

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

Question n° 1 : 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 ? (7 points)

Le projet de loi de finances pour 2024 a ouvert la possibilité pour les collectivités d'identifier au sein d'une annexe à leur budget la fraction de leur dette consacrée au financement de la transition écologique. Cette « dette verte » a pour objectif de faciliter les voies de financement par l'emprunt des collectivités.

Par leurs compétences en termes de transports ou encore de soutien aux entreprises ou de services publics locaux, les collectivités locales ont vocation à assurer une part importante du financement de la transition écologique. Elles disposent pour cela de différentes ressources que sont les impôts locaux, les dotations de l'État et l'emprunt (réservé aux dépenses d'investissement).

Ces dépenses ont vocation à augmenter en raison du « mur d'investissement » auquel l'État et les collectivités font face pour financer la transition (Rapport-Pisani/Mahfouz, 2023). Toutefois, la suppression d'impôts locaux (tels que la taxe d'habitation), la faible hausse des dotations de l'État (+ 230 M en 2024) et le fort niveau d'endettement de l'État limite les perspectives de hausse des financements et apparaissent comme des freins face aux opportunités que les collectivités pourraient trouver à la transition en termes de croissance.

Dès lors, les modalités de financements de la transition écologique à disposition des collectivités seront-ils suffisants pour en assurer la réussite et en tirer une opportunité en terme de croissance ?

Assurant les deux tiers de l'investissement public, les collectivités devront assurer une part croissante du financement de la transition et disposent pour cela de ressources parfois insuffisantes et mal calibrées (I). Face à ces freins et pour tirer bénéfice de la transition, le législateur a proposé de nouveaux outils de financement qui demeurent toutefois insuffisants et nécessiteront des approfondissements (II).

Les collectivités assurent 59% des investissements publics et devront assurer une part croissante du financement de la transition (I.A).

En tant que financeur majeur de l'investissement public, les collectivités assurent des dépenses d'investissement pour la transition à hauteur de 6 Mds d'euros par an. Le montant devra toutefois doubler pour atteindre 12 Mds par an (rapport I4CE, 2022). Ces dépenses serviront selon l'institut à assurer la décarbonation des transports par un accroissement de l'offre de transports en commun (compétence des EPCI et des régions pour les réseaux TER). Elles devront ainsi concourir au financement de futurs réseaux de RER métropolitains. Leurs dépenses devront également permettre la rénovation thermique

de leurs bâtiments. Les dépenses de fonctionnement qui seront allouées à la transition devraient également augmenter (+ 1,5 Mds selon I4CE) en raison notamment des mesures d'adaptation au changement climatique telle que la hausse des dépenses de climatisation.

Afin de faire face à la hausse des dépenses nécessaires au financement de la transition, les collectivités disposent de modalités de financement parfois insuffisantes (I.B).

Les trois principaux leviers du financement de la transition pour les collectivités seront la fiscalité locale, les dotations de l'État et l'emprunt pour le volet investissement. Ces trois modes de financement semblent présenter des lacunes.

La fiscalité locale repose majoritairement sur la valeur locative cadastrale (VLC) des terrains (c'est notamment le cadre des taxes foncières dont le rendement était de 36 Mds en 2022, de la TEOM). Or, ces impôts pourraient inciter certaines collectivités à artificialiser plus de sols (dans le respect de l'objectif du ZAN) limitant ainsi le succès de la transition écologique et la désartificialisation des sols.

Les dotations de l'État manquent de prévisibilité. Or, les dépenses d'investissement inscrites au Plan pluriannuel d'investissement nécessitent une vision de long terme.

L'emprunt est limité par la règle d'or des budgets locaux obligeant les collectivités à couvrir leur remboursement par la section de fonctionnement. Cela limite les possibilités d'emprunt pour le financement de la transition.

Face à ces freins, le législateur a aménagé de nouvelles sources de financement qui demeurent toutefois insuffisantes pour permettre aux collectivités de tirer opportunité de la transition (II.A).

Sur le volet des dotations, la DGF et les autres PSR et missions ont été complétées par le fonds vert depuis 2023. Abondé pour 2023 à hauteur de 2 Mds d'euros, il a été revalorisé à hauteur de 2,5 Mds pour 2024. Il permet au préfet de région d'attribuer des financements pour la transition à des collectivités après des appels à projets. Son montant demeure toutefois trop faible pour permettre aux collectivités d'engager une croissance verte tirant opportunité de la transition.

Le législateur a également proposé de nouveaux outils permettant aux collectivités d'assurer le financement de la transition. C'est le cas de la généralisation des budgets verts pour les collectivités de plus de 3 500 habitants ou de la dette verte proposée en PLF 2024. Ces outils de gestion n'ouvrent toutefois pas la possibilité de modifier les règles relatives au remboursement des emprunts verts.

Afin de permettre aux collectivités de réaliser la transition et d'en fixer une opportunité en termes de croissance, leurs dotations devront être augmentées et stabilisées et leur capacité d'emprunt élargie (II.B).

Le financement de la transition nécessite une programmation pluriannuelle des investissements. Pour cela, l'État pourrait proposer par la voie d'une loi de programmation

des finances publiques locales un calendrier précis des hausses de dotation comme le propose le rapport Woerth de 2024.

L'emprunt par les collectivités devra également être facilité. Pour cela, les collectivités devront faire face à des taux d'emprunt encore élevés malgré une première baisse des taux directeurs par la BCE en 2024. Afin de limiter les taux, l'agence France locale pourrait développer des obligations vertes sur le modèle des OAT vertes de l'AFT.

Le financement de la transition écologique par les collectivités devra augmenter. Pour cela, ses modalités de financement devront être améliorées.

Question n° 2 : Quel impact l'évolution de la fiscalité locale et du cadre juridique et réglementaire vont-ils avoir sur les modèles de développement des territoires ? (7 points)

Dans son rapport consacré à l'articulation entre l'objectif de zéro artificialisation nette et la fiscalité locale, le CPO fait état d'effets contrastés entre les territoires de la mise en place de cette limitation. En effet, alors que certaines communes (littorales et péri-urbaines notamment) ont un modèle de développement reposant sur l'artificialisation des sols permettant d'augmenter les ressources fiscales, d'autres communes, déjà très artificialisées ne subiront que moins de contraintes.

Les récentes évolutions règlementaires et législatives ont conduit à des transformations majeures pouvant avoir une incidence sur les modèles de développement des territoires. Ainsi, le recentrement de la fiscalité locale sur le bloc communal limite l'utilisation du levier fiscal comme outil de développement par les départements et régions. L'objectif de ZAN engage quant à lui les collectivités dans une démarche de rationalisation de leur emprise spatiale et de leur développement territorial.

Dès lors, comment les collectivités peuvent-elles tirer bénéfice des évolutions récentes afin d'adapter leurs modèles de développement des territoires ?

La fiscalité locale et les mesures applicables aux collectivités ont fait l'objet de récentes transformations qui auront des effets majeurs sur les modèles de développement des territoires (I). Afin de ne pas limiter les capacités de développement local au service de la transition et de la réduction des inégalités territoriales, l'État devra permettre aux collectivités d'adapter certaines règles et elles devront entamer une réflexion sur l'articulation ZAN-fiscalité locale (II).

La fiscalité locale et les mesures applicables aux collectivités ont fait l'objet de récentes transformations (I. A).

La fiscalité locale a été largement réformée depuis 2010. Les impôts de production ont été diminués avec la suppression de la taxe professionnelle en PLF 2010 remplacé par la CET puis la suppression de la CVAE en PLF 2023. Les impôts à destination

des ménages ont également été réformés et recentrés sur le seul bloc communal avec la suppression de la taxe d'habitation sur plusieurs tranches entre le PLF 2018 et le PLF 2021 (exonération pour les 80% des ménages les moins aisés puis suppression pour 20% des ménages restants).

Les normes applicables en matière environnementale ont également été renforcées par la loi Climat et résilience de 2021. Celle-ci a notamment prévu un objectif de zéro artificialisation nette en 2050 limitant les capacités de développement des territoires et octroyant à la région la compétence pour délimiter les terrains pouvant être artificialisés par le biais du SRADDET, la loi met également en place des zones à faibles émissions de mobilité (ZFE-m).

Ces transformations auront des effets majeurs en terme de modèle de développement des territoires (I.B).

Les réformes de la fiscalité locale limitent les capacités d'action des départements et des régions en matière de développement économique. Les régions ne pourront ainsi plus associer leur politique d'aide aux entreprises (la région étant cheffe de file du développement économique territorial depuis la loi Maptam de 2014) à leurs taux de fiscalité économique.

Les évolutions réglementaires et législatives en matière environnementale pourraient également avoir des effets conséquents sur le développement des territoires. Ceux-ci devront intégrer une forte composante liée à la transition écologique notamment dans les documents de planification de l'occupation des sols (PLU(i) et SCOT). Les ZFE-m pourraient également limiter les perspectives de développement des territoires péri-urbains selon France Urbaine (2022). En effet, les habitants des zones péri-urbaines sont plus dépendants de la voiture et les interdictions de circulation pourraient limiter les nouvelles installations de résidents. Du point de vue des finances locales, des conséquences sur les recettes fiscales pourraient être significatives.

Ces réformes récentes pourraient ainsi limiter les leviers de développement territorial et les capacités de résorption des inégalités territoriales (II.A).

Le développement territorial nécessitera un investissement massif au service de la transition écologique estimé à 12 Mds supplémentaires par ou pour les collectivités (I4CE, 2022). Toutefois, la diminution des ratios d'autonomie fiscale (29,5% pour l'ensemble des collectivités en 2023 selon la Commission des finances de l'Assemblée nationale) limite les leviers d'investissement des collectivités. En effet, les dotations de l'État et la fiscalité transférée en remplacement des impôts locaux supprimés n'est que difficilement prévisible. Ainsi, les départements dont le financement repose en partie sur les DMTO ont connu une forte dégradation de leur situation financière en 2022-23 (pré-rapport de l'OFGL, 2024) remettant en cause des projets d'investissement au service du développement local.

Ces réformes pourraient également limiter les capacités de rééquilibrage territorial. En effet, certaines communes rurales faisant face à une baisse de leur population ont proposé des modèles de développement territorial reposant sur la viabilisation de nouveaux terrains et leur vente pour un euro du mètre carré assurant des recettes fiscales durables.

Sans préjudice pour les objectifs de transition, l'État doit permettre l'adaptation de certaines règles afin de favoriser le développement territorial et proposer une ingénierie fiscale aux collectivités (II.B).

Certains territoires pourraient bénéficier de dérogations leur permettant d'artificialiser des sols. Pour cela, un système de terrains à répartir entre les communes a été proposé. Il pourra faire l'objet d'un renforcement localisé notamment dans les territoires ruraux.

Afin d'accompagner les transformations en matière de fiscalité locale, l'État pourrait proposer une ingénierie au service des communes et EPCI. L'objectif serait de leur permettre d'adapter leur modèle de développement local aux nouvelles contraintes du ZAN. Les régions pourraient également en bénéficier dans le cadre de leur compétence économique.

Les évolutions récentes en matière de fiscalité locale et des normes applicables aux collectivités a profondément transformé leurs stratégies de développement territorial. Afin de ne pas limiter le rééquilibrage territorial, l'État devra accompagner certaines collectivités.

Question n° 3 : Budget vert : quels enjeux et quelle portée pour les collectivités à compter de 2024 ? (6 points)

Le projet de loi de finances pour 2024 prévoit la généralisation des budgets verts pour l'ensemble des collectivités de plus de 3 500 habitants.

Ce document non contraignant vise à classer l'ensemble des dépenses des collectivités selon leur impact sur l'environnement en différentes catégories. Il existe déjà pour le budget de l'État et fait l'objet d'une annexe au PLF. Les enjeux associés au budget vert des collectivités sont doubles : leur faire intégrer les aspects environnementaux dans leur procédure budgétaire et leur permettre l'accès à des financements moins onéreux par l'emprunt. Toutefois, l'absence d'objectifs annuels de baisse des dépenses brunes limite la portée de ces budgets verts qui sont dépourvus de tout caractère contraignant.

Ainsi, la généralisation des budgets verts pour les collectivités permettra-t-elle de contribuer efficacement à la transition écologique ?

Le budget vert des collectivités repose sur une méthode de classement des dépenses déjà développée par certaines d'entre-elles et dont la généralisation devrait accroître la portée (I). Toutefois, son caractère non contraignant limite son efficacité et devra donner lieu à une conduite du changement afin d'orienter sensiblement les décisions budgétaires locales et les capacités d'emprunts (II).

Le budget vert repose sur une méthode de classement des dépenses et vise la diminution des dépenses brunes (I.A).

Le budget vert des collectivités tel que prévu par la loi de finances pour 2024 est une annexe portée au budget. A partir des dépenses constatées en compte administratif ou en CFU, les collectivités cotent l'ensemble selon une nomenclature. Celle-ci est conçue à partir de la taxonomie européenne et repose sur une distinction dépenses vertes, neutres, brunes et inclassables. Un arrêté encadre leur format.

L'objectif de ces documents est de pousser les collectivités à diminuer leurs dépenses mauvaises pour l'environnement ou à ne pas les augmenter (cet objectif n'a pas été atteint par le budget vert de l'État puisque les dépenses brunes ont augmenté entre 2021 et 2022 en raison du bouclier tarifaire sur la TICPE).

Déjà expérimenté par certaines collectivités, la généralisation du budget vert devrait en accroître la portée (I.B).

Les premiers budgets verts ont été développés de manière volontaire par les collectivités à partir de 2019. Ils ont permis aux collectivités de développer une meilleure connaissance de l'impact de leurs décisions budgétaires sur le modèle d'une comptabilité analytique verte. Les résultats ont toutefois été contrastés puisque certaines collectivités n'ont pas intégré à leur procédure budgétaire les résultats du budget vert de l'année N-1 (selon la Caisse des dépôts, 2023).

La généralisation du budget vert pour le PLF 2024 devrait toutefois en accroître la portée. Deux avantages doivent alors être signalés : l'uniformisation des nomenclatures mobilisées permettant un niveau élevé de qualité du document ; et la possibilité de faire des comparaisons entre les dépenses des collectivités de même catégorie (cela pourrait générer des enjeux réputationnels favorables à la transition).

Toutefois, le caractère non contraignant des budgets verts locaux et les difficultés de cotation pourraient en limiter leur portée au service de la transition. (II.A).

Les budgets verts locaux (comme nationaux) ne sont pas associés à des trajectoires de réduction contraignants des dépenses brunes. Cela limite la portée de ces documents. Ainsi, les collectivités ne peuvent tirer profit des budgets verts que si elles intègrent le processus de cotation à leur procédure budgétaire. Les services financiers devront, en effet, anticiper la cotation des dépenses dans les arbitrages qu'ils soumettent au chef de l'exécutif puis à l'assemblée délibérante (OCDE, Transition des collectivités, 2023).

Par ailleurs, le faible nombre de dépenses cotées pourrait être une limite supplémentaire à la portée des budgets verts (en raison de l'impossibilité technique d'évaluer la portée des dépenses). Ainsi, les dépenses de personnel ne seront vraisemblablement pas cotées.

Afin de maximiser son efficacité pour la transition écologique, la généralisation des budgets verts locaux à compter de 2024 devra s'accompagner d'une transformation des procédures budgétaires locales (II.B).

Les budgets locaux devront être construits en tenant compte de la cotation en N+1 de la dépense. Pour cela, les collectivités auront un besoin en ingénierie financière et technique. L'État pourrait à ce titre proposer par le biais des DDFIP des ressources et une expertise en matière de conduite du changement.

La mobilisation adéquate des budgets verts par les collectivités pourrait alors leur permettre de bénéficier de conditions d'emprunt plus favorables. En effet, une articulation entre dette verte (autorisée depuis le PLF 2024 à être présentée en annexe du budget) et budget vert pourrait offrir des marges de négociation supplémentaires aux collectivités auprès de banques.

Le budget vert des collectivités verra sa portée considérablement renforcée à partir de 2024 en raison de sa généralisation. Toutefois, celle-ci nécessitera une adaptation de la procédure budgétaire afin de produire des effets importants en matière de transition écologique.