

Paris, le 16 JUIL. 2021

à

**Monsieur le Premier président de la Cour
des comptes**

N° 813/21/SG

Objet : Référé intitulé : « Les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local ».

Par un courrier du 11 mai 2021, vous m'avez adressé un référé portant sur certains concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local : les dotations figurant sur le programme budgétaire 119 (la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation politique de la ville (DPV)) et le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

Ces outils constituent un élément déterminant des relations financières entre l'État et les collectivités locales. L'augmentation de leur montant dans un contexte de baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a constitué un levier précieux de soutien de l'investissement public qui a, de nouveau, été renforcé dans le cadre du plan de relance.

La Cour formule plusieurs remarques et propositions à l'égard de ces concours, qui appellent de ma part les observations suivantes.

Sur la définition d'une stratégie d'ensemble de cette politique publique

La Cour regrette une prolifération d'outils et de priorités stratégiques qui ne permettrait pas de définir une politique publique claire.

Je ne partage pas cette critique, dans la mesure où la politique publique de soutien à l'investissement local s'appuie, par essence, sur une collaboration entre l'État et les projets portés par chaque collectivité.

Ainsi, ces dotations contribuent à un ensemble de politiques publiques décentralisées, portées par les collectivités bénéficiaires, en matière de transport, de logement, d'éducation, de transition énergétique, pour n'en citer que quelques-unes. Le rôle de ces dotations est à la fois :

- d'accompagner les collectivités territoriales dans leurs projets de territoire, ces derniers n'étant pas définis par l'État ;
- d'inciter les collectivités à mobiliser leurs ressources pour porter des investissements qui soient à la fois utiles pour leur territoire et souhaitables pour le reste de la Nation (on parle alors d'effet-levier).

C'est pour ces raisons que ces dotations sont inscrites dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et non disséminées sur l'ensemble des programmes ministériels de l'État. Ceux-ci portent eux aussi des subventions, mais spécialisées sur un objectif précis que l'État souhaite poursuivre et auquel il se propose d'associer les collectivités locales en les y incitant financièrement. A l'inverse, la DETR, la DSIL, la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) et la DPV ne sont pas des outils consacrés exclusivement à l'écologie, aux transports, ou au numérique.

C'est pourquoi, ces dotations ont la particularité d'être gérées de manière déconcentrée : les préfets de département ou de région disposent, au sein des priorités fixées par les textes ou les commissions d'élus, d'une réelle latitude pour choisir les projets devant être soutenus. Il en résulte une forte adaptabilité de ces outils aux réalités locales, dans une logique de déconcentration que le Gouvernement cherche à promouvoir.

L'histoire de ces dotations confirme d'ailleurs cette analyse puisque certaines d'entre elles sont les héritières directes de dotations venant abonder la section d'investissement du budget des collectivités (DETR, DSID).

Ce constat n'interdit pas bien sûr de mesurer l'efficacité de ces dotations mais implique de mesurer celle-ci par l'intermédiaire d'indicateurs plus transversaux, comme l'effet de levier sur la dépense locale.

C'est ce à quoi s'emploie le dispositif de mesure de la performance mis en place sur le programme 119. Il n'interdit pas non plus d'envisager une réflexion plus large sur l'évaluation préalable des investissements locaux au regard de leur plus-value socioéconomique ou écologique (voir *infra*).

Sur la Pluralité des Priorités de ces dotations d'investissement

C'est à la lumière de ces considérations qu'il est possible de répondre aux observations de la Cour sur la pluralité apparente de priorités que ces dotations auraient vocation à soutenir.

Depuis 2019, une instruction annuelle commune à la DSIL, à la DETR, à la DPV et au fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) est adressée par la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales aux préfets afin de préciser, dans un seul et même document, les priorités assignées à l'engagement de ces dotations, dans le cadre de règles nationales fixées directement dans la loi (et qui concernent autant les thématiques d'intervention que les règles d'emploi). La lettre d'instruction assigne bien certains objectifs communs aux différents fonds.

En outre, je souligne que les grandes priorités stratégiques d'investissement, telle la transition écologique, varient en réalité très peu d'une année sur l'autre et s'inscrivent donc bien dans une démarche pluriannuelle réelle que l'État pourrait effectivement chercher à formaliser davantage, par exemple en suivant sur plusieurs années l'atteinte des objectifs afin d'en rendre compte au Parlement. Une réflexion pourrait à ce titre être engagée pour définir un nombre plus limité d'objectifs stratégiques et prioritaires de l'État qui pourraient s'appliquer à l'ensemble des dotations.

En outre, ces priorités nationales doivent être exécutées au niveau local, et donc tenir compte des spécificités et des projets de développement des différents territoires, qui s'incarnent de plus en plus systématiquement dans une démarche contractuelle.

Ces dotations sont donc pleinement compatibles avec les démarches contractuelles pilotées par l'État, qui peuvent être financées par des outils financiers plus larges tout en conservant leurs spécificités. Ainsi, les actions inscrites dans les contrats de plan État-région (CPER) ou dans les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) sont explicitement mentionnées comme pouvant notamment être financées par l'ensemble de ces outils.

D'ailleurs, la disparition de la sous-enveloppe de DSIL dédiée au financement des contrats de ruralité le prouve : 182,5 M€ ont été mobilisés en 2019 pour financer des projets s'inscrivant dans le cadre des contrats de ruralité, alors même que l'enveloppe préexistante *ad hoc* n'était dotée que de 45 M€.

Sur la fusion des dotations de soutien à l'investissement local

La pluralité des outils employés garantit leur complémentarité.

Ces dotations ne s'adressent d'abord pas aux mêmes publics : monde rural pour la DETR, ensemble du bloc communal pour la DSIL, départements pour la DSID et quartiers politiques de la ville pour la DPV. La fusion des outils s'accompagnerait donc de la fusion des catégories de bénéficiaires, par conséquent d'une perte de lisibilité et d'une réduction de la portée de l'autorisation parlementaire.

Les modalités d'emploi diffèrent aussi : la DSIL soutient ainsi des projets plus structurants que la DETR¹. En outre, la DETR est attribuée en fonction de priorités définies localement par les élus, alors que la DSIL fait l'objet d'une stratégie régionale fixée par le préfet de région.

Je ne partage donc pas la recommandation de la Cour visant à fusionner la DETR et la DSIL au sein d'un même concours (**recommandation n° 4**).

L'indication d'un cumul fréquent de ces deux outils avancés pour la justifier est d'ailleurs erronée. Il apparaît, au contraire, que le nombre de projets cumulant le bénéfice de ces deux dispositifs est faible par rapport au nombre total de projets financés.

Ainsi, en 2019, sur 4 136 projets financés par la DSIL, seuls 182 (4 %) avaient également bénéficié de la DETR. Pour rappel, la DETR a financé 21 196 projets en 2019.

Les fiches bilan sur les dotations d'investissement, publiées sur le site du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et dont l'une est spécifiquement dédiée à la complémentarité entre la DETR et la DSIL, permettent d'illustrer ces propos.

La DETR n'est versée aux communes de plus de 20 000 habitants que lorsque leur potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 du potentiel financier par habitant moyen des communes de même taille².

En 2019, les 41 départements ruraux du territoire, qui comprennent une dominante de petites communes, ont perçu 50 % de la DETR alors qu'ils ne représentent que 23 % de la population. Ces mêmes départements n'ont perçu que 30 % du montant de la DSIL la même année. Dans ces départements, la subvention moyenne de DETR par habitant s'est élevée à 46 € contre 12 € dans les départements à dominante métropolitaine et concentrant de grandes villes.

En moyenne, les départements les plus densément peuplés ont perçu 1,5 € de DETR et 7 € de DSIL par habitant contre 95 € de DETR et 19 € de DSIL en moyenne pour les moins densément peuplés.

Les dotations de soutien à l'investissement local remplissent ainsi un rôle de cohésion territoriale et participent de la péréquation verticale. Les dix départements disposant du niveau de vie médian le plus bas ont ainsi perçu 30 € de DETR en moyenne par habitant et 13 € de DSIL contre 8 € de DETR et 7 € de DSIL pour les dix départements les plus aisés.

J'accueille donc avec réserve les remarques s'agissant du ciblage géographique de ces dotations, la Cour semblant regretter qu'une part insuffisante de ces concours soit dirigée vers les collectivités rurales.

¹ Le montant moyen de subvention attribué au titre de la DSIL à 138 237€ contre 48 223€ pour la DETR.

² Article L. 2334-33 du CGCT.

La Cour indique en outre qu'en 2018, plus du quart des projets communaux subventionnés par la DETR concernaient des communes urbaines (et 40 % des montants). Elle précise que la proportion s'accroît si l'on se réfère aux grandes aires urbaines de l'INSEE (36 % des projets subventionnés).

Or, en se référant à la nouvelle grille communale de densité de l'INSEE, qui répartit en quatre catégories les communes selon leur densité, il apparaît qu'en 2019, la part des subventions communales attribuée aux communes considérées comme « densément peuplées » ou « de densité intermédiaire » concerne moins de 15 % des projets et moins de 25 % de l'enveloppe communale allouée.

Je note cependant que les critères actuels d'éligibilité à la DETR permettent à certaines communes qui n'entreraient pas nécessairement dans la définition de « commune rurale », comme par exemple les bourgs-centres ou la majeure partie des chefs-lieux d'arrondissement ruraux, de bénéficier de subventions pour construire et entretenir des équipements bénéficiant aux habitants de nombreuses communes rurales situées alentour. Il est donc inexact d'indiquer que ces dotations bénéficieraient surtout aux grandes aires urbaines.

Je précise enfin que la loi de finances pour 2021 a procédé à une réforme des modalités de répartition de la DETR, qui s'appuie notamment sur cette nouvelle grille de densité afin de mieux tenir compte du caractère effectivement rural des départements.

Sur les modalités de gestion de ces dotations et leur soutenabilité budgétaire

La Cour formule, en outre, plusieurs critiques à l'égard de la gestion de ces dotations. Depuis 2018, les normes réglementaires applicables à chacune des dotations d'investissement ont été harmonisées, de sorte que leur gestion budgétaire et administrative est aujourd'hui largement similaire. Ces règles sont codifiées au code général des collectivités territoriales (CGCT).

La Cour souligne aussi une absence de démarche de contrôle au sein des préfetures. Le dispositif de contrôle interne des crédits trouve pourtant bien à s'appliquer sur le terrain. Une attention particulière est portée par les services, dans l'instruction des dossiers et l'attribution des crédits, au respect des règles de gestion des dotations.

Cette vigilance porte autant sur les caractéristiques de la subvention attribuée, qui fait l'objet d'un arrêté attributif de subvention signé par le préfet comportant certaines mentions obligatoires (art. R. 2334-26 du CGCT) que sur l'éligibilité des bénéficiaires, dont la liste, pour la DETR, est transmise chaque année aux préfetures.

Par ailleurs, la présentation des factures, nécessaire au versement, permet de s'assurer que le projet financé reste conforme aux caractéristiques figurant dans l'arrêté initial. Le préfet a ainsi la possibilité de demander le reversement total ou partiel de la subvention dans plusieurs cas (art. R. 2334-31 du CGCT).

La Cour formule aussi des remarques s'agissant de la soutenabilité budgétaire de ces dotations, notamment en ce qui concerne l'augmentation des restes à payer. Je partage le souci de la Cour d'une prévision au plus juste du besoin de crédits de paiement au titre de ces dotations. Les mesures mises en place par le Gouvernement visent précisément à atteindre cet objectif.

L'augmentation des restes à payer constatée ces dernières années s'explique, mécaniquement, par le maintien à un niveau historiquement élevé depuis plusieurs années des autorisations d'engagements (AE) ouvertes et engagées au titre des dotations d'investissement.

Elle résulte notamment de l'augmentation de la DETR et de la DPV, de la réforme de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements et de la pérennisation de la DSIL. De la même manière, l'ouverture de nouveaux crédits dans le cadre du plan de relance à hauteur de 2,5 Md€ avec la DSIL exceptionnelle (950 M€ d'AE), la dotation de rénovation thermique (950 M€) et la dotation régionale d'investissement (600 M€), génère de nouveaux besoins pluriannuels en crédits de paiement (CP).

Ces restes à payer sont inhérents à la nature même des dotations d'investissement, dont les AE sont engagées en année n et qui donnent lieu à des décaissements de CP sur plusieurs années. Leur augmentation est une conséquence logique et inévitable de l'augmentation des AE de ces dotations.

Cette hausse est effectivement porteuse d'une exigence d'estimation fine des besoins de CP sur une année donnée. C'est l'objet de la prévision de décaissement de CP prévue dans les échéanciers actualisés chaque année. Ces échéanciers sont utilisés depuis plusieurs exercices pour les dotations de soutien à l'investissement local. Ils permettent en effet d'améliorer la prévision de consommation des crédits et de fiabiliser le modèle de prévision de la couverture des AE par les CP.

Par ailleurs, un échange permanent avec les préfetures est mis en place pour identifier des engagements anciens et susceptibles de devoir être clôturés. Ce travail, en même temps qu'il permet la fiabilisation des prévisions de besoins pour les exercices suivants, facilite la réduction des restes à payer en mettant en évidence ceux pour lesquels les délais légaux sont dépassés.

Les résultats de la gestion budgétaire des dernières années montrent que, dès lors que les crédits prévus par les échéanciers sont effectivement mis à disposition des préfetures, ces dotations n'engendrent en pratique aucune réelle difficulté de soutenabilité infra- ou pluriannuelle.

Sur les objectifs et les indicateurs

La Cour s'interroge sur la pertinence du périmètre et des objectifs des indicateurs existant pour les dotations d'investissement. Elle recommande de réformer la démarche de performance relative aux concours de l'État (**recommandation n° 3**). Je partage cette recommandation.

Dans cette perspective, les maquettes de performance ont été actualisées récemment pour tenir compte des remarques de la Cour : la DPV et la DSIL sont désormais dotées d'indicateurs de performance et ce sera prochainement également le cas de la DSID.

La démarche de performance de ces dotations vise soit à mesurer la performance de leur gestion ou à mesurer le rôle d'effet de levier par rapport à l'investissement local. La cible d'effet de levier optimisée (25 à 35 %) traduit ainsi la volonté d'éviter une trop grande dispersion ou au contraire une concentration trop importante des subventions sur un petit nombre de projets.

La démarche d'évaluation des effets sociaux et économiques des projets soutenus mise en avant par la Cour (**recommandation n° 5**) est opportune et le Gouvernement l'approfondira.

Sur le modèle de l'obligation incombant à l'État depuis la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017³, mise en œuvre par le décret du 23 décembre 2013, les assemblées délibérantes pourraient être saisies d'une étude d'impact permettant d'évaluer la création de valeur engendrée par un nouvel équipement ou pour tout projet supérieur à un seuil en valeur en fonction de la taille de collectivité.

³ Article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

En se fondant sur la méthodologie établie par le Commissariat général à l'investissement, l'impact de ces investissements sur le cycle électoral pourrait être évalué. Elle devra s'inscrire dans une démarche d'évaluation de long terme, tant *a priori* qu'*a posteriori* de l'attribution des dotations.

Sur le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)

L'accompagnement de la réforme de l'automatisation

La réforme portée par l'article 251 de la loi n°2020-1721 de finances pour 2021 met en œuvre l'automatisation de la gestion du FCTVA pour les dépenses exécutées à compter du 1er janvier 2021. Parmi ses objectifs, elle vise effectivement à harmoniser les modalités d'attribution du FCTVA.

La Cour souligne à juste titre qu'elle conduit à passer d'une assiette réglementaire à une assiette comptable, les dépenses éligibles correspondant à celles imputées sur les comptes éligibles, conformément à l'article L. 1612-1 du CGCT qui prévoit le principe d'une gestion automatisée et à l'arrêté du 30 décembre 2020 qui énumère les comptes éligibles.

Cette réforme de l'automatisation du FCTVA constitue une modernisation indéniable, qui permettra de mieux valoriser le soutien de l'État aux collectivités locales, tout en allégeant la procédure de demande et d'octroi pour ces dernières. Elle rencontre l'adhésion des associations d'élus.

Je n'envisage pas de transformer le FCTVA en dotation budgétaire, tant son objet et sa finalité sont différents des autres transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Au demeurant, la redéfinition de la nature du FCTVA, que la Cour appelle de ses vœux, supposerait, avant de pouvoir être mise en œuvre, la réalisation de travaux complémentaires approfondis compte tenu, notamment, du fait que l'objet et la finalité de ce fonds sont différents des autres transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Dans l'immédiat, je partage néanmoins la volonté de la Cour de mieux valoriser ce soutien budgétaire substantiel aux collectivités territoriales. C'est l'un des objectifs de l'automatisation du FCTVA. Elle permettra de constituer une base de données sur l'investissement des collectivités soutenu par le FCTVA. Elle valorisera ainsi le soutien de l'État et pourra éclairer les choix d'évolution future de l'assiette des dépenses éligibles.

La Cour indique que la dépense de l'État est dans son principe et dans son montant décidé au niveau local. Elle est en réalité décidée par le législateur, qui fixe l'assiette éligible au FCTVA. Ce dernier est une modalité de soutien unique dès lors qu'il ne se rapproche ni d'un régime fiscal dérogatoire, ni ne constitue une dotation reposant sur des critères d'attribution ciblés.

Ainsi les évolutions introduites par le législateur et les précisions réglementaires relatives au périmètre comptable considéré comme éligible sont à ce titre susceptibles d'orienter fortement les choix d'investissement locaux.

Les contrôles sur l'automatisation du FCTVA

La Cour indique que désormais, dans le cadre de la gestion automatisée, les comptables publics deviennent le seul point de contrôle possible.

Le comptable public, par ses contrôles, contribue effectivement à garantir la qualité de l'information comptable qui fait l'objet ensuite d'une extraction automatisée selon le périmètre d'éligibilité. Il ne s'agit, cependant, que d'un périmètre d'éligibilité potentiel.

En effet, l'attribution du FCTVA demeure *in fine* de la seule compétence du préfet. Ainsi, l'attribution effective par le préfet laisse une place importante pour un second contrôle hiérarchisé selon le risque par les services des préfetures. Les premiers versements opérés en 2021 dans ce nouveau cadre ont pu montrer un niveau relativement important de rejet d'attribution dans cette phase.

Associant les services de la direction générale des finances publiques (fiabilisation du paramétrage de l'application HELIOS), un plan de contrôle à l'échelle nationale est actuellement mis en œuvre et enrichi progressivement, au fur et à mesure de la montée en puissance de la réforme. Il continuera de l'être progressivement dans le courant de l'année, à l'appui des premiers retours d'expérience effectués à l'issue des versements. En effet, les bénéficiaires entrent progressivement dans ce nouveau cadre pendant trois ans.

Enfin, des orientations en matière de contrôle ont été diffusées aux services des préfetures pour qu'ils soient en mesure d'appréhender leur rôle renouvelé et la nouvelle application dédiée. En particulier, les contrôles des préfetures demeureront indispensables pour vérifier que l'automatisation n'entraîne pas des doublons pour certaines entités qui pourraient percevoir le FCTVA et récupérer la TVA par voie fiscale.

L'ensemble de ces mesures de contrôle interne devront effectivement être formalisées et je partage la recommandation de la Cour sur ce point (**recommandation n° 2**).

En conclusion, s'agissant de la recommandation formulée par la Cour (**recommandation n°1**), je suis donc tout à fait favorable à une nouvelle organisation du débat parlementaire du projet de loi de finances de manière à permettre une vision plus consolidée des enjeux liés aux relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

A ce titre, les documents budgétaires pourraient utilement renforcer l'approche globalisée des dotations d'investissement. Le jaune budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2022 relatif aux transferts financiers de l'État aux collectivités locales pourra initier cette démarche. Il pourrait notamment valoriser, en 2021, un soutien financier de l'État aux collectivités locales de l'ordre de 10 Md€ (2 Md€ de dotations « classiques » d'investissement, 1,6 Md€ de dotations « relance » consommés en 2021 et 6,5 Md€ de FCTVA).

Je note, à cet égard, que la proposition de loi organique récemment déposée par le président et le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale prévoit de joindre au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation des finances publiques locales, ainsi que la possibilité d'organiser un débat sur le sujet.

Ces propositions pourraient donc aller dans le sens d'une meilleure vision d'ensemble de ces questions lors du débat parlementaire.



Jean CASTEX