



Le 11 mai 2021

Le Premier président

à

Monsieur Jean Castex
Premier Ministre

Réf. : S2021-1036

Objet : Les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local, pour les exercices 2016 à 2019.

La Cour vient d'examiner les deux principales dotations destinées à soutenir l'investissement des collectivités territoriales, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Ce n'est pas la première fois : à deux reprises au cours des dernières années, un référé avait abordé ces sujets¹. Chaque année dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et des prélèvements sur recettes destinés aux collectivités locales, la Cour examine la question. En effectuant le suivi des recommandations formulées dans le cadre de ces différents travaux, elle a constaté que la plupart d'entre elles n'étaient pas mises en œuvre ou ne l'étaient que partiellement².

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

Les montants consacrés aux concours à l'investissement des collectivités locales, gérés par la direction générale des collectivités locales (DGCL), ont fortement augmenté, jusqu'à représenter 9 Md€ en loi de finances pour 2020, soit plus du double du montant total des subventions d'équipement que les collectivités locales se versent entre elles. L'action de l'État, dans ce domaine, se traduit par une prolifération d'outils, qui ont chacun leurs objectifs propres et leurs règles d'emploi, sans qu'ils soient suffisamment articulés entre eux dans le cadre d'une stratégie globale.

¹ Référé du 28 juillet 2009 relatif aux concours financiers de l'Etat aux collectivités locales ; [référé du 11 juin 2015](#) relatif aux concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales – l'exécution des prélèvements sur les recettes de l'État et la gestion du FCTVA - www.ccomptes.fr

² Voir annexe 1.

1. DES CONCOURS FINANCIERS MULTIPLES QUI NE S'INSCRIVENT PAS DANS UNE STRATÉGIE D'ENSEMBLE

Qualifiées de « dotations », 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), principaux concours versés par l'État, sont en réalité des subventions. Il s'agit de financements attribués de manière discrétionnaire, proportionnels à la dépense annoncée, liés à un projet identifié, et ajustés à la dépense réalisée. Elles sont complétées par le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

1.1 Les dotations

Du côté des collectivités bénéficiaires, ces concours abondent la catégorie, plus comptable que juridique, des recettes non fiscales de la section d'investissement, qui comprend bien d'autres éléments, et notamment les subventions d'équipement que les collectivités locales se versent mutuellement.

Le décret général relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement, notamment ceux des collectivités locales (décret du 25 juin 2018³), ne s'applique ni au FCTVA (qui n'est, juridiquement parlant, ni une subvention ni une dotation), ni aux concours institués par le code général des collectivités territoriales (CGCT), comme le sont, notamment, la DETR et la DSIL. Les principaux concours de l'État aux investissements locaux échappent donc au cadre général des subventions.

Ces approximations dans les appellations et les concepts sont en fait révélatrices de l'imprécision de la stratégie de l'État : il s'agit, ou bien, au terme d'appels à projets, d'aider ponctuellement certains types d'investissements (en établissant au besoin une convergence des priorités nationales ou locales) ; ou bien d'abonder globalement les budgets locaux avec des dotations libres d'emploi (ce qui rend complexe la mesure de la performance de ces interventions).

De plus, si certains des concours financiers gérés par la DGCL participent au financement de politiques contractualisées entre l'État et les collectivités, par exemple, au titre des contrats de ruralité ou des opérations « Cœur de ville », aucun ne contribue aux contrats de plan État-régions (CPER), le pilotage et la coordination de ces derniers relevant de l'Agence nationale de cohésion des territoires.

Les préfetures ont longtemps reçu, chaque année, de la DGCL une instruction sur chacun des concours. Même si en 2019, une instruction commune à plusieurs dotations⁴ a été élaborée, l'effort reste de portée limitée puisque l'agrégation en un seul document n'a pas fait disparaître la spécificité des règles applicables à chacune des dotations.

Les priorités sectorielles nationales des principales dotations restent nombreuses, variables dans le temps, hétérogènes. Aucune instruction ne définit les objectifs stratégiques à atteindre du point de vue de l'État. Leur articulation avec les priorités des entités locales n'est pas définie.

On comptait sept priorités pour la DETR en 2018 et 2019, allant de l'accessibilité des établissements recevant du public au financement des casernes de gendarmerie, en passant par le soutien aux communes nouvelles, aux espaces numériques ou à la transition énergétique. Pour la DSIL, on en comptait neuf en 2019, similaires pour la plupart.

³ [Décret n° 2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement](#)

⁴ La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation politique de la ville (DPV) et le fonds national d'aménagement et de développement du territoire. (FNADT)

1.2 Le fonds de compensation de la TVA

A côté de ces dotations, le principal vecteur de l'aide apportée par l'État à l'investissement public local est le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) – 6 Md€ en projet loi de finances (PLF) 2020. Dispositif qui n'a cessé de se complexifier, depuis sa création en 1975, le FCTVA est l'objet de guides pratiques informels qui permettent aux services préfectoraux de vérifier l'éligibilité des dépenses présentées par les collectivités locales.

Alors que cette éligibilité est d'une très grande complexité, les états récapitulatifs transmis par les collectivités aux services préfectoraux sont sommaires, et ne permettent pas de développer les contrôles que justifierait pourtant l'importance des sommes en jeu.

L'automatisation du FCTVA (appelé Automatisation de la Liquidation des Concours de l'État – ALICE), partiellement effective au 1^{er} janvier 2021 après avoir été reportée à plusieurs reprises, est censée remédier aux nombreux défauts du dispositif. Elle repose principalement sur un fléchage des imputations comptables, entre celles présumées éligibles au FCTVA et les autres, ce qui implique que la dépense de l'État, dans son principe et dans son montant, se décide au niveau de la collectivité locale. Le comptable public de la collectivité, agent de l'État devient dès lors le seul point de contrôle possible ; encore faut-il qu'il dispose des moyens de jouer ce rôle crucial.

Sans plus tarder, la DGCL devrait établir un référentiel des risques comptables et financiers propres au FCTVA, et élaborer le dispositif de contrôle interne destiné à les prévenir.

2. CES CONCOURS DEVRAIENT ÊTRE MIEUX CIBLÉS ET LEUR PERFORMANCE MESURÉE

2.1. Un ciblage géographique et sectoriel problématique

Les concours de l'État ne font pas l'objet d'une sélectivité territoriale suffisante. Nonobstant l'affichage de ces dotations comme soutien à la ruralité, la DETR et la DSIL bénéficient surtout aux grandes aires urbaines. Même dans les territoires qualifiés de « campagnes », l'analyse fait apparaître que ce sont plutôt les campagnes péri-urbaines ou littorales et les vallées urbanisées qui sont bénéficiaires de la DETR. En 2018, plus du quart des projets communaux subventionnés par la DETR concernait des communes urbaines (et 40 % des montants). La proportion s'accroît si l'on se réfère aux grandes aires urbaines de l'INSEE (36 % des projets subventionnés). Ce phénomène est accentué pour la DSIL.

Une autre faiblesse tient aux priorités sectorielles, qui sont annuelles, alors qu'elles devraient être définies pour une période correspondant au rythme d'une politique d'investissement qui pourrait être, par exemple, celui des contrats de plan État-région – qui inspirent eux même les stratégies de l'État en région – ou sur celui des mandats locaux, s'agissant de projets dont les collectivités locales sont maîtres d'ouvrage.

Compte tenu de la similitude des priorités sectorielles définies pour la DETR et la DSIL, et du fait qu'elles sont fréquemment cumulées au bénéfice des mêmes collectivités ou des mêmes projets, une fusion en un seul concours, déconcentré, permettrait de simplifier les règles de gestion et d'augmenter l'impact de ces dotations.

2.2. Une soutenabilité incertaine et une gestion fragile

Le pilotage des enveloppes budgétaires dédiées conduit à s'interroger sur la soutenabilité du dispositif, en particulier dans le contexte du plan de relance. Sur les cinq dernières années, les autorisations d'engagement (AE) ont augmenté de 82 %, tandis que les crédits de paiement (CP) n'augmentaient que de 48 %, provoquant l'apparition d'une « bulle » d'AE non couvertes par des CP. Ce constat est d'ailleurs partagé par la direction du budget, qui souligne l'augmentation des restes à payer. Pour la seule DETR, elle estime qu'ils ont augmenté de 82 % depuis 2015 et qu'en 2019, ils s'élevaient à près de 2 Md€, soit le double de l'enveloppe annuelle d'AE et de CP. Le décalage est croissant entre l'évolution des enveloppes d'AE et celle des enveloppes de CP, alors que l'État n'a pas la maîtrise du rythme de consommation des CP, qui dépend notamment des collectivités maîtres d'ouvrage, rendant cette dépense particulièrement sensible et difficile à piloter.

Or le plan de relance augmente sensiblement le montant des AE et pourrait accélérer le rythme de réalisation des projets, donc celui de la consommation des CP, ce qui amènerait le risque identifié à se réaliser.

Dans ce contexte, le dispositif ministériel de contrôle interne, centré sur les phases de répartition, de notification et de délégation des crédits, ne trouve pas à s'appliquer concrètement sur le terrain : les services sont plus attentifs à la consommation des enveloppes budgétaires, notamment des autorisations d'engagement (AE), qu'au respect des règles de gestion des dotations (taux – plafond et minimal – de subvention, caractère éligible des bénéficiaires, orientations sectorielles).

Les préfetures n'ont pas les moyens de mettre en œuvre les instructions en vigueur, même si elles déploient beaucoup de zèle dans l'instruction et le suivi des dossiers et si elles ont modernisé les outils de dépôt des demandes, progressivement dématérialisés. Leurs moyens sont insuffisants, en baisse et alloués de façon inverse aux enjeux financiers puisque le FCVTA occupe moins de ressources humaines que les dotations, alors que les montants en jeu à travers le fonds sont bien supérieurs. Sur les 11 préfetures contrôlées, ce sont en moyenne 1,1 équivalent temps plein travaillé (ETPT) qui assure la gestion du FCTVA, et 3,1 ETPT celle des dotations, essentiellement des personnels de catégorie B.

2.3. Une politique publique qui gagnerait à être formalisée

Les sommes élevées - 9 Md€ en PLF 2020 pour les seuls concours gérés par la DGCL - que l'État distribue localement pour soutenir l'investissement public ne s'inscrivent pas, à ce jour, dans une politique publique identifiée, et rien ne permet d'affirmer que ces concours sont un facteur déterminant de l'investissement local.

Définir une véritable politique publique de soutien à l'investissement local, dotée d'objectifs et d'indicateurs de performance, impliquerait de regrouper ces instruments épars dans un programme de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Il faudrait, pour cela, redéfinir la nature du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) pour qu'il cesse d'être un prélèvement sur recettes et qu'il redevienne, comme il l'était jusqu'en 1983, une dotation sur crédits budgétaires.

L'effort de formalisation que cela impliquerait obligerait à clarifier les objectifs assignés à ces concours (en fonction des types de collectivités et des priorités sectorielles visés).

2.4. Une démarche de performance inaboutie

La démarche de performance en vigueur pour les dotations de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est sujette à caution, tant en raison de son périmètre d'application, parfois limité à un seul concours, qu'en raison des critères et des objectifs qu'elle affiche, qui sont plus ceux d'un tour de table financier que d'une véritable démarche d'évaluation.

En outre, le plus important des concours de l'État à l'investissement local, le FCTVA, échappe à toute démarche de performance, car il n'est pas intégré dans un programme budgétaire de droit commun. Cette situation n'est pas satisfaisante.

Pour la DETR et la DSIL, l'administration ne mesure que l'effet de levier financier escompté. La DGCL a bien prévu, dans un tableau de suivi de la DSIL, que soient inclus les autres financements d'État, mais les préfetures ont été incapables de produire ces données. En l'état, cet effet de levier financier ne reste donc apprécié que concours par concours.

Aussi partielle et imparfaite qu'elle soit, la cible d'effet de levier mentionnée dans les projets annuels de performance (PAP) et les rapports annuels de performance (RAP) – 25 à 35 % – n'est atteinte que pour 26 % des projets financés par la DSIL et pour 40 % des projets financés par la DETR, avec, concernant cette dernière, d'importants écarts entre les départements.

Si les instructions demandent aux préfets d'être attentifs à l'effet socio-économique des projets soutenus par l'État, aucune aide ne leur est apportée pour ce faire. Il est indispensable que l'administration centrale leur fournisse un guide pratique opérationnel, qu'elles puissent mettre en œuvre avec les moyens dont elles disposent. En tout état de cause, les services préfectoraux doivent être soutenus dans la construction et la mise en œuvre de cette démarche d'évaluation indispensable.

* * *

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : dans l'attente d'une modification, par loi organique, permettant de regrouper l'ensemble des concours apportés par l'État à l'investissement public local dans un programme dédié de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », y compris le FCTVA qui cesserait d'être un prélèvement sur recettes, à tout le moins, faire masse de l'ensemble de ces concours dans les prochains documents budgétaires ;

Recommandation n° 2 : en accompagnement de l'automatisation du FCTVA :

- compléter et mettre en œuvre le processus de contrôle interne propre à ce dispositif ;
- formaliser un dispositif spécifique et traçable de contrôle qualité des imputations comptables sur les comptes présumés éligibles au FCTVA ;

Recommandation n° 3 : réformer la démarche de performance relative aux concours de l'État à l'investissement local dans les PAP et les RAP pour qu'elle intègre l'ensemble des concours, mesure la cohérence de la stratégie d'aide de l'État aux acteurs locaux, et évalue l'impact des projets aidés sur le développement local ;

Recommandation n° 4 : regrouper les différents concours de l'État à l'investissement public local en une seule dotation totalement déconcentrée, dont les priorités sectorielles et les règles d'emploi seraient fixées pour une durée compatible avec le temps long inhérent à une démarche d'investissement de projet (durée d'un contrat de plan État-région, durée d'une mandature locale) ;

Recommandation n° 5 : procéder à une évaluation socioéconomique des investissements locaux les plus importants auxquels l'État contribue et, à cette fin, concevoir un guide d'évaluation susceptible d'éclairer ce processus.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁵.

⁵ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Pierre Moscovici

Annexe 1

Mise en œuvre des recommandations précédentes de la Cour des comptes

Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, l'exécution des prélèvements sur recettes de l'État et la gestion du FCTVA ont fait l'objet de deux contrôles organiques qui ont débouché sur deux référés au Premier ministre, le 28 juillet 2009 et le 11 juin 2015. Par ailleurs, dans le cadre de ses notes annuelles d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) de la mission interministérielle « relations avec les collectivités territoriales », la Cour a également formulé des recommandations ayant des adhérences avec cette enquête.

<i>Référé 2009 :</i> <i>Les concours financiers de l'État aux collectivités locales</i>	Libellé de la recommandation	État de mise en œuvre
<i>Recommandation n° 1</i>	Mettre en place une procédure formalisée des règles de calcul des concours financiers aux collectivités territoriales.	Mise en œuvre
<i>Recommandation n° 2</i>	Envisager une réforme globale des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales	Non mise en œuvre
<i>Recommandation n° 3</i>	Contrôler systématiquement l'éligibilité des dépenses déclarées au titre du FCTVA	Non mise en œuvre
<i>Recommandation n° 4</i>	Améliorer la collecte des données relatives aux logements sociaux ou à la voirie locale	Sans objet

<i>Référé 2015 :</i> <i>Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales - L'exécution des prélèvements sur les recettes de l'État et la gestion du FCTVA</i>	Libellé de la recommandation	État de mise en œuvre
<i>Recommandation n° 1</i>	Clarifier et préciser les règles d'exécution budgétaire et comptable des dotations aux collectivités locales prélevées sur les recettes de l'État.	Non mise en œuvre
<i>Recommandation n° 2</i>	Regrouper dans un processus de traitement de masse automatisé et centralisé l'ordonnancement, la notification et le paiement des dotations calculées par les administrations centrales (direction générale des collectivités locales et direction générale des finances publiques).	Non mise en œuvre
<i>Recommandation n° 3</i>	Compléter l'information du Parlement sur l'exécution des prélèvements sur recettes, dans les documents annexés à la loi de règlement, en justifiant les écarts entre les prélèvements votés et ceux versés et en étoffant les indicateurs de performances relatifs à la gestion de ces prélèvements	Non mise en œuvre
<i>Recommandation n° 4</i>	Maîtriser les risques liés à l'environnement informatique en organisant la transmission dématérialisée des pièces justificatives par les applications de gestion des dotations remettantes à CHORUS et en sécurisant, dans le système d'information financier de l'État, le montant maximal des prélèvements.	Non mise en œuvre
<i>Recommandation n° 5</i>	Améliorer la qualité du service rendu aux collectivités locales en :	Mise en œuvre

Référé 2015 : <i>Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales - L'exécution des prélèvements sur les recettes de l'État et la gestion du FCTVA</i>	Libellé de la recommandation	État de mise en œuvre
	<ul style="list-style-type: none"> - diffusant un calendrier de notification des dotations actualisé en fonction de l'ampleur des modifications informatiques requises par les évolutions législatives, - suivant leurs délais de notification et de versement, - rendant accessible en ligne l'ensemble des données et des algorithmes de calcul utilisés par la direction générale des collectivités locales pour déterminer les dotations prélevées sur les recettes de l'État 	
<i>Recommandation n° 6</i>	Rationaliser la gestion du FCTVA en : <ul style="list-style-type: none"> - créant un système d'information national de pilotage de la gestion du FCTVA, - levant au profit des préfets le secret professionnel sur la situation fiscale des activités des collectivités territoriales, - différenciant les contrôles selon une analyse des risques et en instituant des pôles spécialisés dans l'instruction des demandes complexes de FCTVA. 	En cours de mise en œuvre Mise en œuvre Non mise en œuvre
<i>Recommandation n° 7</i>	Évaluer périodiquement le coût des extensions apportées au champ du FCTVA et en tenir le Parlement informé.	Mise en œuvre
<i>Recommandation n° 8</i>	Améliorer la qualité du service rendu aux collectivités locales en raccourcissant les délais d'instruction de leurs demandes de FCTVA et en s'engageant sur ces délais.	Mise en œuvre

Notes d'analyse de l'exécution budgétaire	Libellé de la recommandation	État de mise en œuvre
2016 et 2017 : <i>Recommandation n° 1</i>	Veiller à la fiabilité des prévisions de besoins de crédits de paiement relatifs aux dotations d'investissement (DETR, DPV et DSIL).	En cours de mise en œuvre
2018 : <i>Recommandation n° 1</i>	Veiller à la fiabilité des prévisions de besoins de crédits de paiement relatifs aux dotations d'investissement.	En cours de mise en œuvre
2017 : <i>Recommandation n° 6</i>	Compte tenu des mesures de soutien de l'investissement local par le biais des dotations d'investissement, définir des indicateurs de performance sur ces dotations afin de mesurer l'impact de cette politique.	En cours de mise en œuvre
2018 : <i>Recommandation n° 5</i>	Définir des indicateurs de performance adaptés à chaque type de dotation (DSIL, DSID) évaluant leurs résultats, notamment leur effet levier sur l'investissement public local et les délais de mise en œuvre.	En cours de mise en œuvre