

Paris, le

19 MAI 2025

Madame la cheffe du service de
l'Inspection générale des Finances

Monsieur le chef du service de
l'Inspection générale de
l'Administration

Objet : rationalisation du soutien de l'État à l'investissement des collectivités territoriales

En 2023, les dépenses d'investissement des collectivités locales ont représenté 59 Md€, soit plus de la moitié de l'investissement public. Les dernières remontées comptables, encore provisoires, font état de la poursuite d'un dynamisme soutenu de l'investissement local en 2024, bien qu'en ralentissement par rapport aux trois années précédentes. Les collectivités, qui investissent pour renouveler et développer leur réseau d'équipements et de services publics, doivent également faire face aux lourds investissements qu'exige la transition écologique : d'ici à 2030, les besoins annuels dans ce domaine ont été évalués par l'Inspection générale des Finances à 20,9 Md€, soit environ 40 % des dépenses actuelles. Dans le même temps, la situation actuelle des finances publiques impose de réaliser des économies, l'ensemble des administrations publiques devant contribuer à l'effort de redressement des comptes publics.

Le soutien de l'État à l'investissement local se caractérise par une pluralité de vecteurs, posant un enjeu d'articulation des financements et de lisibilité. Ces vecteurs regroupent des dotations budgétaires historiques : la dotation de soutien à l'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) et la dotation politique de la ville (DPV). Ils comprennent également le fonds vert, institué en 2023, et l'ensemble des subventions versées par d'autres ministères, comme la culture par exemple, et par les opérateurs de l'État dans les territoires (Agence nationale du sport notamment). Ces subventions sont complétées par les instruments de préfinancement et de prêt développés par la Banque des territoires et, en outre-mer, l'Agence française de développement, et par les fonds européens. Enfin, le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) vient abonder les sections d'investissement des collectivités en compensation forfaitaire de la TVA acquittée sur leurs dépenses d'investissement.

Ces nombreux dispositifs entraînent une complexité administrative pour les collectivités comme pour l'État, particulièrement quand ils ne sont pas gérés au niveau local, par les préfets, ou qu'ils ne font pas l'objet d'un versement automatique. Cela contraint les porteurs de projet à multiplier les démarches dans des calendriers distincts.

Le rapprochement des principales dotations d'investissement gérées par les préfectures, qui permettent l'accès à un guichet commun et, désormais, à des modalités d'instruction unifiées permettent à l'inverse au porteur de projet de ne déposer qu'un seul dossier et d'avoir une visibilité sur le taux global d'aide en cas de cumul de subventions.

En outre, au regard des objectifs nationaux en matière de transition écologique, l'enjeu est de renforcer le caractère incitatif du soutien de l'État. Si des cibles de verdissement ont été intégrées au projet annuel de performances de la DSIL, de la DETR et de la DSID et sont atteintes, la DPV et le FCTVA en revanche sont versés sans prise en compte de ces objectifs. Dans sa revue de dépenses consacrée à l'investissement des collectivités territoriales d'octobre 2023¹, l'inspection générale des finances a mis en évidence ces différentes limites tout en soulignant le besoin de prévisibilité des ressources des acteurs locaux.

Dans ce contexte, nous souhaitons confier à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale de l'administration (IGA) une mission sur la rationalisation du soutien de l'État et de ses opérateurs à l'investissement des collectivités territoriales.

La mission devra tout d'abord conduire un audit du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) afin d'évaluer précisément son efficacité, et proposer des pistes de réforme. Le FCTVA, qui a représenté une dépense de 6,46 Md€ en 2022, est la principale aide de l'État aux collectivités locales en matière d'investissement. La mission conduite en 2023 a souligné que ce dispositif présente plusieurs limites importantes, tant liées à son assiette qu'à ses modalités d'attribution et de versement. La mission précisera ces constats en conduisant un audit approfondi du FCTVA. Elle évaluera les gains apportés par son automatisation, prévue par l'article 251 de la loi n° 2020-1721 de finances pour 2021. Elle vérifiera la qualité des contrôles réalisés par les préfectures, contrôlera le respect des règles d'attribution et fournira une estimation des erreurs d'attribution à l'échelle nationale. À la lumière de cet audit, elle formulera des propositions de réforme et des scénarios d'évaluation chiffrés.

¹ Rapport n°2023-M-030-04

La mission interrogera plus généralement la pertinence des outils actuels au regard des objectifs poursuivis par les politiques publiques, ainsi que de la nature et de la qualité des projets financés. Elle évaluera l'efficacité de la gestion et de l'instruction par les administrations centrales et déconcentrées. Elle identifiera les dispositifs qui peuvent être fusionnés ou dont les guichets pourraient être unifiés afin de simplifier les démarches des collectivités ; de réduire les coûts liés à la recherche de financements et optimiser les financements de l'Etat. Au stade de la sélection comme de l'instruction des projets éligibles, les moyens permettant d'identifier les porteurs ayant fait l'effort de solliciter des financements européens ou ceux susceptibles de le faire en amont doivent être regardés. Plus largement, la mission proposera des modalités de gouvernance et d'attribution des aides adaptées à cette nouvelle organisation. Enfin, elle formulera des propositions afin de renforcer la pluri annualité de ces outils, dans la lignée de l'instruction aux préfets du 31 mai 2024 permettant l'attribution pluriannuelle de la DTER, de la DSIL et de la DSID.

La mission devra notamment étudier la faisabilité d'une dotation unique d'investissement pour les collectivités territoriales et leurs groupements. Cette nouvelle dotation pourrait poursuivre trois objectifs principaux : pour l'Etat, garantir un degré de pilotage élevé afin d'orienter ses financements vers la transition climatique ou vers les investissements prioritaires, mais également renforcer la subsidiarité avec les financements européens mobilisables ; pour les collectivités, renforcer la prévisibilité pluriannuelle sur les ressources attribuées et simplifier les guichets de financements. Il conviendra également d'assurer le caractère équitable de cette dotation, en assurant une allocation adaptée aux besoins et aux ressources des collectivités.

La mission devra définir le périmètre des instruments financiers à fusionner. Il conviendra d'envisager le rassemblement le plus large possible des instruments existants, en examinant de façon plus spécifique l'intérêt d'intégrer le FCTVA dans cette dotation. La mission devra également analyser la complémentarité du soutien opéré par ces dotations et les subventions versées par l'Etat (dans le cadre de divers supports contractuels : CPER ; plans territoriaux financés depuis le programme 112 ; contrats de ville etc.) et par les opérateurs de l'Etat (Ademe, Agences de l'eau, ANCT, OFB, etc.) ainsi que la Caisse des dépôts et consignations, à travers la banque des territoires. Les avantages fiscaux territorialisés pourront également être mis en perspective. Enfin, les financements contractualisés ou mobilisables auprès des administrations de sécurité sociale pourront également être interrogés si cela est pertinent. La mission identifiera les leviers pour assurer une plus grande subsidiarité entre ces différents outils.

Sur la base de cette analyse, la mission proposera un ou plusieurs modèles d'évolution des concours à l'investissement des collectivités (dotations discrétionnaires ou forfaitaires, définition de scénarios de transition) stabilisant le montant global, voire portant des économies en tenant compte du cycle électoral. Elle veillera à l'équilibre territorial des scénarios choisis, dans l'objectif de préserver le soutien à l'investissement local fléché vers les territoires ruraux, les quartiers prioritaires de la ville et les territoires fragiles en général. La mission déterminera en outre les évolutions pertinentes des modalités d'attribution des crédits aux collectivités, et interrogera le véhicule, le cas échéant contractuel, qui pourrait permettre de donner davantage de visibilité pluriannuelle. Enfin, la mission mettra en exergue les effets de bord d'une telle réforme, en identifiant les risques financiers pour l'État comme pour les collectivités, les difficultés organisationnelles qui pourraient en résulter, notamment sur les services déconcentrés de l'État.

La mission pourra s'appuyer sur les administrations concernées (en particulier la DGCL, la DB, la DGFIP, la DGALN, et la DMATES) mais également les associations d'élus, qui seront consultées dans le cadre de ces travaux. L'objectif est de présenter une réforme qui sera soumise à arbitrage dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2026. Je vous remercie de l'attention que vous porterez à cette mission et vous prie de me remettre vos conclusions d'ici le 30 juin 2025.


François BAYROU