

## Rédaction, en finances publiques, de réponses synthétiques à des questions courtes

### Question n° 1 : Faut-il s'inquiéter de la part croissante prise par les subventions de projets dans les ressources des collectivités territoriales ? (7 points)

Dans Le Président d'Henri Verneuil, Jean Gabin s'étonne de l'habitude bien française que de donner du pouvoir aux gens et de leur contester le droit d'en user. Ce constat pourrait paraître s'appliquer aux ressources propres des collectivités locales, dont le pouvoir fiscal a diminué au profit de transferts de ressources et d'impôts nationaux, complétés de subventions de projets. Ces subventions de projets sont les dotations conditionnées à leur finalité (le projet) et qui ne peuvent être utilisées autrement. Si leur part dans les recettes des collectivités reste relative, elle croît, notamment en raison des objectifs propres aux bailleurs (Union européenne, France, grandes collectivités) et des besoins de financement de certains projets autrement que par l'emprunt.

Dès lors, les subventions de projets sont-elles à même de menacer la libre administration et l'autonomie financière des collectivités territoriales ?

Permettant de flécher et massifier les crédits dans un contexte de raréfaction des ressources (I.A), les subventions de projets tiennent une part relative mais croissante des ressources des collectivités locales (I.B). Face au risque d'entrave des principes de libre-administration et d'autonomie financière des collectivités (II.A), il convient de privilégier les dotations et de rationaliser les chefs de filât (II.B).

#### I) Les subventions de projets prennent une part croissante des ressources des collectivités dans un but de fléchage et massification des fonds.

- A. Les subventions de projets permettent de flécher et massifier les crédits dans un but précis.

Principal bailleur des collectivités, l'État affronte un contexte de contrainte budgétaire (procédure de déficit engagée par l'Union européenne en mai 2024, dette publique de 110% du PIB en 2023).

Dès lors, l'utilisation du principe de la subvention de projets pour allouer les ressources aux collectivités lui permet de s'assurer de la destination des fonds, sous le contrôle de la DDFiP. Outre le fléchage du financement, le principe de subventionnement permet également de rassembler plusieurs bailleurs publics autour de projets trop coûteux pour une seule collectivité. C'est par exemple le cas des nouvelles lignes de transport.

Ce principe est utilisé par l'État et a connu un regain depuis le Plan de relance France Relance. Il peut également concerner le Fonds Vert (et les Territoires d'Industrie). Les financements de l'ANCT sont principalement fléchés autour de deux dispositifs (Action Cœur de Ville et Petite Villes de Demain). Si les financements sont généralement en investissement, il existe également des cofinancements en fonctionnement tels que les médiateurs numériques, ou les managers de commerce cofinancés par la Banque des Territoires. Enfin, ces subventions peuvent répondre à une logique de règlement d'intervention, ou appel à projets, ou bien de partenariats locaux (généralement le cas pour les investissements d'infrastructures).

S'il est privilégié par l'État, il est également très utilisé par les collectivités, que ce soit auprès des acteurs locaux et associatifs, ou des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), qui voient une recrudescence du fléchage des crédits pédagogiques des collectivités à des critères locaux ou écologiques. Surtout, il est employé entre strates de collectivités. Si les EPCI privilégient les fonds de concours avec les

communes, les départements distribuent de nombreuses subventions d'investissements au bloc local, ainsi que les régions, sous conditions.

- B. Les subventions de projets demeurent une part relative mais croissante des ressources des collectivités.

En 2023, les ressources transférées de l'État sont passées de 36% à 50,1% des ressources des collectivités (Cour des comptes, 2023). Parmi ces ressources transférées figurent les appels à projet et subventions fléchées de l'État.

Si les collectivités représentent 56 Mds € d'investissement public en 2023, soit 42% des investissements (selon la nouvelle norme en la matière), ce solde net diminue à 53 Mds € en prenant en compte les subventions étatiques (13 Mds €) et les transferts entre collectivités (10 Mds €). De même, si avant solde net, le bloc communal représente 75% de la FBCF locale, les départements 17% et les régions 8%, cette part évolue respectivement à 61%, 21%, et 18% après subventions des collectivités locales prises en compte. Enfin, les financements de l'Union européenne via les fonds structurels représentent un apport financier aux projets locaux croissant.

Un mouvement de souplesse et d'accompagnement a néanmoins été mis en œuvre par l'État, avec la déconcentration au niveau des préfets des décisions de subventions d'investissement de la DSIL et par le renforcement des moyens d'aide à l'ingénierie territoriale de l'ANCT.

II) Les risques que posent ces subventions aux principes de libre-administration et d'autonomie financière des collectivités doivent mener à privilégier les dotations non fléchées et à rationaliser le chef de filât.

- A. La pratique des subventions de projets pose des risques quant aux principes constitutionnels et conventionnels de libre-administration et d'autonomie financière.

Défendus à l'article 72 de la Constitution, les principes de libre-administration et d'autonomie financière des collectivités sont également inscrits dans la Charte de l'autonomie locale de 1985 ratifiée en 2007 par la France.

Or, en mars 2024, le congrès des pouvoirs locaux du Conseil de l'Europe a constaté une réduction de l'autonomie fiscale et donc financière des collectivités françaises, et regretté le risque que par la généralisation du recours aux appels à projets. Si l'autonomie fiscale telle que définie par la loi d'août 2004 n'est pas menacée selon le Conseil constitutionnel (DC, 2019, LFI 2020), la pratique des appels à projets tend en effet à ce que l'État mette en place une quasi-délégation de crédits auprès de collectivités qui deviendraient des délégataires ou prestataires ou démembrements.

Par ailleurs, un risque d'inégalité se pose entre collectivités, notamment pour celles dépourvues de ressources en ingénierie, face à la rigidité de certains règlements d'intervention ou dans l'accès à l'information. La Cour des comptes regrettait ainsi dans un rapport sur l'ANCT de 2023 que les ressources d'accompagnement des petites communes en ingénierie ne soient pas plus connues.

- B. Dès lors, il convient de réduire la part des subventions fléchées tout en rationalisant le cadre de chef de filât.

Sur les subventions d'investissement, l'IGF (octobre 2023) préconise de rationaliser et de déconditionnaliser les dotations avec une part pour services écosystémiques et une part relative au potentiel financier des collectivités.

Néanmoins, une réduction des subventions fléchées implique une clarification du chef de filât telle que le propose le rapport Ravignon (mai 2024), afin notamment d'organiser les co-financements et d'accompagner en ingénierie les petites communes.

**Question n° 2 : Quelles perspectives pour la fiscalité économique locale ? (7 points)**

« Premier contribuable local » (Cour des comptes, 1991), l'État a souhaité clarifier et diminuer la fiscalité locale économique directe dans un souci premier de réindustrialisation et de compétitivité. Au sein de la fiscalité locale qui regroupe les impôts directs sur les ménages (TH, TP, TFNB et TFPB) et les entreprises (CET, IFER, TASCOM), ainsi que d'autres taxes (pylônes, DMTO, octroi de mer etc) et de la fiscalité transférée (TICPE, TSCA, taxe sur la valeur ajoutée), la fiscalité économique recoupe des impôts directs et indirects dont la base est l'activité économique des entreprises.

Face au mouvement de suppression des impôts de production, est-il possible de territorialiser la fiscalité économique ?

A la suite du mouvement de clarification des impôts économiques locaux (I.A), les collectivités ont vu leurs recettes d'impôts de production chuter (I.B). Face au changement de structure de la fiscalité économique locale (II.A), une nouvelle territorialisation est possible (II.B).

I) Le législateur a fait le choix de réduire les impôts de production, grevant la fiscalité économique directe locale.

A. Si la fiscalité économique était historiquement une recette locale importante, le législateur a fait le choix de réduire les impôts de production.

La taxe professionnelle était historiquement une des « 4 vieilles », recette territorialisée importante pour le bloc local. Néanmoins, dès 1982, l'État décide des allègements de la part salaire de la TP. En 2010, il rationalise avec l'institution d'une contribution économique territoriale (CET) partagée entre une contribution foncière des entreprises (CFE) et une contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), tout en maintenant la compensation des dégrèvements passés.

Par comparaison avec les pays européens voisins, dont l'Allemagne, le CAE (2018) note une part prépondérante et trop importante des impôts de production. Un mouvement a donc été initié en 2017 avec la baisse de la CVAE entre 2017 et 2027 (chute de 13 Mds à 6 Mds entre 2017 et 2023, selon une note du député Cazeneuve d'avril 2024). Par ailleurs, la CFE a été réduite de moitié pour les entreprises industrielles, ainsi que la TFPB industrielle.

B. Cette évolution a induit une chute de la fiscalité locale directe des entreprises.

Entre 2017 et 2023, le député Cazeneuve note une baisse de 13 % de la fiscalité sur les entreprises grâce à la baisse progressive des impôts de production. La baisse des taux de la CVAE, la TFPB et la CFE est en effet partiellement compensée par l'augmentation des bases de ces impôts et d'autres impôts (IFER, TASCOM, TFPB sur les entreprises).

Pour les collectivités locales, la baisse a été intégralement compensée par une fraction dynamique de TVA. Seul le bloc local est aujourd'hui bénéficiaire des impôts directs économiques.

Néanmoins, la structure de la fiscalité locale a évolué, la fiscalité sur les entreprises passant de 31 % en 2020 à 20 % en 2021. La fiscalité économique aurait ainsi reculé de 32% en un an pour les collectivités (Cour des comptes, 2022) en considérant que la TVA repose sur la consommation des ménages.

II) Si les collectivités disposent encore d'une fiscalité économique résiduelle, une territorialisation de la fiscalité économique nationale est possible.

A. Si les impôts de production semblent voués à disparaître, les collectivités disposent d'outils fiscaux incitatifs.

A terme, pour résorber l'écart de 8 points de l'imposition des entreprises par rapport à l'Allemagne (Rexecode 2023) et favoriser la réindustrialisation, les impôts de production traditionnels (CET) pourraient être supprimés. Le gouvernement pourrait retarder la suppression de la CVAE d'ici 2027 en raison du contexte budgétaire défavorable, mais confirme l'objectif.

Les collectivités détiennent encore des pouvoirs de taux sur certains impôts économiques, comme la TASCOM, l'IFER, les cartes grises ou la taxe pylônes. Si ceux-ci demeurent modestes au regard des 4 vieilles, ils sont dynamiques. De même, le versement mobilité au profit des autorités organisatrices des mobilités (AOM, instaurées par la loi LOM de 2019) pourrait être augmenté pour financer le besoin important de nouveaux investissements notamment en Ile-de-France (30Mds d'euros d'ici 2035). En outre-mer, l'octroi de mer constitue également une ressource pour les départements et régions.

B. Une territorialisation des impôts économiques semble néanmoins souhaitable.

La dé-territorialisation de la fiscalité économique et sa compensation par une fiscalité transférées (TVA, TICPE, TSCA) rend les bénéficiaires fiscaux directs des collectivités décorrélés de leur action locale pour le développement économique. Il constitue également un enjeu d'autonomie financière.

Il pourrait donc être possible de territorialiser certains impôts économiques nationaux. Si les départements n'ont pas une compétence économique majeure, les régions sont cheffes de file en la matière. La Cour des comptes (2021) propose de leur attribuer une part territorialisée de l'impôt sur les sociétés (par exemple en fonction des emplois sur place) afin de récompenser leurs actions de développement économique.

### **Question n° 3 : Un budget vert : pour quoi faire ? (6 points)**

Depuis le rapport Stern (2006) fondé sur de nombreux rapports du GIEC, le coût de l'inaction climatique a été chiffré entre 5 et 20 % du PIB d'ici 2050, contre un surcoût de 1 % d'investissement. Le rapport Pisani – Mahfouz (2023) confirme le besoin d'investissement notamment public selon le rapport Stern. En effet, les pouvoirs publics ont trois fonctions économiques principales (Musgrave), l'allocation, la stabilisation et la redistribution, essentielles pour mener la transition écologique. Afin de pouvoir piloter et savoir si l'action publique est « verte », les budgets verts sont un outil d'aide à la décision intéressant. Ils permettent de caractériser chacune des lignes budgétaires selon qu'elles contribuent à réduire les émissions de gaz à effet de serre ou à favoriser la biodiversité et la protection des ressources naturelles.

Dès lors, le budget vert permet-il de faire participer efficacement les collectivités locales à la transition écologique ?

En raison du poids important des collectivités locales dans la transition écologique (I.A), le budget vert est un outil de pilotage et d'arbitrage intéressant (I.B).

Néanmoins, face au process lourd qu'il implique (II.A), des moyens d'accompagnement des collectivités sont nécessaires (II.B).

I ) Acteur écologique majeur, les collectivités locales ont un intérêt à mettre en place un budget vert.

A. Le rôle budgétaire des collectivités est important pour la transition verte.

Les collectivités représentent 40 % de l'investissement public matériel et immatériel. 38 % de leurs investissements sont des équipements, 45 % est destiné à du bâtimentaire. Leur poids est donc important dans la transition écologique. Le rapport Pisani chiffre à 12 Mds d'euros annuels les besoins en investissements verts des collectivités.

Par ailleurs, les collectivités gèrent ou font gérer des services publics et des services de réseaux essentiels à la transition écologique : eau, assainissement, déchets, restauration collective, transports, etc. Leur effet de levier peut être important, comme la loi Egalim (2020) l'a compris en fixant des objectifs de 20 % de bio et 50 % de produits labellisés dans la restauration scolaire.

B. Face aux investissements et dépenses à arbitrer, le budget vert est un outil de pilotage intéressant.

Le budget permet de catégoriser les différentes dépenses ou lignes budgétaires selon 4 catégories :

- Neutre (masse salariale)
- Jaune (la ligne mêle des dépenses incertaines d'un point de vue écologique)
- Vert (les dépenses sont vertes)
- Brun (les dépenses concourent à la crise écologique)

Ainsi, il permet de classer les dépenses et de calculer la part du budget qui concourt à la transition et la part du budget qu'il s'agit de verdir ou de réduire. S'il est communiqué dès le ROB, le budget vert constitue donc une aide à la décision pour les élus.

Il permet également de sensibiliser les services. Il permet enfin d'informer les citoyens. Dans une note de 2023, le CAE note que les citoyens soutiennent d'autant plus la fiscalité écologique qu'ils en voient l'affectation (comme par exemple la TICPE). Le budget vert concourt donc au consentement à l'impôt.

II) Le process lourd engendré par l'élaboration et le suivi du budget vert nécessite un accompagnement des collectivités.

A. L'élaboration et le suivi du budget vert peuvent engendrer un process fastidieux.

La budgétisation verte repose sur une taxonomie verte (que l'Union européenne a proposé en 2020), non figée et dont la traduction doit encore se déployer pour les activités locales. Elle peut donc consister en une analyse écologique des lignes budgétaires techniques d'un point de vue écologique. Pour rendre l'outil réellement opérant, les services nécessitent donc l'accompagnement d'agents. Généralement, cette budgétisation est portée par la direction des finances ou la direction de la transition écologique quand elle existe, en lien avec des cabinets de conseil comme I4CE, ce qui implique un coût.

Pour une meilleure efficacité, la critérisation des lignes intervient lors de l'élaboration du budget par les services, dès juin. L'intérêt du budget vert réside dans son suivi pluriannuel afin de comparer la part et l'évolution des dépenses vertes et brunes.

Enfin, face au coût d'entrée important de la classification, une approche itérative et améliorative est conseillée, afin de mettre en marche les services progressivement.

- B. Face à l'investissement qu'il constitue, le budget vert nécessite un accompagnement en ingénierie.

Si les grandes collectivités locales peuvent le mettre en œuvre, les petites communes manquent généralement de ressources en ingénierie. De ce point de vue, il est souhaitable de renforcer l'accompagnement technique, soit par l'ANCT, soit par des régions au titre de la compétence de la transition écologique.

Il serait également souhaitable, à terme, de faire du budget vert un outil de péréquation et d'incitation, en conditionnant les dotations de l'État à une part de l'effort écologique de la collectivité.

Attention néanmoins, le budget vert donne une valeur financière et non écologique aux actions de la collectivité, et n'interdit pas une analyse territoriale des besoins.