



**CONCOURS EXTERNE et EXTERNE SPECIAL  
D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL**

**SESSION 2024**

**Une épreuve de finances publiques consistant  
en la rédaction de réponses synthétiques à des questions courtes  
pouvant être accompagnées de textes, graphiques ou  
tableaux statistiques à expliquer et commenter**

**EPREUVE N° 13**

**Durée : 3 h  
Coefficient : 2**

**Question n° 1 : (7 points)**

Quelles sont les perspectives et les modalités de financement possibles de la transition écologique, pour les collectivités locales ? Quels en sont les freins et les opportunités ?

*En vous appuyant sur le document n°1*

**Question n° 2 : (7 points)**

Quel impact l'évolution de la fiscalité locale et du cadre juridique et réglementaires vont-ils avoir sur les modèles de développement des territoires ?

*En vous appuyant sur le document n°2*

**Question n° 3 : (6 points)**

Budget vert : quels enjeux et quelle portée pour les collectivités à compter de 2024 ?

## DOCUMENTS JOINTS

<b>Document 1</b>	<b>Rapport Pisani-Ferry / Mahfouz : quels efforts financiers pour les collectivités ?</b> <i>Article La Gazette des Communes, Romain Gaspar , 26/05/2023 (Extraits et résumé)</i>  <b>Financement de la transition écologique : Bercy dialogue avec les élus locaux</b> <i>Article Localtis-Banque des territoires – Thomas Beurey - 24/05/2023</i> <i>Extraits et résumé</i>	<b>Page 3</b>
<b>Document 2</b>	<b>La baisse des impôts de production et des budgets publics locaux</b> <i>Article Horizons Publics - Clément Carbonnier -, 6/11/2022 (extraits et résumé)</i>  <b>Pourquoi la fiscalité locale est difficilement soluble dans le ZAN</b> <i>Article Gazette des Communes - Cédric Néau - 20/10/2023 (extraits et résumé)</i>  <b>Communication relative à l'autonomie financière et à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales à l'issue des réformes des finances locales</b> <i>Jean-René Cazeneuve, Commission des finances de l'Assemblée nationale, 27 juin 2023</i> Extrait du document (page 12) : part des recettes fiscales dans les recettes de fonctionnement des collectivités	<b>Page 5</b>

### **NOTA :**

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

## **Rapport Pisani-Ferry / Mahfouz : quels efforts financiers pour les collectivités ?**

*La Gazette des Communes 26/05/2023 (Extraits et résumé)*

Les rapporteurs évaluent à 66 milliards d'euros par an la hausse des investissements supplémentaires publics et privés nécessaires d'ici à 2030 (soit 2,3 points de PIB). Sur cette somme environ 34 milliards d'euros par an devront venir des pouvoirs publics. Or, seulement 8 milliards d'euros sont pour le moment budgétés selon eux. Dans le scénario optimal, les principaux postes d'investissements publics seraient dédiés pour 10 Mrds€ aux bâtiments publics et 14 Mrds€ à la rénovation des logements. Reste à savoir la part qui concernera directement les collectivités locales. Une étude de 2022 de l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) évaluait à 12 Mrds€ les investissements annuels que devront consentir les collectivités d'ici 2030, c'est-à-dire un doublement de leurs investissements en faveur de la transition écologique. Chiffre auquel il faudra ajouter 1,5 Mrds€ en fonctionnement.

Mais il faut maintenant s'accorder sur la méthode et les moyens. Les associations d'élus saluent la pérennisation du fonds vert, la promesse de non retour des contrats de Cahors, le lancement d'une réflexion sur la fiscalité verte dans l'agenda territorial et le vote d'une loi sur le tiers financement, mais elles appellent à un soutien plus important de l'Etat et veulent de la visibilité sur leurs finances.

Le rapport Pisani-Ferry - Mahfouz évoque le redéploiement des dépenses brunes vers des dépenses vertes, mais il précise que « l'on connaît bien les obstacles politiques pour faire ce genre d'actions ». Il favorise par conséquent deux autres voies : l'endettement et les prélèvements obligatoires.

Bruno Le Maire a déjà adressé une fin de non recevoir sur une hausse de la fiscalité exceptionnelle, et temporaire pour les 10% les plus riches, afin de financer la transition écologique. Et sur l'endettement, on le sait fébrile. Il craint l'épée de Damoclès de la notation de la France. Mais « les collectivités partagent la conclusion qui aboutit à dire qu'il ne sert à rien de retarder les efforts au nom de la maîtrise de la dette publique. Et elles sont d'accord sur le principe pour faire du redéploiement dans les dépenses mais cela risque de ne pas suffire », (Franck Claeys, France Urbaine). Les associations d'élus demandent plutôt une préservation de leur autofinancement avec des ressources pluriannualisées, fongibles et des aides sur le fonctionnement plutôt qu'uniquement sur l'investissement. « Pour transformer ce potentiel en coup d'accélérateur, on a besoin de visibilité sur l'autofinancement. L'épargne brute peut être extrêmement volatile et donc fortement modifier notre capacité de désendettement d'une année sur l'autre ».

Pour Intercommunalités de France, « il faut arriver à une contractualisation fine à l'échelle locale. Il faut s'appuyer sur les projets de territoires, les Plans pluriannuels d'investissement (PPI), les contrats de plan État-Région (CPER) et les contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Mais il manque un volet financier à ces derniers ». Une loi de programmation financière dédiée aux collectivités fait aussi partie des options sur la table pour leur permettre de se projeter.

Mais avant cela, il va falloir clarifier la participation des collectivités au redressement des comptes publics car pour le moment, elles font face à des injonctions contradictoires. D'un côté elles doivent baisser leur endettement en pourcentage du PIB, selon les prévisions de la loi de programmation des finances publiques qui reviendra en juillet au parlement en réduisant la dette publique locale d'ici 2027 de 9,4 % à 7,4 % du PIB. De l'autre, elles sont incitées à fortement augmenter leurs investissements verts et leur endettement.

## Financement de la transition écologique : Bercy dialogue avec les élus locaux

*banquedesterritoires.fr 24 mai 2023 Thomas Beurey - Extraits et résumé*

*Le financement de la transition écologique était, ce 23 mai, à l'ordre du jour d'une réunion entre Bercy et les élus locaux. Parmi les leviers de financement abordés : l'abandon des dépenses consacrées aux énergies fossiles et l'endettement "vert".*

Bercy a présenté des données sur la situation des collectivités que des propositions. Ils ont ainsi tablé sur une progression continue de l'investissement public local jusqu'en 2025. Lors de la dernière 2/4 année pleine du mandat municipal, les dépenses des collectivités locales dans ce domaine atteindraient, selon eux, le record de 75 milliards d'euros (en euros courants). Ils se montrent donc plutôt optimistes sur l'évolution de l'investissement local à moyen terme. D'après les simulations de Bercy, les collectivités dépenseraient en moyenne environ 56 milliards d'euros en euros constants, chaque année, durant le mandat actuel. Soit environ 7 milliards d'euros de plus que la dépense moyenne (en euros constants) constatée sur la période du précédent mandat municipal (2014-2020). Bercy anticiperait donc une accélération des investissements verts des collectivités, afin de répondre à des objectifs climatiques fixés pour 2030 "qui appellent des efforts importants dans tous les secteurs", comme le souligne le ministère dans le document présenté aux élus locaux.

La mise en place d'un budget vert, comme l'a déjà fait l'État, permet d'"identifier" ce type de dépenses. Le gouvernement verrait d'un bon œil une accélération de la mise en œuvre de budgets verts dans le secteur public local. Pour cela, il propose la création d'"un cadre méthodologique commun" à l'État et aux collectivités défini de manière "concertée", "inspiré" du budget vert de l'État.

Emprunter davantage ? pour Bercy, le regain de santé des collectivités et l'offre abondante de crédits qui leur est proposée leur permettent e recourir davantage à l'emprunt dans les années à venir, pour financer la transition écologique et énergétique. Pour autant, Bercy a rappelé que le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027 définit une trajectoire de désendettement pour les administrations publiques locales – la dette locale devant passer de 9,1% du PIB en 2023 à 7,4% du PIB en 2027.

En matière d'emprunt, les débats ont tourné aussi autour du besoin d'identification des investissements verts, exprimé de manière croissante par les investisseurs et les autorités de régulation. Un mouvement qui pousse en faveur d'une "logique de financement de projet », à rebours du principe de non fléchage des recettes.

Pour financer la transition verte, il faut surtout que les subventions de l'État dédiées à l'investissement soient "au rendez-vous", insiste Villes de France. Les dotations – telles que la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à 4/4 l'investissement local (DSIL) – présentent un réel "effet de levier" au bénéfice de l'investissement local, souligne l'association.

## **La baisse des impôts de production et des budgets publics locaux**

*Par Clément Carbonnier, Horizons Publics, 6/11/2022 (extraits et résumé)*

Le projet de loi de finances pour 2023 continue la suppression progressive de la CVAE qui est actuellement un prélèvement obligatoire sur les entreprises finançant les budgets publics locaux. Les « impôts de production » sont présentés comme particulièrement néfastes à l'activité économique et sont pour cela particulièrement ciblés par les réformes récentes. Pour autant ils constituent une part importante des ressources des collectivités locales.

**Que sont les impôts de production ?** Il s'agit d'une large gamme d'impôts, selon trois grandes familles de facteurs de production : les équipements, le travail et l'immobilier (ou le foncier). En ce qui concerne l'immobilier et le foncier, deux principales taxes sont concernées : la cotisation foncière des entreprises (CFE) impose l'utilisation de foncier et d'immobilier par les entreprises, et correspond directement à l'imposition de ce facteur de production. Ses recettes ont chuté à 5,7 milliards d'euros en 2021, soit 2,3% des ressources des collectivités locales, du fait de la réforme divisant par deux l'assiette de cette cotisation pour les locaux industriels. La taxe foncière (TF) finance les collectivités locales à hauteur de 35,5 milliards d'euros en 2021 soit 14% des ressources. Enfin, les taxes sur le chiffre d'affaires et la valeur ajoutée, dont la CVAE qui n'est pas vraiment un impôt de production. Elle est issue de la réforme de la taxe professionnelle en 2010. L'objectif de la réforme était de passer d'un impôt de production (sur les équipements) à un impôt sur la valeur produite.

Du point de vue des collectivités locales, la CVAE a rapporté de l'ordre de 15 milliards d'euros en 2019 et 2020 (soit 6,2% des ressources) avant de chuter à 7,5 milliards d'euros en 2021 (soit moins de 3,0% des ressources) du fait de la division par deux du taux dans le cadre de la loi de finances pour 2021 (suppression totale en 2027, LDF 2024) Une telle suppression diminuera la part des ressources fiscales propres des collectivités locales mais ne modifierait pas réellement leur pouvoir de taux car elles n'en disposaient pas sur cet impôt.

## **Pourquoi la fiscalité locale est difficilement soluble dans le ZAN**

*Gazette des Communes - Cédric Néau - 20/10/2023 (extraits et résumé)*

*La fiscalité locale n'est pas taillée pour faciliter le zéro artificialisation nette des sols. Mais en adaptant les outils financiers et fiscaux qui restent encore à la main des acteurs locaux, la mission n'est pas impossible.*

### **90 % des recettes fiscales issues des bases foncières**

Le ZAN met la pression sur tous les postes financiers, aussi bien sur la section d'investissement que sur le fonctionnement, et particulièrement sur les recettes fiscales. 90 % de celles-ci sont en effet issues des taxes dépendantes des bases foncières : « Le lien entre la fiscalité, l'aménagement, le foncier, le logement est incontournable, cite Françoise Navarre, docteure ingénieure en aménagement et urbanisme, mais il est aussi inconfortable. » A priori, la fiscalité foncière est « un impôt de stock et n'est pas très sensible aux impératifs d'artificialisation ou de densification ». Elle est même plutôt dynamique ces dernières années : + 3,2 % en 2023 après + 4,8 % en 2022. Mais cette dynamique est portée principalement par un effet base plutôt que par un effet taux : la revalorisation des bases portée par l'inflation a été particulièrement importante cette année et devrait l'être aussi l'an prochain : + 7,1 % en 2023 et 3,9 % prévus [dans le PDF 2024].

Or c'est justement cette augmentation uniforme qui amplifie les disparités entre collectivités : « Certains territoires sont touchés par la décroissance des bases issues d'une déprise, contrairement à d'autres où il existe des possibilités d'élévation majeure avec des stratégies de croissance des bases par la construction de logements ou d'activités productives : il existe donc des risques de concurrence entre les différentes occupations possibles du sol ». [...] Pourtant la sobriété foncière peut certes générer des dépenses pour les collectivités mais elle évite aussi des coûts, de fonctionnement, de développement, dans les extensions urbaines et les périphéries.

L'échéance du ZAN a au moins un mérite : alors que la plupart des élus communaux se montraient réticents à tout document commun, émerge peu à peu l'idée d'un projet de territoire. Pour le sénateur de la Haute-Garonne, il n'y a pas le choix : « Si un territoire ne veut pas faire de PLUI, de pacte fiscal ou de projet de territoire, il n'aura qu'à s'en prendre à lui-même au moment de l'application du ZAN », tacle-t-il.

Certains élus préfèrent imaginer d'autres solutions afin de mettre leur stratégie financière et fiscale en comptabilité avec le ZAN. Outils de mutualisation et d'ingénierie, SPL ou SEM.

Le bricolage, l'innovation locale ne répondront toutefois pas à tous les enjeux financiers et fiscaux du ZAN : « Il faut engager un travail de simplification, d'actualisation des valeurs cadastrales et de répartition de la fiscalité entre communes et intercos selon des critères comme la densité ou en modulant le poids fiscal entre ménages et entreprises, par exemple », projette Françoise Navarre.

Des marges de manœuvre existent également en redistribuant, par exemple, les recettes fiscales en fonction des objectifs du ZAN comme la majoration de la taxe d'aménagement ou sur les surfaces commerciales. Les acteurs publics peuvent également miser sur la fiscalité incitative ou dissuasive comme le versement pour sous-densité, créé en 2010 mais supprimé en 2021 par manque de rendement, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires ou vacants.

## Communication relative à l'autonomie financière et à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales à l'issue des réformes des finances locales

Jean-René Cazeneuve, Commission des finances d'assemblée nationale, 27 juin 2023

En 2021, les collectivités ont perçu (1) 246,5 milliards d'euros de recettes de fonctionnement (dont 64 % de recettes fiscales pour 157 milliards d'euros) et 25 milliards d'euros de recettes d'investissement hors emprunts.

**TAUX D'AUTONOMIE FISCALE (2021)**

	Bloc communal	Départements	Régions	Ensemble CT
<b>Ressources locales relevant de l'autonomie fiscale (1)</b>	<b>61 650</b>	<b>15 102</b>	<b>3 590</b>	<b>80 342</b>
<b>Ensemble des ressources locales (fonctionnement et investissement hors emprunts) (2)</b>	<b>172 219</b>	<b>69 345</b>	<b>36 604</b>	<b>272 268</b>
<b>Taux d'autonomie fiscale (1) / (2) * 100)</b>	<b>35,8%</b>	<b>21,8%</b>	<b>9,8%</b>	<b>29,5%</b>

Source : commission des finances.