriales mobilise près de 550 ETPT des préfectures	62
3.3. Les collectivités territoriales sollicitent peu l'expertise des directions régionales des finances publiques sur la faisabilité et la soutenabilité financière de leurs investissements	63
3.4. Les chambres régionales des comptes pourraient développer, sur demande des collectivités de grande taille, l'évaluation financière des investissements d'ampleur	63

Annexe V

Les soutiens financiers à l'investissement local ¹ sont potentiellement un déterminant important du niveau et de l'orientation sectorielle de celui-ci.

En outre, ces soutiens financiers constituent une dépense importante pour les cofinanceurs, et notamment pour l'État.

Aussi, et conformément à la lettre de mission², la présente annexe examine ces soutiens financiers à l'investissement local, sous trois angles :

- ◆ leurs justifications théoriques, économique et financière (partie 1) ;
- ◆ l'analyse des différents outils financiers existants (partie 2) ;
- ◆ l'examen de la gouvernance de ces soutiens financiers, et la manière dont ils sont articulés (partie 3).

La mission n'a pas analysé les soutiens financiers venant abonder la section de fonctionnement, notamment la dotation globale de fonctionnement (DGF). Toutefois, ces dotations viennent alimenter l'autofinancement des collectivités territoriales, et leur évolution a donc également un effet sur leur niveau d'investissement³.

¹ La définition des soutiens financiers retenue pour l'analyse dans la présente annexe est comptable. Sont analysés :

- ◆ les fonds d'investissement (comptes 1022 des collectivités – principalement le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée – FCTVA) ;
- ◆ les subventions d'équipement (comptes 13) ;
- ◆ les emprunts et dettes assimilées (comptes 16), dès lors qu'ils bénéficient de soutiens publics (soit par le biais de fonds, comme le fonds d'épargne ou la Banque européenne d'investissement, soit par le biais de la réglementation, notamment la taxonomie verte européenne).

² Qui demande d'examiner « les voies d'amélioration de l'efficacité des soutiens de l'État aux investissements locaux, via de l'ingénierie ou des dotations » et de déterminer « les solutions pour renforcer le verdissement des différentes dotations d'investissement versées par l'État, tout en s'assurant de leur compatibilité avec les enjeux d'aménagement et de cohésion des territoires ».

³ La réduction des dotations de fonctionnement de l'État a ainsi un effet sur la baisse de l'investissement des collectivités territoriales :

- à court terme (un an), une baisse de 10 % des dotations de fonctionnement se traduit par une chute de 1,4 à 4,0 % de l'investissement des collectivités. Les collectivités rurales présentent une élasticité particulièrement forte de leurs investissements face à une chute des dotations de fonctionnement de l'État ;
- à long terme (jusqu'à horizon dix ans), la chute de l'investissement tend à se renforcer, pour atteindre 5,0 % à 6,0 %.

Source : Caisse des dépôts et consignations, Etude éclairages n° 8, Impact des dotations de l'État sur l'investissement des collectivités : une approche économétrique (2001-2013), juillet 2015.

1. Les soutiens financiers à l'investissement local peuvent être pertinents pour coordonner des politiques publiques, renforcer les investissements dans des domaines prioritaires, et aider les collectivités les plus défavorisées

1.1. Le soutien à l'investissement des collectivités territoriales n'apparaît pas toujours justifié selon les analyses économiques

La décentralisation s'accompagne d'un principe de responsabilité des décideurs publics locaux dans leur champ de compétences. Ceci justifie, en théorie, que les décideurs publics locaux aient la responsabilité tant de leurs dépenses correspondant à ces compétences que de leurs recettes propres, et qu'une offre de services publics locaux donnée soit cohérente avec un niveau d'imposition locale permettant de la financer⁴.

Cette autonomie financière des échelons de collectivités devrait ainsi leur permettre d'exercer leurs compétences en répondant aux préférences du citoyen / usager / contribuable du territoire. Elle permettrait ainsi d'éviter une surabondance de services publics locaux au regard du consentement des contribuables à payer l'impôt⁵.

Plusieurs arguments viennent contredire ce schéma théorique et ainsi justifier les soutiens financiers de l'État à l'investissement des collectivités territoriales.

En premier lieu, en dehors des prélèvements assis sur la propriété, les autres impôts se prêtent mal à une décentralisation. Ainsi que l'indique l'OCDE, « *laisser aux collectivités territoriales plus de latitude pour déterminer l'assiette et le taux des impôts généraux sur la consommation (TVA ou taxes de ventes) risque d'accroître la fraude et l'évasion fiscales et de créer des distorsions dans les échanges entre collectivités* »⁶. De ce fait, pour des raisons de rationalité économique, l'autonomie fiscale des collectivités territoriales est contrainte. Cela se traduit par une part des impôts locaux dans les recettes publiques inférieure à la part des dépenses locales dans les dépenses publiques. Ainsi, en France en 2021, la fiscalité directe locale ne finance que 23,4 % de la dépense locale⁷. Les transferts de l'État aux collectivités territoriales seraient donc économiquement rationnels pour allouer un niveau de ressources suffisant aux services publics locaux.

Deuxièmement, les collectivités territoriales peuvent avoir des niveaux de ressources très variables, en fonction de leur situation démographique, sociale et économique. Si l'État a pour objectif d'assurer un niveau de service public minimal dans l'ensemble du territoire, il pourra allouer des fonds aux collectivités les moins favorisées, soit directement (péréquation verticale) soit depuis les collectivités les mieux dotées (péréquation horizontale)⁸.

⁴ Cette analyse, théorisée par Tiebout (Tiebout, 1956, « A pure theory of local expenditures », *Journal of political economy* 64, pp. 416-424) est appuyée par les travaux de l'OCDE : Joumard, Kongsrud, « Les relations financières entre l'État et les collectivités locales », *Revue économique de l'OCDE*, 2003/1 (no 36), pp. 16-254.

⁵ *Source* : Boadway., Horiba., Jha, 1999, « The Provision of Public Services by Government Funded Decentralized Agencies », *Public choice*, n° 100, pp. 157-184.

⁶ *Ibid.*

⁷ La fiscalité directe locale a représenté 65,55 Md€ en 2021, alors que les dépenses des administrations publiques locales se sont élevées à 280 Md€ en comptabilité nationale. *Source* : Annexe au projet de loi de finances pour 2023 – Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

⁸ À cet égard, l'OCDE souligne qu'avec la mondialisation des échanges, « les régions urbaines et intermédiaires sont généralement celles qui bénéficient le plus de l'ouverture aux échanges internationaux puisqu'elles offrent divers avantages indispensables (proximité des marchés, qualité et disponibilité de la main-d'œuvre et efficacité des systèmes de transport et des réseaux). Les régions faiblement peuplées, n'atteignant pas une masse critique, et géographiquement isolées, sont généralement celles qui en bénéficient le moins. Face à des disparités régionales

En particulier, certaines collectivités territoriales sont trop peu peuplées pour bénéficier d'économies d'échelle, et ne disposent pas de ressources propres suffisantes pour assumer leurs compétences, ce qui justifie que des soutiens financiers leur soient apportés.

Troisièmement, les cofinancements permettent de limiter le risque financier d'un investissement donné pour une collectivité, en réduisant l'autofinancement et l'endettement qu'elle y consacre. Ce partage du risque⁹ apparaît particulièrement pertinent pour les investissements d'ampleur.

Quatrièmement, l'attribution de soutiens financiers à l'investissement local peut être justifiée par les externalités induites par certains investissements : si une collectivité doit choisir de financer ou non un équipement, elle n'intégrera pas dans son choix d'investissement les effets positifs que pourrait avoir cet investissement au-delà de ses limites administratives. Un soutien financier de l'échelon administratif supérieur, à la mesure de cette externalité positive, permettrait ainsi d'éviter une sous-production d'équipements publics par rapport à l'optimum¹⁰.

Enfin, l'État ou un niveau supérieur de collectivité peut souhaiter financer l'investissement des collectivités territoriales afin de l'orienter vers ses objectifs de politique publique. La théorie économique applicable pour analyser ce cadre est celle du principal-agent (voir encadré *infra*), la collectivité investisseuse jouant le rôle de l'agent pour le compte de l'État ou de la collectivité de niveau supérieur. Pour des raisons de stimulation de l'économie, l'État peut ainsi chercher à encourager les dépenses d'investissement des collectivités territoriales par le biais des subventions¹¹. En effet, pour 1 euro de subventions d'investissement par habitant et par an, on observe une corrélation avec une hausse des dépenses d'équipement moyennes, de 0,73 €¹²

croissantes en termes de revenus, il peut alors s'avérer nécessaire d'élargir le rôle des autorités centrales, puisque ce sont elles qui assurent généralement la fonction de redistribution. »

⁹ *Source* : OCDE, *Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement*, 2014.

¹⁰ *Source* : Oates, 1972, « *Fiscal federalism* », New York : Harcourt Brace Jovanovich.

¹¹ Cet effet de stimulation des dépenses par le biais des dotations semble être vérifié d'après la recherche académique. *Source* : Hines, Thaler, 1995, « *Anomalies : The flypaper effect* », *The Journal of economic perspectives*, vol. 9, n° 4, pp 217-226 ; DG Trésor.

¹² La corrélation est semblable pour le FCTVA : une augmentation de 1 € des dotations une année donnée est corrélée à une augmentation de 0,79 € des dépenses d'équipement des collectivités territoriales bénéficiaires l'année suivante. Dans les deux cas, les résultats sont significatifs au seuil de 1 % : il y a 99 % de chances que la corrélation ne soit pas due au hasard. *Source* : Mission. Ces résultats sont moins probants que ceux obtenus par l'OFGL, qui évalue qu'une augmentation de 1 € des subventions et dotations d'investissement est corrélée à une hausse de 1,5 € à 1,7 € / habitant. *Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), Les déterminants des disparités d'investissement communal sur le dernier mandat, décembre 2022*. D'après l'OFGL, l'effet de levier est plus important pour les communes de moins de 10 000 habitants (2 € d'investissement supplémentaire pour 1 € de subventions par habitant) que pour les communes plus peuplées (1,1 € d'investissement supplémentaire pour 1 € de subventions par habitant). Il convient de souligner que la relation démontrée par l'OFGL est une corrélation, et non une causalité. Une évaluation, plus ancienne, de l'Assemblée nationale évaluait cette corrélation à 22 € de dépenses d'investissement / habitant en plus pour 10 € de subvention supplémentaire, cet effet de levier étant plus fort pour les communes qui sont peu endettées et qui ont un taux d'épargne faible. *Source* : *Rapport de la mission « flash » de l'Assemblée nationale sur l'investissement des collectivités territoriales (mars 2019), mission*.

Encadré 1 : La relation principal-agent

La relation principal-agent est un contrat dans lequel une ou plusieurs personnes (le principal) demande à une autre personne (l'agent) de réaliser un service pour son compte. Pour ce faire, le principal délègue une partie de son pouvoir de décision à l'agent.

La théorie économique détermine que si l'agent et le principal sont des acteurs rationnels cherchant à maximiser leur utilité, l'agent n'agit pas toujours dans le sens des intérêts du principal. Ce dernier doit donc créer des incitations et des contrôles pour que l'agent soit aligné sur ses positions, ce qui engendre des coûts.

Source : Jensen et Meckling, 1976, « Theory of the firm : Managerial behavior, agency costs and ownership structure », Journal of Financial Economics, vol. 3, n° 4, p. 308.

D'autres analyses économiques peuvent à l'inverse réfuter la pertinence du subventionnement de l'investissement des collectivités territoriales :

- ♦ indépendamment de tout subventionnement, les collectivités territoriales tendent à produire trop de biens publics locaux par rapport à l'optimum économique, en raison de comportements mimétiques les poussant à avoir le même niveau d'imposition et le même type de dépenses¹³. Le subventionnement de l'investissement vient donc accroître ce phénomène ;
- ♦ l'encouragement à l'investissement peut se traduire à terme par des impasses dans les budgets de fonctionnement des collectivités territoriales, un investissement ayant un coût d'entretien dans la durée une fois qu'il est mis en service ;
- ♦ les cofinancements peuvent être attribués selon des logiques politiques davantage que de rationalité économique¹⁴.

1.2. La théorie économique éclaire, sans le trancher, le choix des modalités les plus pertinentes de soutien à l'investissement

Les subventions peuvent être allouées selon plusieurs types de modalités. Schématiquement, elles peuvent être distribuées de façon fléchée, non fléchée ou conditionnée ; dans un cadre contractuel ou non contractuel.

1.2.1. Les soutiens de l'État à l'investissement local ont oscillé entre enveloppes forfaitaires et soutiens à des projets identifiés

La tendance depuis plus d'une dizaine d'année tend à remplacer des dotations de l'État non fléchées (dotation générale d'équipement) par des dotations attribuées par projet (comme la DETR, créée en 2011, ou la DSID créée en 2019) afin de donner à l'État¹⁵ la capacité d'orienter la dépense d'investissement local. Ainsi, des dossiers sont constitués par les collectivités territoriales pour chaque projet, et transmis à l'autorité administrative qui alloue des subventions aux dossiers sélectionnés.

¹³ *Source : Frère, Leprince et Paty, 2012, « The impact of inter-municipal cooperation on local public spending » ; DG Trésor.*

¹⁴ *Source : Herzog, 2012, « La réforme des collectivités territoriales : une ambition financière », Revue française d'administration publique 2012/1 (n° 141), pp. 121 à 137.*

¹⁵ Ce mouvement n'est pas propre à l'État et concerne l'ensemble des financeurs externes, ceux-ci cherchant par ce biais à servir leurs propres priorités. *Source : Subventions et investissement public local – Accès territoires n° 12, Banque postale, avril 2023.*

Le principal avantage attendu d'une telle modalité est de stimuler les investissements comportant d'importantes externalités positives.

Toutefois, ce choix n'est pas univoque. Dans les années 1970, la France a fait le choix inverse de substituer des dotations non fléchées à des dotations fléchées¹⁶. En effet, les dotations globales présentent plusieurs avantages¹⁷ :

- ◆ économie de temps d'ingénierie administrative, puisque la dotation n'a pas à être sollicitée auprès du financeur¹⁸. La mission a identifié des cas où des projets courants de collectivités pouvaient conduire à solliciter jusqu'à dix lignes de financement différentes afin d'optimiser leur plan de financement¹⁹. Inévitablement, ce travail retarde la réalisation du projet ;
- ◆ plus grande autonomie de l'échelon local dans le développement des services publics qu'il assume, permettant ainsi une meilleure adaptation des investissements aux besoins de la population et des territoires et une libre administration²⁰ ;
- ◆ meilleure péréquation financière entre les collectivités. En effet, les dotations affectées requièrent souvent un complément de financement de la part de la collectivité, plus facilement atteignable par les collectivités les mieux dotées²¹. En outre, ces dernières sont aussi souvent les mieux dotées en ingénierie, et donc les plus à même de répondre aux appels à projets et donc à collecter les dotations fléchées. Cet élément justifie que les dotations d'investissement, même affectées, ne soit accessible qu'aux collectivités moins dotées ;
- ◆ absence d'effet d'éviction : si une collectivité bénéficie de subventions pour un type donné d'investissement jugé prioritaire par l'État, elle pourra y allouer moins d'autres ressources (autofinancement, dette), qu'elle orientera au profit d'investissements non subventionnés. L'objectif de l'État de faire croître les investissements pour sa priorité ne sera donc pas atteint.

Afin d'améliorer l'efficacité de la dépense, certains États (Royaume-Uni, Brésil notamment) ont conditionné l'octroi de dotations à l'atteinte d'objectifs de politique publique. La mise en œuvre de ce système est problématique au regard de l'équité : plus un territoire est en difficulté, moins il sera en capacité d'atteindre les objectifs fixés, ce qui supprimerait son accès aux financements si la conditionnalité des financements était appliquée.

¹⁶ *Source* : Hourticq, « La réforme du régime des subventions d'investissement de l'État aux collectivités locales, *La revue administrative* », janvier 1973, n° 151, pp 65-68 : « L'aide de l'État doit être personnalisée et s'adapter à la situation concrète des collectivités locales bénéficiaires. Pour ce faire, [les responsables gouvernementaux] envisagent une subvention globale modulée en fonction de critères objectifs. [Elle est en effet accordée] aux exigences d'une administration moderne, soucieuse de rapidité dans l'action. »

¹⁷ *Source* : Joumard, Kongsrud, 2003, « Les relations financières entre l'État et les collectivités locales », *Revue économique de l'OCDE*, 2003/1 (n° 36), pp. 16-254.

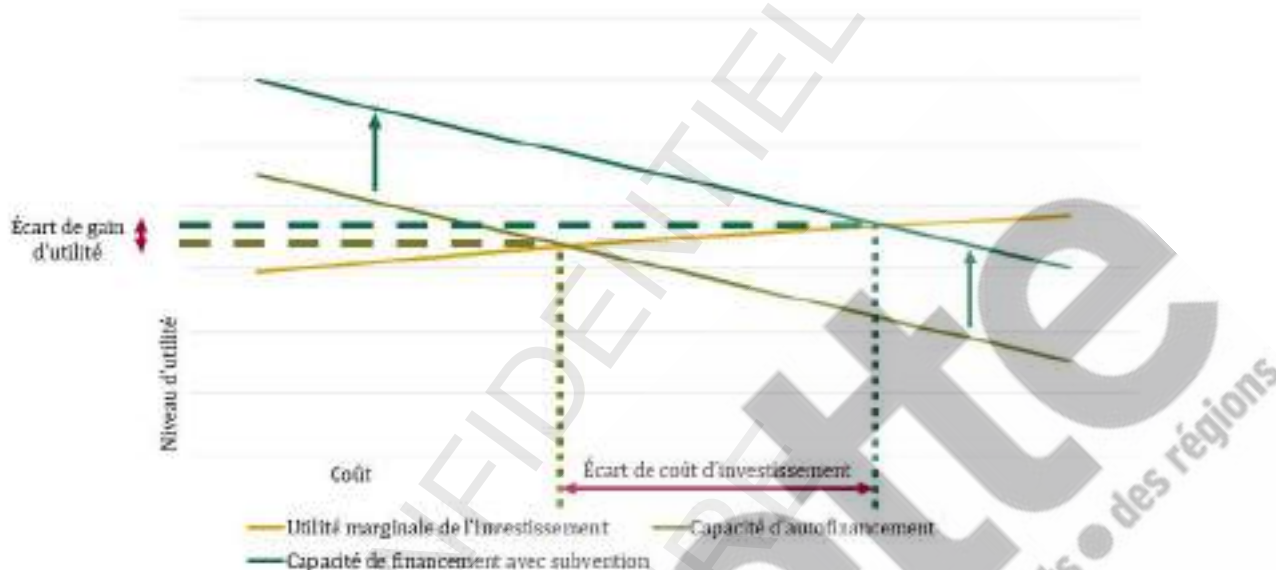
¹⁸ Dans le cas de la Suisse, les coûts administratifs se situeraient, selon les estimations, entre 1.6 et 10 pour cent de la dotation pour quatre programmes de subventions conditionnelles (*Source* : Jeanrenaud, 1994, « Expertise sur les aides financières et les indemnités de la confédération aux cantons : le point de vue de l'efficacité »).

¹⁹ Cas d'un groupe scolaire porté par une commune, d'un coût total de 2,60 M€, et ayant bénéficié de subventions d'État (cinq lignes de financement : Territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV), DETR, DSIL, école numérique innovante, FCTVA, pour un total de 617 000 €), du Conseil régional, du Conseil départemental, des certificats d'économie d'énergie, ainsi que d'un emprunt.

²⁰ *Source* : *Subventions et investissement public local – Accès territoires n° 12, Banque postale, avril 2023.*

²¹ *Source* : Joumard, Giorno, 2002 « Enhancing the effectiveness of public spending in Switzerland », *Document de travail du département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 332.

Graphique 1 : Schéma théorique du surcoût d'un investissement causé par une subvention



Lecture : Lorsqu'une collectivité reçoit une subvention, sa capacité de financement d'investissement augmente (flèche verte). Elle est donc en mesure de financer un investissement plus coûteux (flèche rouge horizontale). Toutefois, le gain d'utilité est faible (flèche rouge verticale) puisque les fonctions d'utilité sont généralement concaves : le gain d'utilité décroît à mesure que le prix augmente.

Source : Mission.

1.2.2. Les soutiens financiers à l'investissement peuvent concourir à une meilleure coordination des politiques publiques, bonne pratique recommandée par l'OCDE

Des contractualisations²² sont organisées entre les collectivités territoriales et l'État, sans que cette contractualisation conditionne, à l'heure actuelle, l'octroi de subventions²³.

Une contractualisation doit offrir des avantages pour les deux parties :

- ♦ pour les deux parties, elle doit coordonner les actions publiques et ainsi les rendre plus efficaces ;
- ♦ pour la collectivité financée, elle doit donner une visibilité pluriannuelle sur les financements alloués par l'autre partie ;
- ♦ pour l'État, elle permet de renforcer l'action de la collectivité bénéficiaire en faveur de certaines priorités de politique publique. Elle permet également de demander aux collectivités bénéficiaires de révéler les informations dont elles disposent sur les politiques publiques qu'elles mènent, notamment sur leurs coûts²⁴. Cette transparence doit permettre à l'État de mieux piloter les subventions qu'il alloue, et de mieux coordonner les actions locales. Pour être opérante, la contractualisation implique²⁵ :

²² Contrat de plan État-région (CPER) au niveau régional, contrat de relance et de transition écologique (CRTE) au niveau infra-départemental. Cf. partie 3.

²³ La contractualisation a davantage conditionné l'octroi de subventions par le passé, par exemple dans les années 1970. **Source :** Hourticq (ibid) : « A l'heure actuelle, un projet d'équipement ne peut, en principe, être subventionné que s'il a été préalablement retenu pour être inscrit à un programme d'investissement. »

²⁴ **Source :** Boadway, Horiba, Jha, 1999, ibid.

²⁵ **Source :** Gilbert, Guengant, 2002, « L'économie publique locale quinze ans après : entre espace et territoire », Revue d'Économie Régionale & Urbaine, n° 1, pp. 157-182.

- pour l'État, qu'il soit capable de recevoir et de traiter les informations des collectivités, et qu'il dispose de la capacité d'ingénierie pour inclure dans le contrat toutes les variables pertinentes afin de couvrir toutes les éventualités possibles. Si ces conditions ne sont pas remplies, l'échelon central est embolisé par l'information remontée, ce qui rallonge les délais de prise de décision ;
- pour les collectivités, qu'elles ne soient pas en capacité de dissimuler leurs informations sur leurs coûts et les politiques qu'elles mettent en œuvre, et qu'elles ne contractent pas entre elles. En effet, les contrats parallèles entre collectivités rendent impossible la conclusion de grands contrats intégrés, pilotés par l'État.

La contractualisation présente également des inconvénients :

- ◆ pour les deux parties, elle nécessite des temps de négociation, de rédaction et de suivi, qui mobilisent des ressources humaines, potentiellement importants ;
- ◆ pour la collectivité financée, elle limite les marges de manœuvre dans la mise en œuvre de ses politiques publiques ;
- ◆ pour l'État, elle représente un engagement financier pluriannuel et rigidifie donc sa dépense.

L'OCDE²⁶ préconise une coordination de l'investissement public entre les différents niveaux de gouvernement et les différentes politiques, en concevant et en mettant en œuvre des stratégies d'investissement adaptées aux territoires ciblés.

Cette approche amène l'OCDE à plaider en faveur de la contractualisation entre l'État et les collectivités, ainsi que de manière horizontale entre les différents niveaux de collectivités.

Pour que les stratégies d'investissement soient pertinentes, l'OCDE recommande que les stratégies d'investissement soient :

- ◆ intégrées, afin de rechercher la complémentarité et de réduire les conflits entre les stratégies sectorielles. L'OCDE conseille de concevoir des « cadres stratégiques nationaux d'investissement public » pour assurer la concordance des objectifs d'investissement au niveau de l'État et avec les collectivités ;
- ◆ axées sur les résultats (avec des objectifs clairement définis en amont) ;
- ◆ réalistes (fondées sur des preuves de la capacité en moyens humains et financiers de la collectivité à faire un usage fructueux des investissements) ;
- ◆ anticipative (en prenant en compte les tendances mondiales en matière de compétitivité et de développement durable).

²⁶ *Source : OCDE, Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement, 2014.*

2. Les soutiens financiers de l'État et des autres collectivités à l'investissement local s'élèvent à plus de 14 Md€ en 2022, et s'y ajoutent également des concours privés

2.1. L'État est le premier cofinanceur de l'investissement des collectivités territoriales

2.1.1. Les soutiens financiers de l'État et de ses opérateurs à l'investissement des collectivités s'élèvent à près de 10 Md€ en 2022, en hausse de plus de 20 % depuis 2018

Les soutiens de l'État et de ses opérateurs à l'investissement des collectivités territoriales, sont intégrés dans les comptes 10222 (Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée - FCTVA), 1311 (subventions rattachées aux actifs amortissables) et 1321 (subventions rattachées aux actifs non amortissables) des nomenclatures comptables M57, M14D, M52 et M71 des collectivités territoriales (hors syndicats).

Cette subdivision n'existe pas dans la nomenclature M14A applicable aux communes de moins de 500 habitants et les subventions de l'État à leur endroit ne peuvent donc être identifiées comptablement.

En outre, certains prélèvements sur recettes (dotation régionale d'équipement scolaire et dotation départementale d'équipement des collèges – cf. partie 2.1.2 *infra*) ne sont pas isolés dans les plans de comptes des régions ou des départements et ne peuvent donc pas être identifiés comptablement.

Les données présentées au tableau 1 ci-dessous sont donc un minorant par rapport au niveau exact du soutien de l'État aux collectivités territoriales.

Sous ces réserves, les soutiens de l'État et de ses opérateurs à l'investissement des collectivités territoriales (y compris le FCTVA) s'élèvent à 9,83 Md€ en 2022, en hausse de 16 % par rapport à 2014 et de 21 % par rapport à 2018. Par rapport à 2018, il s'agit d'une évolution plus rapide que l'inflation²⁷.

Ces subventions sont orientées en 2022 à 48 % vers les communes (hors communes de moins de 500 habitants), à 18 % vers les EPCI, à 18 % vers les départements et à 16 % vers les régions.

Les soutiens aux régions sont ceux qui ont le plus crû entre 2014 et 2022 (+51 %), en lien avec la création de la dotation régionale d'investissement en 2021 dans le cadre du plan de relance. Les soutiens aux départements ont stagné sur la même période. Enfin, les soutiens de l'État à l'investissement des EPCI croissent plus rapidement que ceux accordés aux communes (+25 % contre +10 %).

Les aides de l'État représentent 20,77 % des dépenses d'équipement des collectivités (hors syndicats) en 2022, après un pic de 23,26 % en 2020. Ces niveaux sont supérieurs à ceux de 2018-2019 (19,40 % en moyenne) et de 2014 (19,70 %).

²⁷ D'après l'OFGL, l'inflation portant sur les dépenses d'équipement des collectivités s'est élevée à 13,2 % entre 2018 et 2022.

Tableau 1 : Évolution des soutiens de l'État (y.c. FCTVA) et de ses opérateurs à l'investissement des collectivités (crédits payés, en M€)

Collectivité bénéficiaire	2014	2018	2020	2021	2022	Évolution 2014-2022 (en %)
Communes	4 300	4 068	4 592	4 749	4 745	+10,36 %
EPCI	1 452	1 385	1 629	1 904	1 817	+25,12 %
Départements	1 721	1 567	1 464	1 548	1 722	+0,07 %
Régions	1 020	1 101	1 525	1 679	1 541	+51,06 %
Total	8 493	8 121	9 211	9 880	9 825	+15,69 %

Note : Ne sont pas incluses dans ce montant les subventions aux communes de moins de 500 habitants.

Source : Comptes des collectivités, DGFIP, mission.

Plus de 83 % des soutiens de l'État à l'investissement des collectivités territoriales (en CP) sont constitués des crédits budgétaires inscrits au programme 119 (1,76 Md€ en 2022) et du FCTVA. Ces subventions font donc l'objet de développements spécifiques ci-dessous.

2.1.2. Les crédits budgétaires de l'État en soutien à l'investissement des collectivités territoriales, progressivement sédimentés au fil des années, pourraient être regroupés par objectifs de politique publique

2.1.2.1. Les crédits budgétaires de l'État vers l'investissement des collectivités territoriales ont plus que doublé depuis 2014

L'État finance l'investissement des collectivités territoriales par de nombreux canaux budgétaires, listés de manière non exhaustive au tableau 2.

La mission intègre l'ensemble de ces crédits dans les soutiens financiers à l'investissement local, et ne limite donc pas ces derniers aux seuls crédits budgétaires inscrits au programme 119 - Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

Les crédits budgétaires alloués à l'investissement des collectivités territoriales ont atteint 3,99 Md€ dans le PLF 2023. La chronique des autorisations d'engagement (AE) de ces financements connaît un profil heurté :

- ◆ 1,42 Md€ d'AE exécutés en 2010, montant influencé par le plan de relance faisant suite à la crise financière de 2008 ;
- ◆ 1,25 Md€ en 2014 (-12 %) ;
- ◆ 2,55 Md€ en 2018 (+104 %), en lien avec la hausse des dotations d'investissement aux collectivités décidée lors du quinquennat 2012-2017 en contrepartie de la baisse des dotations de fonctionnement ;
- ◆ 2,82 Md€ en 2020 (+11 %) et 4,75 Md€ en 2021 (+68 %), en hausse principalement du fait du plan de relance COVID ;
- ◆ 2,98 Md€ en 2022, en baisse (-37 %) avec la fin du plan de relance ;
- ◆ 3,99 Md€ dans le PLF 2023, notamment du fait de la création du le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires ou « fonds vert », à hauteur de 1,50 Md€²⁸.

²⁸ Hors compensation de la contribution à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour les départements et les EPCI, à hauteur de 500 M€.

Hors plan de relance et Jeux olympiques et paralympiques (JOP), les crédits budgétaires de l'État aux dépenses d'investissement des collectivités territoriales sont en hausse tendancielle depuis 2014 : + 34 % dans le PLF 2023 par rapport à 2022, + 49 % par rapport à 2021, +58 % par rapport à 2018 et +217 % par rapport à 2014.

La hausse des soutiens de l'État à l'investissement des collectivités territoriales se confirme également en raisonnant en euros constants : en effet, l'indice de prix construit par l'observatoire de la finance et de la gestion publique locale (OFGL) pour évaluer l'inflation portant sur les dépenses d'équipement des collectivités territoriales a crû de 18,5 % de 2015²⁹ à 2022, soit une progression plus lente que celle des soutiens de l'État.

Tableau 2 : Évolution des soutiens de l'État à l'investissement des collectivités territoriales dans le budget général³⁰, 2010-2022 (exécution, en AE, en M€)

	2010	2014	2018	2020	2021	2022	LFI 2023 (prév.)
DETR (programme 119)		569	1 017	1 013	1 014	1 014	1 046
DSIL (programme 119)			622	570	570	829	570
DSIL exceptionnelle (programme 119)				555	372		
DSIL « Rénovation thermique » (programme 362)					643	3	
DSID (part sur appel à projets – programme 119)				157	154	202	212
DSID « Rénovation thermique » (programme 362)					301		
DSID (part péréquation) (programme 119)				47	46		
DPV (programme 119)			143	144	150	150	150
Dotation régionale d'investissement (DRI, programme 362) ³¹					600	30	0
Dotation de développement rural (programme 119)	115						
Dotation de développement urbain (programme 119)	49	98					
DGE des communes (programme 119)	454						
Plan « Marseille en Grand » (programme 119)						1	0
DGE des départements (programme 120)	223	210	189				
Concours spécifiques et administrations (programme 122) ³²	195	135	33	34	120	5	40
Plan France Très haut débit (programme 343)			172	0	0	103	74
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (programme 112) ³³	153	85	91	67	98	144	197

²⁹ Pas de données disponibles sur les années antérieures.

³⁰ Hors comptes d'affectation spéciale, notamment ceux relatifs au financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale.

³¹ La DRI a été attribuée aux régions pour des opérations liées au plan de relance de l'État, prioritairement en faveur de la rénovation thermique des bâtiments publics et des mobilités du quotidien. Ces crédits devaient concourir à l'ambition de France relance en matière de transition écologique. Les opérations financées devaient être mûres, avec une garantie d'engager l'opération au 31 décembre 2021 et de la livrer avant le 31 décembre 2022, hors projets exceptionnels. *Source* : DGCL.

³² Subventions pour travaux divers d'intérêt local (jusqu'en 2014 inclus) et subventions d'équipement pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques, y.c. minorations d'AE des opérations ouvertes non clôturées.

³³ Hypothèse que le FNADT section locale alloué aux collectivités territoriales est principalement dirigé vers l'investissement (CPER).

Annexe V

	2010	2014	2018	2020	2021	2022	LFI 2023 (prév.)
Infrastructures et services de transport (programme 203) ³⁴	16	3	20	26	138	65	0
Interventions territoriales de l'État (programme 162) ³⁵	39	17	36	44	18	134	0
Prévention des risques (programme 181) ³⁶	11 ³⁷	20	29	10	188	120	14
Création (programme 131) ³⁸	22	7	23	15	19	19	7
Patrimoines (programme 175) ³⁹	112	93	130	117	136	141	141
Gendarmerie nationale (programme 152)	6	7	9	5	0	12	10
Sécurité civile (programmes 161 / 128)	18 ⁴⁰	0	0	0	0	0	0
Compétitivité durable de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture (programme 149) ⁴¹	9	9	5	6	6	6	13
Formations supérieures et recherche universitaire (programme 150) ⁴²	0	1	2	13	2	0	0
Jeux olympiques et paralympiques 2024 (programme 350)			25	0	174	6	16
Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (programme 380)							1 500
Total	1 422	1 254	2 546	2 823	4 749	2 984	3 990
Total (hors JOP et plan de relance post-COVID)	1 422	1 254	2 521	2 268	2 659	2 945	3 974
Dont financements généralistes⁴³ (hors JOP et plan de relance)	1 228	1 114	2 131	2 076	2 170	2 479	2 215
Dont financements sectoriels (hors JOP et plan de relance)	194	140	390	192	489	466	1 759

Note 1 : Les dotations d'investissement spécifiques à l'outre-mer ne sont pas prises en compte dans ce tableau.

Note 2 : Ce tableau reprend les dépenses d'intervention de l'État inscrits sous la ligne « transferts aux collectivités territoriales » identifiées par la mission comme des dotations finançant des dépenses d'investissement à titre principal. Il ne prétend pas à l'exhaustivité. Il n'intègre pas les soldes négatifs d'AE.

Source : Rapports annuels de performance, mission.

³⁴ Y.c. actions « Développement des routes », « Ferroviaire », « Sécurité ferroviaire » et « Ports ». Hors action « Transports collectifs », qui couvre principalement des projets franciliens. Ile-de-France Mobilité n'est pas dans le périmètre de la mission.

³⁵ Ont été retenus pour cette ligne les transferts aux collectivités territoriales du programme exceptionnel en faveur de la Corse, qui concerne des dépenses d'infrastructures (réseaux et équipements collectifs, bâtiments d'enseignement supérieur...).

³⁶ Mesures foncières des plans de prévention des risques technologiques et études et travaux de prévention des risques naturels et hydrauliques.

³⁷ Y.c. 3 M€ au titre du renforcement des digues endommagées par la tempête Xynthia.

³⁸ Dépenses d'intervention en investissement de l'administration déconcentrée en faveur du spectacle vivant.

³⁹ Patrimoine monumental et archéologique, musées (y.c. acquisition et enrichissement de collections publiques) et patrimoine archivistique.

⁴⁰ Fonds d'aide à l'investissement des SDIS (hors transferts aux autres collectivités).

⁴¹ Défense des forêts contre l'incendie.

⁴² Immobilier.

⁴³ Sont identifiés comme des financements généralistes les financements non fléchés sur une politique publique particulière. Ont été retenus dans cette définition les subventions d'investissement des programmes 112, 119, 120, 122, 162.

2.1.2.2. Depuis 2010, l'État a transformé ses dotations globales d'équipement en des subventions allouées pour des projets définis

Jusqu'en 2022 inclus, l'augmentation des soutiens de l'État à l'investissement a été principalement portée par les financements généralistes⁴⁴, non fléchés sur une politique publique particulière. Ceux-ci ont en effet augmenté de 1 365 Md€ entre 2014 et 2022, contre 326 M€ pour les financements sectoriels.

Ces financements généralistes représentent 84 % des crédits budgétaires de l'État aux collectivités territoriales en 2022 (hors plan de relance et Jeux olympiques et paralympiques). Leurs principales composantes sont comprises dans le programme « Concours financiers aux collectivités territoriales de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » :

- ◆ la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR, 1 014 M€ en 2022. Cf. encadré 2) ;
- ◆ la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL, 832 M€ en 2022. Cf. encadré 3) ;
- ◆ la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID, 202 M€ en 2022. Cf. encadré 4) ;
- ◆ la dotation politique de la ville (DPV, 150 M€ en 2022. Cf. encadré 5).

Les dotations généralistes ont connu une évolution de leur mode d'attribution entre 2010 et 2018. Les dotations généralistes existant en 2010 (dotations globales d'équipement des communes et des départements, notamment) étaient en effet attribuées pour l'ensemble de la section d'investissement des collectivités territoriales, selon des critères de répartition inscrits dans le code général des collectivités territoriales. Ces dotations ont été progressivement remplacées par des dotations allouées sur la base de projets identifiés.

S'agissant des transferts de l'État sectoriels, fléchés sur certaines politiques publiques, ils sont concentrés à 96 % sur trois missions budgétaires en 2022, hors plan de relance et JOP :

- ◆ l'écologie, le développement et la mobilité durables (185 M€), sur les programmes « prévention des risques » et « infrastructures et services de transport » ;
- ◆ la culture (160 M€ - orientés à 88 % vers le patrimoine) ;
- ◆ l'économie (plan France Très haut débit, 103 M€).

L'année 2023 marque une forte hausse des financements sectoriels (+277 % par rapport à 2022, pour atteindre 1,76 Md€), du fait de la création du fonds vert (cf. encadré 6).

Encadré 2 : La DETR

Créée par l'article 179 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, la DETR résulte de la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR).

La DETR vise à subventionner la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural.

Seules les EPCI et communes répondant à certaines conditions démographiques et de richesse fiscale sont éligibles à la DETR.

⁴⁴ Sont identifiés comme des financements généralistes les financements non fléchés sur une politique publique particulière. Ont été retenus dans cette définition les subventions d'investissement des programmes 112, 119, 120, 122, 162).

Annexe V

Pour les communes, une des deux conditions suivantes doit être remplie :

- toutes les communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole (3 500 outre-mer) ;
- les communes dont la population est comprise entre 2 000 et 20 000 habitants (entre 3 500 et 35 000 habitants outre-mer) et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal par habitant moyen de cette strate.

Pour les EPCI, toutes les conditions suivantes doivent être remplies :

- une population qui n'excède pas 75 000 habitants ;
- un territoire d'un seul tenant et sans enclave ;
- pas de communes membres de plus de 20 000 habitants ;
- densité de population inférieure à 150 habitants au kilomètre carré.

En outre, sont également éligibles les EPCI éligibles en 2010 à la dotation globale d'équipement des communes ou à la dotation de développement rural ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5711-1 et les syndicats de communes créés en application de l'article L. 5212-1 dont la population n'excède pas 60 000 habitants.

La détermination des catégories d'opérations prioritaires, ainsi que les taux minimaux et maximaux de subventions applicables à chacune d'elles⁴⁵, sont de la compétence de la commission d'élus locaux et de parlementaires prévue à l'article L. 2334-37 du CGCT, dite « commission DETR ».

Outre ces priorités locales, des priorités nationales de la DETR sont définies annuellement par circulaire ministérielle. Ces priorités évoluent peu d'une année à l'autre :

- en 2014, a été identifié comme prioritaire le financement de la mise en accessibilité des établissements recevant du public, de créations de maisons de services au public, d'implantations de la gendarmerie en milieu rural, ainsi que les expertises spécialisées pour la mise en œuvre du plan national d'adaptation de la France aux effets du changement climatique (PNACC) ;
- en 2015 et 2016, la priorité liée au PNACC a disparu et plusieurs nouvelles orientations ont été données : le soutien aux maisons de santé, l'appui aux commerces et à la revitalisation des centres-bourgs, le soutien aux communes nouvelles et le financement des opérations de rénovation thermique et de transition énergétique ;
- en 2017, une priorité de plus a été inscrite, pour le déploiement d'espaces numériques destinés à l'accomplissement des démarches administratives dans les collectivités ;
- en 2018, une priorité supplémentaire a été ajoutée, pour le financement du dédoublement des classes de CP/CE1 en réseau d'éducation prioritaire + (« REP+ ») et en REP ;
- en 2019, la circulaire ministérielle relative à la DETR a fusionné avec les circulaires relatives à la DSIL, la DSID et le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Les priorités de 2018 sont reconduites avec un ajout : l'appui aux démarches contractuelles ;
- en 2020, le déploiement d'espaces numériques n'est plus prioritaire, tandis que le patrimoine protégé et non protégé en péril et les situations critiques en matière d'eau et d'assainissement viennent s'ajouter à la liste ;
- en 2021, sont identifiés comme prioritaires le soutien aux France Services et à la revitalisation des villes petites et moyennes, le soutien aux communes nouvelles, l'accessibilité, le soutien aux implantations de la gendarmerie en milieu rural, le dédoublement des classes de CP/CE1 situées en REP+ et en REP, les démarches contractuelles, le développement écologique du territoire (neutralité carbone, résilience au changement climatique mais aussi renforcement de l'attractivité, par exemple par la rénovation et la mise en valeur du patrimoine culturel et naturel), la sécurisation des ouvrages d'art, les pactes capacitaires relatifs aux moyens des services d'incendie et de secours (SDIS) ;
- en 2022, les priorités identifiées sont identiques à 2021, si ce n'est l'ajout des équipements sportifs, dans le contexte de l'approche des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 ;
- en 2023, les priorités d'affectation sont identiques, avec un accent mis sur la transition écologique des territoires (neutralité carbone et résilience des territoires).

La DETR est attribuée annuellement, après un appel à projets, par le représentant de l'État dans le département. Il porte à la connaissance de la commission DETR la liste des opérations qu'il a retenues. La commission DETR est saisie pour avis des projets dont la subvention au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux porte sur un montant supérieur à 100 000 €.

Source : Direction générale des collectivités locales, annexe au projet de loi de finances pour 2023, « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales », instructions relatives à la composition et règles d'emploi des dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires, mission.

Encadré 3 : La DSIL

Créée par l'article 159 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, et codifiée par la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017, la DSIL a été créée afin de renforcer le soutien de l'État à l'investissement local. Elle est attribuée aux communes, aux EPCI et aux pôles d'équilibre territorial et rural (PETR).

Elle vise à soutenir des projets d'investissement local dans les domaines suivants :

- rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables ;
- mise aux normes et de sécurisation des équipements publics ;
- développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements ;
- développement du numérique et de la téléphonie mobile ;
- création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires ;
- réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.

La DSIL est également destinée à financer les opérations inscrites dans les contrats de ruralité prévus à l'article L. 5741-1 du CGCT.

Ainsi, alors que les priorités de la DETR sont principalement fixées au plan local par une commission d'élus et peuvent donc varier d'un département à l'autre, celles de la DSIL sont déterminées par la loi.

Pendant les premières années de mise en place de la DSIL, des sous-enveloppes ont été consacrées à certains types de projets ou contrats : la revitalisation ou le développement des bourgs centres (2016, 300 M€), les contrats de ruralité (2017, 216 M€) et les Pactes État-Métropoles (2017, 150 M€).

Sur la période 2018-2020, de 33 % à 35 % de la DSIL étaient orientés vers les priorités du Grand plan d'investissement (rénovation énergétique et mobilités durables). Outre ces priorités, les circulaires ministérielles annuelles ont fixé plusieurs orientations : les démarches contractuelles, le dédoublement des classes de CP et CE1 en REP et REP+, les ouvrages d'art, les situations critiques en matière d'eau et d'assainissement, les pactes capacitaires des SDIS et le patrimoine en péril.

En 2020, la crise sanitaire a amené le vote d'une enveloppe de DSIL exceptionnelle, axée sur trois priorités :

- la transition écologique ;
- la résilience sanitaire (y.c. le financement des maisons de santé et la mise aux normes des équipements sanitaires) ;
- la préservation du patrimoine public historique et culturel, classé et non classé.

Il est à noter qu'une certaine souplesse dans l'éligibilité à la DSIL a été rendue possible à titre exceptionnel par l'article 70 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 (n° 2020-935 du 30 juillet 2020), qui a introduit la possibilité de financer par la DSIL des projets éligibles à la DETR.

⁴⁵ Dans la limite d'un plancher de 20 % (sauf exception) et d'un plafond de 80 %.

En 2021, une enveloppe de DSIL consacrée à la rénovation thermique des bâtiments publics a été créée dans le cadre du plan de relance. S'agissant de la DSIL de droit commun, la circulaire ministérielle lui fixe comme priorités le soutien aux démarches contractuelles (notamment aux contrats de relance et de transition écologique, qui font leur apparition), au développement écologique du territoire (neutralité carbone, renforcement de l'attractivité y.c. rénovation patrimoine culturel et naturel, renforcement de la résilience au changement climatique), la sécurisation des ouvrages d'art, ainsi que les pactes capacitaires des SDIS.

En 2022, les priorités identifiées sont identiques à 2021, si ce n'est l'ajout des équipements sportifs, dans le contexte de l'approche des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

En 2023, les priorités d'affectation sont identiques, avec un accent mis sur la transition écologique des territoires, la DFSIL étant intégrée pour la première fois dans le budget vert de l'État. Au moins 25 % des subventions attribuées au titre de la DSIL doivent ainsi contribuer à la transition écologique des territoires.

La DSIL peut, de manière dérogatoire, financer des dépenses de fonctionnement s'il s'agit d'études préalables ou des dépenses de modernisation.

La DSIL est attribuée par le représentant de l'État dans la région, qui doit tenir compte du caractère écologique des projets pour la fixation des taux de subvention. Il porte à la connaissance de la commission DETR et des parlementaires de chaque département la liste des projets subventionnés dans leur ressort géographique.

Source : Direction générale des collectivités locales, annexe au projet de loi de finances pour 2023, « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales », mission.

Encadré 4 : La DSID

Créée par l'article 259 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, et codifiée à l'article L. 3334-10 du CGCT, la DSID remplace la dotation globale d'équipement des départements. Elle est destinée aux départements, à la métropole de Lyon, à la collectivité de Corse et aux collectivités de Guyane et de Martinique.

Cette dotation était initialement constituée de deux parts :

- une part d'appel à projets, à hauteur de 77 % du montant de la dotation. Les subventions au titre de cette part sont attribuées par le représentant de l'État dans la région ou dans la collectivité, dans un objectif de « cohésion des territoires » ;
- une part de péréquation, à hauteur de 23 % du montant de la dotation, destinée aux collectivités dont le potentiel fiscal n'est pas supérieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements et dont le potentiel fiscal par kilomètre carré n'est pas supérieur au double du potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements. Cette part est libre d'emplois au sein de la section d'investissement.

La DSID a été réformée en 2022 et sa part « péréquation » (23 % du total) fusionnée à la part « appel à projets ». Ainsi, la totalité de l'enveloppe de DSID est désormais attribuée par le préfet de région, sous forme de subventions à des projets d'investissement dans les domaines jugés prioritaires au niveau local, par le biais d'appels à projets.

Les priorités de la DSID sont définies par circulaire ministérielle.

Pour 2019, elles ont concerné :

- la solidarité entre les différents territoires d'un même département ou entre les différents départements d'une même région, en tenant compte des écarts de situation entre les départements et de la qualité des projets présentés ;
- les projets concourant à l'amélioration de la qualité et de l'accès aux services publics, particulièrement ceux portés par les conseils départementaux en matière scolaire et sociale ;
- les opérations relevant des démarches contractuelles.

En 2020, la priorité relative à l'accès aux services publics en matière sociale a été retirée, et ont été ajoutés :

- les pactes capacitaires des SDIS ;
- la stratégie de prévention et de protection de l'enfance ;
- le très haut débit.

Les priorités de 2021 sont identiques à celles de 2020 pour la DSID de droit commun. En outre, une DSID consacrée à la rénovation thermique a été allouée dans le cadre du plan de relance.

En 2022, les priorités sont identiques à celles de 2020 et 2021, si ce n'est l'ajout des équipements sportifs, comme pour la DETR et la DSIL. En outre, il est demandé aux préfets de tenir compte de l'ancienne part de péréquation de la DSIL dans leur attribution.

Source : Direction générale des collectivités locales, annexe au projet de loi de finances pour 2023, « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales », mission.

Encadré 5 : La DPV

Créée par l'article 107 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, et codifiée à l'article L. 2334-40 du CGCT, la DPV remplace la dotation de développement urbain. Elle vise à inscrire l'utilisation de ces crédits dans la programmation des contrats de ville définis à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Les critères d'éligibilité à la DPV évoluent régulièrement. Pour 2023, les communes de France métropolitaine doivent remplir les trois conditions cumulatives suivantes pour être éligibles à la DPV :

- en ce qui concerne les communes de 5 000 à 9 999 habitants, la commune était éligible à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue à l'article L. 2334-15 au moins une fois au cours des trois derniers exercices et était classée, en ce qui concerne les communes de 10 000 habitants et plus, au moins une fois parmi les deux cent cinquante premières en application du 1° de l'article L. 2334-16 ;
- la commune présente une proportion de population située dans un quartier prioritaire de la politique de la ville égale ou supérieure à 16 % de la population totale de la commune au sens du premier alinéa de l'article L. 2334-2. Cette proportion est abaissée par la loi de finances initiale pour 2023 par rapport à son niveau antérieur de 19 % ;
- la commune est citée dans la liste des quartiers qui présentent les dysfonctionnements urbains les plus importants prise en application du II de l'article 9-1 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, constatée au 1^{er} janvier de l'année de répartition, ou il existait le 1^{er} janvier 2021 sur le territoire communal au moins une convention pluriannuelle conclue avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, telle que visée à l'article 10 de la même loi.

199 communes remplissaient ces critères en 2023.

Les crédits relatifs à la DPV font l'objet d'une convention attributive de subvention entre le représentant de l'État dans le département et les communes éligibles ou le cas échéant l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres, s'il est doté de la compétence politique de la ville. Ainsi, lorsque la compétence en matière de politique de la ville a été transférée par une commune éligible à un établissement public de coopération intercommunale, celui-ci peut bénéficier, sur décision du représentant de l'État dans le département, de la dotation politique de la ville pour le compte de cette commune.

La DPV est attribuée par le représentant de l'État dans le département, afin de financer les actions correspondant aux objectifs fixés par les contrats de ville, qu'elles relèvent du fonctionnement ou de l'investissement.

La DPV est attribuée par le représentant de l'État dans le département, afin de financer les actions correspondant aux objectifs fixés par les contrats de ville, qu'elles relèvent du fonctionnement ou de l'investissement.

Annexe V

Des priorités nationales de politiques publiques à subventionner sont fixées annuellement par instructions ministérielles aux préfets. Ces priorités varient d'un exercice à l'autre :

- en 2021, priorité est donnée aux bâtiments scolaires (dédoublément des classes des écoles situées en réseau d'éducation prioritaire (REP ou REP+), travaux dans les bâtiments les plus dégradés), à la construction d'établissements d'accueil du jeune enfant et de structures d'animation de la vie sociale, et à l'amélioration de l'accès aux services (France Services, tiers lieux) ;
- en 2022, ces priorités sont reprises et s'y ajoute une priorité nouvelle pour soutenir la construction, l'extension ou la rénovation d'équipements sportifs de proximité ;
- en 2023, ces priorités sont reprises à l'identique et s'y ajoute une priorité nouvelle donnée à la transition écologique des territoires (rénovation énergétique des bâtiments publics, recyclage et optimisation du foncier disponible, amélioration de la qualité du cadre de vie).

En 2021, 92 % de la DPV a été allouée à des opérations d'investissement, et 8 % à des opérations comptabilisées en fonctionnement.

Source : Direction générale des collectivités locales, mission.

Encadré 6 : Le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires

Inscrit dans la loi de finances pour 2023, le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, également appelé « fonds vert », vise à subventionner des investissements de l'ensemble des collectivités territoriales, selon trois objectifs :

- renforcer la performance environnementale (rénovation énergétique des bâtiments, tri à la source et valorisation des biodéchets, modernisation de l'éclairage public) ;
- adapter les territoires au réchauffement climatique, afin de prévenir les risques naturels (inondations, recul du trait de côte, incendies notamment) ;
- améliorer le cadre de vie, afin de concilier l'activité humaine avec la préservation de son environnement naturel (mobilités, recyclage des friches, préservation et restauration des ressources naturelles).

Ces trois objectifs visent à favoriser une « approche globale » de la transition écologique et à s'adapter aux besoins des territoires dans une logique de souplesse et de fongibilité. Les enveloppes financières du fonds vert sont en effet fongibles entre chacune des 14 mesures proposées – à l'exception des enveloppes « Ingénierie » et « Accompagnement de la stratégie nationale pour la biodiversité ».

Le fonds est déconcentré au niveau des préfets de région et de département. Il peut être cumulé avec les autres subventions de l'État aux collectivités territoriales, notamment la DSIL et la DETR.

Afin d'assurer l'exigence environnementale des projets financés, il est demandé aux préfets de s'assurer que les projets présentés respectent la réglementation existante, et de vérifier les impacts environnementaux des projets à l'occasion de l'instruction des demandes.

L'instruction des demandes d'aides s'appuie sur des cahiers d'accompagnement, qui offrent aux services instructeurs un cadre de référence pour évaluer l'éligibilité des projets aux aides. Cette instruction est conduite au fil de l'eau, et poursuit l'objectif d'accompagner en priorité les projets dont l'impact environnemental est le plus avéré.

L'insertion *a priori* du projet dans un contrat de relance et de transition écologique (CRTE) n'est pas une condition d'éligibilité au fonds. *A posteriori*, il est demandé aux préfets d'inscrire les projets financés par le fonds vert dans les CRTE afin d'assurer l'articulation de ces dispositifs.

Le montant total des projets ayant candidaté pour une aide du Fonds vert s'élève, à la mi-juillet 2023, à environ 19 Md€, à mettre en regard de l'enveloppe de 2 Md€.

Le rapport de l'Assemblée nationale de 2023 relatif à l'accélération de l'investissement des collectivités territoriales dans la transition écologique estime que le fonds vert est un levier d'investissement prisé des élus locaux, et recommande de le reconduire en 2024, en mettant l'accent sur les projets portant une réelle ambition ou nécessitant un soutien renforcé du fait d'une moindre rentabilité financière.

Les retours obtenus par la mission au cours de ses entretiens confirment cette appréciation positive de la part des élus locaux, certaines collectivités territoriales soulignant toutefois une procédure lourde, nécessitant un haut niveau de technicité pour constituer les dossiers. Certains préfets ont mis en place un accompagnement renforcé des collectivités territoriales pour les appuyer dans la conception de leurs dossiers de demandes de fonds vert.

La Première ministre a annoncé le 12 avril 2023 la pérennisation du fonds vert au-delà de 2023. Son niveau devrait être porté en 2024 à 2,50 Md€ (dont 500 M€ de compensation de la CVAE), en hausse de 500 M€ par rapport à 2023.

Source : Circulaire du 14 décembre 2022 relative au déploiement du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (fonds vert) ; annexe au projet de loi de finances pour 2023, « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » ; Rapport d'information de M. Thomas Cazenave, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, sur l'accélération de l'investissement des collectivités territoriales dans la transition écologique, mars 2023 ; Projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 ; DGALN ; mission.

2.1.2.3. Le verdissement des soutiens de l'État aux investissements des collectivités est une orientation renforcée depuis 2020

Les soutiens de l'État aux collectivités territoriales sont progressivement orientés vers la transition écologique :

- ◆ le Grand plan d'investissement engagé en septembre 2017 prévoyait que plus d'un tiers de la DSIL soit orienté vers la rénovation thermique des bâtiments et les mobilités durables ;
- ◆ l'une des trois priorités de la DSIL exceptionnelle créée en 2020 était la transition écologique⁴⁶ ;
- ◆ la DSIL et la DSID « Rénovation thermique » mises en œuvre à compter de 2021 dans le cadre du plan de relance finançaient l'efficacité énergétique des bâtiments publics ;
- ◆ la DRI mise en œuvre à compter de 2021 dans le cadre du plan de relance finançait l'efficacité énergétique des bâtiments des régions et les mobilités du quotidien ;
- ◆ la DSIL de droit commun est intégrée dans le budget vert de l'État par la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023, avec un objectif de financement de projets concourant à la transition écologique à hauteur de 25 % de l'enveloppe. Il est prévu que le périmètre des dotations concernées et la part de ces projets progresse au cours du quinquennat actuel⁴⁷. Ce niveau reste toutefois inférieur à celui fixé pour le Grand plan d'investissement ;
- ◆ tant pour la DSIL que pour la DETR, la loi de finances pour 2023 prévoit que le représentant de l'État tienne compte du caractère écologique des projets pour la fixation des taux de subventionnement des projets des collectivités. Les opérations les plus favorables à la transition écologique peuvent ainsi bénéficier d'un taux de subventionnement plus important.

2.1.2.4. Les crédits de paiement effectivement décaissés sur les principales dotations d'investissement sont en moyenne inférieurs de plus de 20 % aux autorisations d'engagement

Il est à noter que la hausse des crédits budgétaires d'aide à l'investissement des collectivités territoriales ne se traduit qu'avec retard dans les comptes des collectivités territoriales, le temps que ces crédits soient attribués aux projets correspondants, puis engagés, puis payés en contrepartie de la réalisation des projets pour lesquels ils ont été attribués.

De ce fait, les restes à payer au 31 décembre 2022 s'élevaient à plus de 5 Md€, dont 2,3 Md€ pour la DETR, 2,4 Md€ pour la DSIL (y.c. DSIL exceptionnelle) et 425 Md€ pour la DSID.

Les subventions de l'État à l'investissement des collectivités territoriales constatées dans les comptes des collectivités territoriales (cf. partie 2.1.1) devraient donc continuer de croître dans les années à venir, en conséquence de la hausse des crédits budgétaires votés les années précédentes.

⁴⁶ *Source* : Annexe au projet de loi de finances pour 2023, « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».

⁴⁷ *Source* : Annexe au projet de loi de finances pour 2023, « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».

Toutefois, une part des AE devrait continuer à ne pas être couvertes par des CP, faute de réalisation des projets financés ou du fait de la diminution de leur coût final. Comme l'illustre le tableau 3, les minorations d'engagements juridiques des années antérieures sur les dotations d'investissement du programme 119 (DETR, DSIL, DSID, DPV) se sont ainsi élevées à 138 M€ en moyenne sur 2020-2022, soit 7 % des AE engagées ces années-là sur ces dotations⁴⁸.

Il s'agit d'une hausse de plus de 80 % par rapport à la période précédant la crise sanitaire (moyenne de 75 M€ d'AE minorés en 2018-2019). La DETR est la dotation la plus concernée par ces minorations, tant en montant total (77 M€ en moyenne sur 2020-2022, soit 56 % des minorations d'AE) qu'en pourcentage (les minorations de DETR représentent 8 % des AE engagées en 2022).

Cette sous-consommation des dotations d'équipement se constate également dans la consommation des CP. Comme le montre le tableau 4, les CP consommés s'élèvent, selon les années, entre 72 % et 83 % des AE engagés la même année, alors même que la stabilité des AE engagés sur la période 2018-2021 (entre 1,93 Md€ et 2,03 Md€) aurait pu conduire à un rattrapage des CP à cette hauteur.

L'année 2022 apparaît particulièrement peu performante en termes de consommation des CP, avec un taux à hauteur de 72 % des AE engagés la même année, au plus bas depuis 2018. Ce taux bas s'explique par :

- ♦ une baisse du numérateur, les CP consommés en 2022 sur la DSIL, la DSID et la DPV étant inférieurs aux CP consommés en 2021 ;
- ♦ une hausse du dénominateur, avec l'augmentation de la DSIL engagée en 2022 (+259 M€).

Les taux de consommation de CP de la DETR sont relativement plus élevés que ceux des autres dotations, et en augmentation sur la période (86 % en moyenne sur 2020-2022, contre 79 % en moyenne sur 2018-2019). A l'inverse, le taux de consommation de CP de la DSID est particulièrement bas (52 % en moyenne sur 2019-2022), ce qui ne peut s'expliquer uniquement par le caractère récent de cette dotation, dans la mesure où ce taux n'augmente pas avec le temps.

Tableau 3 : Minorations d'engagements juridiques des dotations d'investissement du programme 119, période 2018-2022 (exécution, en M€)

Dotation	2018	2019	2020	2021	2022
DETR	56	60	68	83	81
<i>En % des AE alloués la même année</i>	5 %	6 %	7 %	8 %	8 %
DSIL	8	15	44	68	36
<i>En % des AE alloués la même année</i>	1 %	3 %	8 %	12 %	4 %
DSID		3	0	0	2
<i>En % des AE alloués la même année</i>		1 %	0 %	0 %	1 %
DPV	0	8	7	17	8
<i>En % des AE alloués la même année</i>	0 %	5 %	5 %	11 %	5 %
Total	64	86	120	168	127
En %	3 %	4 %	6 %	9 %	6 %

Source : Direction du budget, mission.

⁴⁸ Il est à noter que les minorations d'AE impliquent une action des préfectures, qui ont à prendre un arrêté pour constater la caducité ou la réduction de la subvention concernée. Il n'est pas à exclure que le montant des AE effectivement caduques soit plus élevé que celui que reflète la comptabilité de l'État.

Tableau 4 : Crédits de paiement des dotations d'investissement du programme 119, période 2018-2022 (exécution, en M€)

Dotation	2018	2019	2020	2021	2022
DETR	801	816	882	853	885
<i>En % des AE alloués la même année</i>	<i>79 %</i>	<i>79 %</i>	<i>87 %</i>	<i>84 %</i>	<i>87 %</i>
DSIL	390	435	445	497	479
<i>En % des AE alloués la même année</i>	<i>63 %</i>	<i>76 %</i>	<i>78 %</i>	<i>87 %</i>	<i>58 %</i>
DSID		121	112	127	102
<i>En % des AE alloués la même année</i>		<i>42 %</i>	<i>55 %</i>	<i>64 %</i>	<i>50 %</i>
DPV	103	120	110	122	110
<i>En % des AE alloués la même année</i>	<i>72 %</i>	<i>80 %</i>	<i>76 %</i>	<i>81 %</i>	<i>73 %</i>
Total	1 483	1 492	1 549	1 599	1 576
En %	75 %	73 %	80 %	83 %	72 %

Source : Direction du budget, mission.

2.1.2.5. La DETR, la DSIL et la DSID présentent des caractéristiques différentes, mais favorisent toutes les zones rurales; un accroissement du taux de subventionnement et du cumul de subventions des projets du bloc communal est constaté durant la période

Pour mener à bien une analyse plus détaillée de la DETR, de la DSIL et de la DSID, la mission s'est appuyée sur les rapports annuels publiés sur chacune de ces dotations, ainsi que sur les projets et rapports annuels de performance, pour la période 2018-2021, les bilans 2022 n'étant pas encore parus à la date de la mission.

Les données quantitatives relatives aux projets soutenus par ces trois subventions sont présentées dans les tableaux ci-dessous.

Il en ressort les éléments suivants :

- ◆ **le nombre de projets soutenus** a connu des évolutions différenciées :
 - pour la DETR, baisse de 4,71 % de 2018 à 2020, suivie d'une forte hausse de 18,12 % en 2021. Cette évolution peut s'expliquer, en partie, par le cycle électoral ainsi que par l'effet de la crise sanitaire ;
 - pour la DSIL, forte baisse de 25,99 % de 2018 à 2020, suivie d'une hausse de 6,36 % en 2021. Cette évolution moins favorable que la DETR peut s'expliquer, en partie, par le cycle électoral, ainsi que par l'ouverture de nouveaux guichets DSIL en 2020 et 2021 dans le cadre du plan de relance, et vers lesquels ont été orientés les projets éligibles à ces fonds supplémentaires ;
 - pour la DSID, forte baisse de 30,28 % de 2019 à 2020, suivi d'une hausse de 8,40 % de 2020 à 2021. La crise sanitaire peut expliquer cette évolution ;
- ◆ **le taux de subventionnement moyen** est légèrement plus élevé pour la DETR (27 % en moyenne) et la DSID (26 %) que pour la DSIL (22 %). Pour la DETR, cela peut se justifier par la nécessité de davantage subventionner certains projets du fait de l'autofinancement limité de certaines communes ou de certains EPCI ruraux. Pour la DSID, le taux de subventionnement relativement plus élevé peut s'expliquer par le faible nombre de dossiers financés (et vraisemblablement le faible nombre de dossiers déposés d'après les entretiens menés par la mission, quoique la mission ne dispose pas de chiffres exacts pour confirmer cette information). Pour toutes les subventions, le taux de subventionnement augmente depuis 2020, ce qui pourrait s'expliquer par un plus faible nombre de dossiers financés (DSIL et DSID) ou par des projets moins coûteux (DETR).

Le taux de subventionnement correspond à « l'effet de levier » fixé dans les projets annuels de performance comme un objectif de performance. D'après ces documents⁴⁹, l'effet de levier est optimisé quand il est compris entre 20 % et 50 %, afin d'éviter le « saupoudrage » (qui n'a qu'un effet limité sur la décision d'investissement) et le surfinancement (qui réduit mécaniquement le volume d'investissements bénéficiant de subventions).

Toutefois, cette définition de l'effet de levier n'est pas économétrique. En effet, l'octroi de subventions de l'État peut avoir un effet très varié, notamment en fonction de la situation financière de la collectivité : si celle-ci est en bonne santé financière, la subvention de l'État peut apparaître comme un effet d'aubaine, réduisant le besoin d'endettement ou d'autofinancement. A l'inverse, si la collectivité est en mauvaise santé financière, même une subvention de l'État portée à 50 % de l'investissement total peut ne pas suffire si l'autofinancement est insuffisant. Par ailleurs, la subvention de l'État peut se traduire par un effet d'éviction : les collectivités territoriales pourront chercher à maximiser les subventions reçues de l'État pour les investissements les plus porteurs (par exemple ceux relatifs à la transition écologique) afin de réduire leur autofinancement sur ces thématiques et de le concentrer sur leurs investissements moins subventionnés. Dans ce cas de figure théorique, l'effet de levier recherché par l'État est nul, puisque la collectivité ne modifie pas les priorités de son plan d'investissement et se contente d'optimiser ses canaux de financement.

Aussi, la mission tend à préconiser, pour évaluer l'effet de levier, des méthodes quantitatives de corrélation entre les subventions d'investissement versées et l'évolution de l'investissement : si les subventions d'investissement s'accompagnent d'un investissement plus que proportionnellement en hausse, l'effet de levier pourra être suggéré⁵⁰ :

- ◆ la **subvention moyenne** allouée est plus élevée pour la DSID (560 k€ en moyenne) que pour la DSIL (140 k€ en moyenne), elle-même plus élevée que la DETR (47 k€). Ceci s'explique par les caractéristiques propres à chaque dotation, la DETR étant orientée vers les communes et EPCI ruraux, dont les projets sont d'ampleur plus limitée, tandis que la DSID est orientée vers les conseils départementaux. Pour toutes les subventions, on observe un pic des montants moyens alloués en 2020 (vraisemblablement en lien avec le faible nombre de dossiers financés / déposés) puis une chute en 2021 ;
- ◆ les **priorités** financées par la DETR sont stables d'une année à l'autre : les projets relevant de la construction, l'habitat, l'urbanisme et le transport représentent chaque année de l'ordre de 40 % du montant alloué. Puis viennent les projets relevant de l'éducation et ceux relevant de la transition énergétique et de l'écologie. La part des projets de transition énergétique et d'écologie va croissante (de 10 % à 15 % du montant total de la DETR entre 2018 et 2021).

Les priorités financées par la DSIL sont stables de 2018 à 2020, les contrats de ruralité représentant de l'ordre de 30 % des montants alloués, suivis de la transition écologique (rénovation thermique, transition énergétique et développement des énergies renouvelables – 16 %) et de la mise aux normes des bâtiments publics (16 %). En 2021, la fin des contrats de ruralité se traduit par une réallocation des priorités, la mise aux normes des bâtiments publics passant à 27 % du montant total. Les opérations de transition écologique ne progressent pas, probablement car elles sont également financées par la DSIL « plan de relance ».

⁴⁹ Version des projets annuels de performance 2023.

⁵⁰ Sans pouvoir être démontré, cette méthode économétrique ne permettant pas de déterminer la causalité à partir de la corrélation.

Les priorités financées par la DSID étaient des projets portant sur les bâtiments scolaires en 2019 et 2020, où ils ont représenté plus de 50 % de l'enveloppe allouée. En 2021, leur part chute et la transition écologique devient la première priorité (37 %).

Il convient de souligner que la classification des projets selon les priorités présente une part d'arbitraire, en l'absence de nomenclature précise. Ainsi, selon les cas, la rénovation thermique d'une école inscrite dans un contrat de ruralité pourra être classée par une préfecture comme un projet relevant d'une des trois priorités suivantes : « Bâtiments scolaires », « Transition écologique » ou « Contrat de ruralité ». Du fait de cette limite, l'analyse ne peut finement rendre compte des financements de DETR, DSIL, DSID alloués à chaque politique publique⁵¹.

⁵¹ À titre d'exemple, quoique la priorité « contrats État / collectivités » n'apparaisse pas dans les priorités d'intervention de la DETR, le Sénat évalue que 18 % de l'enveloppe de la DETR ont financé les projets inscrits aux contrats entre l'État et les collectivités en 2021. *Source* : Rapport d'information de MM. Charles Guéné et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur les dotations d'investissement aux collectivités territoriales (juillet 2022).

Tableau 5 : Caractéristiques des projets soutenus par la DETR, 2018-2021

	2018	2019	2020	2021	Moyenne
Nombre de projets soutenus par les AE de l'année N	21 475	21 179	20 464	24 172	21 822
Taux moyen de subventionnement des projets soutenus par les AE de l'année N	26 %	26 %	28 %	28 %	27 %
Montant moyen de subvention alloué aux projets soutenus de l'année N (en k€)	47	48	49	42	47
Principales priorités financées	- Construction, habitat, urbanisme et transport (41 %) - Education (17 %) - Transition énergétique et écologie (10 %)	- Construction, habitat, urbanisme et transport (41 %) - Education (16 %) - Transition énergétique et écologie (12 %)	- Construction, habitat, urbanisme et transport (39 %) - Education (14 %) - Transition énergétique et écologie (13 %)	- Construction, habitat, urbanisme et transport (40 %) - Transition énergétique et écologie (15 %) - Education (11 %)	- Construction, habitat, urbanisme et transport - Education - Transition énergétique et écologie

Source : Comptes rendus d'exécution de la DETR, mission.

Tableau 6 : Caractéristiques des projets soutenus par la DSIL (hors DSIL exceptionnelle et DSIL plan de relance), 2018-2021

	2018	2019	2020	2021	Moyenne
Nombre de projets soutenus par les AE de l'année N	4 821	4 137	3 568	3 795	4 080
Taux moyen de subventionnement des projets soutenus par les AE de l'année N	20,99 %	20,62 %	22,75 %	23,42 %	21,95 %
Montant moyen de subvention alloué aux projets soutenus de l'année N (en k€)	129	138	152	140	140

	2018	2019	2020	2021	Moyenne
Principales priorités financées	- Contrats de ruralité (31 %) - Rénovation thermique, transition énergétique et développement des ENR (16 %) - Mise aux normes des bâtiments publics (15 %)	- Contrats de ruralité (31 %) - Rénovation thermique, transition énergétique et développement des ENR (17 %) - Mise aux normes des bâtiments publics (17 %)	- Contrats de ruralité (26 %) - Rénovation thermique, transition énergétique et développement des ENR (17 %) - Mise aux normes des bâtiments publics (15 %)	- Mise aux normes des bâtiments publics (27 %) - Bâtiments scolaires (18 %) - Rénovation thermique, transition énergétique et développement des ENR (16 %)	- Contrats de ruralité - Rénovation thermique, transition énergétique et développement des ENR - Mise aux normes des bâtiments publics

Source : Comptes rendus d'exécution de la DSIL, mission.

Tableau 7 : Caractéristiques des projets soutenus par la DSID (hors DSID plan de relance), 2019-2021

	2019	2020	2021	Moyenne
Nombre de projets soutenus par les AE de l'année N	356	250	271	292
Taux moyen de subventionnement des projets soutenus par les AE de l'année N	23 %	27 %	27 %	26 %
Montant moyen de subvention alloué aux projets soutenus de l'année N (en k€)	498	621	562	560
Principales priorités financées	- Bâtiments scolaires (60 %)	- Bâtiments scolaires (54 %)	- Transition écologique (37 %) - Bâtiments scolaires (31 %) - Mise aux normes et sécurisation des bâtiments publics (28 %)	- Bâtiments scolaires

Source : Comptes rendus d'exécution de la DSID, mission.

L'attribution des subventions est variée selon les territoires :

- ◆ **en fonction de critères géographiques.** A titre d'exemple, en 2018, certains préfets de région ont alloué un montant de DSIL / habitant homogène d'un département à l'autre (Normandie, Bretagne), d'autres ont privilégié les territoires ruraux (en Occitanie, le rapport entre la DSIL / habitant de la Haute-Garonne et celle de l'Ariège était de 1 à 4). Dans l'ensemble, les territoires ruraux sont relativement favorisés par les préfets de région dans l'attribution de la DSIL : les départements ruraux représentaient 57 % des montants alloués en 2021 (pour 48 % de la population). Cela vaut également pour la DSID. En 2020, la DSID dépassait 10 € / habitant dans la Lozère, la Creuse, le Cantal, la Haute-Marne et la Meuse, tandis qu'elle était inférieure à 1 € habitant dans la majeure partie des grandes métropoles (Paris, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Yvelines, Bouches-du-Rhône, Var, Alpes-Maritimes, métropole de Lyon et Gironde. Enfin, la DETR soutient également davantage les territoires ruraux : la DETR attribuée dans les départements de la Lozère, de la Creuse, de la Meuse, du Cantal, du Gers et des Hautes-Alpes dépasse ainsi 75 € / habitant en 2021 alors que le montant moyen de DSIL s'élève à 15 € / habitant ;
- ◆ **en fonction de priorités.** Certains préfets de région ont mis l'accent sur les contrats de ruralité (Occitanie à plus de 50 % sur 2018-2021), d'autres sur la rénovation thermique et les transports (Ile-de-France notamment) ;
- ◆ **en taux de subventions.** En 2021, le taux de subvention moyen des projets a dépassé 35 % dans plusieurs départements (Meuse, Aisne, Seine-et-Marne, Cher et Indre).

Les communes demeurent l'échelon le plus aidé par la DETR et la DSIL : elles ont capté 79 % des montants de DETR attribués en 2021 (71 % pour la DSIL), contre 16 % pour les EPCI à fiscalité propre (24 % pour la DSIL). **Que ce soit pour la DETR et la DSIL, la part des EPCI dans les subventions allouées est inférieure à leur poids dans les dépenses d'équipement du bloc communal.**

Le cumul de DSIL et de DETR sur un même projet est possible et est en nette croissance. En 2019, il concernait 182 projets, en 2020 521 projets. En 2021, il a concerné plus de 1 284 projets, soit plus d'un tiers des projets financés par la DSIL. Ce cumul croissant des financements, sans baisse des taux de subventions moyens de la DETR et de la DSIL, suggère que le taux moyen de subvention de l'État est en forte croissance. **Ceci pourrait être lié à une surabondance de l'offre de subventions d'investissement en 2021 par rapport à la demande : le plan de relance a accru les crédits disponibles, alors même que le bloc communal était au début de son cycle électoral et n'avait donc pas atteint son plein potentiel d'investissement.**

Cette surabondance d'offre de financement apparaît caractérisée pour la DETR dans les territoires peu peuplés, avec un faible taux de rejet des projets⁵². Le taux de rejet est également faible pour la DSID, car seuls les conseils départementaux peuvent y prétendre. Il n'y a donc qu'un seul soumissionnaire de projets par département.

⁵² Les taux de rejet varient entre 6 et 84 % pour la DETR et la DSIL. « La DETR est beaucoup moins sélective dans les départements peu peuplés, [...] en raison de son caractère péréquisiteur ». *Source* : Rapport d'information de MM. Charles Guéné et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur les dotations d'investissement aux collectivités territoriales (juillet 2022).

Au terme de son analyse des comptes rendus d'exécution annuels des subventions, la mission a identifié deux types d'informations pertinentes qui pourraient être y ajoutées :

- ♦ **ces rapports se concentrent sur les attributions de nouvelles AE plutôt que sur les réalisations** : les données sur les projets réalisés sont limitées à une brève analyse des consommations de crédits de paiement. Les reprises d'autorisations d'engagement sur les projets non réalisés ou dont le montant a été minoré ne font l'objet d'aucune analyse ;
- ♦ **ces rapports ne présentent pas d'autre indicateur de performance que les consommations de crédits**. L'efficacité et l'efficience des soutiens de l'État à l'investissement des collectivités ne peuvent donc être évaluées à partir de ces documents.

2.1.2.6. La mission préconise un regroupement des subventions d'investissement de l'État aux collectivités territoriales, sur le fondement d'objectifs de politique publique

L'analyse *supra* a illustré le progressif accroissement des subventions de l'État à l'investissement des collectivités territoriales, ainsi que le développement de nouveaux canaux de financement, notamment la DSIL, la DSID ou le fonds vert⁵³. La mission a observé que les préfectures optimisaient ces différents canaux, au bénéfice des collectivités financées, afin d'orienter les projets vers les guichets de financement appropriés compte tenu de leurs caractéristiques et du nombre de projets déposés. Ce travail est toutefois dépendant des capacités des préfectures à le mener à bien, dans un contexte où le niveau d'octroi de chaque type de subvention peut être du ressort du préfet de département ou du préfet de région. **Un regroupement des vecteurs de financement apparaît donc opportune pour simplifier les tours de table financiers.**

La mission a constaté que les plus grandes collectivités territoriales étaient dotées d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI), document peu compatible avec des évolutions annuelles des priorités des subventions d'investissement⁵⁴. **Afin d'être efficaces pour orienter l'investissement local en influençant la conception des PPI, les priorités d'intervention des subventions de l'État doivent donc être prévisibles et s'inscrire dans la durée.**

Hormis le fonds vert, de création récente, les autres subventions sont avant tout orientées vers un type de collectivité donné ou de territoire. Cette approche par structure ou par territoire présente plusieurs points d'amélioration :

- ♦ **les capacités financières des collectivités territoriales financées apparaissent peu prises en compte** dans les attributions des subventions, alors qu'elles ont un effet sur l'effet de levier des subventions d'investissement de l'État : une collectivité disposant de marges de manœuvre financières importantes ne sera vraisemblablement pas dépendante de la décision de subvention pour lancer un investissement. A l'inverse, une collectivité en difficulté pourra abandonner un investissement malgré l'octroi de subventions si son autofinancement apparaît trop faible ;

⁵³ La Cour des comptes souligne que « l'action de l'État dans ce domaine se traduit par une prolifération d'outils, qui ont chacun leurs objectifs propres et leurs règles d'emploi, sans qu'ils soient suffisamment articulés entre eux dans le cadre d'une stratégie globale. » *Source* : Référé de la Cour des comptes sur les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local, 11 mai 2021.

⁵⁴ Ce constat peut être objectivé par le biais d'une analyse de l'OFGL. D'après celui-ci, l'effet de levier des subventions d'investissement de l'État est plus important pour les communes de moins de 10 000 habitants (20 € d'investissement supplémentaire pour 10 € de subventions par habitant) que pour les communes plus peuplées (11 € d'investissement supplémentaire pour 10 € de subventions par habitant). *Source* : Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), Les déterminants des disparités d'investissement communal sur le dernier mandat, décembre 2022.

- ◆ **les subventions allouées aux EPCI (16 % pour la DETR, 24 % pour la DSIL) sont inférieures au poids des EPCI dans l'investissement du bloc communal (38 %), ce qui traduit une préférence implicite pour l'investissement communal ;**
- ◆ **la DETR subventionne aussi des collectivités territoriales situées dans des aires urbaines, y compris de grande taille⁵⁵.**

Compte tenu de ces analyses, il apparaît pertinent, à des fins de lisibilité de l'action publique, **que les financements de l'État soient orientés vers des priorités de politique publique plutôt que vers des types de collectivités ou de territoires.** Cet objectif apparaît atteignable, les priorités de chaque dotation, fixées annuellement par circulaire ministérielle, variant relativement peu d'une année à l'autre et étant proches d'une subvention à l'autre⁵⁶.

La mission a enfin constaté que les principales mesures de performance des crédits alloués consistaient dans le taux de consommation des crédits, « l'effet de levier » défini comme le taux de subventionnement, les priorités financées, ainsi que le délai séparant la décision de subvention de la fin de réalisation du projet (pour la DETR). Ces indicateurs sont variés et permettent de dresser un panorama de l'usage qui est fait des subventions d'investissement de l'État. **Il apparaît à la mission qu'ils devraient être complétés, pour pouvoir évaluer l'efficacité et l'efficience des subventions d'investissement de l'État, par des indicateurs d'impact socio-économique⁵⁷.** A titre illustratif, les économies d'énergie permises par les opérations de rénovation énergétiques ne font pas l'objet de consolidations à l'heure actuelle⁵⁸.

Afin d'atteindre les objectifs susmentionnés, la mission préconise de rassembler les principales subventions d'investissement de l'État (DETR, DSIL, DSID, DPV, FNADT section locale⁵⁹, fonds vert) en deux dotations, construites pour servir des objectifs de politique publique.

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

⁵⁵ La Cour des comptes (2021, *ibid*) estime qu'en 2019, plus du quart des projets communaux subventionnés par la DETR concernait des communes urbaines (et 40 % des montants). Cette estimation n'a pas été reprise par la mission, en l'absence de précisions sur la méthodologie employée pour parvenir à ce chiffre.

⁵⁶ Ce constat est partagé par le Sénat, qui juge que « *« les principales politiques publiques locales financées par la DETR et la DSIL sont proches [...], même si l'ampleur des projets et les caractéristiques des territoires peuvent varier ».* *Source : Rapport d'information de MM. Charles Guéné et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur les dotations d'investissement aux collectivités territoriales (juillet 2022).*

⁵⁷ D'une manière plus anecdotique, la mission a identifié des projets dont le service public rendu paraissait hors de proportion avec leur coût et le financement alloué par l'État, et pour lesquels un bilan socio-économique, même sommaire, aurait été pertinent pour éclairer la décision de subvention. A titre d'exemple, l'État a subventionné en 2023 une salle de spectacle dans un département rural à hauteur de plus de 0,50 M€. Le coût total du projet, situé dans une commune de moins de 250 habitants et dont l'EPCI compte moins de 10 000 habitants, s'élève à près de 1,29 M€.

⁵⁸ La généralisation des indicateurs de performance par projet, spécialement dans le domaine de la transition écologique, est une des recommandations du rapport IGF-IGA-IGAS-IGEDD de décembre 2022 relatif au bilan d'étape du déploiement des contrats de relance et de transition écologique. Selon ce rapport, ces indicateurs seraient retenus localement sur la base d'une liste nationale, afin de permettre les comparaisons.

⁵⁹ Le FNADT a été instauré par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Ayant pour support budgétaire le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », la section locale du FNADT permet de financer les volets territoriaux des contrats de plan État-région et les contrats interrégionaux de plan État-région (CPIER), les contrats de convergence et de transformation en Outre-mer mais également les pactes de développement territorial. Les modalités de gestion du FNADT sont encadrées par la circulaire annuelle relative aux dotations d'investissement de l'État. *Source : DGCL.*

Proposition n° 1 : Rassembler les dotations de l'État selon des grands objectifs de politique publique (DGCL) :

- ♦ **une dotation « transition écologique » (Fonds vert + parts de la DETR, de la DSIL et de la DSID orientées vers le verdissement) ;**
- ♦ **une dotation « cohésion des territoires » (DETR + DSIL + DSID + FNADT section locale + DPV).**

La dotation « transition écologique » pourrait être allouée sur la base d'une contractualisation fixant des objectifs partagés de transition (cf. partie 2.1.5.4) tandis que la dotation « cohésion des territoires » serait allouée sur une base plus souple, sur la base des situations économiques, sociales et financières des collectivités, ainsi que de leurs projets. Les deux dotations prendraient en compte les spécificités et besoins locaux dans leur attribution :

- ♦ par le biais de la contractualisation (dotation « transition écologique ») ;
- ♦ par l'association des élus locaux aux objectifs et critères d'attribution, *via* le comité local de cohésion des territoires ou l'équivalent de la commission DETR (dotation « cohésion des territoires »)⁶⁰.

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

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

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

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

Enfin, la mission préconise d'employer davantage le levier des subventions pour favoriser la mutualisation des investissements structurants au niveau intercommunal.

⁶⁰ Cette prise en compte est une demande relayée par le Rapport d'information de MM. Charles Guéné et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur les dotations d'investissement aux collectivités territoriales (juillet 2022).

2.1.3. Une réforme du FCTVA serait un levier potentiel important pour améliorer le mode de financement des collectivités territoriales

2.1.3.1. *Le FCTVA est le plus important, en montant, des prélèvements sur recettes alloués à la section d'investissement des collectivités territoriales, et est plus globalement le plus important soutien de l'État à l'investissement local*

L'État finance également les collectivités territoriales par le biais de prélèvements sur recettes, qui correspondent à la rétrocession de recettes de l'État au profit des collectivités territoriales afin de couvrir les charges qui leur incombent ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts. Ces crédits ne transitent pas par le budget de l'État⁶¹.

Il existe trois prélèvements sur recettes alloués à la section d'investissement des collectivités territoriales :

- ♦ le principal (6,46 Md€, soit 87 % du total en 2022), est le FCTVA (cf. encadré 7).
- ♦ la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) ont des montants fixes depuis 2008, pour un total de 987 M€ (cf. encadré 8).

La variation des prélèvements sur recettes de l'État en faveur de l'investissement des collectivités sur la période 2010-2022 est donc corrélé aux évolutions du FCTVA.

Le FCTVA représente 61 % de l'ensemble des crédits budgétaires et prélèvements sur recettes de l'État à l'investissement des collectivités territoriales en 2022. Il s'agit donc de la principale aide de l'État aux collectivités territoriales en matière d'investissement. Ceci s'explique notamment par le fait qu'il s'agit du seul concours (avec le fonds vert) bénéficiant à l'ensemble des collectivités et de leurs groupements.

L'assiette du FCTVA étant assise principalement sur les dépenses d'investissement des collectivités territoriales, l'évolution du FCTVA est liée aux évolutions de l'investissement local, de manière différée. En effet, le FCTVA est généralement versé de manière décalée dans le temps (en année N+1 ou N+2), hormis pour certaines catégories de collectivités⁶² qui peuvent bénéficier du FCTVA pour leurs dépenses de l'année en cours. En 2021, le FCTVA versé l'a été à 56,5 % vers des collectivités le percevant en année N+1, à 24,0 % vers des collectivités le percevant en année N+2 et à 19,5 % vers des collectivités le percevant en année N⁶³.

Le FCTVA connaît des variations sur la période 2010-2022, avec un creux à 5,01 Md€ en 2017 et un pic à 6,70 Md€ en 2021.

Même en neutralisant les effets du cycle des élections municipales sur l'investissement local, le FCTVA versé a connu des évolutions heurtées :

- ♦ baisse de 15 % de 2010 (deux ans après les élections municipales de 2008) à 2016 (deux ans après les élections municipales de 2014), en passant de 6,16 Md€ à 5,22 Md€ ;

⁶¹ Source : DGCL.

⁶² Communautés de communes, communautés d'agglomération, les communes nouvelles (issues de la fusion de plusieurs entités communales), métropoles issues d'une communauté d'agglomération, communautés urbaines se substituant à une communauté d'agglomération, établissements publics territoriaux et collectivités bénéficiant d'une dérogation au titre des intempéries exceptionnelles.

⁶³ Il est à noter que la Caisse des dépôts et consignations a instauré depuis 2015 un dispositif de préfinancement du FCTVA.

Annexe V

- hausse de 23 % de 2016 à 2022 (deux ans après les élections municipales de 2020), passant de 5,22 Md€ en 2010 à 6,46 Md€ en 2022. Cette évolution est plus rapide que celle de l'inflation⁶⁴.

Il est difficile d'évaluer les raisons de ces évolutions, compte tenu :

- de l'effet du plan de relance et de l'accélération du versement du FCTVA en 2010 ;
- de la réduction de la DGF engagée de 2014 à 2017, qui s'est d'abord traduite par une diminution de l'investissement des collectivités ;
- des élargissements progressifs de l'assiette du FCTVA⁶⁵ ;
- de l'évolution de son mode de gestion vers une automatisation à compter de 2021. En effet, l'automatisation n'a pas été neutre sur le périmètre des dépenses éligibles au FCTVA⁶⁶, quoique cette réforme vise une neutralité financière pour l'État⁶⁷.

En 2021, le FCTVA a été alloué :

- à 49 % aux communes ;
- à 19 % aux EPCI ;
- à 16 % aux départements ;
- à 10 % aux régions ;
- à 6 % à d'autres entités (notamment les syndicats).

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, dans sa version sur laquelle le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, prévoit une trajectoire haussière du FCTVA de 2023 à 2026 (progression de 6,70 Md€ à 7,88 Md€ courants, soit +17,61 %, niveau plus élevé que l'inflation) puis une légère laisse à 7,79 Md€ en 2027. Cette trajectoire apparaît cohérente avec le cycle électoral du bloc communal.

Tableau 8 : Évolution des prélèvements sur recettes de l'État pour l'investissement local, 2010-2022 (exécution, en M€)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FCTVA	6 159	5 387	5 536	5 563	5 911	5 615	5 216	5 009	5 519	5 949	6 406	6 704	6 456
DRES	661	661	661	661	661	661	661	661	661	661	661	661	661
DDEC	326	326	326	326	326	326	326	326	326	326	326	326	326
Total	7 146	6 374	6 523	6 550	6 898	6 602	6 203	5 996	6 506	6 936	7 393	7 690	7 444

Note 1 : Les prélèvements sur recettes spécifiques à l'outre-mer ne sont pas pris en compte dans ce tableau.

Source : Jaunes budgétaires « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » ; direction du budget.

⁶⁴ En se fondant sur l'indice de prix des dépenses d'équipements conçu par l'OFGL, les prix ont augmenté de 18,2 % entre 2016 et 2022.

⁶⁵ Depuis le 1^{er} janvier 2016 : dépenses d'entretien de voirie publique et de bâtiments publics. Depuis le 1^{er} janvier 2020 : dépenses d'entretien des réseaux. Depuis le 1^{er} janvier 2021 : dépenses de services d'informatique en nuage (cloud). *Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2023, « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».*

⁶⁶ L'automatisation se fonde sur les comptes comptables des collectivités pour déterminer l'éligibilité d'une dépense, tandis qu'auparavant, l'éligibilité d'une dépense était appréciée au cas par cas sur la base de la réglementation fixant l'assiette éligible. Ainsi, à titre d'exemple, les agencements et aménagements de terrains ne sont plus éligibles au FCTVA depuis l'automatisation, puisque le compte 212 « Agencement et aménagement de terrains » comporte des dépenses « hors taxe », qui ne peuvent être éligibles au FCTVA. À l'inverse, l'assiette du FCTVA a été élargie à certaines dépenses comme, par exemple, celles inscrites sur le compte 2181 « Installations générales, agencements et aménagements divers », pouvant concerner des bâtiments dont la collectivité n'est ni propriétaire ni affectataire, ou qu'elle n'a pas reçu au titre de mises à disposition. *Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2023, « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».*

⁶⁷ *Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2023, « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».*

Encadré 7 : Le FCTVA

Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) a été créé par l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 1975 afin de compenser, à un taux forfaitaire, la charge de TVA supportée par les collectivités territoriales et leurs groupements sur leurs dépenses réelles d'investissement.

En effet, les collectivités et leurs groupements ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques. Pour les activités concurrentielles, les collectivités ne peuvent demander une compensation par le FCTVA, dans la mesure où elles peuvent être compensées par voie fiscale.

Depuis 1983, la FCTVA a cessé d'être une dotation budgétaire limitative pour devenir un prélèvement sur les recettes de l'État, sans plafonnement.

Il est à noter que le FCTVA ne constitue pas un remboursement de la TVA, qui serait contraire à la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA au sein de l'UE, mais un mécanisme destiné à soutenir l'investissement local. Le FCTVA n'est donc pas régi par le principe de compensation des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, issu de l'article 72-2 de la Constitution.

L'article 251 de la loi n° 2020-1721 de finances pour 2021 prévoit l'automatisation de la gestion du FCTVA pour les dépenses exécutées à compter du 1^{er} janvier 2021. Cette réforme remplace le calcul des versements sur la base des états déclaratifs transmis par les collectivités territoriales et contrôlés par les préfetures par l'identification automatisée des dépenses imputées sur les comptes listés dans l'arrêté du 30 décembre 2020 fixant la liste des comptes éligibles à la procédure de traitement automatisé relative à l'attribution du FCTVA.

Les comptes éligibles au FCTVA varient selon la nomenclature comptable. A titre d'exemple, à la date de la mission, les comptes suivants étaient éligibles pour le plan de compte M57, qui a vocation à être généralisé le 1^{er} janvier 2024 pour toutes les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs :

- 1675-Dettes afférentes aux marchés d'entreprises de travaux publics (METP) et partenariats publics-privés (PPP) ;
- 204114-Subventions d'équipement aux organismes publics-État-Voiries ;
- 204115-Subventions d'équipement aux organismes publics-État-Monuments historiques ;
- 20431-Biens mobiliers, matériels et études ;
- 20432-Bâtiments et installations ;
- 20433-Projets d'infrastructures d'intérêt national ;
- 21311-Bâtiments administratifs ;
- 21312-Bâtiments scolaires ;
- 21313-Bâtiments sociaux et médico-sociaux ;
- 21314-Bâtiments culturels et sportifs ;
- 21316-Équipements du cimetière ;
- 21318-Autres bâtiments publics ;
- 21351-Bâtiments publics ;
- 2138-Autres constructions ;
- 2151-Réseaux de voirie ;
- 2152-Installations de voirie ;
- 21533-Réseaux câblés ;
- 21534-Réseaux d'électrification ;
- 21538-Autres réseaux ;
- 2154-Voies navigables ;
- 21561-Matériel roulant ;
- 21568-Autre matériel et outillage d'incendie et de défense civile ;
- 21571-Matériel ferroviaire ;

- 21572-Matériel technique scolaire ;
- 215731-Matériel roulant ;
- 215738-Autre matériel et outillage de voirie ;
- 21578-Autre matériel technique ;
- 2158-Autres installations, matériel et outillage techniques ;
- 21611 Biens sous-jacents ;
- 21612 Dépenses ultérieures immobilisées ;
- 21621 Biens sous-jacents ;
- 21622 Dépenses ultérieures immobilisées ;
- 217311-Bâtiments administratifs ;
- 217312-Bâtiments scolaires ;
- 217313-Bâtiments sociaux et médico-sociaux ;
- 217314-Bâtiments culturels et sportifs ;
- 217318-Autres bâtiments publics ;
- 21735-Installations générales, agencements, aménagements des constructions ;
- 21738-Autres constructions ;
- 21751-Réseaux de voirie ;
- 21752-Installations de voirie ;
- 217533-Réseaux câblés ;
- 217534-Réseaux d'électrification ;
- 217538-Autres réseaux ;
- 21754-Voies navigables ;
- 217571-Matériel ferroviaire ;
- 217572-Matériel technique scolaire ;
- 2175731-Matériel roulant ;
- 2175738-Autre matériel et outillage de voirie ;
- 217578-Autre matériel technique ;
- 21758-Autres installations, matériel et outillage techniques ;
- 217612-Biens historiques et culturels immobiliers, Dépenses ultérieures immobilisées ;
- 217622-Biens historiques et culturels mobiliers, Dépenses ultérieures immobilisées ;
- 217821-Matériel de transport ferroviaire ;
- 217828-Autres matériels de transport ;
- 217831-Matériel informatique scolaire ;
- 217838-Autre matériel informatique ;
- 217841-Matériel de bureau et mobilier scolaires ;
- 217848-Autres matériels de bureau et mobiliers ;
- 21785-Matériel de téléphonie ;
- 21786-Cheptel ;
- 21788-Autres ;
- 2181-Installations générales, agencements et aménagements divers ;
- 21821-Matériel de transport ferroviaire ;
- 21828-Autres matériels de transport ;
- 21831-Matériel informatique scolaire ;
- 21838-Autre matériel informatique ;
- 21841-Matériel de bureau et mobilier scolaires ;
- 21848-Autres matériels de bureau et mobiliers ;
- 2185-Matériel de téléphonie ;

- 2186-Cheptel ;
- 2188-Autres ;
- 2313-Immobilisations en cours-Constructions ;
- 2315-Immobilisations en cours-Installations, matériel et outillage techniques ;
- 2316-Immobilisations en cours-Restauration des collections et œuvres d'art ;
- 2317-Immobilisations en cours-Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ;
- 2318-Immobilisations en cours-Autres immobilisations corporelles ;
- 235-Part investissement PPP ;
- 236-Avances versées aux établissements publics locaux d'enseignement (EPL) sur immobilisations ;
- 615221-Bâtiments publics ;
- 615231-Voiries ;
- 615232 Réseaux ;
- 65811-Droits d'utilisation-informatique en nuage.

Sont également retenues les opérations d'ordre régulièrement imputées sur les comptes suivants :

- compte 2031 « Frais d'études » pour retracer l'intégration des frais d'étude aux immobilisations imputées sur un compte défini *supra* ;
- compte 238 « Avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles » pour retracer l'intégration des avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles imputées sur un compte *supra*.

Il ressort de cette liste de comptes que la majeure partie des comptes éligibles au FCTVA sont des immobilisations corporelles (comptes 20), incorporelles (comptes 21) et en cours (comptes 23). Certaines dépenses de fonctionnement (comptes 6), relatives aux bâtiments publics, à la voirie, aux réseaux et aux droits d'utilisation de l'informatique en nuage, sont également éligibles. Enfin, c'est également le cas des dettes (comptes 1) afférentes aux METP et PPP, qui sont la contrepartie d'investissements réalisés par un tiers pour le compte de la collectivité.

Certaines dépenses d'immobilisation ne sont à la date de la mission pas éligibles au FCTVA. C'est notamment le cas des dépenses relatives aux terrains et aux agencements et aménagements de terrains, dans la mesure où ils comportent des dépenses hors taxe inéligibles au FCTVA.

Le taux imputé à l'assiette de dépenses éligibles au FCTVA est forfaitaire. Depuis le 1^{er} janvier 2015, il s'élève à 16,404 % pour toutes les dépenses, hormis pour les droits d'utilisation de l'informatique en nuage (5,6 %).

Le calcul du FCTVA est désormais réalisé à partir des mandats enregistrés sur les comptes listés dans l'arrêté du 30 décembre 2020 susmentionné, sans TVA déductible, par les collectivités et mis en paiement par les comptables publics. L'automatisation s'appuie sur les données déjà transmises de manière dématérialisée par les ordonnateurs à la DGFIP. Des contrôles sont réalisés par les services des préfectures avant le paiement aux collectivités.

L'arrêté préfectoral de versement du FCTVA est transmis aux collectivités par les services préfectoraux. L'arrêté est complété d'une notification mentionnant les dépenses inéligibles et celles en cours de contrôle par les services préfectoraux.

Dans certains cas particuliers, les collectivités doivent continuer à produire des états déclaratifs à envoyer aux préfectures, que ce soit pour ajouter des dépenses éligibles ou déduire des dépenses inéligibles. Des états déclaratifs demeurent aussi pour les situations de reversement du FCTVA en cas de cession ou de changement de situation d'assujettissement.

Source : Direction générale des collectivités locales ; jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » du projet de loi de finances pour 2023 ; Rapport de la mission « flash » de l'Assemblée nationale sur l'investissement des collectivités territoriales (mars 2019) ; mission.

Encadré 8 : La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)

Ayant pour fondement légal les articles L. 4332-3 et suivants du CGCT, la DRES est un prélèvement sur recettes attribué aux régions. Elle a été créée en 1986 afin de compenser les transferts de compétences prévus par les lois de décentralisation pour les investissements relatifs aux lycées et établissements équivalents.

La DDEC a pour fondements les articles L. 3334-16 et suivants du CGCT. Ce prélèvement sur recettes est attribué aux départements. Elle a été créée en 1986 afin de compenser les transferts de compétences prévus par les lois de décentralisation pour les investissements relatifs aux collèges.

Le montant de ces deux dotations est fixé dans le CGCT et n'est plus indexé depuis 2008.

Sa répartition entre régions ou départements est fixe depuis 2008. Les régions fusionnées perçoivent la somme de ce que percevaient les régions préexistantes.

Source : Jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » du projet de loi de finances pour 2023 ; mission.

2.1.3.2. Le FCTVA présente des limites

Pour mener à bien son évaluation concernant le FCTVA, la mission s'est appuyée sur plusieurs sources, remontant jusqu'en 2010, ainsi que sur ses propres analyses. Les encadrés ci-dessous résument les conclusions des principales sources.

Encadré 9 : Rapport de la Cour des comptes de 2010 sur la mise en œuvre du plan de relance de l'économie française

En 2010, dans le cadre de sa communication relative à la mise en œuvre du plan de relance de l'économie française, la Cour des comptes a dressé le bilan du dispositif de versement anticipé au titre du FCTVA, décidé fin 2008 afin d'inciter les collectivités à accroître leurs dépenses d'investissement. Ainsi, les collectivités qui accroîtraient leurs dépenses d'investissement en 2009 bénéficieraient la même année du FCTVA qu'elles n'auraient dû percevoir qu'en 2010. Il s'agit donc d'un avantage de trésorerie pour les collectivités.

La Cour des comptes note que l'usage du vecteur du FCTVA à des fins de relance était pertinent, du fait de :

- son extension à toutes les collectivités ;
- de son caractère non discriminant quant aux dépenses d'équipement financées, au regard du principe constitutionnel de libre administration.

Elle remarque toutefois que certaines formes de sélectivité auraient pu présenter des avantages : sélectionner les investissements selon leurs externalités environnementales, ou écarter du dispositif les collectivités dont les finances étaient dégradées, et dont l'accroissement des investissements aurait aggravé la situation.

Par ailleurs, d'après la Cour des comptes, le versement anticipé de FCTVA ne pouvait contribuer qu'à accélérer des projets en cours, dont le besoin de financement supplémentaire était limité. S'agissant des projets nouveaux, la visibilité des élus sur leurs finances futures apparaissait trop limitée pour accélérer leur engagement.

Au total, le montant de FCTVA versé par anticipation en 2009 au titre de 2008 s'est élevé à 3,85 Md€, un montant nettement plus élevé que prévu en loi de finances rectificative de février 2009 (2,50 Md€).

Ce coût budgétaire ne paraît pas avoir accéléré l'investissement local. D'après la Cour des comptes, 80 % des bénéficiaires du dispositif se sont bornés à maintenir leurs dépenses d'investissement afin de bénéficier du versement anticipé, sans relance de leurs investissements. Le versement anticipé du FCTVA a donc constitué en une avance de trésorerie, permettant aux collectivités de réduire leur besoin de financement et ainsi de moins recourir à l'emprunt.

Source : Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, relative à la mise en œuvre du plan de relance de l'économie française, Cour des comptes, juillet 2010 ; mission.

Encadré 10 : Revue de dépenses IGF-IGA de 2016 relative à la gestion du fonds de compensation de la TVA

La mission IGF-IGA souligne que la gestion du FCTVA cumule plusieurs difficultés :

- difficulté de pilotage budgétaire, spécialement pour l'État, en tant que prélèvement sur recettes ;
- risques de versements en doublons (par le FCTVA et par voie fiscale) ;
- gestion manuelle, très peu outillée.

Elle met en avant l'attachement des collectivités territoriales au FCTVA, qu'elles considèrent comme un droit à la compensation de la TVA sur leurs investissements réalisés, et leur insatisfaction quant au mode de gestion, vécu comme « *illisible, archaïque sur le plan de la gestion et peu homogène sur le territoire* ». La mission confirme cette appréciation et souligne le besoin de modernisation de la gestion du FCTVA.

Elle recommande une simplification de l'assiette, par une modernisation sur une base comptable qui permettrait l'automatisation du FCTVA., qui présentait des avantages en termes de maîtrise des risques (suppression des risques de doublons), de prévisibilité pour l'État et les collectivités, et d'économie de moyens humains.

Cette orientation stratégique de la mission a été suivie et a commencé à être mise en place en 2021.

La mission a en outre expertisé un scénario de transformation du FCTVA en une dotation liée à l'effort d'investissement réalisé, éventuellement fléché, en partie, vers des investissements locaux structurants.

La mission estime que cette solution présente plusieurs avantages, notamment :

- pour mieux orienter ces fonds vers le financement d'investissements structurants et à effet multiplicateur sur le plan économique ;
- pour simplifier les règles d'attribution, qui pourraient reposer sur des éléments objectifs.

La mission écarte toutefois cette solution car elle présente un double risque politique majeur (rejet unanime des acteurs locaux, et risque qu'ils demandent une recreation du FCTVA en plus de cette nouvelle dotation à l'investissement).

Source : Rapport relatif à la revue de dépenses relative à la gestion du fonds de compensation de la TVA, IGF-IGA, avril 2016 ; mission.

Encadré 11 : Référé de la Cour des comptes de 2021 sur les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local

La Cour des comptes note que sur les onze préfectures contrôlées, ce sont en moyenne 1,1 EP qui assure la gestion du FCTVA, ce qui ne leur permet pas de mettre en œuvre les instructions en vigueur.

En outre, il s'agit d'un nombre moins élevé que les effectifs alloués aux dotations (3,1 ETP) alors que les enjeux financiers du FCTVA sont supérieurs.

La Cour des comptes formule deux préconisations :

- dans le cadre de l'automatisation, que la DGCL établisse un référentiel des risques comptables et financiers propres au FCTVA et élabore le dispositif de contrôle interne destiné à les prévenir, et que soit formalisé un dispositif spécifique et traçable de contrôle qualité des imputations comptables sur les comptes présumés éligibles au FCTVA ;
- que le FCTVA cesse d'être un prélèvement sur recettes et qu'il redevienne une dotation sur crédits budgétaires, ce qui obligerait à clarifier les objectifs assignés à ce concours et à entrer dans une démarche de performance.

Source : Référé de la Cour des comptes sur les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local, 11 mai 2021, mission.

Il ressort de ces sources, ainsi que des analyses menées par la mission, que le FCTVA présente plusieurs limites :

- ♦ **il intervient a posteriori.** De la trésorerie est donc nécessaire en amont pour financer l'investissement qui sera soutenu par la FCTVA ;
- ♦ **il n'est pas neutre en matière de gestion**, puisqu'il encourage les collectivités à acquérir des équipements plutôt que d'en avoir la simple disposition (location par exemple)⁶⁸ ;
- ♦ **il stimule l'investissement local de manière indiscriminée**, sans que l'État, en tant que financeur, puisse apprécier la qualité de la dépense ou sa cohérence avec ses objectifs de politique publique ;
- ♦ reposant sur des critères d'attribution uniquement comptables, **il ne prend pas en compte de critère de performance**. Il ne fait l'objet d'aucun indicateur de performance dans les documents budgétaires ;
- ♦ **ses évolutions ne suivent pas les besoins de financement des collectivités** : du fait du cycle électoral et des délais de perception du FCTVA, celui-ci est relativement plus faible lorsque l'investissement des collectivités est plus fort (fin de mandat), et relativement plus fort quand l'investissement des collectivités territoriales est plus faible (année de l'élection et début de mandat). Ce mécanisme se vérifie pour les deux derniers cycles électoraux : le FCTVA des fins de mandat (2011-2013 et 2017-2019) s'élève en moyenne à 5,49 Md€ / an, tandis que le FCTVA des débuts de mandat (2014-2016 et 2020-2022) s'élève en moyenne à 6,05 Md€ ;

⁶⁸ *Source : La dimension fiscale de la dépense locale d'investissement, Lucasz Stankiewicz.* Concrètement, cela signifie par exemple qu'une collectivité peut récupérer la TVA sur les véhicules qu'elle acquiert, mais pas sur les véhicules qu'elle loue en location longue durée

- ♦ en tant que prélèvement sur recettes, il **n'est pas plafonné budgétairement**, ce qui nuit au pilotage du budget de l'État ;
- ♦ **la réforme de l'automatisation du FCTVA n'a pas mis fin au contrôle du FCTVA par les préfectures**, ni aux risques de verser du FCTVA au titre de dépenses non éligibles. La mission a ainsi constaté qu'une préfecture avait déclaré inéligible au FCTVA 56 M€ pour un montant de FCTVA de 9 M€) sur un total déclaré de 1,04 Md€. Compte tenu de son niveau de contrôle (contrôle de 10 à 15 % des dépenses en montant), cela se traduit par un **taux d'inéligibilité des dépenses contrôlées de l'ordre de 40 %**.

La mission n'a pas été en mesure de disposer de ce chiffre⁶⁹ au niveau national. Elle a par ailleurs constaté que le niveau de contrôle du FCTVA selon les préfectures était hétérogène, selon les effectifs alloués et leurs compétences.

2.1.3.3. La mission recommande une réforme du FCTVA

Compte tenu des limites identifiées sur le FCTVA, et du fait qu'il s'agit de la principale ressource allouée par l'État en soutien à l'investissement des collectivités territoriales, la mission préconise de réformer ce prélèvement sur recettes.

Cette réforme devrait poursuivre les objectifs suivants :

- ♦ **un objectif de ciblage**. En effet, l'annexe I a démontré que le niveau d'investissement des collectivités territoriales avait atteint un point haut en 2022, y compris en volume, que leur situation financière comportait des marges de manœuvre pour autofinancer leurs investissements et s'endetter. L'annexe II a démontré que le niveau d'équipement des collectivités territoriales était bon, avec des lacunes concentrées sur certaines thématiques (transition écologique, eau et assainissement) ;
- ♦ **un objectif de maîtrise des risques**, afin d'éviter le financement de dépenses inéligibles ;
- ♦ **un objectif d'économie de moyens financiers**, puisque la présente annexe a démontré *supra* que le soutien de l'État à l'investissement des collectivités dépassait 20 % de leurs dépenses d'équipement, un niveau en hausse depuis 2020, qui devrait encore augmenter dans les années à venir avec le fonds vert ;
- ♦ **un objectif d'économie de moyens humains**, compte tenu de l'ingénierie financière déjà déployée par l'État et les collectivités territoriales (cf. partie 3). Ceci implique de réorienter le FCTVA sur des dispositifs existants, plutôt que sur des financements nouveaux ;
- ♦ **un objectif de progressivité et de visibilité**, afin de favoriser l'acceptabilité de la réforme et de ne pas bouleverser le financement des plans d'investissement des collectivités, qui s'inscrivent dans des perspectives pluriannuelles.

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

⁶⁹ Demandé à la DGCL le 20 septembre 2023, sans réponse à la date de la fin de la mission.

Si cet audit confirme les problématiques identifiées par la mission, la mission préconise de réduire progressivement le FCTVA. Cette réduction pourrait passer par deux biais :

- ◆ **un verdissement progressif de l'assiette**, prenant appui sur les travaux menés sur le budget vert des collectivités territoriales (cf. annexe I). Cette mesure apparaît cohérente avec les orientations en faveur du verdissement général de la dépense publique, mais se heurtera nécessairement à des délais, le temps que les collectivités mettent en place de budget vert. En outre, pour être opérante, cette mesure devra s'accompagner d'un contrôle renforcé des directions départementales des finances publiques et préfetures afin de vérifier la correcte imputation des dépenses sur les comptes éligibles ;
- ◆ une **réduction progressive du taux** (par ex. d'un point par an). Une telle mesure présente l'avantage de la simplicité de mise en œuvre, et peut même stimuler l'investissement puisque les collectivités territoriales bénéficieront d'une moins bonne compensation de la TVA pour les investissements plus tardifs.

La réduction du FCTVA permise par ces mesures pourrait être affectée à un ou plusieurs des usages suivants, ne passant plus par le canal du prélèvement sur recettes⁷⁰ :

- ◆ **renforcement de la dotation budgétaire « transition écologique »** préconisée à la proposition n° 1 ;
- ◆ **abondement de la DGF en faveur des collectivités territoriales les plus défavorisées**. Cette DGF renforcée pourrait davantage stimuler l'investissement de ces collectivités qu'une dotation d'investissement, puisque celle-ci requiert une participation minimale du maître d'ouvrage (cf. partie 2.2.1) pour être allouée, qui peut être difficile à atteindre quand la collectivité présente un faible niveau d'épargne ;
- ◆ **intégration aux économies du budget de l'État**.

Proposition n° 2 : Réorienter progressivement le FCTVA vers :

- ◆ **un verdissement et/ou ;**
- ◆ **une DGF pour les collectivités les plus défavorisées et/ou ;**
- ◆ **des économies (DGCL, DGFIP, DB).**

Cette proposition présente un caractère structurant. Si elle devait être retenue, une mission d'inspection complémentaire pourrait être chargée d'expertiser les modalités de sa mise en œuvre pratique.

2.1.4. Près de 200 appels à projets à destination de l'investissement des collectivités territoriales ayant été engagés par l'État et ses opérateurs en 2022, leur rationalisation apparaît indispensable

Outre les aides susmentionnées, l'État et ses opérateurs assurent également le cofinancement d'investissements des collectivités par le biais d'appels à projets. Ces politiques visent à concourir à la mise en œuvre des politiques publiques qu'ils assument, dans des domaines diversifiés.

Afin de rendre compte de la diversité des financements par le biais de ces appels à projets, la mission s'est appuyée sur le recensement des aides aux territoires effectué par la start-up d'État « Aides-territoires » lancée en janvier 2018 au sein de la Fabrique numérique, l'incubateur du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

⁷⁰ En cela, la recommandation de la mission se rapproche de la recommandation de la Cour des comptes (2021) de « redéfinir la nature du FCTVA pour qu'il cesse d'être un prélèvement sur recettes et qu'il redevienne, comme il l'était jusqu'en 1983, une dotation sur crédits budgétaires ».

Annexe V

La définition des opérateurs prise en compte pour la présente analyse est large : elle inclut les opérateurs listés dans le jaune budgétaire « Opérateurs de l'État », ainsi que les administrations de sécurité sociale et la Caisse des dépôts et consignations.

Les tableaux ci-dessous recensent les aides aux collectivités territoriales diffusées par les ministères opérateurs *via* cette plateforme. Ce tableau n'est probablement pas exhaustif, la diffusion des financements *via* « Aides-territoires » n'étant pas obligatoire. A titre d'exemple, l'Agence nationale du sport dispose de sa propre plateforme, dénommée Infrasport, pour le dépôt des dossiers de demandes de subventions.

Tableau 9 : Aides financières à l'investissement des collectivités territoriales ouvertes par les ministères ou leurs services déconcentrés en 2022

Ministère	Nombre d'aides nationales	Nombre d'aides régionales ⁷¹	Total
Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires	28	3	31
Ministère de la culture	13	14	27
Ministère de la culture et ministère de la justice	0	4	4
Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire	3	1	4
Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique	1	0	1
Ministère de la transformation et de la fonction publiques	1	0	1
Secrétariat d'État chargé de la mer	1	0	1
Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse	1	0	1
Total	48	22	70

Source : Aides-territoires ; mission.

Tableau 10 : Aides financières à l'investissement des collectivités territoriales ouvertes par les opérateurs de l'État en 2022

Opérateur	Nombre d'aides nationales	Nombre d'aides régionales ⁷²	Total
Agence de la transition écologique (ADEME)	30	28	58
Banque des territoires	24	0	24
Agences de l'eau	0	19	19
Agence française de développement	1	0	1
Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	1	0	1
Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)	1	0	1
Agence nationale pour la rénovation urbaine	1	0	1
Agence nationale du sport	0	1	1
BPI France	1	0	1
Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail	0	3	1
Caisse des dépôts et consignations biodiversité	1	0	1
Centre national du livre	1	0	1
Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)	1	0	1

⁷¹ Une même aide, déclinée dans différentes régions, peut être comptabilisée dans cette colonne.

⁷² Une même aide, déclinée dans différentes régions, peut être comptabilisée dans cette colonne.

Annexe V

Opérateur	Nombre d'aides nationales	Nombre d'aides régionales ⁷²	Total
Office française de la biodiversité	2	0	2
Total	64	51	123

Source : Aides-territoires ; mission.

En 2022, 193 appels à projets ont été recensés sur cette plateforme, dont 70 portés par les ministères et 123 par les opérateurs.

Les principales structures émettant des appels à projets vers les collectivités territoriales :

- ◆ s'agissant des ministères : le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (31 aides à l'investissement, soit 44 % du total des aides des ministères) et le ministère de la culture (31 aides également) ;
- ◆ s'agissant des opérateurs : l'ADEME (58 aides à l'investissement, soit 47 % du total des aides des ministères), la Banque des territoires (24 aides à l'investissement, soit 20 %) et les Agences de l'eau (19 aides à l'investissement, soit 15 %).

La multiplicité des offres de subventions a été critiquée par plusieurs rapports. L'Assemblée nationale a ainsi souligné, dans un rapport de 2019⁷³, que « les offres de subventions sont actuellement présentées en silo en fonction des différents domaines de compétences et surtout trop souvent sous forme d'appels à projets qui ont fait l'objet d'un rejet unanime lors des auditions [...]. Une offre fragmentée, des procédures administratives souvent complexes, des appels à projets qui ne concernent que les collectivités suffisamment outillées en ingénierie administrative et juridique pour y répondre utilement, tel est le panorama actuel ».

Les auditions menées par la mission n'ont pas infirmé ce diagnostic. Certaines collectivités ont souligné qu'elles devaient mobiliser des agents à temps plein (parfois un ETP dans une communauté de communes, ou trois ETP dans un conseil départemental) pour effectuer une veille et répondre aux multiples appels à projet. D'autres collectivités ont indiqué qu'elles renonçaient à répondre aux appels à projets, faute de temps et de moyens d'ingénierie.

Le Sénat⁷⁴ formule plusieurs préconisations afin de faciliter l'accès des collectivités les plus fragiles aux dotations d'investissement de l'État, notamment :

- ◆ favoriser la mise en place de plateformes ou de procédures de constitution de dossier communes pour l'État, les régions et les départements
- ◆ sortir de la logique d'appels à projet, dont les logiques d'attribution sont défavorables aux collectivités fragiles, « pour favoriser l'émergence de projets initiés localement ».

La mission partage les objectifs poursuivis par ces deux recommandations.

⁷³ *Source : Rapport de la mission « flash » de l'Assemblée nationale sur l'investissement des collectivités territoriales (mars 2019).*

⁷⁴ *Source : Rapport d'information de M^{me} Josiane Costes et de M. Charles Guéné, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, sur l'ingénierie territoriale et l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) (juillet 2020) et rapport d'information de M^{me} Céline Brulin et M. Charles Guéné, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, relatif à l'ANCT (février 2022).*

Le besoin de synthèse de l'information sur les sources de financement est ressenti dans l'ensemble des collectivités territoriales. Compte tenu de son positionnement actuel, et du grand nombre d'offres de financement qu'elle recense d'ores et déjà⁷⁵, la plateforme « Aides-territoires » paraît être la mieux placée pour y répondre. Outre sa fonction d'information des collectivités, le développement récent de son offre de services (suivi de l'instruction des dossiers et de l'avancement des projets) serait pertinent pour disposer d'un outil partagé par tous les cofinanceurs des projets d'investissements locaux (État, opérateurs, collectivités territoriales, secteur privé), et ainsi d'alléger les échanges de documents et les modalités de rapportage. Dès lors, la mission préconise la poursuite du renforcement de cette plateforme.

Proposition n° 3 : Renforcer la plateforme « Aides-territoires ». En faire à terme la plateforme de référence pour le dépôt des offres de financement, le suivi de l'instruction des dossiers puis le suivi de l'avancement des projets (DGALN, DGCL).

S'agissant des appels à projets de l'État et de ses opérateurs, la mission préconise une meilleure visibilité et une forte rationalisation, dans un souci de cohérence de l'action de l'État et de ses opérateurs, ainsi que de diminution du temps consacré à la constitution de dossiers spécifiques souvent complexes et à la recherche de financements par les collectivités territoriales, le tout dans des délais contraints.

La mission préconise plusieurs actions à cette fin :

- ◆ le préfet de département étant le représentant de l'État dans le département et le délégué départemental des opérateurs de l'État, il est légitime pour diffuser l'information sur les appels à projets et signer les décisions d'attribution de subventions aux collectivités de son ressort territorial. L'instruction des dossiers resterait assumée par les ministères / opérateurs, qui disposent de la compétence pour ce faire ;
- ◆ il convient de donner de la visibilité aux collectivités territoriales sur les appels à projets en cours de réflexion, afin de recueillir leurs avis quant à la pertinence de leurs objectifs et de leurs cahiers des charges, et de les inciter à préparer des dossiers qui pourront être déposés une fois l'appel à projets officiellement lancés ;
- ◆ les financements sur appels à projets devraient être intégrés dans les contractualisations entre l'État et les collectivités territoriales, à des fins de complétude de ces contrats et de leurs enveloppes financières (cf. partie 2.1.5.4).

Proposition n° 4 : Rationaliser les appels à projets de l'État et de ses opérateurs (Première ministre) :

- ◆ affirmer l'échelon départemental de l'État comme lieu de synthèse de l'information et d'arbitrage ;
- ◆ donner une visibilité sur les calendriers et assurer un dialogue en amont avec les collectivités sur les objectifs et les attendus ;
- ◆ intégrer les financements dans les contractualisations de l'État.

Au-delà de cette proposition, la mission recommande d'examiner l'opportunité de réserver le financement par appels à projets aux seuls sujets innovants nécessitant de faire appel à des collectivités candidates. En effet l'appel à projet peut avoir dans ce cas un sens compte tenu des incertitudes quant aux projets émergents et à leurs besoins financiers. Pour des sujets davantage connus ou récurrents, un financement de droit commun, donnant plus de visibilité aux collectivités territoriales, pourrait être privilégiée.

⁷⁵ La plateforme recensait 2 500 aides aux communes actives en septembre 2023.

2.1.5. **Via les contractualisations avec les différents niveaux de collectivités, l'État a constitué des cadres stratégiques à ses soutiens financiers, qui méritent d'être renforcés pour la transition écologique**

Le cadre contractuel actuel entre l'État et les collectivités territoriales a été conçu dans le contexte spécifique du plan de relance, qui a fait l'objet d'une territorialisation en 2020-2021 :

- ◆ les accords régionaux de relance, qui portent sur 2021-2022, font partie des contrats de plan État-région (CPER) 2021-2027 ;
- ◆ les accords départementaux de relance ont été signés avec des départements ;
- ◆ les CRTE ont été signés avec des échelons infra-départementaux, le plus souvent des EPCI.

Il est à noter que ces contrats ont été conçus et négociés de manière distincte pour chaque type de collectivité : les accords départementaux de relance et les CRTE ne sont ainsi pas la déclinaison territoriale des accords régionaux de relance. La Cour des comptes souligne à cet égard que « l'articulation entre les différents contrats (accords de relance, CRTE, contrats régionaux) est, à de rares tentatives près, inexistante⁷⁶. »

2.1.5.1. **L'État contractalise avec les régions depuis 1982, afin de coordonner la programmation des financements de l'État, de ses opérateurs, des régions et de l'Union européenne**

Créés par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, les CPER sont des documents pluriannuels, signés entre l'État et les conseils régionaux, compatibles avec le calendrier relatif aux programmes européens. Les CPER visent à coordonner la programmation de diverses sources de financements⁷⁷, qu'elles soient intraétatiques ou entre l'État et les autres collectivités, au premier rang desquelles la région.

Le CPER a eu une base législative de 1982 à 1996. Ces dispositions ont été abrogées par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du CGCT.

Il convient de souligner que le CPER est un document distinct du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Celui-ci est élaboré et adopté par la région, puis approuvé par arrêté du préfet de région. Il n'y est pas associé de plan de financement⁷⁸.

⁷⁶ *Source* : Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021, fascicule 2 (novembre 2021)*. La région Grand Est fait exception, dans la mesure où elle a engagé une contractualisation avec l'État, les EPCI et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) via des pactes territoriaux de relance et de transition écologique. Cette contractualisation mobilise les crédits du plan de relance au titre des CPER, des politiques de droit commun et des fonds structurels européens, afin de financer conjointement les projets prioritaires des EPCI et des PETR.

Source : CRC Grand Est, 2023, *Rapport d'observations définitives pour les exercices 2018 et suivants de la région Grand Est*.

⁷⁷ Le caractère principalement financier des CPER est illustré par le bilan de la sixième génération de CPER (2015-2020) : celui-ci valorise la somme mobilisée par les cosignataires, et notamment l'État, aux projets contractualisés (30 Md€), ainsi que le taux d'exécution des crédits de l'État. Sont donc absents de ce bilan des objectifs de politique publique ou de performance.

⁷⁸ L'annexe III développe le rôle des SRADDET dans l'investissement des collectivités territoriales.

Les CPER 2021-2027 constituent la septième génération des CPER. Ils prévoient de mobiliser plus de 40 Md€, dont au moins 20 Md€ en provenance de l'État et de ses opérateurs⁷⁹. Ils comportent trois priorités communes à toutes les régions : les transitions écologiques, la recherche, l'innovation et l'enseignement supérieur, ainsi que la cohésion sociale et territoriale. Ils ont été accompagnés d'accords régionaux de relance destinés à décliner le plan de relance dans les territoires sur la période 2021-2022.

Ces CPER ne comportent pas d'actions relatives aux mobilités. Les négociations du volet mobilités des CPER 2021-2027 ont été engagées par le plan d'avenir pour les transports du 7 juin 2023. Il est prévu que l'État mobilise 8,6 Md€ d'ici 2027, avec une priorité de décarbonation des mobilités des voyageurs et du transport de marchandises.

La circulaire n° 6420/SG du 29 septembre 2023 de mise en œuvre de la territorialisation de la planification écologique ne crée pas de nouvelle contractualisation de l'État avec les régions, l'échelon privilégié de mise en œuvre étant infra-départemental, *via* les contrats de réussite pour la transition écologique (CRTE) (cf. partie 2.1.5.3 *infra*). Le diagnostic régional prévu par cette circulaire doit toutefois cartographier les actions déjà réalisées ou contractualisées, notamment dans les CPER, afin d'évaluer l'écart à combler avec l'ambition pour 2030.

2.1.5.2. Dans certains territoires, l'État a contractualisé avec le niveau départemental à des fins de cohésion des territoires, ainsi que de relance de l'économie

Les contractualisations de l'État avec les conseils départementaux ne sont pas systématiques. L'État a privilégié une approche au cas par cas, dans des territoires concentrant les fragilités démographiques et économiques.

Ces contrats ont vocation à porter un projet territorial de développement, et à concentrer les moyens d'intervention de l'État pour venir en aide à ces territoires.

Ont ainsi été signés un engagement pour le renouveau du bassin minier⁸⁰ (2017), ainsi que d'un pacte Sambre-Avesnois-Thiérache (2018)⁸¹, un plan particulier pour la Creuse (2019), des pactes avec les départements des Ardennes (2019) et de la Nièvre (2019).

L'État a également contractualisé des accords de relance avec certains départements⁸² en 2020-2021.

2.1.5.3. Première contractualisation avec les EPCI couvrant la quasi-totalité du territoire national, les CRTE doivent devenir l'outil de mise en œuvre au niveau le plus fin de la transition écologique

Jusqu'à 2020, l'État signait des contrats avec le bloc communal de manière non-systématique, en fonction des caractéristiques du territoire (contrats de ruralité, Action cœur de ville, Petites villes de demain, contrat de ville) ou de politiques publiques (contrats de transition écologique, Territoires d'industrie). L'ANCT évalue ainsi à plus de 2 000 le nombre de contrats thématiques signés localement, ainsi que près de 1 500 conventions liées à ses programmes.

⁷⁹ *Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2023, Evaluation des grands projets d'investissement public.*

⁸⁰ Départements du Nord et du Pas-de-Calais.

⁸¹ Départements de l'Aisne et du Nord.

⁸² La mission a recensé des accords départementaux de relance dans les départements suivants : Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres, Gers, Ille-et-Vilaine, Indre-et-Loire, Isère, Loiret, Lot-et-Garonne, Nord, Savoie.

Comme indiqué à la partie 2.1.2.5 *supra*, l'État a cherché à favoriser cette contractualisation avec le niveau infra-communal (en particulier les contrats de ruralité) en y orientant une part de la DSIL. Toutefois, les préfets gardent la possibilité de financer des actions non contractualisées. Le fléchage des dotations vers les projets contractualisés fait l'objet de réticences de certains collectivités territoriales, « *qui pourraient craindre d'être jugé[e] s en fin de mandat sur un programme d'investissement largement défini par l'État en lieu et place du programme pour lequel ils ont été démocratiquement élus* »⁸³.

Les CRTE ont été définis par circulaire du Premier ministre du 20 novembre 2020. Contrairement aux contractualisations précédentes, les CRTE avaient pour ambition de couvrir tout le territoire. Ils ont visé trois objectifs :

- ◆ accélérer la relance dans les territoires ;
- ◆ accompagner les transitions (notamment écologique, numérique, économique, démographique) sur la base d'un projet de territoire ;
- ◆ simplifier la politique contractuelle de l'État afin de la rendre plus lisible, en substituant aux multiples outils contractuels existants (Action cœur de ville, Petites villes de demain, contrats de ruralité, Territoires d'industrie, notamment) par un contrat plus intégrateur.

Les CRTE peuvent intégrer des projets tant intercommunaux que communaux. Leur signature est ouverte aux conseils départementaux et régionaux, ce qui a notamment été le cas de la région Grand Est.

Les CRTE doivent comporter une annexe financière, qui fixe les engagements respectifs des parties prenantes de manière pluriannuelle (2020-2026, correspondant au mandat municipal), afin de donner de la visibilité au soutien de l'État au bloc communal.

Il convient de souligner que les CRTE ne s'accompagnent pas de nouvelles sources de financements d'investissements – seuls des crédits existants (en particulier la DSIL et la DETR) peuvent ainsi être contractualisés, ce qui présente l'avantage de les orienter, de les ordonner et de les valoriser. Une telle « labellisation » des projets des collectivités territoriales, qui contribue à « *créer une dynamique autour de projets partagés et fédérer les acteurs d'un territoire* » a été saluée par le Sénat⁸⁴.

L'inscription d'un projet dans un CRTE ne conditionne pas son financement : les projets non contractualisés peuvent toujours être financés par les dotations et subventions d'investissement de l'État.

Les CRTE sont pilotés au niveau central par l'ANCT et au niveau déconcentré par les préfetures de département.

Un total de 844 CRTE, identifiant plus de 65 000 projets⁸⁵, ont été signés.

⁸³ *Source* : Rapport d'information de MM. Charles Guéné et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur les dotations d'investissement aux collectivités territoriales (juillet 2022).

⁸⁴ *Source* : Rapport d'information de MM. Charles Guéné et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur les dotations d'investissement aux collectivités territoriales (juillet 2022).

⁸⁵ *Source* : ANCT.

La première évaluation des CRTE est mitigée : d'après la mission inter-inspections de bilan d'étape du déploiement des CRTE ⁸⁶, ils ont constitué un « *nouveau cadre de dialogue* » permettant d'améliorer la connaissance des besoins des collectivités territoriales et de « *sortir de l'instruction dossier par dossier des projets des collectivités pour conduire une analyse globale du territoire* ». Toutefois, la contrainte de temps dans l'élaboration des CRTE a conduit à une forte hétérogénéité des contrats, qui ont constitué le plus souvent en inventaires non hiérarchisés de projets communaux. En particulier, l'ambition écologique des contrats a été très variable, faute de précisions nationales s'agissant des objectifs en matière de transition écologique⁸⁷.

La mission inter-inspections recommande que la décision du soutien financier de l'État se fasse de façon éclairée quant à l'impact environnemental du projet, en employant en particulier la grille d'auto-évaluation de l'impact des projets, proposée par le CGDD.

Malgré la création des CRTE, le constat est maintenu par le Sénat d'une « *action publique locale saturée de contractualisations* », puisque les régions et les départements déploient leurs contractualisations parallèlement à celles de l'État⁸⁸. Estimant que cette complexité est préjudiciable à l'efficacité de la politique de soutien à l'investissement local, il appelle l'État et les collectivités à « *mieux articuler leurs initiatives contractuelles et encouragent la mise en place de plateformes et de procédures de constitution de dossier communes pour les demandes de subventions* » afin de simplifier les procédures pour les porteurs de projet et d'améliorer leur visibilité.

La circulaire n° 6420/SG du 29 septembre 2023 de mise en œuvre de la territorialisation de la planification écologique renomme les CRTE « *contrats de réussite pour la transition écologique* ». Elle prévoit que « *à l'échelle des bassins de vie, les CRTE doivent devenir le cadre privilégié d'accompagnement sur plusieurs années de la mise en œuvre de la stratégie retenue au niveau régional et de l'EPCI* » en matière de planification écologique. Elle demande aux préfets d'actualiser les CRTE et de les doter d'une gouvernance renforcée, incluant notamment des revues de projets régulières. Enfin, elle souligne qu'ils s'inscrivent « *dans un cadre pluriannuel d'engagement de l'État* ».

2.1.5.4. Pour favoriser les investissements en matière de transition écologique, l'État doit contractualiser pour répondre aux besoins de visibilité sur les financements exprimés par les collectivités territoriales, en se fondant sur des objectifs de politique publique

Un des principaux besoins exprimés par les collectivités territoriales et leurs associations représentatives vis-à-vis des soutiens financiers de l'État concerne leur visibilité pluriannuelle, au moins sur la durée d'un demi-mandat. En effet, la majeure partie des grandes collectivités territoriales disposent de plans pluriannuels d'investissement ⁸⁹, pour lesquels une connaissance anticipée des cofinancements pouvant être attendus permet d'optimiser les plans de financement.

⁸⁶ *Source* : IGF-IGA-CGEDD, Bilan d'étape du déploiement des CRTE, décembre 2022.

⁸⁷ *Source* : IGF-IGA-CGEDD, Bilan d'étape du déploiement des CRTE, décembre 2022.

⁸⁸ Le Sénat cite à titre d'exemple les « Contrats bourgs centre » mis en place par une région avec les départements et le bloc communal dans le cadre d'un accompagnement pluriannuel des bourgs-centres ruraux ou péri-urbains, avec des finalités proches du programme « Petites villes de demain » de l'État.

Source : Rapport d'information de MM. Charles Guéné et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur les dotations d'investissement aux collectivités territoriales (juillet 2022).

⁸⁹ Cf. annexe III.

La contractualisation est un moyen de répondre à ce besoin de visibilité, en particulier dans le domaine de la transition écologique, compte tenu de l'ampleur des investissements requis pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et adapter les territoires au changement climatique⁹⁰.

Les contractualisations actuelles sont au croisement entre des priorités nationales et des projets locaux. Cette interaction apparaît consensuelle parmi les interlocuteurs de la mission.

Les contractualisations existantes sont centrées sur des listes de projets. Chaque CRTE comprend ainsi en moyenne 80 projets. Cette pratique apparaît en contradiction avec l'ambition de contractualiser des projets structurants, et se traduit par ailleurs par une lourdeur de suivi.

Par ailleurs, comme indiqué *supra*, les indicateurs fixés aux contractualisations existantes sont de nature financière (montant engagé et taux d'engagement). En l'absence d'indicateurs de politique publique, l'évaluation *a posteriori* de la performance d'un contrat n'est donc pas possible.

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

Cette contractualisation comporterait des engagements mutuels : de la part de l'État, une visibilité pluriannuelle sur les financements d'investissement alloués⁹¹, de la part des collectivités des objectifs de résultats en matière de transition écologique. Le périmètre des financements d'investissement contractualisés concernerait la dotation « transition écologique » (cf. proposition n° 1 *supra*) ainsi que les fonds des opérateurs de l'État intervenant dans le domaine de la transition écologique. Les objectifs de résultats contractualisés feraient l'objet de remontées de données consolidables de la part des collectivités, permettant d'évaluer la performance de ces contrats et de leurs financements.

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

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

Proposition n° 5 : Mener une contractualisation plus substantielle avec les collectivités sur la transition écologique, par le biais de CRTE comportant des engagements mutuels (MTECT, préfectures) :

- ◆ le contrat serait un lieu de codécision sur un projet de territoire et d'échange préalable sur les projets d'investissement structurants ;
- ◆ une visibilité pluriannuelle serait donnée sur les financements ;
- ◆ des objectifs de résultats seraient fixés conjointement.

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

⁹⁰ Cf. annexe IV.

⁹¹ Cette visibilité serait indicative, comme le sont les enveloppes financières des contrats signés par les conseils départementaux et régionaux avec les EPCI.

Ce mode de contractualisation pourra être étendue à d'autres politiques publiques. Il n'apparaît toutefois pas pertinent de contractualiser l'ensemble des soutiens financiers de l'État à l'investissement, compte tenu du fait que des besoins nouveaux, nécessitant des investissements des collectivités, peuvent apparaître de manière non planifiée.

2.2. Les financements croisés entre les collectivités territoriales, orientés principalement vers le bloc communal, sont régulièrement attribués par le biais d'une contractualisation

2.2.1. Le cadre juridique applicable aux cofinancements est complexe, mais offre des marges de manœuvre pour cofinancer des projets extérieurs aux champs de compétences sectoriels de chaque niveau de collectivité

Le cadre juridique applicable à l'exercice concerté des compétences des collectivités territoriales et aux financements croisés entre collectivités territoriales est régi par les articles L. 1111-9 et suivants du CGCT.

En vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales, les régions et les départements déterminent librement leurs politiques de subventionnement au bloc communal dans leurs domaines de compétences. Ils ne peuvent toutefois intervenir en-dehors de leurs compétences⁹².

Il est à noter que les régions comme les départements tendent à inscrire leurs cofinancements dans le cadre de contrats territoriaux⁹³, tout comme l'État (cf. *infra*).

Le département et la région ne peuvent cofinancer un même projet, sauf si une convention territoriale d'exercice concerté (CTEC) ou un contrat de plan État-région le prévoient, ce qui constitue une flexibilité, notamment pour les projets d'ampleur.

Les EPCI peuvent accorder des fonds de concours à leurs communes membres (ou vice-versa) dans le but de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'un équipement communal. Ils peuvent par ce biais servir à orienter les choix communaux, à financer des contrats de développement et / ou à avoir une vocation de péréquation. Ils permettent à un EPCI d'intervenir dans un domaine où il n'est pas compétent, et constituent donc une exception au principe de spécialité.

Les fonds de concours sont versés après accords exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant ne peut excéder la part de financement par la commune bénéficiaire⁹⁴.

Le maître d'ouvrage doit autofinancer son opération d'investissement à hauteur :

- ◆ dans le cas général, d'au moins 20 % du montant total de la dépense subventionnable hors taxe ;
- ◆ pour les domaines de compétence à chef de file (article L. 1111-9 du CGCT), cette participation est portée à 30 %. La signature d'une CTEC permet toutefois de ramener ce pourcentage à 20 % ;

⁹² La compétence des départements pour « promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental » constitue un domaine d'ordre général permettant d'ouvrir leurs politiques de subventionnement au-delà de leurs compétences plus sectorielles.

⁹³ *Source* : Subventions et investissement public local – Accès territoires n° 12, Banque postale, avril 2023.

⁹⁴ *Source* : Cour des comptes, rapport sur les finances publiques locales 2021, novembre 2021 ; OFGL, Les déterminants des disparités d'investissement communal sur le dernier mandat, décembre 2022.

- ♦ des dérogations permettent à la collectivité maître d'ouvrage d'abaisser sa participation minimale en-deçà de 20 %. C'est notamment le cas des opérations figurant aux CPER, des opérations de rénovation urbaine menées dans le cadre de l'article 9 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, ou d'opérations bénéficiant d'une dérogation accordée par le préfet, au regard de l'urgence ou de la nécessité publique et / ou de la capacité financière du maître d'ouvrage⁹⁵.

Il est à noter que le rapport pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun (MM. Martin Malvy et Alain Lambert, 2014) avait recommandé d'optimiser les cofinancements en rehaussant la participation minimale des maîtres d'ouvrage :

- ♦ obligation du maître d'ouvrage à assurer au moins 50 % du financement du projet, pour les communes de plus de 3 500 habitants, hors circonstances exceptionnelles (20 % à l'heure actuelle) ;
- ♦ définition, dans le cadre de la signature d'une convention territoriale d'exercice concerté, d'un seuil de cofinancement minimal d'un montant de 15 % pour les domaines de compétences à chef de file (20 % à l'heure actuelle) ;
- ♦ à défaut de convention, application aux cofinanceurs, y compris l'État, d'une obligation de participation minimale de 25 % du montant total (30 % à l'heure actuelle).

2.2.2. Les subventions entre collectivités territoriales cofinancent les dépenses d'équipement à hauteur de 10 % de leur coût total, en moyenne

La mission a analysé les subventions croisées entre les collectivités territoriales (hors syndicats) par le biais de leurs comptes. Le tableau 11 présente les comptes comptables retenus pour cette analyse.

Tableau 11 : Comptes des collectivités territoriales retenus par la mission pour mener l'analyse de leurs financements croisés

	Collectivité	M57D	M57A	M14D	M52	M71
Subventions versées à ...	Régions	20412x	20412x	20412x	20412x	20412x
	Départements	20413x	20413x	20413x	20413x	20413x
	EPCI	204151x et 204158x	204151x et 204158x	204151x et 204158x	20415x	20415x
	Communes	204141x et 204142x	204141x et 204142x	204141x et 204142x	20414x	20414x
Subventions reçues de ...	Régions	1312 et 1322	1312 et 1322	1312 et 1322	1312 et 1322	1312 et 1322
	Départements	1313 et 1323	1313 et 1323	1313 et 1323	1313 et 1323	1313 et 1323
	EPCI	13151, 13158, 13251 et 13258	13151, 13158, 13251 et 13258	13151, 13158, 13251 et 13258	1315 et 1325	1315 et 1325
	Communes	13141, 13148, 13241 et 13248	13141, 13148, 13241 et 13248	13141, 13148, 13241 et 13248	1314 et 1324	1314 et 1324

Source : DGFIP, mission.

⁹⁵ C'est notamment le cas des investissements de rénovation du patrimoine protégé ou non protégé, des ponts et ouvrages d'art, des équipements pastoraux, des équipements de défense extérieure contre l'incendie, des centres de santé ou de la réparation des dégâts causés par des calamités publiques.

Il ressort des analyses de la mission un écart de plus de 0,40 Md€ de subventions selon que l'on analyse les comptes des collectivités émettrices de subventions (le montant total de subventions versées à d'autres collectivités s'élève à 4,40 Md€ en 2022) ou les comptes des collectivités réceptrices de subventions (le montant total des subventions reçues d'autres collectivités s'élève à 3,98 Md€ en 2022). Cet écart peut s'expliquer notamment par la spécificité des comptes des communes de moins de 500 habitants : en effet, leur plan de comptes M14A ne permet pas de distinguer l'entité versante des subventions enregistrées. Les subventions reçues par ces communes de la part d'autres collectivités territoriales ne peuvent donc être isolées.

Afin de contourner cette limite du plan de comptes des petites communes, et de restituer l'ampleur des aides des collectivités à d'autres collectivités, la mission a donc privilégié les chiffres des subventions versées, plutôt que celles des subventions reçues, dans l'analyse présentée ci-dessous.

Les subventions d'investissement versées par les collectivités territoriales à d'autres collectivités ont connu :

- ♦ une hausse de 18,62 % de 2017 à 2019, portée en particulier par les départements (+14,68 %) et surtout le bloc communal (+44,85 %) ;
- ♦ une diminution de 2019 à 2020 (-5,15 %) suivie d'une faible hausse inférieure à l'inflation (+3,14 % de 2020 à 2022). Les évolutions au sein de cette tendance générale sont hétérogènes : les soutiens des régions sont montés en puissance (+20,42 %) tandis que ceux du bloc communal ont fortement diminué (-22,90 %).

En pourcentage des dépenses d'équipement des collectivités territoriales (hors syndicats), les subventions d'investissement versées par les collectivités à d'autres collectivités connaissent une relative stabilité, entre 9,31 % et 10,27 %, si l'on excepte l'année 2020, atypique (10,78 %).

Tableau 12 : Évolution des subventions d'investissement versées par les collectivités territoriales à d'autres collectivités territoriales, 2017-2022 (crédits exécutés, M€)

Collectivité versant la subvention	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2017-2022
Région	1 156,98	1 196,90	1 216,46	1 322,17	1 456,64	1 464,81	26,61 %
Département	1 774,87	1 805,97	2 035,40	1 889,59	1 991,55	1 974,88	11,27 %
Bloc communal	861,77	939,86	1 248,28	1 056,55	1 017,71	962,48	11,69 %
Total	3 793,62	3 942,73	4 500,14	4 268,30	4 465,90	4 402,17	16,04 %
En % des dépenses d'équipement des collectivités (hors syndicats)	10,06 %	9,78 %	9,78 %	10,78 %	10,27 %	9,31 %	-0,75 p.p.

Source : Comptes des collectivités territoriales, OFGL, mission.

En 2022, la principale collectivité finançant les investissements d'autres collectivités territoriales reste l'échelon départemental (44,86 % du total, à 1,97 Md€).

Le principal bénéficiaire des subventions d'investissement des collectivités territoriales est le bloc communal (90,34 % du total, à 3 976,86 Md€).

Tableau 13 : Distribution des subventions d'investissement versées par les collectivités territoriales à d'autres collectivités en 2022 (crédits exécutés, M€)

Versées par \ Reçues par	Régions	Départements	Bloc communal	Total
Régions	23,49	176,90	1 264,43	1 464,81
Départements	33,06	76,02	1 865,80	1 974,88
Bloc communal	55,95	59,89	846,63	962,48
Total	112,50	312,81	3 976,86	4 402,17

Source : Comptes des collectivités territoriales, OFGL, mission.

Tableau 14 : Distribution des subventions d'investissement versées par les collectivités territoriales à d'autres collectivités en 2022 (crédits exécutés, % du total)

Versées par \ Reçues par	Régions	Départements	Bloc communal	Total
Régions	0,53 %	4,02 %	28,72 %	33,27 %
Départements	0,75 %	1,73 %	42,38 %	44,86 %
Bloc communal	1,27 %	1,36 %	19,23 %	21,86 %
Total	2,56 %	7,11 %	90,34 %	N.A.

Source : Comptes des collectivités territoriales, OFGL, mission.

2.2.3. Par le biais de leurs subventions, les collectivités territoriales financent chacune l'ensemble des politiques publiques

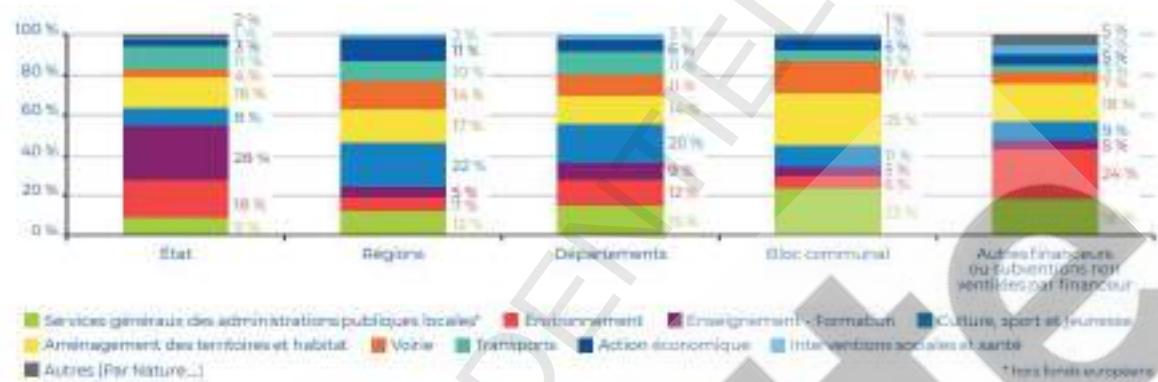
Dans une étude d'avril 2023⁹⁶, la Banque postale a analysé la ventilation fonctionnelle des subventions d'investissement versées. Sur 16,6 Md€ de subventions d'investissement versées en 2021 (tous financeurs confondus), 13,5 Md€ (soit plus de 81 %) sont ventilées dans la comptabilité fonctionnelle, permettant de connaître leur destination.

Le graphique ci-dessous est le résultat de ces travaux. Il en ressort une volonté, de la part de l'ensemble des financeurs, de financer l'ensemble des politiques publiques. Chaque financeur présente toutefois des thématiques d'intervention privilégiées :

- ♦ pour le bloc communal : les services généraux, la voirie et l'aménagement du territoire et l'habitat, qui représentent 65 % des subventions versées (contre 29 % pour les régions et pour les départements) ;
- ♦ pour les départements : l'environnement, l'enseignement et la formation, ainsi que les transports, qui représentent 32 % des subventions d'investissement versées (contre 22 % pour les régions et 16 % pour le bloc communal) ;
- ♦ pour les régions : la culture, le sport et la jeunesse, ainsi que l'action économique, qui représentent 33 % des subventions d'investissement versées (contre 26 % pour les départements et 17 % pour le bloc communal).

⁹⁶ Source : Subventions et investissement public local – Accès territoires n° 12, Banque postale, avril 2023.

Graphique 2 : Répartition des subventions d'investissement aux collectivités territoriales par politique publique, pour chaque financeur, en 2021



Source : Subventions et investissement public local – Accès territoires n° 12, Banque postale, avril 2023.

2.2.4. La contractualisation est une bonne pratique répandue parmi les collectivités pour allouer des subventions d'investissement, mais son évaluation apparaît insuffisamment développée

Au regard de la diversité des politiques d'intervention des collectivités territoriales en matière de subventions d'investissement, la mission ne les a pas évaluées de manière exhaustive.

Elle a toutefois exploité les constats de ses déplacements⁹⁷, ainsi que des rapports récents de chambres régionales des comptes (CRC)⁹⁸ afin d'identifier des bonnes et mauvaises pratiques, et de permettre un point de comparaison pour la politique de subventions d'investissement de l'État.

Les constats présentés ci-dessous sont fondés sur un échantillon limité. Ils présentent vraisemblablement un biais négatif, les développements des rapports de CRC étant davantage consacrés aux points d'améliorations qu'aux bonnes pratiques.

Il ressort de cette analyse les éléments suivants :

- ◆ les montants de subventionnement sont très variables⁹⁹ ;
- ◆ le niveau de sélectivité des projets peut être faible voire nul¹⁰⁰, ce qui peut se traduire par un saupoudrage des financements¹⁰¹ ;

⁹⁷ Dans les départements des Ardennes, du Doubs, de la Gironde et des Hauts-de-Seine.

⁹⁸ *Source : CRC Auvergne-Rhône-Alpes, rapport d'observations définitives concernant les exercices 2017 et suivants du département de l'Allier ; CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives concernant les exercices 2013 et suivants du département des Bouches-du-Rhône ; CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives concernant les exercices 2013 et suivants du département des Bouches-du-Rhône ; CRC Pays de la Loire, rapport d'observations définitives concernant les exercices 2016 et suivants du département de la Mayenne ; CRC Nouvelle-Aquitaine, rapport d'observations définitives concernant les exercices 2015 et suivants du département de la Creuse ; CRC Ile-de-France, rapport d'observations définitives concernant les exercices 2016 et suivants de la Métropole du Grand Paris.*

⁹⁹ De 1 M€ an dans la Creuse en moyenne (soit de l'ordre de 9 € /habitant) à 203 M€ /an en moyenne sur 2013-2020 dans le département des Bouches-du-Rhône (soit de l'ordre de 99 € / habitant). Ce dernier chiffre est vraisemblablement un extrême, la CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur ayant souligné que le montant alloué par le département des Bouches-du-Rhône à l'investissement du bloc communal représentait 2,5 fois le montant alloué aux investissements dans les collèges du département sur 2013-2020.

¹⁰⁰ S'agissant du département des Bouches-du-Rhône, celui-ci a indiqué à la CRC que les dossiers présentés, sous réserve de leur validité formelle, avaient tous été accordés.

¹⁰¹ Le taux de subventionnement moyen d'un projet par le département de la Mayenne s'élève ainsi à 12 %.

- ◆ la contractualisation pluriannuelle des subventions d'investissement aux communes et aux EPCI est une pratique répandue (cf. développements en partie 2.2.4)¹⁰² ;
- ◆ les règles d'attribution des enveloppes financières sont diversifiées, certaines dépendant de la capacité de la commune ou de l'EPCI à présenter des projets¹⁰³, de la population¹⁰⁴, d'autres du niveau de richesse¹⁰⁵, d'autres enfin d'objectifs de transition écologique¹⁰⁶. Certains départements laissent une part de l'enveloppe contractualisée libre d'emploi¹⁰⁷ ;
- ◆ les dispositifs financiers ouverts aux communes et EPCI sont souvent multiples, quoique certains départements les rationalisent¹⁰⁸ ;
- ◆ certains départements continuent de pratiquer des appels à projets parallèlement à leurs contractualisations¹⁰⁹ ;
- ◆ l'évaluation des dispositifs d'intervention est perfectible¹¹⁰.

2.3. L'offre de financement pour les investissements en faveur de la transition écologique se diversifie et permet aux collectivités de bénéficier de conditions potentiellement plus favorables pour ce type d'investissements

2.3.1. L'offre de prêts de la Banque des territoires privilégie les projets de transition écologique

La mission a examiné spécifiquement les offres de prêts de la Banque des territoires (Caisse des dépôts et consignations). En effet, la Banque des territoires s'appuie sur des ressources régulées (fonds d'épargne) ainsi que sur la Banque européenne d'investissement¹¹¹. Du fait de ces sources de financement spécifiques, elle peut soutenir des projets d'investissement locaux de manière plus favorable que le marché, sous certaines conditions, et notamment pour financer des prêts à très long terme (jusqu'à 60 ans).

L'offre de prêts de la Banque des territoires aux investissements du secteur public local est composée de trois offres depuis février 2023 :

- ◆ les prêts au secteur public local (PSPL), qui comprennent trois types de prêts :

¹⁰² Cas notamment des Ardennes, l'Allier, des Bouches-du-Rhône et de la Mayenne.

¹⁰³ Cas des Bouches-du-Rhône. Une commune de moins de 10 000 habitants a ainsi pu faire financer 128 projets sur la période 2013-2020, pour un total de 24,36 M€ soit 2 611 € / habitant.

¹⁰⁴ Cas de l'Allier : l'enveloppe financière susceptible d'être allouée aux EPCI, sur trois ans, est déterminée sur la base d'un barème forfaitaire de 56 € / habitant.

¹⁰⁵ Cas du fonds d'intervention métropolitain (FIM) de la Métropole du Grand Paris, dirigé vers les établissements publics territoriaux (EPT) les plus défavorisés financièrement et en termes de revenus / habitant.

¹⁰⁶ Département du Doubs.

¹⁰⁷ Cas de la Mayenne, à hauteur de 36 % de l'enveloppe totale contractualisée.

¹⁰⁸ Le département de l'Allier est ainsi passé de quinze dispositifs de soutien à l'investissement des communes à six en 2022. Ces six dispositifs concernent la solidarité départementale, la voirie, l'équipement et les infrastructures publiques, le patrimoine public, des situations exceptionnelles et la reconquête des centres-villes et centres-bourgs.

¹⁰⁹ Cas de la Mayenne, notamment l'aide au patrimoine public de caractère et la répartition des amendes de police.

¹¹⁰ Cas de la Mayenne (« La chambre relève la faiblesse du contrôle et de l'évaluation du Département sur l'utilisation des fonds alloués ») et de la Métropole du Grand Paris (« Il serait souhaitable que la MGP calcule l'effet de levier de ses interventions, c'est-à-dire le montant global des projets auxquels elle a apporté un financement, en identifiant ceux pour lesquels son intervention a été décisive, c'est-à-dire qui n'auraient pas pu se réaliser sans elle »).

¹¹¹ Pour les projets de transformation écologique.

- prêts « transformation écologique » (eau, déchets, éclairage, performance énergétique, mobilités notamment), qui offrent les taux les plus faibles (taux du livret A +0,4 %) ;
- prêts « cohésion sociale » et « cohésion territoriale » (santé, éducation, catastrophes naturelles, ouvrages d'art notamment), qui offrent également des taux avantageux (taux du livret A +0,6 %) ;
- prêts « investissements publics », dont les taux sont plus élevés (taux du livret A +1,3 %) ;

16,2 Md€ de PSPL ont été signés depuis 2013, dont 14,3 Md€ pour les collectivités territoriales. Les types de collectivités territoriales les plus financées par ce biais sont les EPCI (5,9 Md€), suivis des communes (3,8 Md€). Les départements (2,5 Md€) et les régions (2,1 Md€) y ont moins recours, ce qui est cohérent avec leurs moindres investissements par rapport au bloc communal ;

la Banque des territoires a indiqué à la mission que les PSPL étaient peu compétitifs en période de taux faibles. Le montant des prêts signé s'est donc accru avec la remontée des taux en 2022, où il a atteint 1,91 Md€ pour 682 prêts¹¹² ;

- ◆ les prêts renouvellement urbains (PRU) destinés aux zones de géographie prioritaire (quartiers prioritaires de la politique de la ville, Action cœur de ville, Petites villes de demain). Ils sont financés sur la base du taux du livret A, majoré de 0,6 %, avec une maturité comprise entre 5 et 30 ans ;
- ◆ les prêts Gaia, pour le portage foncier du logement social. Ils sont financés sur la base du taux du livret A, majoré de 0,6 % à 0,8 %, avec une maturité pouvant aller jusqu'à 60 ans ;

La tarification des offres de prêts de la Banque des territoires est arrêtée après accord de la direction générale du Trésor.

La transition écologique est ainsi la thématique qui bénéficie des meilleures conditions de prêts de la part de la Banque des territoires, en cohérence avec la priorité affichée par l'État sur ce sujet (cf. partie 2.1.2.3).

2.3.2. Les autres banques font part d'une attention croissante des investisseurs aux enjeux de transition écologique, sans que cela se matérialise, à ce jour, par de meilleures conditions d'emprunt pour les projets « verts » des collectivités

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

De l'avis des banques rencontrées, ces prêts verts n'offrent pas de taux préférentiels à l'heure actuelle par rapport aux prêts alloués à l'investissement général des collectivités. En outre, ils induisent une charge de rapport accrue pour établir le caractère écologique du projet auprès des banques, et par-delà les investisseurs.

Aussi, la majeure partie des collectivités territoriales financent leurs investissements par le biais de lignes de crédits classiques.

¹¹² Contre 558 prêts pour 0,9 Md€ en 2021.

Toutefois, des raisons de communication peuvent amener une collectivité à d'ores et déjà souscrire des prêts « verts » pour leurs projets pouvant le justifier. Ainsi, en réponse au questionnaire¹¹³ administré par la mission aux conseils départementaux, 34 % des répondants ont indiqué s'endetter par projet, en complément de l'endettement alloué à la section d'investissement.

Si le marché des prêts aux collectivités territoriales devait être amené à se tendre, il est possible que l'écart de taux entre les prêts « verts » et les prêts « généraux » s'accroisse au bénéfice des premiers. Cette situation pourrait inciter les collectivités à segmenter leurs emprunts, en finançant leurs projets « verts » par des prêts fléchés à taux plus avantageux.

2.3.3. La mobilisation de fonds privés pour financer l'investissement public, qui avait connu un pic avec les contrats de partenariat au début des années 2010, comporte un potentiel de développement dans le domaine de la transition écologique

Les fournisseurs privés font évoluer leurs modèles économiques : de fournisseurs de services ou d'infrastructures, ils deviennent progressivement exploitants et proposent une offre de service intégrée, aidés en cela par les données qu'ils captent et valorisent¹¹⁴.

Dans ce contexte, l'OCDE¹¹⁵ préconise de mobiliser les acteurs et institutions de financement privé en faveur de l'investissement public, notamment local, pour diversifier les sources de financement et renforcer les capacités des collectivités en bénéficiant de l'expertise du secteur privé. Elle préconise que les pouvoirs publics utilisent des mécanismes de financement innovants « *en ayant conscience des capacités de gestion qu'exigent cette approche* » et « *en analysant les avantages et inconvénients que présentent les différents dispositifs de participation du secteur privé et leurs implications en termes de risques et de capacités financières et administratives publiques.* »

2.3.3.1. Le recours aux contrats de partenariat s'est affaibli depuis 2010, du fait de leur complexité et des risques juridiques et financiers identifiés

Une des formes historiques de mobilisation des financements privés est le contrat de partenariat, présentés à l'encadré ci-dessous.

¹¹³ Questionnaire adressé à l'ensemble des départements de France métropolitaine. 29 départements ont répondu (soit un taux de réponse de 31 %), représentant un total de 20,47 millions d'habitants (33 % de la population). La diversité des situations départementales a été représentée (population allant de moins de 150 000 habitants à plus de 1,90 million d'habitants, taux d'épargne brute 2021 s'échelonnant de 10 % à 23 %).

¹¹⁴ *Source* : *Stratégies et sources de financement de la dépense locale d'investissement*, Alexandre Evin-Leclerc, 2017.

¹¹⁵ *Source* : OCDE, *Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement*, 2014.

Encadré 12 : Les contrats de partenariat

L'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 consacre le marché de partenariat comme une catégorie spécifique de marché public qui « permet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une mission globale » sous maîtrise d'ouvrage privée.

Le contrat de partenariat présente trois caractéristiques spécifiques : il s'agit d'un contrat global, à paiement public différé, et comportant un engagement du titulaire en termes de performance.

En tant que contrat global, le titulaire du contrat doit assumer plusieurs missions principales : tout ou partie du financement, ainsi que la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement, la destruction d'ouvrages ou d'équipements voire de biens immatériels, nécessaires au service public ou à une mission d'intérêt général. A titre facultatif, le titulaire peut également se voir confier tout ou partie de la mission de conception, ainsi que des missions d'aménagement, d'entretien, de maintenance, de gestion ou d'exploitation.

En tant que contrat à paiement public différé, le marché de partenariat implique un financement principalement privé pour l'ensemble des opérations à réaliser. Le titulaire est en effet rémunéré par l'acheteur, sous forme de « loyers », à compter de la mise à disposition des ouvrages construits. Le paiement est ainsi dit « différé » parce qu'il rémunère les prestations commandées par l'acheteur, à partir de l'achèvement des travaux.

La rémunération du titulaire doit être étroitement liée à des critères de performance qui lui sont assignés par l'acheteur pour chaque phase du contrat.

Source : Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers ; mission.

Les contrats de partenariat ont fait suite aux partenariats public-privé, sont jugés risqués par les collectivités rencontrées par la mission du fait :

- ◆ de leur complexité juridique¹¹⁶, qui se traduit par des coûts de transaction importants et impliquent fréquemment une intermédiation juridique¹¹⁷ ;
- ◆ de leurs implications financières de long terme, puisque les redevances versées à l'opérateur, versées depuis la section de fonctionnement, peuvent s'étaler sur plusieurs décennies et s'avérer plus coûteuses que les estimations initiales¹¹⁸. Les collectivités, y compris de grande taille, n'ont pas toujours alloué les moyens nécessaires au suivi financier des contrats¹¹⁹.

Les contrats de partenariat font l'objet d'un contrôle systématique de l'État : depuis le 1^{er} janvier 2016, tout acheteur public, y compris les collectivités territoriales doit recueillir l'avis préalable de la mission d'appui au financement des infrastructures (FININFRA) pour pouvoir recourir à ces contrats.

¹¹⁶ La Cour des comptes souligne en particulier le risque de requalification de ces contrats en marchés publics, en citant l'exemple d'une communauté d'agglomération du département du Nord. *Source : Cour des comptes, Les finances publiques locales 2021, fascicule 2 (novembre 2021).*

¹¹⁷ *Source : IGF, Inspection générale de l'administration (IGA), Contrôle général économique et financier (CGEFi), Le patrimoine des collectivités territoriales, mai 2016.*

¹¹⁸ Cas notamment d'un PPP qui a coûté 76 M€ à une commune, contre 55 M€ prévus initialement, soit un surcoût de 38 %. *Source : CRC Grand Est, 2023, Rapport d'observations définitives pour les exercices 2016 et suivants de la commune de Châlons-en-Champagne.*

¹¹⁹ Besoin de mettre en place un suivi analytique des recettes et des dépenses afin d'apprécier l'évolution de l'équilibre financier global de l'ouvrage (*Source : CRC Auvergne-Rhône-Alpes, 2020, Rapport d'observations définitives pour les exercices 2014 et suivants de la métropole de Lyon – boulevard périphérique nord de Lyon*) voire carence de suivi financier du contrat, ne permettant pas de déterminer les engagements financiers de la collectivité jusqu'au terme du contrat (*Source : CRC Auvergne-Rhône-Alpes, 2022, Rapport d'observations définitives pour les exercices 2015 et suivants du département du Cantal*).

Les risques évoqués ci-dessus ont contribué à la faiblesse du recours aux contrats de partenariat par les collectivités au cours des dernières années. Après avoir connu un pic en 2011-2012 (respectivement 34 et 31 avis d'attribution), elles ont fortement chuté pour atteindre 4 avis d'attribution en 2018 et 6 en 2019¹²⁰.

Outre les contrats de partenariat, il existe d'autres formes de contrats globaux de la commande publique, notamment les concessions, les marchés globaux de performance ou les délégations de service public. Toutefois, le recours des collectivités territoriales à ce type de marchés n'est pas recensé.

2.3.3.2. Des outils financiers innovants se développent, spécialement dans le domaine de la transition écologique

Les outils financiers mobilisant le financement privé en faveur de l'investissement public sont en voie de diversification. La Cour des comptes¹²¹ constate le développement de nouvelles formes d'externalisation du financement des investissements, notamment *via* le recours aux entreprises publiques locales¹²² et aux baux emphytéotiques¹²³.

Ce constat est partagé par le CEREMA, spécialement en matière d'investissements dans la transition écologique :

- ◆ 58 % des collectivités territoriales ayant répondu à son questionnaire ont ainsi indiqué avoir recours aux certificats d'économie d'énergie (CEE), décrits à l'encadré 13 ;
- ◆ 17 % des collectivités ont indiqué avoir recours aux contrats de performance énergétique (CPE), décrits à l'encadré 14.

Le CEREMA¹²⁴ souligne que ces financements innovants sont particulièrement employés par les collectivités de grande taille : plus de 75 % des régions et des départements ont ainsi recours aux CEE, et plus de 30 % aux CPE. Ce constat plaide pour la mutualisation des compétences d'ingénierie financière des collectivités, compte tenu de la diversité et de la complexité des instruments financiers. Cette recommandation sera confirmée par les analyses développées dans la partie 3.

¹²⁰ Des données plus récentes ont été demandées à la FININFRA le 6 octobre 2023, elles n'avaient pas été communiquées à la date de la fin de la mission.

¹²¹ *Source* : Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021, fascicule 2 (novembre 2021)*.

¹²² La Cour des comptes cite notamment le cas d'une zone d'aménagement concertée (ZAC) en Seine-Saint-Denis, confiée à une société d'économie mixte.

¹²³ Un bail emphytéotique a ainsi été utilisé pour la création d'un centre aquatique par la communauté de communes de Seine-et-Marne.

¹²⁴ *Source* : CEREMA, *La gestion du patrimoine immobilier des collectivités territoriales, Rapport complet d'analyse de l'enquête, juillet 2021*.

Encadré 13 : Les certificats d'économie d'énergie

Le dispositif des CEE a été créé par la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

Il repose sur une obligation triennale de réalisation d'économies d'énergie imposée par l'État aux fournisseurs d'énergie, dénommés les « obligés » dans le dispositif.

Les CEE sont attribués aux acteurs éligibles (y compris les collectivités territoriales) réalisant des opérations d'économies d'énergie.

Pour remplir leurs obligations de réalisation d'économies d'énergie, les obligés peuvent obtenir des CEE en réalisant eux-mêmes des opérations d'économies d'énergie, en achetant des CEE à d'autres acteurs ayant mené des actions d'économies d'énergie ou en contribuant financièrement à des programmes d'accompagnement. En cas de non-respect de leurs obligations, les obligés sont tenus de verser une pénalité libératoire.

Le dispositif des CEE peut ainsi financer les opérations d'investissement des collectivités territoriales, *via* des fonds apportés par les fournisseurs d'énergie. La collectivité peut elle-même obtenir des CEE puis les vendre à un obligé, ou obtenir une prime d'un obligé qui se chargera d'obtenir les CEE.

Les opérations d'économies d'énergie suivantes sont éligibles aux CEE :

- la rénovation de l'éclairage public extérieur ;
- l'isolation ou le changement de chauffage pour les bâtiments publics ;
- l'isolation ou le changement de chauffage pour les logements résidentiels individuels ;
- le raccordement d'un bâtiment public ou d'un bâtiment résidentiel à un réseau de chaleur.

Depuis 2020, ce sont plus de 16 000 actions d'économies d'énergie sur le parc des collectivités qui ont pu être aidées par les CEE. Ceux-ci sont principalement mobilisés pour la rénovation énergétique des écoles, crèches, centres culturels et bâtiments communaux, ainsi que pour la rénovation de l'éclairage public

Source : Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ; ministère de la transition énergétique ; mission.

Encadré 14 : Les contrats de performance énergétique

La directive européenne 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique définit le contrat de performance énergétique comme « *un accord contractuel entre le bénéficiaire et le fournisseur d'une mesure visant à améliorer l'efficacité énergétique, vérifiée et surveillée pendant toute la durée du contrat, aux termes duquel les investissements (travaux, fournitures ou services) dans cette mesure sont rémunérés en fonction d'un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique qui est contractuellement défini ou d'un autre critère de performance énergétique convenu, tel que des économies financières.* »

Le CPE est ainsi un contrat passé entre une maîtrise d'ouvrage (par exemple une collectivité territoriale) et des opérateurs spécialisés dans les services énergétiques. Il a pour but d'améliorer la performance énergétique d'un bâtiment par des investissements dans des travaux, des fournitures ou des services. Ces investissements peuvent être portés par le maître d'ouvrage ou par un tiers.

Ces performances énergétiques sont préalablement fixées. Sur la base de cette situation de référence, des mesures sont effectuées régulièrement afin de vérifier l'efficacité des travaux menés par le fournisseur. En cas de non-respect de ces engagements, l'opérateur peut faire l'objet de sanctions financières.

Source : Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ; ministère de la transition énergétique ; mission.

Aux divers outils pour faire appel au financement du secteur privé s'est ajouté le tiers financement. Celui-ci a été ouvert à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales par la loi n° 2023-222 du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement pour favoriser les travaux de rénovation énergétique. Il s'agit d'une expérimentation de cinq ans, qui prendra la forme d'un marché global de performance pour la rénovation énergétique d'un ou plusieurs bâtiments.

L'objectif de cette mesure est de faciliter les opérations de rénovation énergétique des bâtiments publics. En effet, le nouveau dispositif « *permet d'associer une offre technique portant notamment sur la réalisation des travaux dont la finalité principale est la diminution des consommations énergétiques, à un service comprenant le financement partiel ou total de ladite offre, en contrepartie de paiements échelonnés, réguliers et limités dans le temps* », ce que ne permettent pas les règles de la commande publique de droit commun, qui interdisent le paiement différé. Contrairement à un PPP, la collectivité continue d'assurer la maîtrise d'ouvrage de l'opération¹²⁵, ce qui pourrait améliorer l'attractivité de cet outil.

Compte tenu du caractère récent du tiers financement, la mission n'a pu l'évaluer.

¹²⁵ **Source** : Rapport de la commission des lois sur la proposition de loi visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique.

3. La recherche de financements externes pour l'investissement mobilise des ressources d'ingénierie financière dans les collectivités comme au sein de l'État

L'ingénierie financière consiste à définir et optimiser dans la durée le plan de financement d'un investissement.

Du côté de la collectivité territoriale investisseuse, l'ingénierie financière en matière d'investissements est ainsi chargée :

- ♦ d'évaluer les incidences financières des projets d'investissement, notamment sur l'endettement et les dépenses de fonctionnement ;
- ♦ d'allouer l'autofinancement dégagé par la section de fonctionnement aux différents projets d'investissement de la collectivité territoriale ;
- ♦ d'identifier les subventions pouvant être sollicitées pour cofinancer certains investissements, et de concevoir les dossiers de demandes de subventions ;
- ♦ de compléter les besoins de financement par des emprunts ou des instruments financiers se traduisant par un étalement du financement de l'investissement par la collectivité territoriale (contrat de partenariat ou tiers financement, par exemple).

Parmi les cofinanceurs (État, collectivités territoriales, opérateurs), l'ingénierie financière est chargée de concevoir les outils de financement, de communiquer à leur sujet, puis d'instruire les demandes de subventions et les demandes de paiements.

3.1. Au sein des collectivités territoriales, l'ingénierie financière est développée, notamment pour optimiser la recherche de subventions

La mission n'a pas mené d'étude exhaustive des effectifs consacrés à l'ingénierie financière dans les collectivités territoriales. Sur la base de ses entretiens, elle a toutefois identifié que la fonction d'ingénierie financière était largement répandue, spécialement pour assurer le suivi des contractualisations, rechercher des subventions et remplir les dossiers de demandes.

A titre d'exemple :

- ♦ dans une communauté de communes de 26 000 habitants, un ETP (divisé entre plusieurs agents) est consacré à la recherche de subventions ;
- ♦ dans une communauté d'agglomération de 220 000 habitants, trois ETP, mutualisés avec la ville centre, sont chargés de la contractualisation et de la recherche de financements ;
- ♦ dans un département de 270 000 habitants, trois ETP sont consacrés à la recherche de financements, notamment européens.

La Banque postale ¹²⁶ et la Cour des comptes ¹²⁷ ont souligné que la recherche de cofinancements en provenance de financeurs multiples, requérant le plus souvent le dépôt d'un dossier est conditionné aux capacités d'ingénierie des collectivités territoriales. Elle souligne l'importance de renforcer les ressources des collectivités en la matière pour que toutes puissent avoir accès aux financements.

¹²⁶ *Source : Subventions et investissement public local – Accès territoires n° 12, Banque postale, avril 2023.*

¹²⁷ *Source : Cour des comptes, Les finances publiques locales 2021, fascicule 2 (novembre 2021).*

La mission a constaté que cette affirmation était variable selon les subventions. Certaines sont particulièrement accessibles, y compris aux collectivités de petite taille¹²⁸. D'autres nécessitent une ingénierie renforcée, notamment lorsqu'elles sont conditionnées à des critères de qualité du projet.¹²⁹

Le Sénat¹³⁰ formule plusieurs préconisations afin de faciliter l'accès des collectivités les plus fragiles aux dotations d'investissement de l'État :

- ♦ prioriser l'accompagnement de ces territoires en difficulté, dans une logique de différenciation territoriale. En particulier, ces territoires pourraient bénéficier d'une offre d'ingénierie de conception de projets, située en amont de l'ingénierie classique ;
- ♦ étudier la mise en place d'un fonds national, financé par les dépenses d'investissement des collectivités, qui apporterait un soutien en ingénierie à toutes les collectivités demandeuses.

3.2. Le financement des investissements des collectivités territoriales mobilise près de 550 ETPT des préfectures

La Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) recense annuellement auprès des préfectures les effectifs en charge des dotations aux collectivités territoriales.

La catégorie « dotations d'investissement » n'est pas identifiée comme telle dans la nomenclature de la DMATES. Afin d'approcher les effectifs chargés de ces dotations au sein des préfectures, la mission a pris en compte les effectifs des missions « dotations avec modulation locale et subvention » et « FCTVA » pour son analyse.

Les résultats sont présentés au tableau ci-dessous. Il en ressort que les effectifs des préfectures affectés aux dotations d'investissement aux collectivités territoriales s'élèvent à 545 ETPT en 2023, dont 423 (soit 78 %) sont consacrés aux dotations avec modulation locale et subventions, et 122 (soit 22 %) au FCTVA.

Le niveau d'intervention humain, rapporté au montant alloué, est ainsi nettement plus faible pour le FCTVA que pour les autres dotations avec modulation locale et subventions : un ETPT gérant le FCTVA gère en moyenne 52 M€ d'AE en 2022, tandis qu'un ETPT gérant les dotations et subventions gère en moyenne 6 M€ la même année.

Les effectifs ont été relativement stables de 2018 à 2021 (-7 EPT), puis ont augmenté de 37 ETP (+7 %) sur la période 2021-2023. Cette hausse est vraisemblablement encore davantage marquée en 2023, puisque le fonds vert mobilise également des effectifs dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les directions départementales des territoires (DDT), qui n'ont pu être comptabilisés par la mission.

Cette hausse d'ensemble est portée par l'augmentation des effectifs en charges de dotations et subventions (+48 ETP, soit +13 %), particulièrement marquée depuis 2021 (+43 ETPT de 2021 à 2023). Cette hausse peut s'expliquer par la mise en œuvre du plan de relance, puis la mise en place du fonds vert.

¹²⁸ Cas de la DETR, avec plus de 24 000 projets soutenus (et davantage de projets déposés) en 2022.

¹²⁹ Cas du fonds vert.

¹³⁰ *Source : Rapport d'information de M^{me} Josiane Costes et de M. Charles Guéné, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, sur l'ingénierie territoriale et l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) (juillet 2020) et rapport d'information de M^{me} Céline Brulin et M. Charles Guéné, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, relatif à l'ANCT (février 2022).*

À l'inverse, les effectifs en charge du FCTVA diminuent régulièrement depuis 2018 (-18 ETP, soit -14 %). Cette évolution n'est pas associée à une diminution des enjeux financiers. Elle n'apparaît pas non plus liée à la réforme de l'automatisation mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2021, le rythme de baisse des effectifs étant proche avant et après la réforme.

Tableau 15 : Effectifs du programme 307 (puis du programme 354) consacrés aux dotations avec modulation locale et subventions, ainsi qu'au FCTVA, sur la période 2018-2023 (en ETPT)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2018-2023
Dotations avec modulation locale et subventions	375	374	371	380	403	423	+12,70 %
FCTVA	140	133	133	128	124	122	-13,76 %
Total	515	507	504	508	527	545	+5,83 %

Source : DMATES ; mission.

3.3. Les collectivités territoriales sollicitent peu l'expertise des directions régionales des finances publiques sur la faisabilité et la soutenabilité financière de leurs investissements

Les missions régionales de conseil aux décideurs publics (MRCDP), au nombre de douze sur le territoire national, ont été créées en 2018. Elles sont rattachées aux directions régionales des finances publiques. Elles proposent aux décideurs publics (notamment les préfets et les collectivités territoriales) des études et expertises sur des sujets financiers complexes et/ou à forts enjeux. Elles peuvent ainsi accompagner des projets d'investissements par la réalisation d'une étude de faisabilité et de soutenabilité¹³¹.

En 2022, les collectivités territoriales ont sollicité 37 demandes d'expertises et d'études rapides et ciblées, soit en moyenne 3 demandes par MRCDP. Au regard du nombre de projets d'investissement, la saisine des MRCDP paraît ainsi marginale aujourd'hui.

Le taux de satisfaction des collectivités territoriales à l'égard des prestations des MRCDP s'élève à 93 % en 2022, un niveau stable par rapport à 2021.

L'offre des MRCDP est complétée par une offre de proximité, les conseillers aux décideurs locaux (CDL), qui sont déployés auprès de chaque EPCI et de ses communes membres. La majeure partie (54 % en 2022) des fonctions du CDL relèvent du conseil budgétaire et comptable. Les missions financières, économiques et patrimoniales, dans lesquelles pourraient être comprises les études portant sur les investissements, représentent 10 % de l'activité des CDL en 2022.

3.4. Les chambres régionales des comptes pourraient développer, sur demande des collectivités de grande taille, l'évaluation financière des investissements d'ampleur

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3DS, instaure en son article 229 une nouvelle mission d'évaluation des politiques publiques territoriales par les chambres régionales des comptes (CRC).

¹³¹ Source : DGFIP.

Elle prévoit ainsi que le président d'un conseil régional, d'un conseil départemental, du conseil d'une métropole ou d'une communauté urbaine peut saisir la CRC pour avis sur les conséquences de tout projet d'investissement exceptionnel dont il assure la maîtrise d'ouvrage.

Le décret n° 2022-149 du 8 décembre 2022 relatif à l'évaluation des politiques publiques territoriales par les chambres régionales des comptes précise les modalités d'application de cette disposition :

- ◆ le montant prévisionnel total des dépenses pour l'ensemble de l'opération d'investissement doit être supérieur ou égal à 10 % des recettes réelles de fonctionnement du budget de l'exercice antérieur à celui au cours duquel intervient la saisine, ou à 50 M€ ;
- ◆ la chambre rend un avis motivé, dans lequel elle examine l'économie générale du projet et estime son incidence sur la situation financière de la collectivité ou de l'EPCI ;
- ◆ l'avis est établi dans un délai maximum de six mois à compter de la saisine ;
- ◆ l'avis doit donner lieu à un débat de l'assemblée délibérante et est publié par la CRC.

Cette nouvelle faculté permet de disposer d'un avis extérieur pour les investissements de grande ampleur, et sur les risques qu'ils font peser sur les finances des collectivités territoriales demandeuses. Compte tenu de son caractère récent, la mission ne l'a pas évaluée.

ANNEXE VI

Liste des personnes rencontrées



SOMMAIRE

1. PARLEMENT.....	1
1.1. Assemblée nationale.....	1
1.2. Sénat.....	1
2. COUR DES COMPTES.....	1
3. SERVICES CENTRAUX ET DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT	1
3.1. Cabinets ministériels	1
3.1.1. <i>Cabinet de la Première ministre.....</i>	<i>1</i>
3.1.2. <i>Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.....</i>	<i>1</i>
3.1.3. <i>Cabinet du ministre délégué chargé des comptes publics</i>	<i>1</i>
3.1.4. <i>Cabinet du ministre délégué chargé de l'industrie</i>	<i>2</i>
3.1.5. <i>Cabinet de la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité</i>	<i>2</i>
3.2. Services de la Première ministre	2
3.2.1. <i>Secrétariat général à la planification écologique.....</i>	<i>2</i>
3.2.2. <i>Secrétariat général pour l'investissement</i>	<i>2</i>
3.3. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.....	2
3.3.1. <i>Inspection générale des finances.....</i>	<i>2</i>
3.3.2. <i>Direction du budget.....</i>	<i>2</i>
3.3.3. <i>Direction générale du Trésor.....</i>	<i>3</i>
3.3.4. <i>Direction générale des finances publiques</i>	<i>3</i>
3.3.5. <i>Institut national de la statistique et des études économiques.....</i>	<i>3</i>
3.3.6. <i>Conseil de normalisation des comptes publics.....</i>	<i>4</i>
3.4. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires	4
3.4.1. <i>Direction générale des collectivités locales.....</i>	<i>4</i>
3.4.2. <i>Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature</i>	<i>4</i>
3.4.3. <i>Direction générale de l'énergie et du climat.....</i>	<i>4</i>
3.4.4. <i>Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités</i>	<i>5</i>
3.5. Ministère de la Santé et de la Prévention.....	5
3.5.1. <i>Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.....</i>	<i>5</i>
3.6. Services déconcentrés de l'État.....	5
3.6.1. <i>Ardennes.....</i>	<i>5</i>
3.6.2. <i>Ariège.....</i>	<i>5</i>
3.6.3. <i>Doubs.....</i>	<i>6</i>
3.6.4. <i>Hauts-de-France et Nord.....</i>	<i>6</i>
3.6.5. <i>Hauts-de-Seine.....</i>	<i>7</i>
3.6.6. <i>Normandie et Seine-Maritime</i>	<i>7</i>
4. COMITÉ DES FINANCES LOCALES.....	7
4.1. Observatoire des finances et de la gestion publique locales	8
5. ASSOCIATIONS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	8
5.1. Régions de France.....	8
5.2. Association des départements de France.....	8
5.3. Association des maires de France	8

5.4. Intercommunalités de France.....	8
5.5. Fédération nationale des communes concédantes et régies (FNCCR).....	8
5.6. Association finances-gestion-évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE).....	8
6. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LEURS GROUPEMENTS.....	9
6.1. Communes	9
6.1.1. Ardennes.....	9
6.1.2. Ariège.....	9
6.1.3. Doubs.....	9
6.1.4. Haut-Rhin.....	10
6.1.5. Nord.....	10
6.1.6. Val-de-Marne.....	10
6.2. Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre	10
6.2.1. Ardennes.....	10
6.2.2. Ariège.....	11
6.2.3. Doubs.....	11
6.2.4. Nord.....	11
6.3. Départements	12
6.3.1. Conseil départemental des Ardennes	12
6.3.2. Conseil départemental de l'Ariège.....	12
6.3.3. Conseil départemental du Doubs.....	12
6.3.4. Conseil départemental de Gironde.....	12
6.3.5. Conseil départemental des Hauts-de-Seine.....	12
6.4. Régions	13
6.4.1. Région Grand Est.....	13
6.4.2. Région Hauts-de-France.....	13
6.4.3. Région Île-de-France.....	13
6.4.4. Région Nouvelle-Aquitaine.....	13
6.5. Syndicats.....	13
7. OPÉRATEURS DE L'ÉTAT	13
7.1. Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT).....	13
7.2. Agence nationale du sport (ANS)	14
7.3. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)	14
7.4. Agence de la transition écologique (Ademe).....	14
8. BANQUES.....	14
8.1. Agence France Locale.....	14
8.2. Banque des territoires	14
8.3. La Banque postale.....	14
8.4. BPCE	14
8.5. Société de financement local (SFIL)	15
9. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES.....	15
9.1. Institute for Climate Economics.....	15
9.2. Cabinets de conseil.....	15
9.3. Universitaires	15

1. Parlement

1.1. Assemblée nationale

- ♦ M. Thomas Cazenave, ministre délégué chargé des Comptes publics, rencontré dans le cadre de ses fonctions de député de la première circonscription de la Gironde, président de la délégation de l'Assemblée nationale aux collectivités territoriales et à la décentralisation

1.2. Sénat

- ♦ M^{me} Françoise Gatel, sénatrice d'Ille-et-Vilaine, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation

2. Cour des comptes

- ♦ M. Jean-Pierre Viola, conseiller maître
- ♦ M. Benoît Lion, conseiller référendaire en service extraordinaire
- ♦ M. Jean-Baptiste Olivier, conseiller référendaire en service extraordinaire
- ♦ M^{me} Sylvie Le Teuff-Lefrère, vérificatrice

3. Services centraux et déconcentrés de l'État

3.1. Cabinets ministériels

3.1.1. Cabinet de la Première ministre

- ♦ M. Philippe Lonné, conseiller budget, fonction publique, réforme de l'État, chef du pôle
- ♦ M. Renan Mégy, conseiller des collectivités territoriales, adjoint au chef du pôle
- ♦ M. Louis d'Humières, conseiller technique budget
- ♦ M^{me} Taline Aprikian, conseillère technique territoires

3.1.2. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- ♦ M^{me} Clémence Lenoir, conseillère en charge de la macroéconomie

3.1.3. Cabinet du ministre délégué chargé des comptes publics

- ♦ M. Richard Bordignon, conseiller budgétaire et finances locales

3.1.4. Cabinet du ministre délégué chargé de l'industrie

- ♦ M. Éric Paridimal, conseiller électronique, innovation, industrie du futur et Europe

3.1.5. Cabinet de la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité

- ♦ M. Simon Chassard, directeur de cabinet

3.2. Services de la Première ministre

3.2.1. Secrétariat général à la planification écologique

- ♦ M^{me} Cécilia Berthaud, secrétaire générale adjointe à la planification écologique
- ♦ M^{me} Anne Clerc, cheffe du pôle territoires et filières économiques
- ♦ M^{me} Léa Boudet, directrice de programme financement et budget des transitions écologique et énergétique

3.2.2. Secrétariat général pour l'investissement

- ♦ M^{me} Géraldine Leveau, secrétaire générale adjointe
- ♦ M. Marc-Antoine Lacroix, directeur de l'évaluation des investissements publics

3.3. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

3.3.1. Inspection générale des finances

- ♦ M. Hippolyte d'Albis, inspecteur général des finances, responsable du pôle Économie
- ♦ M. Christophe Baulinet, inspecteur général des finances
- ♦ M^{me} Marie-Christine Lepetit, inspectrice générale des finances
- ♦ M^{me} Selma Mahfouz, inspectrice générale des finances, rapporteure de la mission relative aux incidences économiques de l'action pour le climat
- ♦ M. Laurent Trupin, inspecteur général des finances
- ♦ M. Émile Blaison, inspecteur des finances, ancien directeur de l'éducation du département des Yvelines
- ♦ M. Cédric Dutruel, inspecteur des finances, ancien directeur général adjoint Ressources humaines et juridiques du conseil départemental du Pas-de-Calais

3.3.2. Direction du budget

- ♦ M^{me} Mélanie Joder, directrice du budget
- ♦ M. Clément Boisnaud sous-directeur des budgets de la défense, de la sécurité et de l'administration gouvernementale, générale et territoriale de l'État

Annexe VI

- ◆ M. Sébastien Doumeix, adjoint au sous-directeur des budgets de la défense, de la sécurité et de l'administration gouvernementale, générale et territoriale de l'État
- ◆ M. Thomas Espeillac, chef du bureau de la politique budgétaire
- ◆ M. Thibaut Roulon, chef du bureau des collectivités locales
- ◆ M^{me} Aurélie Weber, cheffe du bureau des opérateurs et des organismes publics d'État
- ◆ M^{me} Pauline Grégoire-Marchand, adjointe au chef du bureau de la politique budgétaire
- ◆ M. Paul Dolléans, adjoint au chef du bureau des collectivités locales

3.3.3. Direction générale du Trésor

- ◆ M. Antoine Deruennes, chef de service des politiques publiques
- ◆ M. Clovis Kerdrain, sous-directeur finances publiques
- ◆ M. Guillaume Vidal, chef du bureau analyse transversale des finances publiques
- ◆ M^{me} Philippine Richer, adjointe au chef du bureau analyse transversale des finances publiques
- ◆ M. Jean Bensaid, directeur de la mission d'appui au financement des infrastructures (FININFRA)

3.3.4. Direction générale des finances publiques

3.3.4.1. Services centraux

- ◆ M. Jérôme Fournel, directeur général
- ◆ M. Antoine Magnant, directeur adjoint
- ◆ M. Guillaume Robert, chef du service des collectivités locales
- ◆ M^{me} Charlotte Baratin, sous-directrice de la gestion comptable et financière des collectivités locales
- ◆ M. Jean-Philippe Espic, sous-directeur du conseil fiscal, financier et économique
- ◆ M. Rémi Verneau, chef du bureau du conseil fiscal et de la valorisation financière du secteur public local et du secteur public de santé
- ◆ M. Carlos Gouveia, responsable du projet « Attractivité des territoires »

3.3.4.2. Direction de l'immobilier de l'État

- ◆ M. Alain Resplandy-Bernard, directeur
- ◆ M. Nicolas Blondel, chef de l'équipe projet

3.3.5. Institut national de la statistique et des études économiques

- ◆ M. Guillaume Houriez, chef du département des comptes nationaux
- ◆ M. Bastien Virely, chef d'unité au département des comptes nationaux

3.3.6. Conseil de normalisation des comptes publics

- ◆ M. Michel Prada, inspecteur général des finances honoraire, président
- ◆ M. Jean-Pierre Menanteau, inspecteur général des finances, membre du collège

3.4. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

3.4.1. Direction générale des collectivités locales

- ◆ M^{me} Cécile Raquin, directrice générale
- ◆ M. Christophe Bernard, sous-directeur chargé des élus locaux et de la fonction publique territoriale
- ◆ M. Thomas Fauconnier, sous-directeur des finances locales et de l'action économique
- ◆ M^{me} Aude Le Rest, inspectrice de l'administration en assistance auprès de la direction générale des collectivités locales en charge du budget vert
- ◆ M. Yoann Geneslay, chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière
- ◆ M. Benoît de Lapasse, adjoint au chef du département des études et des statistiques locales
- ◆ M. Guillaume Henriot, responsable des montages financiers complexes et de l'analyse financière

3.4.2. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

- ◆ M^{me} Sylvie Escande-Vilbois, directrice de projet
- ◆ M^{me} Anne-Lorraine Lattraye, sous-directrice territoires et usagers
- ◆ M. Damien Lamotte, sous-directeur eau et biodiversité
- ◆ M^{me} Julie Percelay, adjointe à la sous-directrice animation territoriale et appui politiques de préservation des écosystèmes
- ◆ M. Christophe Suchel, adjoint au sous-directeur de l'aménagement durable
- ◆ M^{me} Fanny Cusin-Masset, conseillère auprès de la sous-directrice territoires et usagers
- ◆ M. Simon Huffeteau, coordinateur gouvernemental du plan de rénovation énergétique des bâtiments
- ◆ M^{me} Mélanie Calvet, cheffe de projet parc tertiaire
- ◆ M^{me} Christine Motard, adjointe à la responsable de la mission performance
- ◆ M. Thierry Verrecchia, responsable produit chez Aides-territoires

3.4.3. Direction générale de l'énergie et du climat

- ◆ M. Laurent Michel, directeur général
- ◆ M. Mickaël Thiery, sous-directeur de l'action climatique
- ◆ M^{me} Marie Carrega, cheffe du bureau adaptation au changement climatique
- ◆ M^{me} Lisa Bostvironnois, chargée de mission au bureau adaptation au changement climatique
- ◆ M^{me} Isabelle Cabanne, chargée de mission au bureau atténuation
- ◆ M. Fabien Doisne, chargé de mission territorialisation, bureau émission et stratégie nationale bas carbone

3.4.4. Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités

- ♦ M. Thierry Coquil, directeur général
- ♦ M. Pierre-Yves Appert, adjoint à la sous-directrice de la multimodalité, de l'innovation, du numérique et des territoires
- ♦ M. Yves Duclère, adjoint à la sous-directrice du budget, de la synthèse stratégique et de l'appui aux services

3.5. Ministère de la Santé et de la Prévention

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

- ♦ M^{me} Julie Labarthe, sous-directrice de l'observation de la solidarité
- ♦ M^{me} Layla Ricroch, cheffe du bureau « handicap, dépendance »

3.6. Services déconcentrés de l'État

3.6.1. Ardennes

3.6.1.1. Préfecture

- ♦ M. Alain Bucquet, préfet des Ardennes
- ♦ M. Joël Dubreuil, secrétaire général de la préfecture, sous-préfet de l'arrondissement de Charleville-Mézières
- ♦ M. Thomas Royer, directeur adjoint de la coordination et de l'appui aux territoires
- ♦ M. Vivien Deleplace, chef du bureau du contrôle budgétaire et des dotations de l'État
- ♦ M^{me} Nelly Augé, cheffe du pôle de soutien à l'investissement local

3.6.1.2. Direction départementale des finances publiques

- ♦ M. Dominique Œuf, directeur adjoint
- ♦ M^{me} Béatrice Petit, comptable

3.6.1.3. Direction départementale des territoires

- ♦ M. Christophe Fradier, directeur

3.6.2. Ariège

3.6.2.1. Préfecture

- ♦ M. Simon Bertoux, préfet de l'Ariège
- ♦ M^{me} Catherine Lupion, sous-préfète de Saint-Girons
- ♦ M. Jean-Baptiste Morinaud, sous-préfet de Pamiers

Annexe VI

- ◆ M. Guillaume Afonso, directeur de cabinet
- ◆ M. Nicolas Laurain, directeur par intérim de la coordination interministérielle et de l'appui territorial
- ◆ M. Thierry Candebat, chef de bureau de l'appui territorial
- ◆ M^{me} Stéphanie Simonet, chargée de mission
- ◆ M^{me} Emmanuelle Saurat, chargée de mission

3.6.2.2. Direction départementale des finances publiques

- ◆ M. Marc Cocchio, directeur adjoint

3.6.3. Doubs

3.6.3.1. Préfecture

- ◆ M. Jean-François Colombet, préfet du Doubs
- ◆ M. Philippe Portal, secrétaire général de la préfecture du Doubs, sous-préfet de l'arrondissement de Besançon
- ◆ M. Cyril Theillet, directeur de la coordination interministérielle et des collectivités territoriales
- ◆ M. François Vinot, chef du bureau de l'appui territorial

3.6.3.2. Direction départementale des finances publiques

- ◆ M^{me} Chantal Goubert, directrice départementale
- ◆ M. Sylvain Chevrot, chef du pôle réseau

3.6.4. Hauts-de-France et Nord

3.6.4.1. Secrétariat général

- ◆ M^{me} Fabienne Decottignies, secrétaire générale de la préfecture du Nord
- ◆ M. Etienne Iranes, directeur des relations avec les collectivités territoriales
- ◆ M^{me} Astrid Tombeux, directrice de la coordination des politiques interministérielles
- ◆ M. Romain Mary, adjoint au chef du bureau de l'intercommunalité et des finances locales

3.6.4.2. Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR)

- ◆ M. Jean-Gabriel Delacroy, secrétaire général pour les affaires régionales
- ◆ M. Xavier Fouquart, chargé de mission développement territorial et contractualisation infrarégionales
- ◆ M. Stéphane Leleu, chargé de mission développement et intelligence économiques
- ◆ M. Benoit Houilleux, adjoint au chargé de mission développement territorial et contractualisation infrarégionales

3.6.4.3. Direction régionale des finances publiques

- ♦ M. Christophe Milh, directeur du pôle de la gestion publique
- ♦ M. Gilles Dubost, directeur de la mission régionale de conseil aux décideurs publics

3.6.4.4. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

- ♦ M. Matthieu Dewas, directeur régional adjoint de l'environnement, de l'aménagement et du logement

3.6.5. Hauts-de-Seine

3.6.5.1. Préfecture

- ♦ M. Pascal Gauci, secrétaire général
- ♦ M^{me} Sophie Guiroy, secrétaire générale adjointe
- ♦ M. Jean-Pierre de Cours, directeur des affaires juridiques et de l'administration locale

3.6.5.2. Direction départementale des finances publiques

- ♦ M^{me} Maïté Gabet, directrice départementale
- ♦ M^{me} Sophie Mantel, directrice du pôle gestion publique
- ♦ M^{me} Line Maddaloni, responsable de la division des collectivités territoriales

3.6.6. Normandie et Seine-Maritime

3.6.6.1. Direction régionale des finances publiques

- ♦ M^{me} Laurence Akkache, adjointe du pôle animation du réseau
- ♦ M. Éric Fauchet, chef de la division expertise et action économique
- ♦ M. Emmanuel Lede, chef de la division secteur public local
- ♦ M. Geoffrey Ledoux, chargé d'études pour la mission régionale de conseil aux décideurs publics
- ♦ M. Antoine Strasser, chargé d'études pour la mission régionale de conseil aux décideurs publics

4. Comité des finances locales

- ♦ M. André Laignel, ancien secrétaire d'État, maire d'Issoudun, président du comité des finances locales

4.1. Observatoire des finances et de la gestion publique locales

- ◆ M. Thomas Rougier, secrétaire général
- ◆ M. Nicolas Laroche, chargé de mission
- ◆ M. Samuel Lerestif, chargé de mission

5. Associations des collectivités territoriales

5.1. Régions de France

- ◆ M. Philippe Bailbé, délégué général
- ◆ M. William Tissandier, conseiller finances

5.2. Association des départements de France

- ◆ M. François Sauvadet, président
- ◆ M. Bernard Schmeltz, directeur général

5.3. Association des maires de France

- ◆ M^{me} Nathalie Brodin, responsable finances et fiscalité locales

5.4. Intercommunalités de France

- ◆ M. Sébastien Miossec, président délégué
- ◆ M^{me} Floriane Boulay, directrice générale
- ◆ M. Simon Mauroux, responsable du pôle institutions, droit et administration

5.5. Fédération nationale des communes concédantes et régies (FNCCR)

- ◆ M. Pascal Sokoloff, directeur général
- ◆ M. Charles Antoine Gautier, directeur adjoint
- ◆ M. David Beauvisage, secrétaire général
- ◆ M. Régis Taisne, chef du département eau

5.6. Association finances-gestion-évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE)

- ◆ M. Pascal Bellemin, président, directeur des finances, du pilotage de gestion et des affaires juridiques au conseil départemental de la Savoie
- ◆ M^{me} Catherine Coulin, première vice-présidente, directrice adjointe finances, affaires juridiques, évaluation au conseil départemental de Meurthe-et-Moselle
- ◆ M. Bruno Stavy, directeur adjoint aux finances de la région Occitanie
- ◆ M. Damien Delaine, directeur adjoint mutualisé des finances de Valence Romans Agglo

6. Collectivités territoriales et leurs groupements

6.1. Communes

6.1.1. Ardennes

Commune de Charleville-Mézières

- ◆ M. Boris Ravignon, maire de Charleville-Mézières, président de la communauté d'agglomération Ardenne Métropole
- ◆ M^{me} Catherine Truillard, directrice des finances et de la commande publique de Charleville-Mézières et de la communauté d'agglomération Ardenne Métropole

6.1.2. Ariège

Commune de Foix

- ◆ M. Norbert Méler, maire de Foix et président de l'association des maires de l'Ariège
- ◆ M. Jean-François Gavelle, adjoint aux finances
- ◆ M. Franck Tourtarel, directeur des finances
- ◆ M^{me} Maryse Loubet, directrice générale adjointe

Commune de Pamiers

- ◆ M^{me} Frédérique Thiennot, maire de Pamiers
- ◆ M. Geoffroy Simonetti, directeur général des services

Commune d'Ax-les-Thermes

- ◆ M. Dominique Fourcade, maire d'Ax-les-Thermes, vice-président du pôle d'équilibre territorial et rural
- ◆ M^{me} Juliette Filleau, directrice générale des services

Commune de Castillon-en-Couserans

- ◆ M. Patrick Timbart, maire de Castillon-en-Couserans

Commune de Dun

- ◆ M. Florent Pauly, maire de Dun

Commune de Seix

- ◆ M^{me} Hélène Nirascou, maire de Seix
- ◆ M^{me} Georgette Bielle, première adjointe en charge des finances

6.1.3. Doubs

Commune de Besançon

- ◆ M^{me} Anne Vignot, maire de Besançon et présidente de Grand Besançon Métropole
- ◆ M. Anthony Poulin, adjoint en charge des finances et de la coordination des actions de résilience

Commune de Gilley

- ◆ M. Gilbert Marguet, maire de Gilley

Commune de Valentigney

- ◆ M. Philippe Gautier, maire de Valentigney
- ◆ M. Stéphane Audinot, directeur général adjoint, directeur des services techniques et du développement urbain

6.1.4. Haut-Rhin

Commune de Zimmerbach

- ◆ M. Benjamin Huin-Morales, maire de Zimmerbach, inspecteur des finances

6.1.5. Nord

Commune de Lille

- ◆ M^{me} Marion Gautier, adjointe chargée des finances
- ◆ M. Bertrand Asseray, directeur général adjoint finances et moyens

6.1.6. Val-de-Marne

Commune du Perreux-sur-Marne

- ◆ M. Gilles Carrez, ancien député, maire du Perreux-sur-Marne

6.2. Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

6.2.1. Ardennes

Communauté d'agglomération Ardenne Métropole

- ◆ M. Jean-Marc Roscigni, directeur général des services

Communauté de communes des Ardennes Rives de Meuse

- ◆ M. Bernard Dekens, président de la communauté de communes des Ardennes Rives de Meuse
- ◆ M. Marc-Henri Ligonèche, directeur général des finances
- ◆ M^{me} Coralie Vandavelde, responsable du pôle finances
- ◆ M. Charles-Henri Raffin, collaborateur auprès du cabinet du président

Communauté de communes des Crêtes préardennaises

- ◆ M. Jean-Marie Oudart, deuxième vice-président chargé de la transition, de l'agriculture durable et des mobilités, maire de Poix-Terron
- ◆ M. François Squevin, directeur général des services
- ◆ M^{me} Béatrice Gaucher, responsable du service comptabilité

6.2.2. Ariège

Communauté d'agglomération du Pays Foix – Varilhes

- ◆ M. Thomas Fromentin, président de la communauté d'agglomération du Pays Foix – Varilhes, conseiller municipal de Foix
- ◆ M. François Fornero, directeur général des services
- ◆ M^{me} Stéphanie Braquet, directrice du pôle développement et cohésion territoriale, cheffe de projet Action Cœur de Ville

Communauté de communes Couserans Pyrénées

- ◆ M. Patrick Laffont, vice-président de la communauté de communes Couserans Pyrénées en charge des finances
- ◆ M^{me} Marie-Christine Claustre, directrice générale des services
- ◆ M^{me} Carole Méda, directrice des finances

Communauté de communes de la Haute-Ariège

- ◆ M. Alain Naudy, président de la communauté de communes de la Haute-Ariège, maire d'Orlu
- ◆ M. Gilles Bloqué, directeur général des services

Communauté de communes du Pays de Mirepoix

- ◆ M. Alain Toméo, président de la communauté de communes du Pays de Mirepoix, président du pôle d'équilibre territorial et rural de l'Ariège, maire de Saint-Quentin-la-Tour

Communauté de communes de Portes d'Ariège Pyrénées

- ◆ M. Alain Rochet, président de la communauté de communes de Portes d'Ariège Pyrénées
- ◆ M. Jean-Pierre Vilespey, directeur général des services

6.2.3. Doubs

Grand Besançon Métropole

- ◆ M. Gabriel Baulieu, vice-président chargé des finances

Communauté de communes Doubs Baumoises

- ◆ M. Jean-Claude Maurice, président de la communauté de communes du Doubs Baumoises

Communauté de communes de Montbenoît

- ◆ M^{me} Elisabeth Viennet, présidente de la communauté de communes de Montbenoît

6.2.4. Nord

Métropole européenne de Lille

- ◆ M. Alain Bernard, vice-président de la métropole européenne de Lille chargé des finances, maire de Bouvines
- ◆ M^{me} Béatrice Marchal, directrice générale adjointe chargée des finances
- ◆ M^{me} Élise Rognon, cheffe de mission stratégique auprès de la directrice générale adjointe chargée des finances

Communauté de communes Cœur de l'Avesnois

- ◆ M. Patrick Dehen, premier vice-président de la communauté de communes Cœur de l'Avesnois, maire de Solre-le-Château
- ◆ M. Sébastien Pierchon, directeur général adjoint

6.3. Départements

6.3.1. Conseil départemental des Ardennes

- ◆ M. Noël Bourgeois, président du conseil départemental des Ardennes
- ◆ M. Igor Dupin, directeur général des services
- ◆ M. Arnaud Gonda, directeur général adjoint chargé du développement territorial
- ◆ M. David Guiost, directeur des finances

6.3.2. Conseil départemental de l'Ariège

- ◆ M^{me} Christine Téqui, présidente du conseil départemental de l'Ariège
- ◆ M. Francis Déjean, directeur général des services
- ◆ M^{me} Sarah Mélouli, directrice de cabinet
- ◆ M. François Parsi, directeur des affaires financières

6.3.3. Conseil départemental du Doubs

- ◆ M. Olivier Billot, vice-président en charge de la gestion et de l'optimisation financière
- ◆ M^{me} Marie-Pascale Galmiche, directrice des finances et de l'achat
- ◆ M^{me} Bénédicte Bourlier, directrice adjointe des finances et de l'achat

6.3.4. Conseil départemental de Gironde

- ◆ M. Jean-Luc Gleyze, président du conseil départemental
- ◆ M. Arnaud Arfeuille, vice-président finances
- ◆ M. Gui Cordier, collaborateur de cabinet

6.3.5. Conseil départemental des Hauts-de-Seine

- ◆ M. Jérôme Dian, directeur général des services
- ◆ M. Hervé Kerleau, directeur général adjoint du pôle finances, commande publique et logistique
- ◆ M. Alexandre Bernusset, directeur général adjoint du pôle attractivité, culture et territoire
- ◆ M. Pol Creignou, directeur général adjoint du pôle éducation, maintenance et construction
- ◆ M^{me} Hélène Pierre, directrice adjointe des finances et cheffe du service dialogue de gestion

6.4. Régions

6.4.1. Région Grand Est

- ♦ M. François Werner, inspecteur général des finances, vice-président du Conseil régional du Grand Est, vice-président de la métropole du Grand Nancy, maire de Villers-lès-Nancy

6.4.2. Région Hauts-de-France

- ♦ M^{me} Audrey Démaretz, directrice générale des services
- ♦ M^{me} Vanina Noirot, directrice générale adjointe du pôle ressources

6.4.3. Région Île-de-France

- ♦ M^{me} Laure Deltour, directrice de cabinet adjointe au conseil régional d'Île de France
- ♦ M. Paul Bérard, directeur général adjoint des services, chargé des finances
- ♦ M^{me} Sylvie Vidal, adjointe au directeur général adjoint chargé des finances
- ♦ M^{me} Cécile Rodriguez, responsable de la mission contrôle de gestion et décisionnel financier
- ♦ M. Colin Maunoury, responsable budgétaire sectoriel

6.4.4. Région Nouvelle-Aquitaine

- ♦ M. François Poupard, directeur général des services
- ♦ M^{me} Laurence Tartour, conseillère technique du président de la région

6.5. Syndicats

Syndicat départemental d'énergies de l'Ariège

- ♦ M^{me} Frédérique Massat, ancienne député, directrice générale du syndicat départemental d'énergies de l'Ariège
- ♦ M. Emmanuel Huet, directeur administratif et financier

Syndicat d'énergies du Doubs

- ♦ M. Patrick Corne, président du syndicat d'énergies du Doubs
- ♦ M. David Mouro, directeur général
- ♦ M. Christophe Bidal, directeur adjoint, responsable du pôle énergie

7. Opérateurs de l'État

7.1. Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT)

- ♦ M. Stanislas Bourron, directeur général
- ♦ M^{me} Agnès Reiner, directrice générale déléguée à l'appui opérationnel et stratégique

7.2. Agence nationale du sport (ANS)

- ◆ M. Frédéric Sanaur, directeur général
- ◆ M^{me} Agathe Barbieux, directrice du développement
- ◆ M^{me} Valérie Saplane, responsable des équipements sportifs

7.3. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)

- ◆ M. Pascal Berteaud, directeur général
- ◆ M. Erick Lajarge, directeur général adjoint et directeur des programmes
- ◆ M^{me} Annabelle Ferry, directrice territoires et ville
- ◆ M. David Zambon, directeur des infrastructures de transport et matériaux

7.4. Agence de la transition écologique (Ademe)

- ◆ M. Baptiste Perrissin Fabert, directeur exécutif de l'expertise et des programmes
- ◆ M^{me} Joëlle Colosio, directrice exécutive adjointe des territoires

8. Banques

8.1. Agence France Locale

- ◆ M. Olivier Landel, directeur général
- ◆ M. Philippe Rogier, directeur institutions et territoires

8.2. Banque des territoires

- ◆ M^{me} Gisèle Rossat-Mignod, directrice du réseau
- ◆ M. Michel-François Delannoy, directeur du département appui aux territoires
- ◆ M. Pierre Laurent, directeur du développement à la direction des prêts

8.3. La Banque postale

- ◆ M. Serge Bayard, directeur général adjoint de la banque de financement et d'investissement de la Banque Postale
- ◆ M. Luc Alain Vervisch, directeur des études
- ◆ M^{me} Julie Marcoff, responsable d'études financières

8.4. BPCE

- ◆ M. Jacques Beyssade, membre du comité de direction générale, secrétaire général de BPCE
- ◆ M. Jacques-Olivier Hurbal, pôle banque de proximité et assurance, directeur du développement

- ◆ M. Philippe Jeanne, pôle finances, directeur de la gestion financière

8.5. Société de financement local (SFIL)

- ◆ M. Jérôme Saulière, directeur du développement durable
- ◆ M. Olivier Grimberg, directeur du secteur public local

9. Personnalités qualifiées

9.1. *Institute for Climate Economics*

- ◆ M^{me} Morgane Nicol, directrice de programme collectivités locales et climat, adaptation
- ◆ M. François Thomazeau, chef de projet senior collectivités et financement public
- ◆ M. Vivian Depoues, chef de projet senior adaptation et collectivités
- ◆ M^{me} Aurore Colin, cheffe de projet collectivités et investissement
- ◆ M. Guillaume Dolques, chercheur – adaptation au changement climatique

9.2. Cabinets de conseil

- ◆ M. Michel Klopfer, président fondateur du cabinet Michel Klopfer
- ◆ M. Loïc Mahévas, président de Ressources consultants finances
- ◆ M. Michaël Lecomte, directeur général délégué de Ressources consultants finances

9.3. Universitaires

- ◆ M. Patrick Criqui, directeur de recherche émérite au Centre national de la recherche scientifique et au laboratoire d'économie appliquée de Grenoble
- ◆ M. Christian Gollier, directeur général de la *Toulouse School of Economics*
- ◆ M. Jean Pisani-Ferry, professeur à Sciences Po Paris
- ◆ M^{me} Magali Reghezza, membre du Haut Conseil pour le Climat



ANNEXE VII

Diaporama de restitution



L'investissement des collectivités territoriales

Support de restitution

Inspection générale des finances

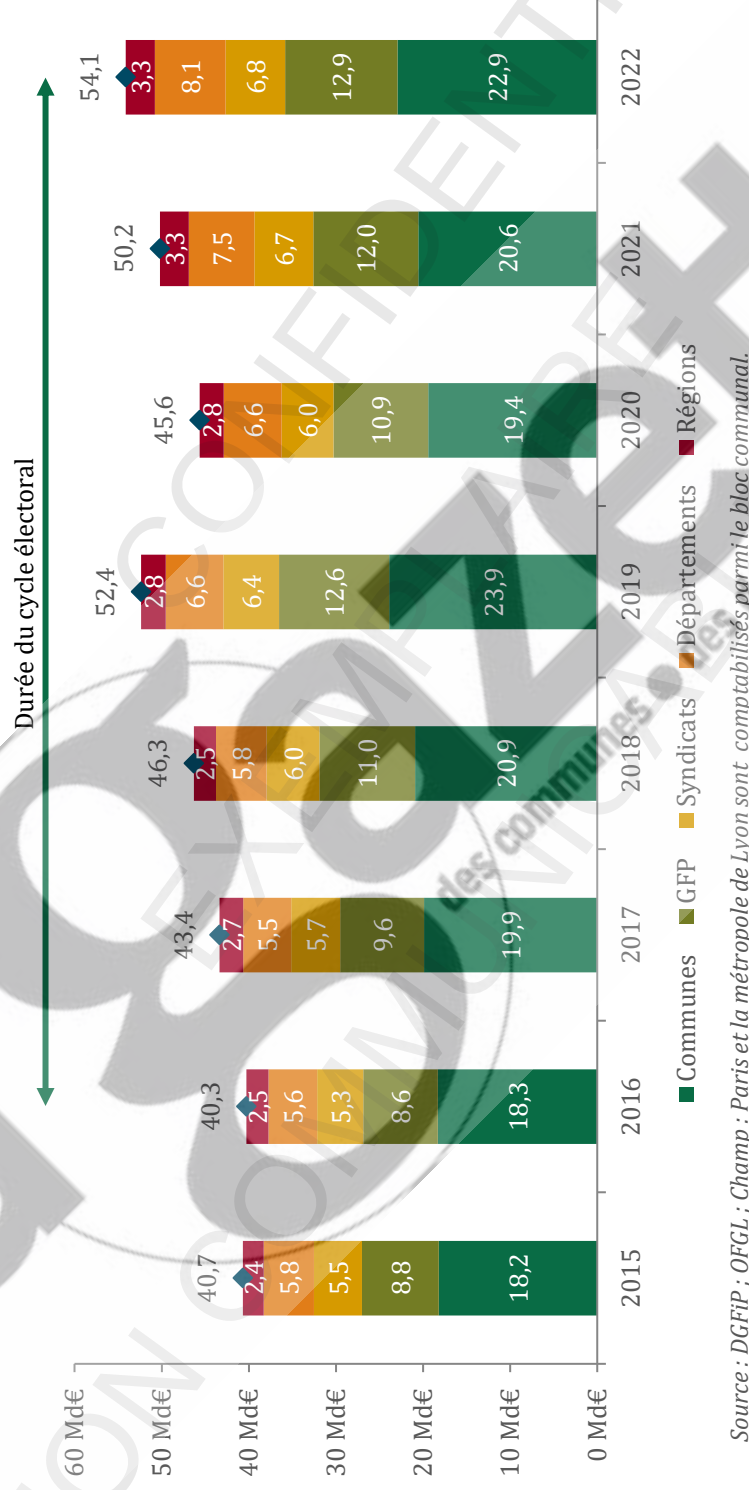
- I. État des lieux de l'investissement local**
- II. Enjeux principaux de l'investissement local**
- III. Leviers de financement**
- IV. Principales recommandations**

I. État des lieux de l'investissement local

Principaux investisseurs publics, les collectivités ont fait croître nettement leur investissement en valeur depuis 2015

I. État des lieux de l'investissement local

Dépenses d'équipement des collectivités territoriales entre 2015 et 2022

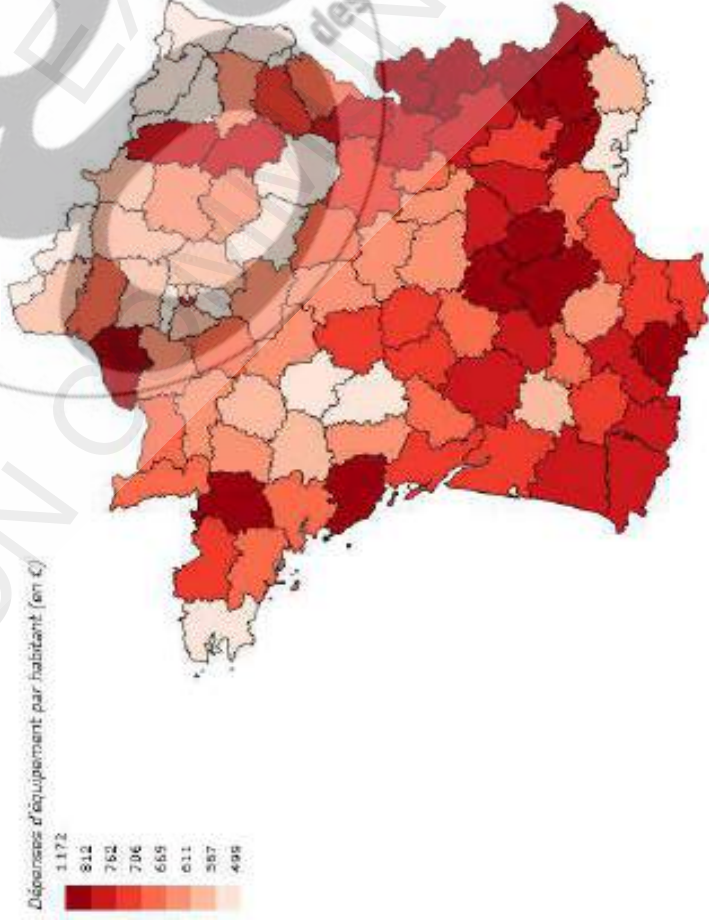


- Les collectivités représentent **58 % de la FBCF publique nationale en 2022** (54 % en 2016).
- En 2022, **2/3 des dépenses d'équipement sont le fait du bloc communal**
- L'intercommunalité ne progresse plus depuis 2018 (37 % des dépenses d'équipement du bloc communal en 2018, 38 % en 2022).
- **Les régions et les départements ont un important rôle de cofinanceurs** : en 2022, les régions versent 8,4 Md€ de subventions d'équipement (dont 1,2 Md€ au bloc communal), les départements 3,8 Md€ (dont 1,8 Md€ au bloc communal).

Les variations de dépenses d'équipement s'expliquent pour 40 % par des facteurs structurels

I. État des lieux de l'investissement local

Dépenses d'équipement consolidées à l'échelle du département et bloc communal en 2022 (en € / hab)



Note de lecture : Plus un département investit (en dépenses d'équipement par habitant), plus il est coloré en couleur foncée.

→ Facteurs structurels explicatifs :

- **la géographie** : la montagne et la ruralité sont des caractéristiques corrélées à un investissement élevé
- **la pyramide des âges** : une population très jeune ou très âgée est corrélée à un niveau d'investissement plus faible
- **l'économie** : l'activité touristique, et plus largement l'activité économique du territoire, se traduit par des investissements plus élevés

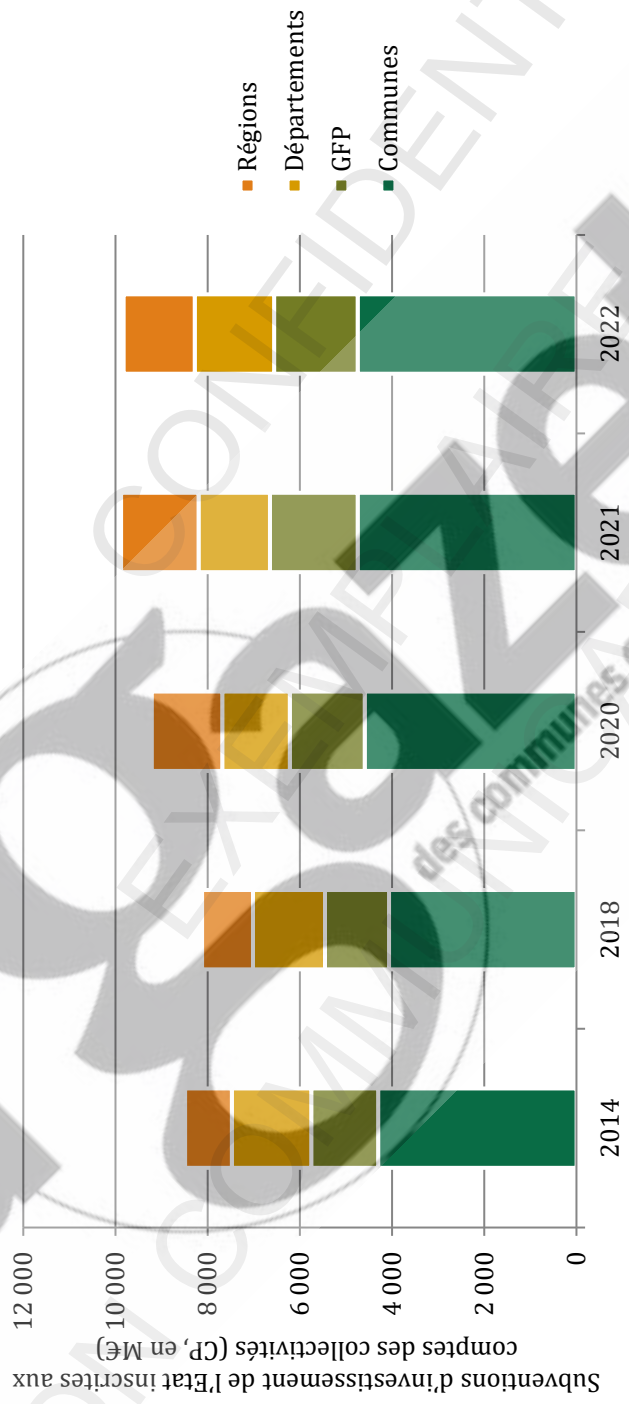
→ Outre les facteurs structurels, d'autres éléments expliquent les variations d'investissement d'un territoire à l'autre :

- **la situation financière** : un taux d'épargne qui s'améliore se traduit par une hausse de l'investissement l'année suivante
- **la mutualisation** : plus un EPCI mutualise ses dépenses, plus l'investissement du bloc communal s'accroît dans son ensemble
- **les choix de gestion**

L'Etat est le premier cofinanceur de l'investissement local

I. État des lieux de l'investissement local

Evolution des soutiens de l'Etat et de ses opérateurs à l'investissement des collectivités



Note : Ne sont pas incluses dans ce graphique les subventions aux communes de moins de 500 habitants et aux syndicats.
Source : Comptes des collectivités.

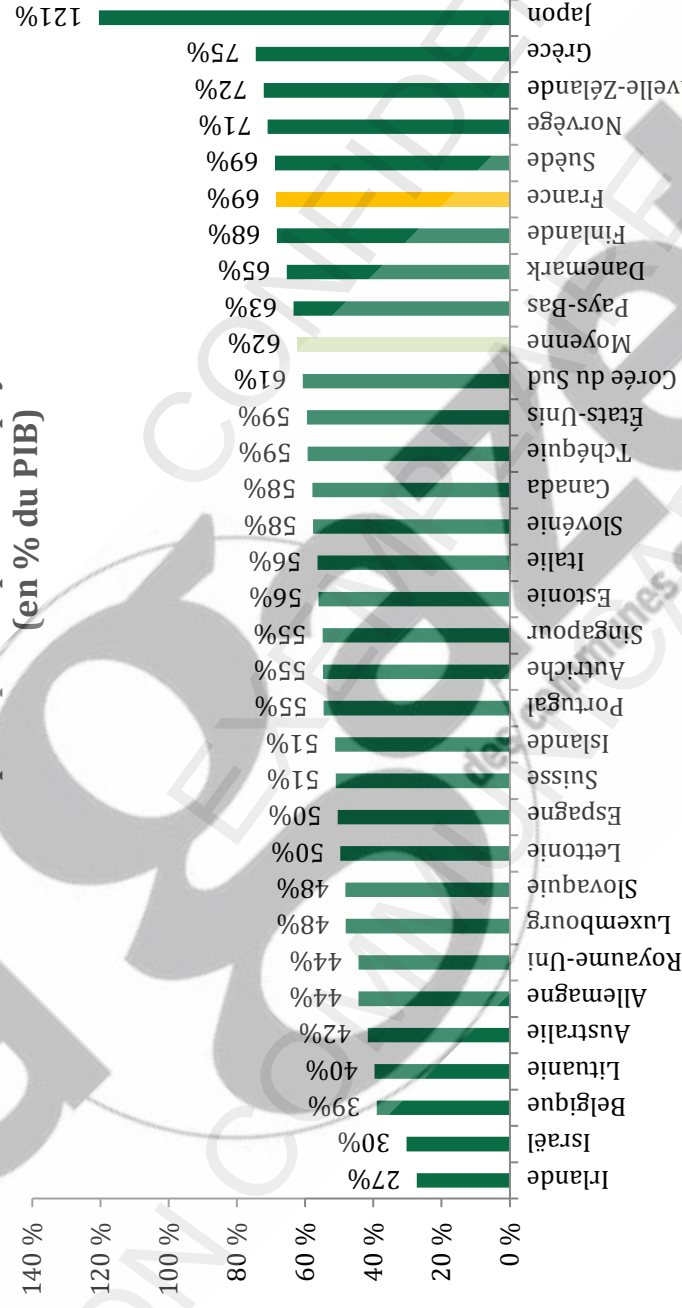
- Le soutien financier de l'Etat à l'investissement des collectivités s'accroît : +21% depuis 2018, soit +1,7 Md€
- L'investissement des collectivités est de plus en plus subventionné : les subventions de l'Etat représentaient 19,4 % des dépenses d'équipement en 2018-2019, 21,7 % en 2021-2022
- L'effet marginal des subventions sur l'investissement des collectivités est inférieur à 1 : pour 1 € supplémentaire de subvention d'investissement de l'Etat, les dépenses d'équipement des collectivités n'augmentent que de 0,7 à 0,8 €

II. Enjeux principaux de l'investissement local

Les enjeux de renouvellement du dense réseau d'équipements gérés par les collectivités sont insuffisamment pris en compte

II. Enjeux principaux de l'investissement local

Stock de capital public parmi les pays avancés en 2019



L'enjeu du renouvellement des infrastructures est fort :

- **les collectivités devraient allouer 80 % de leurs dépenses d'investissement à la rénovation de leur patrimoine pour le maintenir en l'état** (+ 10 p.p. depuis 2000, en lien avec la croissance du stock d'équipements)
- **fort enjeu sur les réseaux d'eau et d'assainissement** : rendement moyen de 81,5 %, inférieur à 77 % dans les services desservant moins de 10 000 habitants (le décret « fuites » de 2012 fixe un rendement minimal de 85%)

La transition environnementale pour les collectivités aurait un coût évalué à 21 Md€ / an d'ici à 2030

II. Enjeux principaux de l'investissement local



Source : Mission.

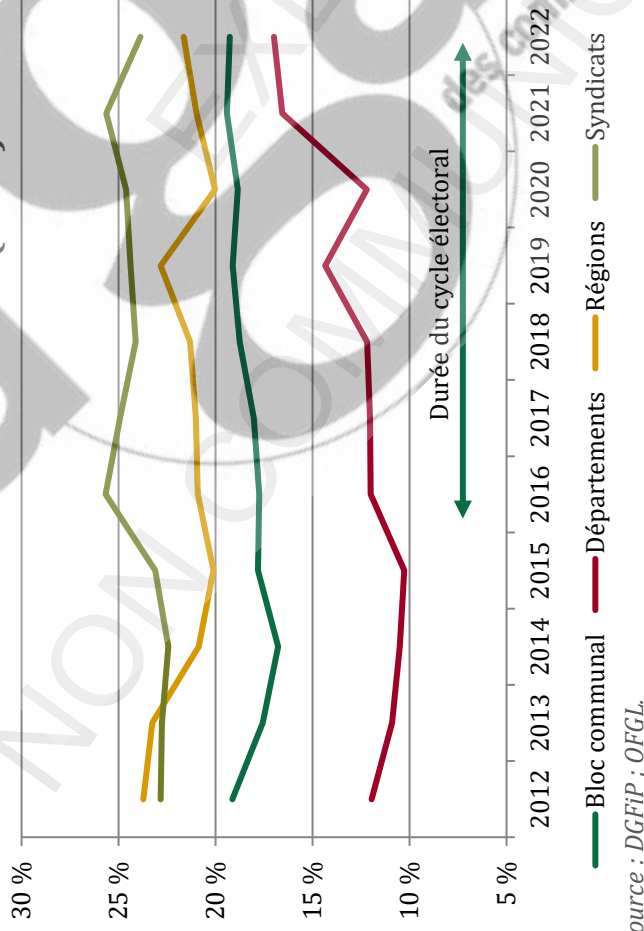
* infrastructures et matériel roulant
** non chiffré par la mission

III. Leviers de financement

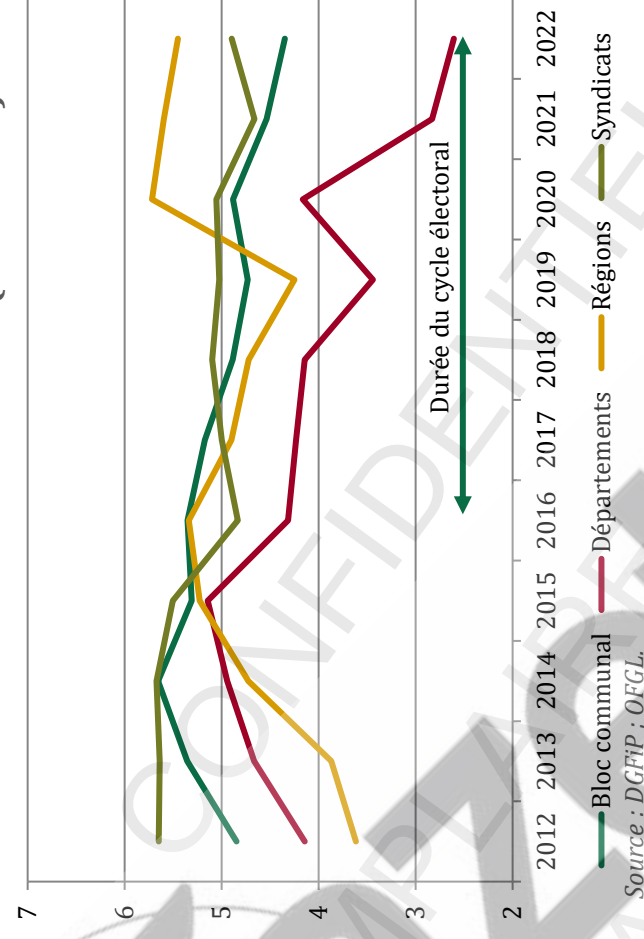
La situation financière agrégée des collectivités s'est améliorée depuis 2015, ce qui offre des marges pour investir

III. Leviers de financement

Évolution du taux d'épargne brute des collectivités territoriales (en %)



Évolution du délai de désendettement des collectivités territoriales (en années)



- Si les collectivités ramenaient leur trésorerie de fin 2022 au niveau de 2015 (en mois de dépenses), **elles pourraient mobiliser 20 Md€**
- Si les collectivités qui avaient fin 2022 un délai de désendettement < 5 ans le portaient à ce niveau, **elles pourraient mobiliser 57 Md€**
- **Les capacités financières ne sont toutefois pas équitablement réparties**, et la situation financière des régions est relativement moins favorable...
- ... Et la **conjoncture financière s'infléchit en 2023**

Des dépenses peuvent être réorientées pour tenir compte des transitions en cours

La transition écologique :

- Potentiel d'économies de fonctionnement associé à la rénovation énergétique des bâtiments et de l'éclairage public : **si les consommations baissent de 15 %, l'économie est de 1 Md€ / an**
- Potentiel d'économies d'investissement associées à la sobriété foncière : **la voirie neuve représente 1,44 Md€ d'investissements en 2022**
- Les dépenses d'investissement pour l'adaptation au changement climatique sont effectuées pour réduire les coûts de réparation des dommages dans le futur

La transition numérique permet d'optimiser les locaux administratifs (télétravail) : une baisse de 10 % de la surface du bâti administratif pourrait se traduire par des **réorientations d'investissement de 500 M€ annuels**

La transition démographique :

- En prolongeant les tendances actuelles de baisse du nombre d'élèves et de fermetures d'écoles, **les communes pourraient redéployer 115 M€ / an à horizon 2026**
- Les départements bénéficieraient également de redéploiements (non chiffrés)
- Cette transition n'est pas homogène géographiquement : les régions du sud et de l'ouest continueront à croître dans les années à venir
- A l'inverse, le vieillissement devrait se traduire par des besoins d'investissement supplémentaires (EHPAD et résidences autonomie)

Principales recommandations

Améliorer la visibilité des soutiens financiers de l'Etat et accroître leur capacité à orienter l'investissement des collectivités

IV. Principales recommandations

P1

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

- Partage d'un projet de territoire et lieu d'échanges préalables sur les projets d'investissement structurants
- Visibilité pluriannuelle sur les financements de l'Etat
- Objectifs de résultats en matière de politiques publiques

P2

Rationaliser les appels à projets de l'Etat et de ses opérateurs (*PM*) :

- Affirmer l'échelon départemental comme lieu de synthèse de l'information et d'arbitrage
- Visibilité sur les calendriers et dialogue en amont avec les collectivités sur les objectifs et les attendus
- Intégration, par défaut, des financements dans les dotations de l'Etat

P3

Rassembler les dotations de l'Etat autour de grands objectifs de politique publique afin de simplifier le paysage pour les collectivités et de faciliter les tours de table financiers (*DGCL*) :

- Une dotation « transition écologique », contractualisée
- Une dotation « cohésion des territoires », plus souple

P4

Mener un audit du FCTVA (6,4 Md€ en 2022), qui pourrait se traduire vers une réorientation progressive vers :

- un verdissement et/ou
- un renforcement de la section de fonctionnement pour les collectivités les plus défavorisées et/ou
- des économies (*DGCL*, *DGFîP*, *DB*)

Rendre l'investissement plus efficace et au meilleur coût

P5

Encourager la **mutualisation intercommunale** des équipements et des investissements structurants (*DGCL, préfectures*)

Harmoniser et étendre progressivement les **règles d'amortissement** sur les nouveaux investissements (*DGFîP, DGCL*)

- Objectif : favoriser la mise en réserve par l'amortissement pour financer le renouvellement du patrimoine sur le long terme
- Mettre fin à la possibilité de neutralisation de l'amortissement des bâtiments publics pour les départements et les régions. Permettre toutefois la neutralisation de dépenses cotées comme favorables à l'environnement dans le budget vert
- Étendre le champ de l'amortissement obligatoire à la voirie
- Harmoniser les règles d'amortissement obligatoire des communes de 10 000 habitants et plus avec celles des départements et régions

P6

P7

Mener une réflexion sur l'extension de l'évaluation **socio-économique** aux investissements publics locaux (*SGPI, DGCL*)

P8

Placer le préfet de département au cœur de l'offre territoriale des **agences d'ingénierie** de l'Etat (ANCT, Ademe, Cerema), développer l'ingénierie d'accompagnement à la réalisation de projets dans le domaine de la transition écologique (*Première ministre, DGCL, DGALN*)

Renforcer l'information financière

P9

Améliorer le suivi patrimonial des collectivités et généraliser un **compte financier unique – CFU** – si le rapport de bilan de l'expérimentation est concluant (DGFIP, DGCL)

- Objectif (notamment) : Améliorer la connaissance du patrimoine des collectivités territoriales et permettre le suivi des restes à réaliser des investissements
- Aujourd'hui, le compte administratif est du ressort de l'ordonnateur et le compte de gestion du comptable public. Le patrimoine est suivi par l'ordonnateur, sans agrégation des données à l'échelle nationale et avec une faible visibilité pour les services de l'État
- Le CFU a fait l'objet d'une expérimentation et un rapport de bilan devrait être remis cet automne

P10

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

P11

Approfondir et actualiser les évaluations menées par la mission s'agissant des besoins d'investissements et des économies possibles (OFGL)

ANNEXE VIII

Lettre de mission



Paris, le

2 6 JUIN 2023

Madame la cheffe de service,

La loi de finances pour 2023 prévoit la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique afin d'éclairer la préparation des textes financiers. Le dispositif proposé repose sur la conduite d'évaluations thématiques, menées annuellement sur l'ensemble du champ des administrations publiques (État, opérateurs, collectivités locales et sécurité sociale) et dont les conclusions sont transmises au Parlement chaque année, afin de nourrir les travaux parlementaires. Ces évaluations visent à identifier des mesures de maîtrise de la trajectoire des finances publiques dans une perspective pluriannuelle.

Les dépenses d'investissement des collectivités territoriales ont représenté 63,4 milliards d'euros en 2021, soit 23,6 % de leurs dépenses totales. L'investissement local au sens de la formation brute de capital fixe représente ainsi 58,7 % de l'investissement public. Compte tenu de leur volume, la mobilisation de ces investissements au service de la transition écologique est capitale, justifiant que les administrations publiques se dotent collectivement d'outils d'évaluation destinés à mieux les connaître.

Pour cela, je souhaite confier à l'Inspection générale des finances une mission sur les dépenses d'investissement de l'ensemble des collectivités territoriales (y compris les syndicats). Ces travaux aideront à fournir un diagnostic quantitatif et qualitatif pour identifier les bonnes pratiques de gestion, de maîtrise et de verdissement de la dépense publique, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.

La mission dressera un état des lieux de l'investissement public local, de sa répartition entre les catégories de collectivités, de son évolution récente, et de ses principales finalités. Elle proposera ensuite les critères, notamment sociaux, économiques et environnementaux, à l'aune desquels les investissements locaux peuvent être appréciés et évaluera ces derniers sur cette base, le cas échéant en étudiant de façon plus approfondie certaines collectivités représentatives de leur catégorie.

Le montant des investissements actuels des collectivités en faveur du climat et de ceux devant être réalisés pour atteindre les objectifs de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) fera notamment l'objet d'une proposition d'estimation par la mission.

Madame Catherine SUEUR
Cheffe du service de l'Inspection Générale des Finances
139, rue de Bercy
75572 PARIS CEDEX 12

Annexe VIII

Cet état des lieux précèdera la formulation de recommandations visant à renforcer le ciblage des investissements locaux et leur articulation avec les objectifs de transition écologique, en lien avec les travaux conduits par le Gouvernement et les associations d'élus sur les budgets verts locaux et dans le cadre des CRTE ayant vocation à être renforcés.

La mission veillera particulièrement à détailler les modalités concrètes et opérationnelles de mise en œuvre des propositions. Les recommandations devront prendre en compte la variété de situations entre les différentes collectivités territoriales, qu'il s'agisse du niveau de leurs moyens, humains, financiers et en ingénierie.

Les voies d'amélioration de l'efficacité des soutiens de l'Etat aux investissements locaux, via de l'ingénierie ou des dotations, devront être examinées. Dans ce cadre, la mission déterminera les solutions pour renforcer le verdissement des différentes dotations d'investissement versées par l'Etat, tout en s'assurant de leur compatibilité avec les enjeux d'aménagement et de cohésion des territoires.

Pour mener à bien ses travaux, la mission rencontrera les administrations concernées, l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale, mais également les associations d'élus - qui doivent être impérativement associées aux travaux - ainsi que les acteurs et institutions susceptibles de contribuer à la réflexion sur le sujet (comme la Banque des Territoires et l'Institut de l'économie pour le climat I4CE).

Je souhaite que les conclusions et recommandations de cette mission fassent l'objet d'un rapport définitif d'ici fin septembre, afin de pouvoir être exploité dans le cadre des travaux parlementaires.

Je vous prie de croire, Madame la cheffe de service, à l'assurance de mes salutations les meilleures.



Elisabeth BORNE