

Paris, le 25 mai 2023

Synthèse du rapport d'évaluation sur l'investissement du bloc communal à l'épreuve de la crise, évolutions et perspectives. Focus sur les contrats "Petites villes de demain"

présenté par **Mme Marina Ferrari** et **M. Joël Giraud**, rapporteurs spéciaux des
crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et du compte de
concours financier *Avances aux collectivités territoriales*

La crise énergétique qui s'est accompagnée d'une forte inflation a touché directement les collectivités locales et plus particulièrement les communes dont les dépenses d'énergie représentent une part de leurs dépenses supérieure à celle des autres collectivités (4 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement contre 0,5 % pour les départements et les régions). Toutefois, grâce à un soutien important de l'État à travers plusieurs dispositifs exceptionnels, les surcoûts engendrés par la crise semblent n'avoir pas eu une incidence trop marquée sur l'investissement du bloc communal, bien que demeurent des disparités notables entre collectivités.

Au sein de l'investissement du bloc communal, les rapporteurs spéciaux ont tenu à évaluer plus spécifiquement le programme Petites villes de demain (PVD), lancé en 2020 pour six ans sous l'égide de l'ANCT. Imaginé comme le pendant du programme Action cœur de ville (ACV), il est tourné vers les communes de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralité afin d'accompagner leurs démarches de revitalisation. Alors que la phase d'ingénierie du programme s'achève et que débute la phase opérationnelle, ce premier bilan d'étape souligne l'utilité du dispositif dont se sont saisis les élus locaux. Ces derniers ont néanmoins pu faire part aux rapporteurs spéciaux de certaines inquiétudes quant à la concrétisation du programme PVD.

Ainsi, alors que l'investissement du bloc communal semble avoir bien résisté aux crises successives (I), le programme PVD a permis de soutenir plus spécifiquement l'investissement des petites villes avec un succès qui doit encore se concrétiser dans la phase opérationnelle du dispositif (II).

1/ LA RÉSILIENCE DE L'INVESTISSEMENT DU BLOC COMMUNAL FACE À LA CRISE

➤ Une incidence modérée de la crise énergétique et inflationniste sur l'investissement du bloc communal

– Les dépenses d'investissement du bloc communal se situaient en 2022 à un niveau proche de celui de 2019 (à 36 milliards d'euros en 2022 contre 36,4 milliards d'euros en 2019), **celles-ci s'affichant même en progression de près de 10 % entre 2021 et 2022** (+3,2 milliards d'euros). Toutefois, il faut considérer ce niveau d'investissement retrouvé en 2022 à l'aune de la forte inflation qu'ont subie les collectivités territoriales (+ 5,2 % en 2022) et qui traduit *in fine* une contraction des dépenses d'investissement du bloc communal.

– **L'incertitude causée par les crises successives a pu avoir un effet négatif sur l'investissement local** dont une partie a été reportée de 2020 et 2021 vers 2022 en raison de la crise sanitaire. La hausse des prix de l'énergie qui a pesé sur les dépenses de fonctionnement des communes ne semble pas avoir eu d'incidence significative sur la réalisation des investissements locaux.

– **Cette situation globale masque toutefois des disparités individuelles.** En 2022, plus de 4 800 communes ont affiché une épargne nette négative : l'excédent issu de leur fonctionnement courant ne leur a pas permis de rembourser leur dette. Ces communes n'ont alors pu financer leurs investissements que par des ressources externes (emprunt ou subventions).

➤ L'État s'est porté au secours de l'investissement local par un soutien financier inédit

– **L'État a engagé un dispositif de soutien ambitieux aux collectivités face à la hausse des dépenses d'énergie** : baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), bouclier tarifaire permettant de plafonner les dépenses d'électricité des collectivités territoriales, amortisseur électricité et filet de sécurité lancé en 2022 puis reconduit en 2023.

– Par ailleurs, **l'État a maintenu en 2023 le niveau historique de 2 milliards d'euros de dotations de soutien à l'investissement local atteint en 2022** qui se décompose entre DETR (1,046 milliards d'euros), DSIL (570 millions d'euros), DSID (212 millions d'euros) et DPV (150 millions d'euros).

– En outre, un **fonds vert pour l'accélération de la transition écologique des territoires** a été créé et doté de 2 milliards d'euros. Celui-ci connaît un succès important auprès des collectivités qui ont formulé des demandes dépassant déjà la dotation prévue par la loi de finances pour 2023.

– Enfin, les finances des collectivités du bloc communal ont plus largement pu bénéficier d'une **hausse inédite de leur DGF de 320 millions d'euros**.

➤ L'investissement local demeure toutefois soumis à des incertitudes

- Malgré une situation financière des communes globalement meilleure en 2022 qu'en 2019 (l'épargne brute des communes a cru de 3,9 % sur la période, atteignant 13,46 milliards d'euros), **beaucoup de communes font valoir leur inquiétude quant à la poursuite de l'inflation et à la hausse des taux d'intérêt** qui risquent d'entamer leur capacité d'investissement à terme.
- **Les instruments mis en place pour le soutien de l'investissement local ne sont pas tous pleinement fonctionnels** : le fonds vert demeure orienté majoritairement vers des projets avec une forte rentabilité (rénovation de l'éclairage public notamment) et le filet de sécurité est encore trop peu sollicité du fait de critères trop restrictifs. Les crédits non mobilisés de ce dernier pourraient d'ailleurs être redirigés au bénéfice des collectivités qui voient leurs factures de gaz augmenter fortement du fait de la crise énergétique.
- Par ailleurs, **il faut anticiper les besoins importants en investissement, notamment en faveur de la transition écologique**. Selon l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE), les collectivités territoriales doivent plus que doubler leurs investissements annuels en faveur du climat pour respecter les engagements de la France en matière de neutralité carbone.

Les principales recommandations du rapport en faveur de l'investissement du bloc communal :

- Réalimenter le fonds vert largement plébiscité par les collectivités territoriales en mettant l'accent sur les projets favorables à la transition écologique qui ne présentent pas une rentabilité financière élevée.
- Réintégrer dans l'assiette du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) les dépenses d'agencement et d'aménagement de terrains. Cette exclusion issue de la réforme portant automatisation du FCTVA freine certains investissements indispensables aux communes.
- Maintenir ou augmenter en 2024 l'effort consenti par le Gouvernement au bénéfice de la DGF du bloc communal en 2023 (+ 320 millions d'euros).
- Revoir la notion d'achèvement des travaux au sens fiscal, différente de celle de l'urbanisme, qui nuit à la prévision budgétaire et qui pourrait pénaliser les collectivités dans leur perception de la taxe d'aménagement.
- Neutraliser l'effet sur la DGF communale des attributions de compensation relatives aux transferts et détransferts de compétences aux communes par l'intercommunalité dont elles sont membres.
- Poursuivre le verdissement des dotations en élargissant la dotation de biodiversité aux séries environnementales et de protection des forêts, aux zones humides protégées et à tout indicateur valorisant le rôle de puits de carbone des communes.

2/ PETITES VILLES DE DEMAIN : UN PROGRAMME PLÉBISCITÉ QUI DOIT RÉUSSIR SA PHASE OPÉRATIONNELLE

➤ Malgré des situations différenciées, l'apport du programme à mi-parcours est salué par toutes les communes PVD

– Les déplacements effectués par les rapporteurs spéciaux ont permis de mesurer **la diversité des problématiques auxquelles sont confrontées les communes PVD** qui tracent des priorités d'investissement adaptées aux besoins de leur territoire avec toutefois une surreprésentation des questions liées à l'habitat. Les communes rurales représentent près de 75 % des plus des 1 600 territoires PVD.

– Les élus locaux ont largement plébiscité le programme PVD dont **30 % des engagements prévisionnels ont déjà été réalisés**. Les élus des territoires PVD relèvent de nombreux points positifs à mi-parcours :

- **Un soutien à l'ingénierie locale au cœur du programme**. Le chef de projet – financé à 75 % par l'État à travers l'ANCT, l'ANAH et la Banque des territoires – a un rôle essentiel dans la mise en place des investissements du territoire avec l'apport des managers de commerce et des volontaires territoriaux en administration (VTA). L'élaboration d'études spécifiques est un véritable apport.
- **La mise en place d'un véritable réseau de partage**, notamment entre chefs de projet, permettant aux communes PVD de s'enrichir mutuellement et de sortir d'un éventuel isolement. Les directions départementales du territoire (DDT) et les services préfectoraux jouent un rôle central dans ces échanges qui est salué par les élus locaux.
- **Le portage intercommunal permet à beaucoup de très petites villes de bénéficier du programme PVD à l'échelle du territoire**. Il évite par ailleurs la multiplication des démarches des communes, notamment dans la recherche de bureaux d'études, et essaime même au-delà du territoire PVD.
- **Une image de marque qui donne de la visibilité et de l'attractivité**, remplaçant de nombreuses initiatives locales préexistantes (Villages du futur, Reconquête des centres-villes et centres-bourgs...) **en apportant une vision d'ensemble cohérente**.
- **Le programme favorise les projets des territoires et associe la population, les acteurs économiques et les collectivités territoriales** (communes, intercommunalités, conseils départementaux).

➤ Alors que la phase opérationnelle du dispositif s'amorce, celui-ci ne doit pas décevoir les nombreuses attentes qu'il a suscitées

– **L'absence de financement dédié** a été largement soulevée comme la principale inquiétude autour du programme. Même si les communes PVD bénéficient d'une priorité dans l'octroi de

financements (notamment de DETR et de DSIL), elles craignent de ne pas pouvoir engager concrètement leur programme et les investissements qu’elles souhaitent mettre en œuvre.

– **En outre, l’absence de pluriannualité des financements octroyés aux communes PVD** suscite l’inquiétude de nombreux élus qui redoutent de ne pas pouvoir sécuriser leurs investissements.

– Par ailleurs, la priorité des financements aux communes PVD **fait craindre un délaissement des communes qui ne sont pas adhérentes au programme**. Elle soulève par ailleurs une difficulté entre le nécessaire renforcement de la fonction de centralité et la garantie des équilibres territoriaux.

– **Quelle perspective pour PVD après 2026 ?** Le succès du programme réside justement dans la mise sous tension dans un temps limité qui a permis des avancées rapides. Toutefois, il serait dommageable de perdre les ressources d’ingénierie locale apportées par PVD.

Les principales recommandations du rapport pour le programme PVD :

– Engager une forme de pluriannualité des financements dans le cadre du programme PVD afin d’assurer une meilleure visibilité dans la réalisation des investissements des communes.

– Renforcer l’appui en matière d’ingénierie en assurant un accompagnement dans le cadre du programme qui aille jusqu’à la phase d’avant-projet définitif (APD).

– Renforcer la visibilité et la compréhension des différents financeurs du programme (BdT, ANAH...) et des autres acteurs impliqués, à l’instar des établissements publics fonciers (EPF) qui sont parfois trop peu mobilisés.

– D’une manière générale, apporter un accompagnement dans les démarches administratives entourant le programme qui, par leur complexité, découragent les élus locaux et prennent beaucoup de temps aux chefs de projet. La demande d’attribution de fonds européens est, à titre d’exemple, particulièrement complexe pour les communes PVD.