



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

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# L'investissement des collectivités territoriales

OCTOBRE 2023

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

Inspection générale  
des finances

la Gazette  
des communes • des départements • des régions

**RAPPORT CONFIDENTIEL**

**N° 2023-M-030-04**

**L'INVESTISSEMENT DES  
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Établi par

**AMAURY DECLUDT**  
Inspecteur des finances

**MARIE DE SARNEZ**  
Inspectrice des finances

**AXEL GILLOT**  
Inspecteur des finances adjoint

**QUENTIN BOLLIET**  
ET  
**ADRIEN HAIRAUT**  
Data scientists au  
Pôle science des données

Sous la supervision de  
**ADOLPHE COLRAT**  
Inspecteur général des finances

**- OCTOBRE 2023 -**

la Gazette  
des communes • des départements • des régions

CONFIDENTIEL

NON COMMUNICABLE

EXEMPLAIRE

## SYNTHÈSE

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

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

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

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

**La situation financière du plus grand nombre de collectivités, analysée en 2022, est favorable.** Elle leur permet de mobiliser plusieurs leviers pour financer leurs investissements<sup>1</sup> :

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

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

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

---

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

## Rapport

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

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

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

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

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

\*

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

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

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

## Rapport

**Tableau 1 : Liste des propositions**

N°	Proposition
1	Encourager la mutualisation intercommunale des équipements et des investissements structurants. <i>(DGCL, préfectures)</i>
2	Pour les nouveaux amortissements, étendre le champ de l'amortissement obligatoire des communes de plus de 10 000 habitants et des groupements à fiscalité propre afin de le faire correspondre à celui des départements et régions. Rendre obligatoire l'amortissement de la voirie. <i>(DGFIP)</i>
3	Réserver la neutralisation des dotations aux amortissements des actifs corporels aux cas où la dépense est favorable à l'environnement. <i>(DGFIP)</i>
4	Mener, dans le cadre des travaux de refonte de la procédure d'évaluation socio-économique, une réflexion en lien avec les représentants des collectivités territoriales sur la pertinence et les conditions d'une extension de cette procédure aux investissements publics locaux. <i>(SGPI, DGCL)</i>
5	Placer le préfet de département au cœur de l'offre territoriale des agences d'ingénierie de l'État (ANCT, Ademe, Cerema), développer l'ingénierie d'accompagnement à la réalisation de projets dans le domaine de la transition écologique. <i>(Première ministre, DGCL, DGALN)</i>
6	Dans le cas où l'expérimentation du compte financier unique est jugée concluante par le rapport du Gouvernement au Parlement, étendre le compte financier unique à l'ensemble des collectivités territoriales. <i>(DGFIP)</i>
7	Constituer un cadre de budget vert pour les collectivités territoriales, harmonisé au niveau national et fondé sur la comptabilité. Cette méthodologie devrait en premier lieu couvrir les investissements. <i>(DGCL, DGFIP, DB, CGDD)</i>
8	Approfondir et actualiser les évaluations menées par la mission s'agissant des besoins d'investissements et des économies possibles. <i>(OFGL)</i>
9	Mener une contractualisation plus substantielle avec les collectivités sur la transition écologique, par le biais de CRTE comportant des engagements mutuels <i>(MTECT, préfectures)</i> : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ le contrat serait issu du partage d'un projet de territoire et d'échanges préalables sur les projets d'investissement structurants ;</li> <li>▪ une visibilité pluriannuelle serait donnée sur les financements de l'État ;</li> <li>▪ des objectifs de résultats, quantitatifs et qualitatifs, seraient fixés conjointement.</li> </ul>
10	Rationaliser les appels à projets de l'État et de ses opérateurs <i>(Première ministre)</i> : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ affirmer l'échelon départemental de l'État comme lieu de synthèse de l'information et d'arbitrage ;</li> <li>▪ donner une visibilité sur les calendriers et assurer un dialogue en amont avec les collectivités sur les objectifs et les attendus ;</li> <li>▪ intégrer par défaut les financements dans les dotations de l'État prévues par la proposition n° 12.</li> </ul>
11	Renforcer la plateforme « Aides-territoires ». En faire à terme la plateforme de référence pour le dépôt des offres de financement, le suivi de l'instruction des dossiers puis le suivi de l'avancement des projets <i>(DGALN, DGCL)</i> .
12	Rassembler les dotations de l'État selon des grands objectifs de politique publique <i>(DGCL)</i> : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ une dotation « transition écologique » ;</li> <li>▪ une dotation « cohésion des territoires ».</li> </ul>
13	Mener un audit du FCTVA <i>(mission d'inspection ou DGCL, DGFIP, DB)</i> . S'il confirme les limites identifiées par la mission, réorienter progressivement ce dispositif vers : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ un verdissement, via le renforcement de la dotation budgétaire « transition écologique » ;</li> <li>▪ un renforcement de la section de fonctionnement des collectivités les plus défavorisées ;</li> <li>▪ des économies.</li> </ul>

*Source : Mission.*

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

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

la Gazette  
des communes • des départements • des régions

CONFIDENTIEL

NON COMMUNICABLE  
EXEMPLE

# SOMMAIRE

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

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

## INTRODUCTION

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

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

La mission a rencontré 265 personnes. Elle s'est notamment entretenue avec les associations nationales d'élus et s'est déplacée dans plusieurs départements, représentatifs de la diversité des situations des collectivités territoriales<sup>2</sup>. Elle s'est appuyée sur les administrations centrales compétentes<sup>3</sup> ainsi que sur les opérateurs<sup>4</sup>. Elle a exploité les rapports et études existants, produites par le Parlement et des organismes publics comme privés<sup>5</sup>.

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

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

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

Le rapport s'appuie sur cinq annexes thématiques :

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

<sup>2</sup> Ardennes, Ariège, Doubs, Gironde, Nord, Hauts-de-Seine.

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

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

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

## Rapport

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dépenses d'investissement

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

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

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

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

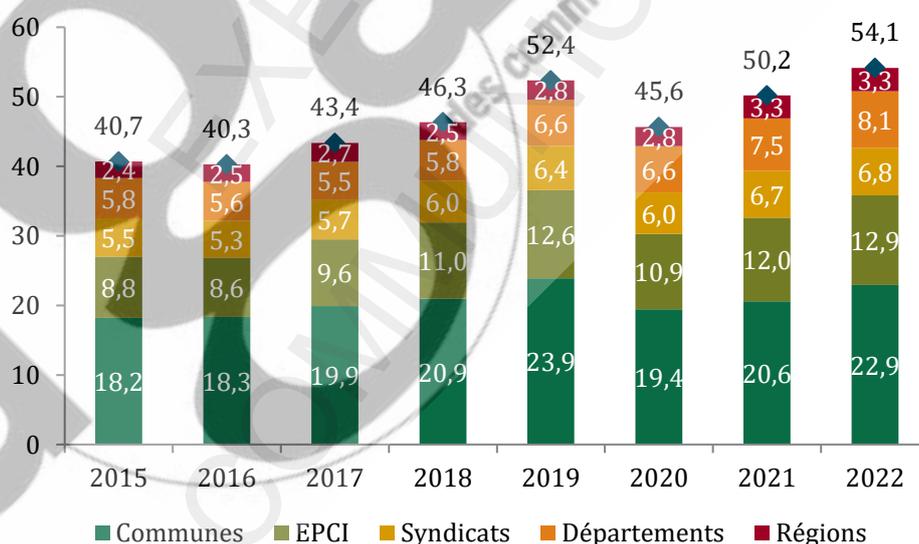
### 1.1. Les collectivités territoriales sont les premiers investisseurs publics, avec un poids prépondérant des communes et de leurs groupements

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

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

Les dépenses d'équipement des collectivités ont atteint 54 Md€ en 2022, comme l'illustre le graphique 1. **Il s'agit d'un niveau historiquement élevé.** L'investissement des collectivités a fortement crû depuis 2015 (+4,2 % / an en moyenne) et plus encore depuis 2020 (+8,9 % / an). Cette évolution est imputable au creux d'investissement lié à la crise sanitaire suivi de la relance de l'économie, ainsi qu'au cycle électoral et à l'inflation<sup>6</sup>.

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



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

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

**L'investissement des collectivités territoriales a crû même en tenant compte de l'inflation** : en euros constants, leurs dépenses d'équipement ont augmenté depuis 2016 de 10 % pour les communes et EPCI<sup>7</sup>, 21 % pour les départements et 12 % pour les régions.

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

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

Les lois successives visant à renforcer l'intercommunalité, jusqu'à la loi NOTRe<sup>8</sup>, ont affecté la répartition des dépenses entre communes et EPCI. Ainsi, la part des EPCI dans les dépenses d'équipement du bloc communal est passée de 34 % en 2016 à 37 % en 2018. **L'intégration intercommunale en matière d'investissements n'a plus progressé depuis 2018** (38 % en 2022).

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

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

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

**La population est l'un des principaux déterminants du niveau des dépenses d'équipement** : les blocs communaux les moins peuplés (EPCI<sup>9</sup> < 15 000 habitants) et les plus peuplés (EPCI > 300 000 habitants) présentent les dépenses d'équipement par habitant les plus élevées (cf. graphique 2). Ceci peut s'expliquer comme suit :

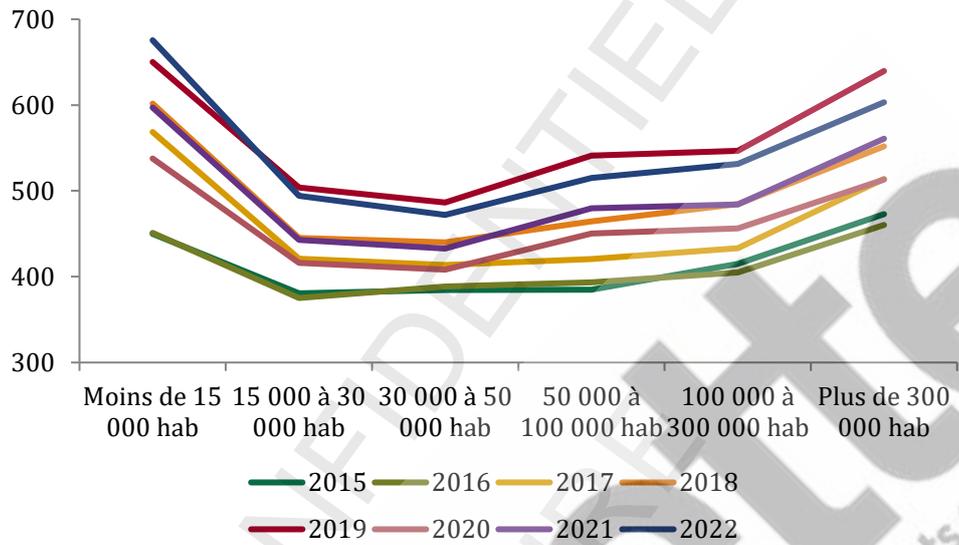
- ◆ les plus petites collectivités ont des charges incompressibles, ainsi que des charges davantage corrélées avec leur superficie qu'avec leur population ;
- ◆ les plus grandes proposent une gamme de biens et services plus diversifiée et coûteuse à leur population.

<sup>7</sup> Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

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

<sup>9</sup> Le bloc communal rassemble un EPCI et ses communes membres.

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

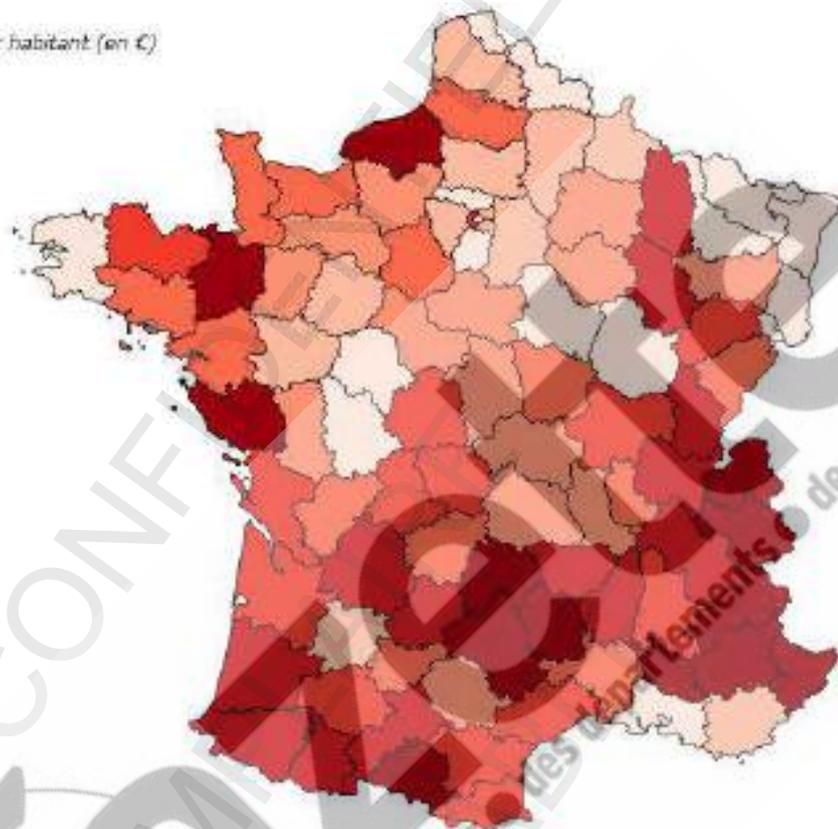
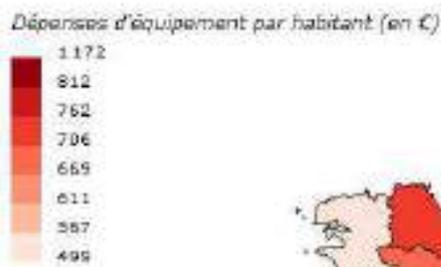


Source : OFGL à partir des balances comptables des collectivités territoriales (DGFIP).

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

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

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



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

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

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

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

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

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

## Rapport

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

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

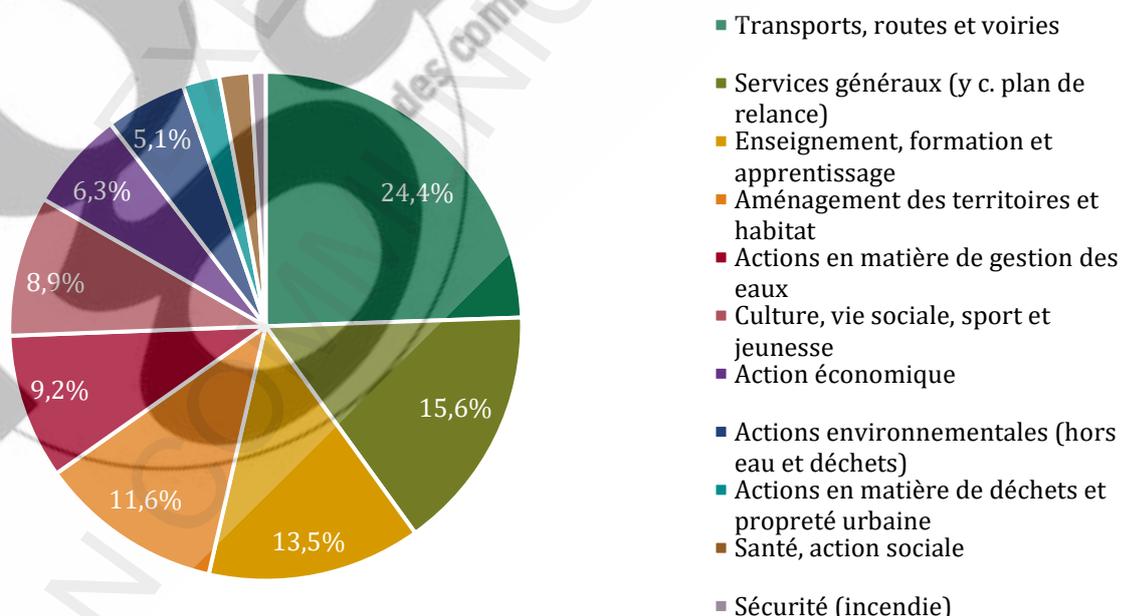
Illustrant ces choix politiques et de gestion, une **augmentation des impôts et taxes** (rapportés au nombre d'habitants) une année donnée **est très fortement corrélée<sup>10</sup> avec une hausse** des dépenses d'équipement l'année suivante.

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

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

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

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



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

<sup>10</sup> Significativité au seuil de 1 %.

## Rapport

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- ◆ le nombre moyen d'élèves par école varie fortement, y compris entre communes d'une même strate. Ainsi, le nombre d'élèves par école des communes de 3 500 à 10 000 habitants varie du simple au nonuple (de 40 à 355 élèves par école). Le nombre d'élèves par collège varie également fortement : de 188 à 518 dans les départements ruraux, de 351 à 592 dans les départements urbains ;
- ◆ la surface de piscines pour 1 000 habitants est inférieure à 15 m<sup>2</sup> / habitant dans 20 départements<sup>11</sup> à plus de 30 m<sup>2</sup> / habitant dans 19 autres<sup>12</sup> ;

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

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

## Rapport

- ◆ treize départements ruraux ont plus de 5,0 bibliothèques pour 10 000 habitants, et quatorze départements, principalement urbains, sont dotés de moins de 1,4 bibliothèque pour 10 000 habitants<sup>13</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

Si la France doit atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés dans la stratégie nationale bas carbone (SNBC)<sup>14</sup>, elle doit fournir un effort d'investissement estimé à 66 Md€ /an<sup>15</sup>, secteurs privé et public confondus. Elle doit en outre adapter le territoire au changement climatique afin d'accroître sa résilience.

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

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

Le détail en est donné au graphique 5. Le poste de dépense le plus coûteux serait la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités, qui s'élèverait à 7 Md€ /an<sup>16</sup>.

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

---

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

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

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

## Rapport

Ce chiffrage présente plusieurs limites :

- ◆ **il s'agit d'un montant brut d'investissements** : comme indiqué supra, les collectivités territoriales investissent d'ores et déjà dans la transition écologique. Cet investissement existant, dont la nomenclature comptable actuelle des collectivités ne permet pas d'évaluer le montant, doit être déduit du montant brut pour aboutir à l'effort net d'investissement à fournir pour atteindre les ambitions climatiques ;
- ◆ en l'absence de stratégie nationale pour l'adaptation au changement climatique, **les hypothèses prises par la mission pour chiffrer les investissements pour l'adaptation pourront être revues** ;
- ◆ **la montée en puissance des investissements des collectivités territoriales dans la transition écologique ne pourra se faire que progressivement**, compte tenu du temps nécessaire à adapter l'ingénierie des collectivités et le tissu économique à ces besoins croissants<sup>17</sup>. Enfin, les nouveaux investissements en matière de transition écologique doivent être acceptés par les citoyens, ce qui peut se traduire par des temps de concertation avant que les travaux soient engagés<sup>18</sup> ;
- ◆ **il n'est pas à exclure que l'amélioration des techniques dans certains domaines permettent de réduire les coûts des investissements** nécessaires à la transition écologique. Cette hypothèse n'a pu être expertisée par la mission.

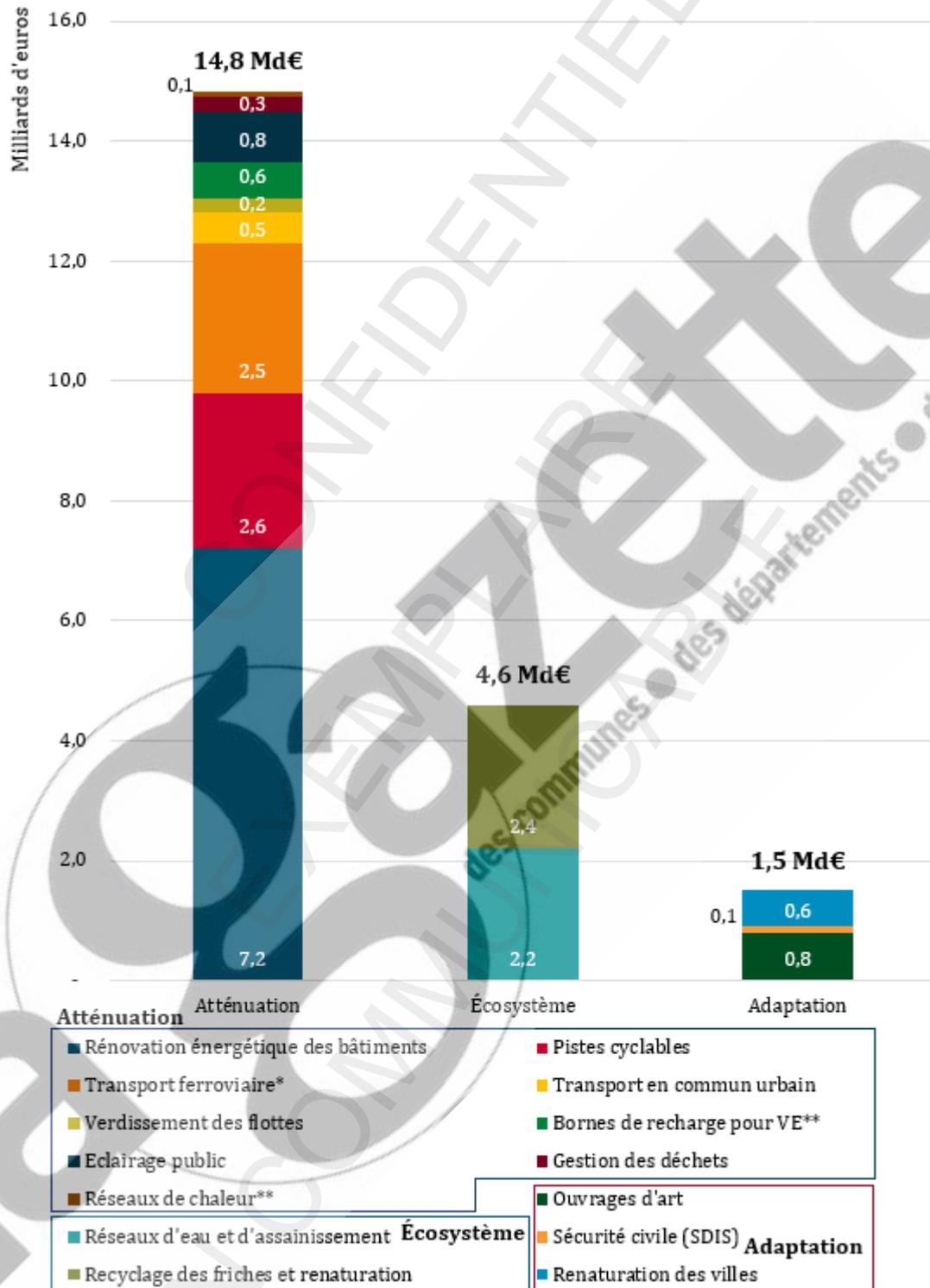
---

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

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

## Rapport

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



Source : Mission, I4CE.

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

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

- ◆ le taux de renouvellement des réseaux est de 0,65 % par an (5 850 km renouvelés annuellement en moyenne sur près de 900 000 km de réseaux), soit de l'ordre d'un tiers du rythme qu'exigerait la durée d'amortissement des réseaux<sup>19</sup> ;
- ◆ le rendement moyen des réseaux de distribution évalué pour l'année 2021 est de 81,5 %, tandis que le décret « fuites » n° 2012-97 du 27 janvier 2012 impose à tous les services d'eau le respect d'un rendement minimal de 85 %. Les plus petits services en charge de l'eau et de l'assainissement sont ceux qui ont les rendements les plus faibles : les services desservant moins de 10 000 habitants, ont un rendement moyen inférieur à 77 % ;
- ◆ la qualité de l'eau distribuée est dans l'ensemble bonne au regard des indicateurs de conformité microbiologique et physico-chimiques, mais les très petits services (moins de 1 000 habitants) ont des indicateurs moins bons, et environ 15 % d'entre eux présentent des indicateurs de conformité inférieurs à 90 % (contre 98 à 100 % pour les services de plus grande taille).

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

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

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

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

---

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

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

**La transition écologique présente des coûts, dus aux besoins nouveaux, mais également un potentiel d'économies de fonctionnement.** Ainsi, l'IGF<sup>20</sup> a chiffré à 1 Md€ par an l'économie pouvant être attendue d'une diminution de 15 % des consommations énergétiques des collectivités. Les investissements dans la rénovation thermique des bâtiments tout comme dans celle de l'éclairage public se traduisent par des économies de fonctionnement immédiates.

**Des économies d'investissement peuvent également être attendues de la transition écologique.** Ainsi, la sobriété foncière<sup>21</sup> se traduit par une réduction des investissements requis pour la voirie neuve, dont le montant s'élève à 1,44 Md€ en 2022<sup>22</sup>. Ces investissements, identifiés comme des dépenses « brunes » (néfastes pour l'environnement) pourraient être redéployés par les exécutifs locaux vers d'autres priorités.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

Les nouveaux modes de travail émergeant depuis la crise sanitaire, en particulier le développement du télétravail, incitent certaines grandes collectivités à adapter leur bâti administratif afin d'optimiser son taux d'occupation. Compte tenu de la surface de bâti administratif occupée par les collectivités (57 millions de m<sup>2</sup>, soit 23 % de la superficie bâtementaire totale), une optimisation du bâti administratif pourrait se traduire par des réorientations d'investissements, au bénéfice d'autres priorités. A titre d'illustration, une réduction de 10 % de la surface du bâti administratif pourrait se traduire par 500 M€ d'investissements annuels pouvant être redéployés.

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

Alors que la coopération intercommunale avait pu être conçue à l'origine pour favoriser des économies d'échelle et une réduction des dépenses communales globales<sup>23</sup>, la mission a fait le constat que l'intégration intercommunale était corrélée aujourd'hui avec un accroissement des dépenses d'investissement (cf. partie 1.2.2). Elle a également constaté que la mutualisation intercommunale des dépenses d'équipement ne progressait plus depuis 2018.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

Toutefois, l'amortissement des collectivités territoriales admet de nombreuses dérogations par rapport au droit commun. Les communes de plus de 3 500 habitants<sup>24</sup> et EPCI ont ainsi la possibilité de ne pas amortir les bâtiments immeubles non productifs de revenus ou non affectés « *directement ou indirectement* » à l'usage du public ou à un service public administratif. Par conséquent, en 2022, seules 9 % des dépenses d'équipement des communes de 3 500 habitants et plus étaient obligatoirement amortissables et 11 % pour les EPCI.

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

Aussi, le champ de l'amortissement obligatoire pourrait être élargi pour les communes au-delà d'un certain seuil de population (par ex. de plus de 10 000 habitants<sup>25</sup>) et les EPCI. Il serait ainsi harmonisé avec celui des départements et des régions.

A des fins de faisabilité comptable, l'élargissement du périmètre de l'amortissement obligatoire du bloc communal ne vaudrait que pour les nouvelles immobilisations<sup>26</sup>.

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

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

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

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

---

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

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

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

## Rapport

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

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

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

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

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

D'après l'OCDE<sup>27</sup>, la qualité de l'investissement public local repose sur trois axes :

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

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

**1/ Le projet doit être inscrit dans une stratégie territoriale cohérente** et mis en œuvre à un échelon pertinent. A cet égard, la mission a constaté le foisonnement des documents stratégiques, en particulier dans le domaine de la transition écologique<sup>28</sup>, ce qui se traduit par des difficultés de mise en œuvre cohérente à l'occasion d'un projet d'investissement.

---

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

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

**2/ Le projet doit être adapté aux besoins.** À cet égard, la mission a constaté que de nombreuses collectivités disposaient d'une stratégie patrimoniale, fondée sur un inventaire mis à jour régulièrement<sup>29</sup>. Cette stratégie patrimoniale peut consister en un schéma directeur immobilier s'agissant de la gestion des actifs existants, ainsi qu'en des PPI pour les projets des années à venir.

L'évaluation des investissements, ex ante ou ex post, demeure toutefois embryonnaire dans les collectivités territoriales, en l'absence d'obligation réglementaire les concernant. De même, le soutien de l'État à ces investissements se fait sans évaluation socio-économique précise : bien que les instructions sur l'attribution des soutiens de l'État à l'investissement local demandent de porter attention à l'évaluation socio-économique des projets locaux, les préfets n'ont dans les faits pas de soutien ou de guide opérationnel pour effectuer ces évaluations<sup>30</sup>.

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

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

**3/ Le projet doit être mis en œuvre et géré de façon efficiente.** En effet, la mission a identifié que **les dépenses de fonctionnement consacrées à la gestion des équipements des collectivités territoriales se sont élevées à 32,5 Md€ en 2020<sup>31</sup>**, somme qui s'est vraisemblablement accrue depuis dans le contexte d'inflation. Le renchérissement de ces dépenses de fonctionnement s'est traduit concrètement par la fermeture de plusieurs équipements à haute consommation énergétique par les collectivités en 2022-2023.

**L'évaluation des dépenses de fonctionnement induites par les investissements est ainsi une obligation réglementaire pour les investissements les plus coûteux<sup>32</sup>, mais aussi une nécessité pour assurer la soutenabilité budgétaire de la collectivité.** Certaines collectivités territoriales mettent en œuvre d'ores et déjà des bonnes pratiques en la matière, notamment en incluant les dépenses de fonctionnement induites par les investissements dans leurs PPI.

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

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

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

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

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

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

## Rapport

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

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

Ce champ est pourtant celui où les ressources internes des collectivités sont peu fournies au regard des besoins identifiés<sup>34</sup>, et constituent donc potentiellement un goulot d'étranglement pour leurs investissements dans ce domaine.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>33</sup> Article L. 1231-1 du CGCT.

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

## Rapport

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

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

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

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

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

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

Le budget vert est donc à la fois un outil de transparence budgétaire et une source d'informations pour les collectivités territoriales. Il est déjà utilisé par certaines collectivités<sup>37</sup>, sans pour autant que son cadre soit harmonisé. Il intéresse également de plus en plus les banques qui souhaitent proposer des prêts « verts » à leurs investisseurs et à leurs emprunteurs. De l'avis des banques rencontrées, ces prêts verts n'offrent pas de taux nettement préférentiels à l'heure actuelle par rapport aux prêts habituels. En outre, ils induisent une charge de rapport accrue pour les banques, et par-delà les investisseurs, afin de vérifier le caractère écologique du projet. Des objectifs de communication peuvent cependant conduire une collectivité à d'ores et déjà souscrire des prêts « verts ».

---

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

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

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

## Rapport

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- ◆ le délai de désendettement<sup>38</sup> s'est réduit (cf. graphique 7) d'une année pour les communes et EPCI (pour atteindre 4,3 ans), de 2,5 ans pour les départements (pour atteindre 2,6 ans) et de 0,6 an, pour les syndicats (pour atteindre 4,9 ans). Les régions font exception à ce mouvement : leur délai de désendettement, qui s'était amélioré de 2015 à 2019 (-0,9 ans, pour atteindre 4,3 ans) a augmenté parallèlement à la crise sanitaire et à la mise en œuvre du plan de relance, pour atteindre 5,5 ans (+1,2 ans) ;
- ◆ le taux d'épargne brute<sup>39</sup> du bloc communal et des départements a augmenté : +3,1 points pour le bloc communal, pour atteindre 19,1 %, +6,7 points pour les départements, pour atteindre 17,0 %.

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

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

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

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

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

## Rapport

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

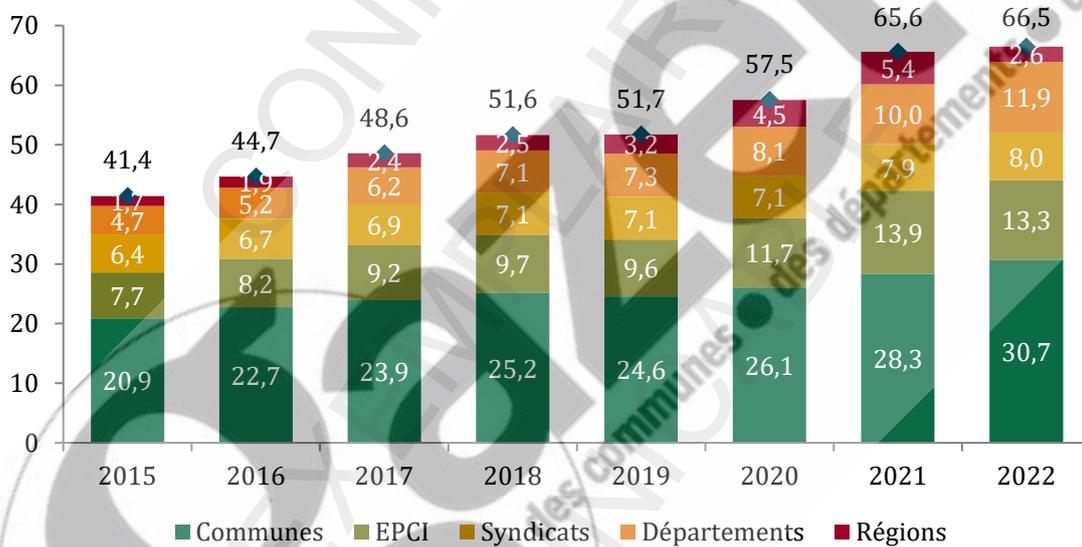
Par exemple, si toutes les collectivités qui ont en 2022 un délai de désendettement inférieur à 5 ans portaient leur endettement à ce niveau :

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

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

La mobilisation du levier de l'endettement pour investir davantage serait à concilier avec les objectifs du projet de loi de programmation des finances publiques, qui prévoit une diminution de la dette des administrations publiques locales (APUL) d'ici 2027<sup>40</sup>.

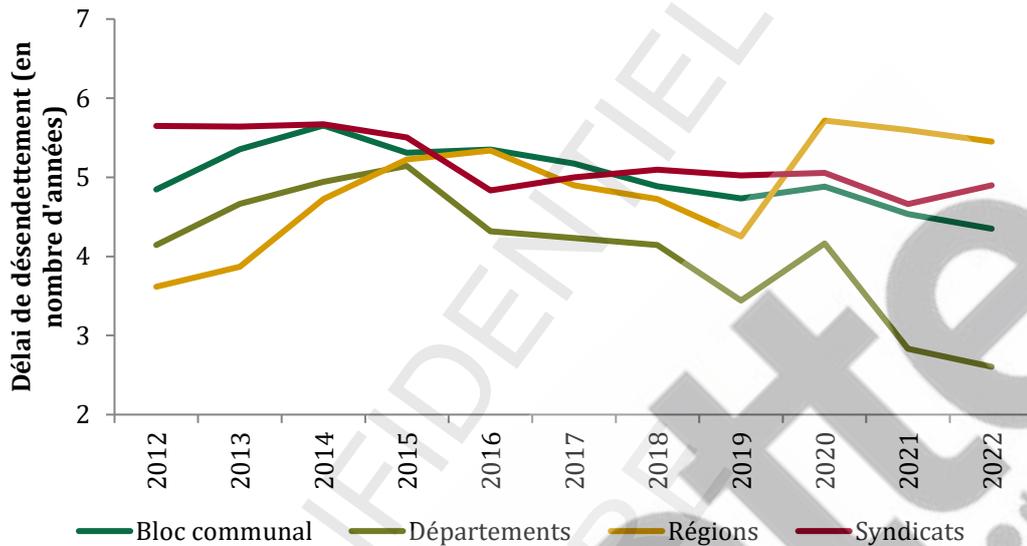
**Graphique 6 : Évolution de la trésorerie des collectivités entre 2015 et 2022 (en Md€)**



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

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

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



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

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

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

Selon les prévisions disponibles, la situation financière des collectivités territoriales devrait être moins favorable en 2023. La situation périodique des opérations comptables des collectivités publiée par la DGFIP fait état d'une diminution de 15 % de l'épargne brute des collectivités territoriales au 31 août 2023 par rapport au 31 août 2022. Les prévisions pour 2023 de la Banque postale<sup>41</sup> anticipent une baisse de 9 % de l'épargne brute par rapport à 2022. Les départements seraient particulièrement touchés, la Banque postale anticipant une diminution de leur épargne brute de 31 % en 2023. Si ces baisses apparaissent élevées, il est à noter qu'elles se situent par rapport à des points hauts.

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

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

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

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

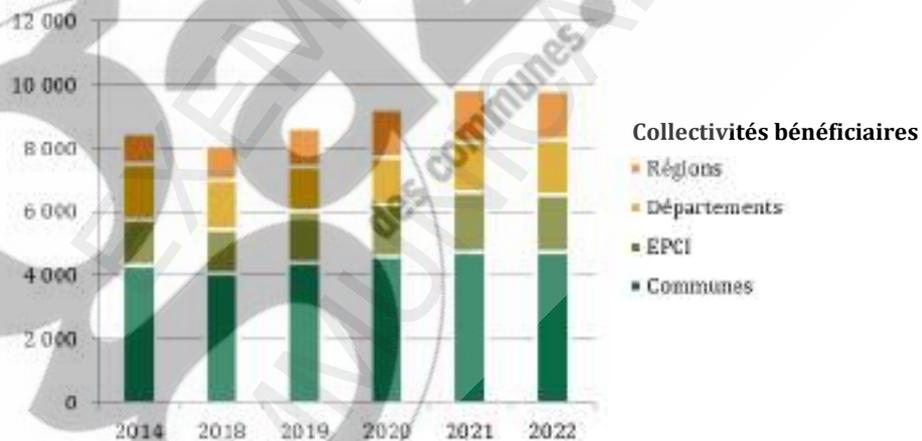
##### 3.1.1. Les soutiens de l'État à l'investissement des collectivités se sont accrus de 16 % depuis 2014, pour atteindre près de 10 Md€, soit plus de 20 % des dépenses d'équipement des collectivités

Les soutiens de l'État et de ses opérateurs à l'investissement des collectivités territoriales s'élèvent à **9,83 Md€ en 2022**<sup>42</sup>, en hausse de 16 % par rapport à 2014 et de 21 % par rapport à 2018. Ils ont évolué plus rapidement que l'inflation depuis 2018<sup>43</sup>.

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

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

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



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

*Source : Comptes des collectivités.*

En 2022, plus de 83 % des soutiens de l'État à l'investissement des collectivités territoriales (en CP) sont constitués des crédits budgétaires inscrits au programme 119<sup>44</sup> (1,76 Md€ en 2022) et du fonds de compensation de la TVA (FCTVA - 6,46 Md€ en 2022), qui est un prélèvement sur recettes.

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

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

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

## Rapport

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

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

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

**Les soutiens financiers se traduisent effectivement par une augmentation des dépenses d'équipement des collectivités territoriales :** la mission, appuyée par le pôle de science des données de l'IGF, estime qu'une année donnée, une augmentation de 1 € des dotations et subventions (en crédits de paiement) est corrélée avec un accroissement de 0,73 € des dépenses d'équipement des collectivités territoriales bénéficiaires<sup>46</sup>.

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

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

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

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

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

---

<sup>45</sup> Dont 500 M€ relevant d'une compensation de la CVAE.

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

## Rapport

Les contractualisations existantes<sup>47</sup> ne répondent pas pleinement aux besoins susmentionnés :

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

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

**Cette contractualisation comporterait des engagements mutuels** : de la part de l'État, une visibilité pluriannuelle sur les financements d'investissement alloués<sup>48</sup>, de la part des collectivités des objectifs de résultats en matière de transition écologique. Les objectifs de résultats contractualisés feraient l'objet de remontées de données consolidables de la part des collectivités bénéficiaires, permettant d'évaluer la performance de ces contrats et de leurs financements, et de valoriser leurs résultats auprès des citoyens.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**En 2022, 193 appels à projets de l'État et de ses opérateurs ont été recensés, dont 70 portés par les ministères et 123 par les opérateurs<sup>49</sup>.** Ces appels à projet concernent majoritairement la transition écologique.

Aux canaux de financement de l'État et de ses opérateurs s'ajoutent ceux des collectivités territoriales : les départements et les régions ont ainsi cofinancé les projets d'investissements communaux à hauteur de 3,13 Md€ en 2022. Le secteur privé peut également contribuer, vis des outils subventionnels (certificats d'économie d'énergie (CEE)<sup>50</sup>) ou des outils financiers innovants (tiers financement<sup>51</sup>).

**La diversité des sources de financement disponibles n'est pas sans lien avec la complexité des plans de financement :** la mission a identifié des projets classiques de collectivités sollicitant jusqu'à dix lignes de financement différentes afin d'optimiser leur plan de financement. Inévitablement, ce travail retarde la réalisation du projet et mobilise une ingénierie financière. Les collectivités rencontrées par la mission ont souligné qu'elles devaient mobiliser des agents à temps plein<sup>52</sup> pour effectuer une veille et répondre aux appels à projets. Certaines ont indiqué qu'elles renonçaient à répondre aux appels à projets, faute de temps et de moyens d'ingénierie.

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

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

La mission propose plusieurs actions à cette fin :

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

<sup>49</sup> *Source : Aides-territoires.*

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

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

<sup>52</sup> Parfois un ETP dans une communauté de communes, ou trois ETP dans un conseil départemental.

## Rapport

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

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

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

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

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

Plus largement, le besoin de synthèse de l'information sur les sources de financement est fortement ressenti dans l'ensemble des collectivités territoriales. Compte tenu de son positionnement actuel, et du grand nombre d'offres de financement qu'elle recense d'ores et déjà<sup>53</sup>, la plateforme « Aides-territoires » paraît être la mieux placée pour y répondre. Outre sa fonction d'information des collectivités, le développement récent de son offre de services (suivi de l'instruction des dossiers et de l'avancement des projets) serait pertinent pour disposer d'un outil partagé par tous les cofinanceurs des projets d'investissements locaux (État, opérateurs, collectivités territoriales, secteur privé), et ainsi d'alléger les échanges de documents et les modalités de rapport. Dès lors, la mission préconise la poursuite du renforcement de cette plateforme.

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

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

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

À l'heure actuelle, les dotations de l'État concourent à la transition écologique de manière dispersée : la DETR (15 % des montants attribués en 2021), la DSIL (16 %), la DSID (37 %), ainsi que le fonds vert créé en 2023<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> La plateforme recensait 2 500 aides aux communes actives en septembre 2023.

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

## Rapport

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

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

- ◆ **la DETR, la DSIL et la DSID présentent des caractéristiques différentes, mais favorisent toutes les territoires ruraux**, qui bénéficient de niveaux de subvention par habitant supérieurs à ceux des territoires urbains<sup>55</sup> ;
- ◆ **le cumul de DSIL et de DETR sur un même projet est en nette croissance**. En 2019, il concernait 182 projets, en 2020, 521 projets. En 2021, il a concerné plus de 1 284 projets, soit plus d'un tiers des projets financés par la DSIL.

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

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

Les dotations pourraient ainsi être regroupées comme suit :

- ◆ **une dotation « transition écologique »**, contractualisée dans un CRTE, et dont les critères d'attribution dépendent de la performance énergétique des investissements proposés. Cette nouvelle dotation rassemblerait le fonds vert, ainsi que les parts de la DETR, de la DSIL et de la DSID orientées vers la transition écologique. Le cas échéant, afin d'assurer l'accès des communes rurales à ces financements, une aide en ingénierie pourra leur être fournie pour préparer les dossiers de subventions et suivre la réalisation de leurs investissements dans ce domaine ;
- ◆ **une dotation « cohésion des territoires »**, non contractualisée, qui prendrait en compte les besoins des territoires dans leur variété, ainsi que la capacité financière des collectivités à mener à bien ces investissements. Cette dotation rassemblerait les parts de la DETR, de la DSIL et de la DSID non orientées vers la transition écologique, ainsi que la DPV et la section locale du FNADT<sup>56</sup>. Le cas échéant, des objectifs nationaux pourront être fixés par circulaire ministérielle aux préfets pour qu'ils attribuent une part donnée de cette dotation à certains territoires identifiés comme prioritaires par le Gouvernement<sup>57</sup>.

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

---

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

<sup>56</sup> Fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

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

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

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

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

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

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

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

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

Il est à noter que le FCTVA ne constitue pas un remboursement de la TVA. En effet, les collectivités et leurs groupements ne sont pas considérés comme des assujettis à la TVA pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques et ne peuvent donc prétendre au remboursement de la TVA, qui serait contraire au droit européen<sup>58</sup>. **Le FCTVA est donc un mécanisme destiné à soutenir l'investissement local** et n'est pas régi par le principe de compensation des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales issu de l'article 72-2 de la Constitution.

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

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

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

## Rapport

- ◆ **le FCTVA n'est pas neutre en matière de gestion**, puisqu'il encourage les collectivités à acquérir des équipements plutôt que d'en avoir la simple disposition (location par exemple)<sup>59</sup> ;
- ◆ **la réforme de l'automatisation du FCTVA n'a pas mis fin au contrôle du FCTVA par les préfetures<sup>60</sup>, ni au risque de verser du FCTVA au titre de dépenses non éligibles**. La mission a identifié de tels risques, sans pouvoir évaluer leur montant au niveau national. Elle a par ailleurs constaté que le niveau de contrôle du FCTVA selon les préfetures était hétérogène, en fonction des effectifs alloués et de leurs compétences.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> Les préfetures consacrent encore 122 ETPT au FCTVA en 2023.

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

## Rapport

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

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

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

## CONCLUSION

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

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

À Paris, le 31 octobre 2023

Les membres de la mission,

L'inspecteur des finances,



Amaury Declut

L'inspectrice des finances,



Marie de Sarnez

L'inspecteur des finances adjoint,



Axel Gillot

Sous la supervision de  
l'inspecteur général des finances,



Adolphe Colrat