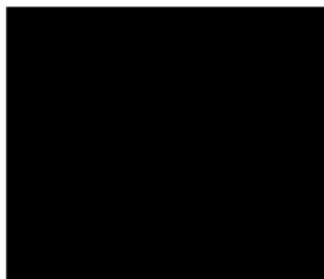


Concours externe d'administrateur territorial

cadmex finances publiques (13) (Épreuve commune/épreuves écrites)



Note de délibération : 12.75 / 20

Note de correction : 12.75 / 20

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
cadmex finances publiques (13) (Épreuve commune/épreuves éc...	12.5	13	/ 20

Correction 1 :

Appréciation : Copie homogène. Bonne appréhension des différents sujets.

Correction 2 :

Appréciation : 3 : bonne présentation de l'outil, de ses enjeux, de ses limites 1 : bonne compréhension du sujet et de ses enjeux. Présentation équilibrée. Manque d'éléments sur financements internes. 2 : sujet bien compris, présentation équilibrée des enjeux.

Harmonisation :

Appréciation :

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen : Concours d'administrateur territorial - externe

Epreuve : redaction en finances publiques

Session : 2024

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

Question n°3 : Sujet vert : quels enjeux et quelle portée pour les collectivités à compter de 2024 ?

La loi de finances pour 2024 a rendu obligatoire la réalisation annuelle d'un budget vert pour les collectivités territoriales de plus de 3500 habitants. Le budget vert désigne un document en annexe du budget primitif, destiné à identifier les effets des dépenses des collectivités sur l'environnement selon des critères prédéfinis. Au regard du poids des collectivités dans l'investissement public (58 %) et de leur rôle dans la transition écologique, le budget vert est un outil d'information sur les efforts réalisés, et de décision pour réorienter les dépenses vers la durabilité.

Ainsi, comment faire du budget vert un outil effectif d'information et de décision pour les collectivités territoriales, dans le but d'assurer la transition écologique ?

Le budget vert est un outil désormais répandu qui présente de nombreux atouts pour améliorer l'information et la décision budgétaire en faveur de la transition (I). Cependant, afin d'en faire un outil efficace pour les collectivités, son déploiement doit respecter certains critères de réussite (II).

*

Le budget vert est un outil d'information et de décision sur la dépense publique, déployé sur recommandation de l'OCDE (IA).

Une budgétisation verte a été adoptée dans 6 pays européens, dont la France et l'Italie, à différents échelons de décision [Etat, collectivités], depuis 2018, sur recommandation de l'OCDE.

... / 10.

En France, le budget vert a d'abord été expérimenté en annexe au projet de loi de finances, ou le périmètre des comptes de l'Etat. La classification des dépenses se fait selon une méthodologie conçue par l'IGF et le GEPAD, en trois niveaux de cotation (favorable, neutre, défavorable). Dans le PLF pour 2024, 7% des dépenses de l'Etat étaient favorables à la transition écologique ou à l'environnement.

Le système de cotation prend en compte les critères, parmi lesquels l'atténuation ou l'adaptation au changement climatique, la gestion de l'eau, des déchets, ou la pollution de l'air.

Le déploiement du budget vert dans les collectivités territoriales par la LF pour 2024 est une opportunité (IB).

La mise en place du budget vert favorise l'information de l'assemblée délibérante et du public sur l'impact des dépenses de la collectivité sur l'environnement. Elle structure le débat sur le sujet de la transition écologique.

Il s'agit également d'une opportunité pour améliorer l'éclairement des décisions budgétaires. L'investissement nécessaire des collectivités pour atteindre les objectifs de transition écologique pour 2030 s'élevant à plus de 12 milliards d'euros par an (146, 2022), le budget vert doit permettre d'identifier les projets à soutenir en priorité.

*

La mise en place du budget vert dans les collectivités est néanmoins un enjeu organisationnel complexe (IIA).

Afin d'être en mesure de clamer l'impact des dépenses, une expertise des équipes est nécessaire. Cela suppose donc de former efficacement les équipes des services financiers, mais aussi une coopération approfondie entre ces derniers et les services en charge du

déploiement des politiques publiques, qui engagent les dépenses en question.

L'exécutif, en charge de la réalisation du budget, doit pouvoir saisir l'opportunité que constitue le budget vert pour favoriser la transition écologique de la collectivité, et porter ce chantier politiquement.

Enfin, l'enjeu du déploiement du budget vert est d'en faire un réel outil d'information transparente et d'aide à la décision. Or, les expérimentations de budget vert présentent des résultats parfois mitigés. Ainsi, 92% des dépenses du budget vert de l'Etat sont neutres ou non cotées^(non), 55% pour le budget de la ville de Paris. Dès lors, la méthodologie de réalisation du budget vert est essentielle pour parvenir à mieux catégoriser chacun des postes de dépense.

Le déploiement du budget vert dans les collectivités doit donc être accompagné et faire l'objet de partages de bonnes pratiques (TB).

La mise en place du budget vert doit être correctement accompagnée. La montée en compétence des équipes est un facteur structurant et l'effort de collaboration entre services doit être appuyé par la direction générale des services. L'appui sur des interlocuteurs externes, acteurs publics ou chambres régionales des comptes, pourrait être pertinent pour participer à l'élaboration du budget vert ou à sa certification (CRC Ile-de-France, 2022, La politique environnementale de Paris).

Par ailleurs, une méthodologie pourrait être élaborée et partagée au niveau national afin de faciliter l'harmonie des budgets verts, de disposer d'éléments de comparaison et de partager des bonnes pratiques de mise en œuvre (IGF, 2023, L'investissement des collectivités territoriales).

A

En somme, le budget vert devient un outil incontournable d'information et de décision sur l'impact des dépenses en matière environnementale. Pour les collectivités, il présente de nombreux atouts, malgré une mise en place demandant des moyens financiers et humains certains. Afin d'en faire un outil efficace, ce déploiement doit être accompagné, coordonné, et son utilisation appropriée par les élus.

Question n° 2: 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?

Le coût nécessaire pour que la France atteigne ses objectifs de transition écologique a été estimé à 66 milliards d'euros par an d'ici 2030, dont 34 milliards d'euros pour les acteurs publics (Rapport Pisani-Ferry et Nahfouz, 2023).

Pour les collectivités locales, cela signifie environ 12 milliards d'euros d'investissements supplémentaires par an (14CE, 2022). Or, dans le contexte de sortie de crise sanitaire et d'inflation, les collectivités font face à des difficultés de financement plus importantes. La transition écologique, visant à diminuer la consommation énergétique fossile et à diminuer les émissions de gaz à effet de serre, est un enjeu indispensable pour les pouvoirs publics, au regard des rapports scientifiques et des engagements pris sur le sujet, parmi lesquels l'Accord de Paris (2015).

Dès lors, comment les collectivités locales peuvent-elles renforcer les financements en faveur de la transition écologique?

En tant que 1^{er} investisseur public, les collectivités territoriales ont un rôle important dans le financement de la transition écologique, menacé par les crises récentes (I). Toutefois, de nouvelles opportunités de financement se sont développées et doivent être poursuivies pour atteindre les objectifs fixés (II).

✱

Les collectivités territoriales ont un rôle important dans la transition écologique, du fait de leur rôle d'investisseur, leur patrimoine et leurs compétences (I).

Les collectivités territoriales sont le 1^{er} investisseur public (58% de l'investissement public), pour un montant annuel de 56 milliards d'euros (16F, 2023, l'investissement des collectivités territoriales). Ainsi, l'orientation de leur investissement vers les dépenses vertes constitue un levier important de transition.

En outre, les collectivités possèdent un patrimoine important et en constante augmentation (+3,4% en 25 ans). Elles sont propriétaires de bâtiments publics, de portions de voirie, mais aussi de logements, qui constituent un patrimoine susceptible d'être un levier de décarbonation, notamment par la rénovation du bâti.

Enfin, les collectivités disposent de compétences dans des domaines 4. / 10.

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen : Concours d'administration territoriale - externe

Epreuve : Rédaction en finances publiques

Session : 2024

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

liés à la transition énergétique, notamment la région pour le développement durable, le département en matière de voirie, les EPCI dans le cadre du SRADDET et des transports urbains, ainsi que les communes pour le logement social et l'urbanisme.

Néanmoins, les capacités de financement ont été récemment réduites pour les collectivités territoriales (IB).

Le déficit des administrations publiques locales est en hausse en 2023, à -9,9 milliards d'euros. Il est notamment porté par la hausse des prix de l'énergie et l'augmentation de la charge de la dette dans le contexte de remontée des taux. Or, la transition écologique demande une hausse des investissements de 12 milliards d'euros et une hausse de 1,5 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement ^{par an} (15 CE, 2022). Ainsi, la situation financière des collectivités pourrait ne pas être en mesure de financer ces nouvelles dépenses.

De plus, la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 demande un effort de réduction de la dette aux collectivités locales de 9,1% du PIB en 2023 à 7,4% du PIB en 2027, et fixe un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement à ne pas dépasser.

Ainsi, les collectivités sont prises en étau entre une demande publique pour qu'elles augmentent leurs investissements dans la transition et en même temps qu'elles réduisent leur dette, dans un contexte financier peu favorable.

*

Toutefois, des opportunités de financement de la transition écologique se sont récemment développées pour les collectivités (IIA).

5 / 10

la création du Fonds vert en est un premier instrument. Mis en place jusqu'en 2027, il vise à financer des projets de transition écologique. Il est mis en œuvre grâce à la plateforme aides-territoires, qui permet aux collectivités de consulter toutes les aides dont elles pourraient bénéficier pour réaliser un projet.

Aussi, la contractualisation avec l'Etat via les CPER et RTE notamment a permis de développer la visibilité des collectivités sur d'éventuels financements.

Les dotations traditionnelles d'investissement (DSIL, DTER) et fonds européens ^(FEDER) constituent également des opportunités de financement de la transition.

Enfin, les ressources ordinaires des collectivités y contribuent.

D'autres perspectives existent pour renforcer le financement de la transition écologique par les collectivités territoriales (ITB).

En premier lieu, une rationalisation des financements pourrait améliorer la visibilité des collectivités. Le rapport Rougnon (2024) propose par exemple d'unifier les dotations d'investissement en une dotation unique modulable.

En second lieu, les relations entre l'Etat et les collectivités sur leur financement pourraient être améliorées. Le rapport Woerth (2024) propose le vote d'une loi sur le financement des collectivités territoriales et d'une loi d'orientation dédiée. L'IGF (2023) propose également de favoriser la prévisibilité et la lisibilité des financements par une meilleure contractualisation des moyens alloués, notamment en matière de transition écologique.

Enfin, le budget vert constitue une opportunité de mieux orienter les décisions d'investissement en faveur de la transition. Rendu obligatoire pour les collectivités de plus de 3 500 habitants par la loi de finances pour 2024, la réalisation d'une méthodologie commune permettrait de mieux orienter les financements à prioriser et de disposer de données d'analyse et de comparaison.

→

Ainsi, afin de renforcer la capacité de financement des collectivités territoriales dans la transition écologique, il est nécessaire de renforcer la prévisibilité des ressources. Il est également important d'offrir un cadre plus clair des relations financières entre l'Etat et les collectivités, pour garantir une coopération de confiance et atteindre les objectifs fixés.

Question 2 : Quel impact l'évolution de la fiscalité locale et du cadre juridique et réglementaires vont-ils avoir sur les modèles de développement des territoires ?

Lors du vote du projet de loi de finances pour 2024, la suppression progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a été rééchelonnée pour une extinction en 2027.

La suppression de cet impôt local s'inscrit dans un contexte de réformes successives de la fiscalité locale depuis 2010, marqué par une diminution du pouvoir de taux des collectivités locales. En parallèle, des contraintes réglementaires dues à l'effort de transition écologique et de protection de la biodiversité ont été mises en place.

Or, ces deux mouvements ont des implications sur la capacité des collectivités à favoriser le développement de leur territoire, c'est-à-dire maintenir un dynamisme économique, proposer des services publics et disposer d'une dynamique démographique positive.

Ainsi, comment les collectivités territoriales sont-elles impactées par les évolutions fiscales et légales récentes et comment peuvent-elles, malgré cela, œuvrer au développement de leur territoire ?

Si les évolutions récentes ont un impact certain sur les ressources des collectivités (I), les risques de conséquences négatives peuvent être résolus par des outils horizontaux et verticaux (II).

*

La réforme fiscale et la mise en place de l'objectif de zéro artificialisation nette sont des changements majeurs pour les collectivités (IA).

Les réformes fiscales successives depuis 2010, notamment la suppression de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et de la CFE ont impacté sur les collectivités. Elles visent à diminuer les impôts de production pour favoriser l'activité économique, et à augmenter le pouvoir d'achat des ménages par la TH. En parallèle, la réforme des valeurs cadastrales se déploie, des locaux professionnels à l'ensemble des propriétés, à un rythme mesuré du fait de la difficulté de la tâche.

La mesure de zéro artificialisation nette ^(ZAN), votée au sein de la loi climat et résilience (2021), vise quant à elle à limiter l'extension des zones urbaines sur la nature et à favoriser la biodiversité.

Ces mesures ont un impact important sur les collectivités territoriales (IB).

La fiscalité locale se concentre sur le foncier plutôt que sur l'activité économique, par exemple. Ainsi, le foncier représente 90% des recettes fiscales, appuyé sur les valeurs cadastrales de référence. Or, la mise en place du ZAN pose une limite au stock de foncier disponible au sein des collectivités. Cela contraint la fiscalité locale.

Ainsi, le rapport de Jean - René Lézénne ⁽²⁰²³⁾ met en avant la baisse progressive d'autonomie fiscale des collectivités locales du fait des réformes de la fiscalité.

*

L'impact des réformes sur la capacité de développement des territoires par les collectivités est cependant mixte (IA).

D'une part, le risque de diminution des ressources financières fiscales du fait de la limite au développement foncier est présent. Ainsi, la faible autonomie fiscale des collectivités peut les contraindre dans l'obtention de ressources plus importantes. De plus, dans les zones où le foncier est en forte tension, notamment les métropoles et leurs agglomérations, il existe un risque de concurrence d'occupation entre les activités économiques ou le logement, par exemple. L'activité économique pourrait être favorisée par les pouvoirs

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen : Concours d'administration territoriale - externe

Epreuve : Finances publiques

Session : 2024

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

publics, dans l'objectif d'une plus grande rentabilité fiscale, accentuant alors la crise actuelle du logement.

Mais d'autre part, la ré-artificialisation met en force la capacité d'aménagement du territoire des collectivités. Plutôt que s'étendent les zones commerciales ou industrielles en périphérie des villes et que se vident les centres-villes, le ZAN peut permettre de revitaliser certains quartiers, et notamment les friches. De plus, les déplacements urbains pourraient être facilités, avec davantage de répartition homogène des activités et lieux de vie dans l'espace public.

Les modèles de développement des territoires doivent donc changer de paradigme pour s'adapter aux évolutions en cours (IIB).

Il s'agit d'abord d'opérer un travail de recension du foncier local, de son état et de son utilisation, afin de repérer les vides disponibles. Aussi, les collectivités doivent faire preuve de proactivité pour réhabiliter le foncier disponible, en pouvant bénéficier de l'accompagnement de l'Etat, et notamment de l'ANCT concernant les friches.

Afin de s'adapter aux évolutions de la fiscalité, les collectivités peuvent trouver des leviers de financement dans l'utilisation de leur patrimoine, souvent mal connu et peu utilisé (étude du CEREMA, 2023).

Enfin, pour s'adapter à ces évolutions, les collectivités doivent pouvoir s'appuyer sur les représentants de l'Etat, sous-préfets et préfets, interlocuteurs de choix pour disposer de conseils et mise en relation avec des experts en ingénierie de projets, notamment le CEREMA et l'ADENE, ainsi que l'ANCT.

NE RIEN Ecrire DANS CE CADRE

*

En conclusion, l'évolution de la fiscalité locale et du cadre juridique et réglementaire va nécessairement impacter les modèles de développement des territoires. L'évolution des ressources fiscales va orienter vers la recherche de nouvelles opportunités de financement, tandis que le ZAN contraint les collectivités à mettre en valeur et réhabiliter le foncier existant plutôt qu'à s'étendre en périphérie.

Concours externe d'administrateur territorial

cadmex finances publiques (13) (Épreuve commune/épreuves écrites)

Note de délibération : 12.5 / 20

Note de correction : 12.5 / 20

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
cadmex finances publiques (13) (Épreuve commune/epreuves éc...	12	13	/ 20

Correction 1 :

Appréciation : Une copie très prometteuse avec les réponses aux questions n°1 et n° 2 : toutefois, pour la question n°1, le propos est trop articulé autour des concours de l'Etat (quid de l'autofinancement? de la réorientation des dépenses?) mais il y a des éléments concluants. la réponse à a question n° 2 est assez complète avec des insuffisances de développement parfois (ZAN). Sur la question n°3, la réponse n'est pas assez factuelle : en quoi consiste l'obligation? Quel est le principe de la classification? Cette dernière réponse est plus décevante.

Correction 2 :

Appréciation : Une copie qui traite de manière générale les trois sujets et utilise de manière pertinente les données du dossier et le socle de connaissances fondamentales. Les développements sont parfois longs et apportent peu de problématisation et de vision des enjeux stratégiques pour les collectivités.

Harmonisation :

Appréciation :

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen : ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

Epreuve : RÉDACTION EN FINANCES PUBLIQUES Session : EXTERNE 2024

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

Question 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 ?

L'annonce, au début de l'année 2024, d'une diminution du Fonds vert de 400 millions d'euros par le ministre de l'Économie Bruno Le Maire, a suscité une certaine inquiétude chez les collectivités locales, à qui ce fonds est destiné, quant à la stabilité des financements dont elles bénéficient pour investir dans la transition écologique.

Cette décision, consécutive à la réévaluation du taux de croissance dans la loi de finances pour 2024 à 1%, est prise dans un contexte de besoin croissant d'investissement dans la transition écologique. Le rapport Pisani-Ferry - Nahfouz évalue à 66 milliards d'euros par an la hausse des investissements publics et privés nécessaires d'ici à 2030, soit 2,3 points de PIB. Face à ce "mur d'investissement", les collectivités locales apparaissent comme des acteurs majeurs, en raison du patrimoine immobilier dont elles disposent, mais également parce que leurs compétences sont les premières concernées par la transition écologique, que l'on pense à la voirie ou aux transports, par exemple.

Dans cette perspective, les collectivités locales disposent de moyens croissants et diversifiés,

mais les incertitudes sur la pérennité de ces financements, dans un contexte de contraintes budgétaires, posent la question du caractère suffisant, à terme, des modalités actuelles.

Les collectivités locales sont au premier plan dans le financement de la transition écologique et disposent à ce titre de moyens variés et croissants (I). Toutefois, leurs insuffisances et les contraintes auxquelles sont soumises les collectivités plaident pour une planification plus efficace de la transition écologique (II).

Les collectivités locales sont les premiers investisseurs publics en matière de transition écologique et leur rôle est appelé à croître, ce qui justifie une augmentation des moyens à leur disposition (IA).

Les collectivités locales contribuent à hauteur de 70% aux dépenses d'investissement public : en 2022, leurs dépenses d'investissement ont atteint 68,2 milliards d'euros, le plus haut niveau enregistré, et en hausse de 5,3% par rapport à 2019 (Cour des comptes, rapport sur les finances publiques locales, 2023), même si une partie de cette augmentation est imputable à l'effet-prix consécutif à l'inflation. Les dépenses de fonctionnement participent aussi, bien que de façon moins importante, à l'investissement dans la transition écologique, qui pourra d'ailleurs constituer une source d'économie à terme, en matière de consommation énergétique par exemple.

Leur contribution est amenée à augmenter dans

les années à venir : l'Institut de l'économie pour le climat évalue à 12 milliards d'euros annuels les investissements nécessaires d'ici 2030, soit le double de ce qui est déjà consacré à la transition écologique.

Pour répondre à ce besoin, les modalités de financement se sont diversifiées, mais elles présentent néanmoins le risque d'un manque de visibilité et demeurent encore insuffisantes (IB).

En plus de leurs recettes propres, les collectivités locales bénéficient traditionnellement de dotations d'investissements de la part de l'État, à travers la DETR (dotation d'équipement pour les territoires ruraux), les dotations de soutien à l'investissement pour les communes et les départements. De plus, le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est de plus en plus utilisé pour soutenir leur effort d'investissement : depuis 2016, les dépenses éligibles se sont élargies au cloud, notamment. Plus récemment, le plan France Relance lancé par le Gouvernement a permis une augmentation des dotations, souvent via des appels à projet. Un Fonds vert a été institué et porté à 2,5 milliards d'euros en 2023.

Néanmoins, la récente diminution de ce Fonds vert de 400 millions d'euros, dans le cadre de la stratégie de "rabet" opérée par le ministère de l'Économie, montre que ces financements sont peu stables. Cela engendre pour les collectivités locales un déficit de visibilité à long terme sur leurs financements. C'est dans ce contexte que la Cour des comptes, dans son rapport sur le financement des collectivités locales : scénarios d'évolution (2022), proposait de rassembler l'ensemble des dotations d'investissement en une seule, dont le montant serait calculé de manière prévisible et transparente.

Dans ce contexte, il apparaît d'autant plus important que des mécanismes de concertation et de gouvernance soient mis en place pour planifier et gérer les financements de la transition écologique.

Les modalités de financement actuelles sont peu lisibles et plaident pour une contractualisation entre les collectivités locales pour pallier les frans attachés à ces incertitudes (IIA).

Une contractualisation non contraignante mais visant à apporter aux collectivités davantage de visibilité et une vision à l'échelle du territoire serait opportune. Dans son rapport sur la perspective des finances locales de 2023, la Cour des comptes relève que les dispositifs de contractualisation sont trop nombreux et conduisent à un éclatement de l'action publique.

Recentrer ces dispositifs sur les contrats les plus structurants, les projets de territoire, les contrats de plan État-Région (CPER) et les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) permettrait d'en améliorer la lisibilité, à condition que ces derniers comportent des clauses chiffrées sur l'allocation des moyens à la transition écologique, lesquelles pourraient devenir contraignantes à terme.

À terme, un financement pérenne de la transition écologique supposera sans doute de faciliter le recours à l'endettement par les collectivités, mais également d'envisager une hausse des prélèvements obligatoire augmentant les concours financiers de l'État aux collectivités (IIB).

La situation financière des collectivités est plutôt saine en 2022, en particulier pour les communes qui disposent d'une capacité de désendettement moyenne de 5 ans. Dans son rapport sur les

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen : ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

Epreuve : RÉDACTION EN FINANCES PUBLIQUES Session : EXTERNE 2024

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

finances locales (2023), la Cour relèverait que les collectivités ont augmenté leur trésorerie, faisant preuve d'une prudence qu'elle estime nuire à leurs possibilités de financement. Dans ce cadre, il est possible d'envisager une hausse de l'endettement des collectivités, qui pourrait être fichée sur des investissements verts, héchage rendu possible par l'adoption désormais obligatoire d'un budget vert (loi de finances pour 2024).

Néanmoins, l'ampleur des investissements à consentir, de même que la nécessité de ne pas aggraver les inégalités territoriales face à l'investissement dans la transition écologique, justifient un prélevement exceptionnel sur le capital pour financer la transition écologique, lequel est défendu par les économistes comme Jean Pisani-Ferry.

Pour que les investissements dans la transition écologique soient efficaces et pérennes, il est essentiel que les collectivités disposent de financements prévisibles et d'une vision stratégique à l'échelle de chaque territoire.

Question 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 ?

Depuis les lois de décentralisation de 1982 et de 1983, enrichies en 2004 notamment, les collectivités locales disposent des compétences leur permettant de mener la politique d'aménagement et de développement de leur territoire. Ces compétences sont assises sur une autonomie financière, qui leur est reconnue par l'article 72-2 de la Constitution, et sur le principe de libre-administration par des conseils élus, garanti par l'article 72 de la Constitution.

Toutefois, l'État, finançant les collectivités locales à hauteur de plus de 50% de leurs recettes, conserve une marge de manœuvre importante en matière de financement, qui s'est accrue avec les réformes récentes de suppression de la taxe d'habitation (TH) par la loi de finances pour 2018 et de la cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) par la loi de finances pour 2021 puis pour 2023. De même, l'État reste prescripteur de normes pour les collectivités, ce qui contraint leurs marges de manœuvre financières et d'action dans leurs domaines de compétence respectifs. L'encadrement législatif et réglementaire croissant, justifié par des politiques publiques nationales en faveur notamment de la transition écologique, a un impact de plus en plus important sur l'action des collectivités, alors que leurs marges de manœuvres budgétaires sont réduites. Cette situation tend à modifier

les modèles de développement menés par les collectivités.

Mors que le lien fiscal entre les collectivités locales et leur territoire et contribuables s'est distendu, celles-ci sont de plus en plus contraintes sur le plan normatif en matière de développement du territoire (I). Les évolutions présentent le risque d'une augmentation des inégalités entre les territoires et d'une plus forte dépendance envers l'État, qui ne doivent pas porter atteinte à un développement adapté aux spécificités locales (II).

Les réformes de la fiscalité locale ont contribué à distendre le lien entre les collectivités locales et le contribuable local, et leur compensation et les dotations de l'État prennent insuffisamment en compte leurs caractéristiques socioéconomiques, ce qui ne permet pas de résorber les inégalités territoriales (IA).

Le contribuable national s'est aujourd'hui largement substitué au contribuable local, ce qui diminue le pouvoir de taux des collectivités et le lien entre les politiques menées sur leur territoire et leurs ressources. La suppression de la TH par la loi de finances pour 2018 pour 80% des contribuables et par la loi de finances pour 2022 des 20% restants, compensée par une part de TVA pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et par la part de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des départements aux communes, a restreint la figure du contribuable local au propriétaire, avec la taxe foncière, et au détenteur de capital, les collectivités bénéficiant des recettes des droits de mutation à titre gratuit et onéreux. En ce qui concerne les entreprises, celles-ci ont

ou le lien entre leur contribution et leur territoire d'implantation avec le plafonnement de la contribution économique territoriale (CET) et la suppression de la CVAE, bien que son taux était déterminé à l'échelle nationale, prévue pour 2027 par la loi de finances pour 2024. Elles restent néanmoins contributrices de la cotisation foncière (CFE) et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises en réseau pour les industries (IFER).

Les compensations de ces diminutions ou suppressions d'impôts locaux s'inscrivent dans le cadre de la participation de l'État au financement des collectivités, laquelle est marquée par la prévalence de compensation sur la base des niveaux historiques, en partie pour la dotation globale de fonctionnement, selon des coefficients correcteurs peu lisibles. Cette situation crée des inégalités entre territoires et ne permet pas d'adopter suffisamment les ressources attribuées à la situation socioéconomique de chaque collectivité. Il en résulte un certain découplage entre les ressources des collectivités et leur action sur leur territoire, ce qui rend difficile de définir des modèles de développement sur le long terme.

Ce développement est par ailleurs contraint par un cadre normatif de plus en plus important (IRB).

C'est notamment le cas des normes fixées en matière d'urbanisme et d'environnement. La loi dite « SRU » de 2000 fixe notamment des quotas de construction des logements sociaux en fonction de la taille des collectivités. Seules 40% les respectent aujourd'hui. Plus récemment, la loi Climat et résilience de 2021 met en place l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) d'ici 2050, ce qui contraint fortement

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen : ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

Epreuve : RÉDACTION EN FINANCES PUBLIQUES Session : EXTERNE 2024

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

les documents d'urbanisme des collectivités et leurs marges de manœuvre.

Ces contraintes, si elles répondent à des objectifs de politique publique légitimes, ont un impact sur le développement des territoires et présentent le risque d'accentuer certaines inégalités.

Ces évolutions creusent les inégalités entre les territoires et apparaissent parfois peu adaptées à la réalité locale (IIA).

La loi Climat et résilience est en particulier difficile à mettre en œuvre. Son objectif de réduire de moitié le foncier urbanisé entre 2011 et 2021 d'ici à 2031 a suscité de nombreuses réactions, puisqu'il pénalisait les collectivités ayant le moins construit, ce qui a justifié l'attribution d'un hectare à chaque collectivité. De plus, France Stratégie dans deux notes publiées en 2023 relatives à la mise en place du ZAN et à sa gestion par les régions, souligne les conflits qu'il crée entre différents objectifs de développement territorial : développement touristique, de l'agriculture ou commercial, vis-à-vis de l'objectif de protection de l'environnement. Cette note insiste sur le traitement différencié.

fait par les régions, qui ont pondéré différemment différents critères, de richesse ou de population par exemple, pour attribuer les différents quotas sur leur territoire. Cette solution a montré des inégalités entre les grandes collectivités et les plus petites, pénalisée par leur faible poids économique et politique.

Cette situation montre l'importance d'une planification contractualisée, qui peut être en partie portée par l'État pour garantir l'équilibre sur le territoire national (DRB).

Il importe que la concertation à l'origine des documents de planification soit davantage formalisée et institutionnalisée, et que l'État veille à ce que certains territoires ne soient pas pénalisés.

Cela ne pourra pas se faire sans une réforme des indicateurs - potentiels financiers et fiscaux - sur lesquels repose l'attribution des dotations. Le financement des collectivités doit être davantage territorialisé (Comptes des collectivités locales : scénarios d'évolution, 2022).

La diminution des marges de manœuvre des collectivités en matière de développement ne doit pas se faire au détriment d'une approche territoriale des enjeux, notamment en matière de transition écologique.

Question 3 : Budget vert : quels enjeux et quelle portée pour les collectivités à compter de 2024 ?

Le modèle du budget vert a été développé lors du Sommet "One planet" de 2017 et adopté par l'Union européenne et certains pays, dont la France, qui le met pour la première fois en place pour l'Etat lors du projet de loi de finances pour 2021, à travers une annexe détaillant l'impact environnemental du budget de l'Etat.

Si certaines collectivités s'en sont saisies rapidement, comme la Métropole de Nice, à travers des expérimentations, les collectivités de plus de 3500 habitants sont désormais tenues d'en avoir un, depuis l'article 151 du loi de finances pour 2024, qui généralise ce dispositif.

Se pose maintenant la question de son appropriation par les collectivités et par les citoyens.

Le budget vert permet de disposer d'une information consolidée en matière d'impact environnemental des dépenses et constitue en cela un outil d'aide à la décision (I). Néanmoins, sa portée semble pour l'instant limitée et va dépendre de la façon dont s'en saisissent les collectivités (II).

Le budget vert permet de classer les dépenses selon leur impact environnemental et d'orienter la décision publique (IA).

Le budget vert repose sur l'évaluation des dépenses, selon six critères pour le budget de l'Etat jusqu'à présent : limitation du réchauffement climatique, adaptation au

réchauffement climatique, lutte contre la pollution, eau, gestion des déchets et préservation de la biodiversité. Dans le projet de loi de finances pour 2024, 7% des dépenses de l'État sont cotées vertes.

Le budget vert s'inscrit dans une démarche de transparence et, à terme, de contrainte ou d'autocontrainte dans les dépenses.

Il permet de disposer d'une information consolidée, à même de responsabiliser les acteurs publics (IRP).

Non seulement les dépenses cotées seront disponibles pour les citoyens à l'échelle de la collectivité, mais la généralisation du budget vert permet également de consolider l'information au niveau national, pour disposer d'une meilleure visibilité sur la transition écologique.

Elle sera néanmoins effectif qu'une fois une méthodologie commune adoptée, les métropoles de Lille et de Strasbourg fonctionnant notamment avec seulement cinq critères.

Des incertitudes subsistent donc quant à la portée et l'efficacité du budget vert (IDA)

L'efficacité apparaît pour l'instant limitée : le projet de loi de finances pour 2024 de l'État comprend 74% de dépenses neutres et 16% de dépenses non cotées, ce qui semble insuffisant à établir une bonne visibilité.

D'autre part, le budget vert n'est pour l'instant pas contraignant en matière de pourcentages de dépenses vertes. Son utilité repose donc à ce stade sur la transparence et l'appropriation par les citoyens permettant de responsabiliser leurs élus.

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen : ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

Epreuve : FINANCES PUBLIQUES

Session : EXTERNE 2024

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

Il pourrait donc devenir partiellement contraignant à terme et définir des objectifs de dépenses verte (IDB).

Cela permettrait une portée plus importante et garantirait l'usage qui en est fait par les élus, jusqu'ici inégal.

Cela suppose néanmoins une transparence accrue et des comptes certifiés, pour en garantir la sincérité.

Le budget vert est porteur d'opportunités importantes en matière d'orientation de la décision publique, mais reste un outil, dont l'usage dépendra de sa véritable appropriation et visibilité.

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

[illegible]

Concours externe d'administrateur territorial

cadmex finances publiques (13) (Épreuve commune/épreuves écrites)

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Note de délibération : 13.25 / 20

Note de correction : 13.25 / 20

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
cadmex finances publiques (13) (Épreuve commune/epreuves éc...	12.5	14	/ 20

Correction 1 :

Appréciation : Copie homogène. L'ensemble des sujets ont été correctement appréhendés.

Correction 2 :

Appréciation : 1 : enjeux bien compris, réponse claire et bien argumentée 2 : le sujet est bien traité. Vrais efforts de réflexion sur les politiques de développement et les perspectives à venir. 3 : outil et réglementation connus. Réflexion sur les usages. Manque d'éléments internes / methodo plus poussés.

Harmonisation :

Appréciation :

Nom d'usage : [REDACTED]



Prénom(s) : [REDACTED]

Numéro
Inscription : [REDACTED]

Né(e) le : [REDACTED]

(Le numéro est celui qui figure sur la convocation ou la feuille d'émargement)

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen : Concours externe d'administrateur territorial

Epreuve : Rédaction en Finances Publiques

Session : 2024

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

Question n°1

Le décret d'annulations de crédits du 21 février 2024 a tempéré la hausse prévue des crédits du Fond Vert par la loi de finances 2024 (LFI 2024). 2,1 Md€ sont prévus au lieu de 2,4 Md€. Les modalités de financement des collectivités en faveur de la transition écologique sont donc contraintes.

La transition écologique renvoie aux dépenses d'atténuation et d'adaptation face au changement climatique. Les collectivités sont particulièrement concernées par le réchauffement et participent à la mise en œuvre des accords de Paris. Toutefois, leurs marges de manœuvre sont contraintes par leur capacité à mobiliser des ressources sur le plan interne et, sur le plan externe, par l'enjeu de renforcement des finances publiques (5,1% étant de déficit des administrations publiques - APU - en 2024). L'enjeu est donc de lever les freins au financement de la transition et de tirer parti des opportunités telles que le Fonds Vert.

Ainsi, comment renforcer le financement à la transition écologique en tenant compte des contraintes des finances locales ?

Les collectivités, victimes du réchauffement, doivent participer au financement de la transition, mais font face à des contraintes fortes (I). Alors que des opportunités ont été ouvertes récemment, les collectivités doivent renforcer leurs efforts (II).

↓

↓

↓

1.1.R.

Les collectivités sont concernées par le réchauffement climatique et doivent financer la transition (I-A).

La situation financière des collectivités est affectée à court, moyen et long terme par le réchauffement. Leur patrimoine physique est soumis aux aléas climatiques, ce qui les place dans l'impossibilité d'assurer leurs missions de service public, et affecterait leur richesse nette, du fait de la dépréciation des actifs. De plus, des pertes de recettes sont à prévoir, notamment avec la réduction de l'assiette des impôts indirects comme la TICPE et la TICFE.

Les collectivités participent aujourd'hui d'ores et déjà au financement de la transition écologique. L'UE l'évalue à environ 6 Mds € par an. Les efforts doivent augmenter pour respecter l'accord de Paris pour atteindre 12 Mds € en investissement et 4,5 Mds € à fonctionnement. Cette contribution doit permettre de porter l'effort total des APU à 2,3 points de PIB, soit environ 110 Mds € par an (Pisani-Ferry et Stahel, 2023). La rénovation thermique des bâtiments publics et des logements (environ 20 % des émissions) est un enjeu majeur des collectivités.

Cependant, les collectivités font face aux contraintes qui pèsent sur leurs finances et celles de l'Etat (I-B).

Les collectivités ne semblent pas en mesure d'absorber seules un doublement des efforts financiers. De plus, elles doivent participer à l'effort de redressement des comptes publics. La loi de programmation 2023-2024 des finances publiques (LFPF) prévoit une hausse des dépenses de fonctionnement nette des dépenses individuelles de solidarité de +1,3 % entre 2026-2027. En outre, la dette locale (186 Mds € d'encours en 2022) devra passer de 9,1 % à 9,4 % du PIB d'ici 2027.

Par ailleurs, les moyens de manœuvre des collectivités pour prélever de nouvelles ressources sont limités. Outre les limites au pouvoir de taux sur la fiscalité directe, il serait difficile d'appliquer une logique figeuviennne en augmentant la TICPE et / ou la TICFE. Le pouvoir de taux des régions et départements qui le perçoivent est en effet limité. Il faut ajouter à cela la volonté du gouvernement de stabiliser les prélèvements obligatoires.

✱

Il existe toute fois de nouvelles opportunités de financement, alors que la santé financière des collectivités est bonne (II-A).

Alors que nous évoluons dans le dernier kilomètre de l'atténuation de l'inflation, la santé financière des collectivités est bonne. Selon la Cour des Comptes (fascicule sur les finances locales n°1), l'épargne brute atteignait 43 Md€ en 2022, dont 25 Md€ pour les communes, 12 Md€ pour les départements et 6 Md€ pour les régions. De plus, la trésorerie semble abondante (60 Md€), signe d'une épargne de précaution. Alors que les intérêts de la dette sont faibles (3,5 Md€), cette situation incite à engager les investissements en faveur de la transition, dans les limites des contraintes sus-membrées.

En outre, l'Etat a mis des moyens à disposition des collectivités pour financer la transition. D'une part, le fond vert a été pérennisé, malgré le décret du 21 février 2024. Cette source de financement doit être exploitée. D'autre part, la « DSIL exceptionnelle » lancée pendant la crise énergétique a eu un effet levier important (4€ pour 1€ versé par l'Etat). Les collectivités doivent poursuivre leurs engagements dans les projets amorcés grâce à ces fonds.

Les collectivités et l'Etat doivent renforcer leurs efforts conjoints en faveur de la transition écologique (II-B).

D'abord, la mise en place des budgets votés par la LFI 2024 permettra d'identifier les dépenses « vertes »

et les arbitrer selon leur « coût-efficacité », c'est-à-dire en privilégiant celles dont le coût d'abattement est faible. L'objectif est que l'État et les collectivités disposent d'une taxonomie partagée par adjonction leurs efforts.

Ensuite, il peut être envisagé d'assouplir les dispositions de la LPPF 2023-2024 sur l'endettement. Cela permettant de ne pas tenir compte d'une dette utilisée pour financer la transition. Le rapport Cazeneuve de 2022 proposait une telle solution pour les collectivités.

Enfin, le fléchage des dotations de l'État pourrait être renforcé pour favoriser les investissements verts. Compte tenu du grand nombre de contrats existants, la Com des Comptes (Rapport annuel 2023) propose de faire des contrats plans État-Regions (LPER) et des Contrats de Relance et de Transition (CRTE) la partie de ces efforts. Le but serait de flécher les dotations d'investissement sur les actions identifiées par ces contrats. Le rapporteur spécial du programme n° 380, dont dépend le Fonds Vert, en proposant la fusion dans une dotation unique, afin de limiter les coûts administratifs induits.

★

★

★

En conclusion, face aux contraintes sur les finances locales et de l'État, les efforts financiers doivent être fléchés sur la transition écologique dans une logique de performance et d'efficacité.

Nom d'usage : [REDACTED]



Prénom(s) : [REDACTED]

Numéro
Inscription : [REDACTED]

Né(e) le : [REDACTED]

(Le numéro est celui qui figure sur la convocation ou la feuille d'émargement)

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen :

Concours externe d'administrateur territorial

Epreuve :

Simulations publiques

Session :

2024

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

Question 2

La mise en œuvre du Zéro Artificialisation Nette prévue par la loi Climat et Résilience va bouleverser le développement des territoires, dans le sens d'une obligation à la sobriété foncière.

Les modèles de développement des territoires sont largement marqués par l'extension urbaine et l'artificialisation des sols. Malgré une légère inflexion dans les milieux urbains denses où le renouvellement urbain est plus fréquent, la consommation foncière reste la règle. Elle l'est d'autant plus que la fiscalité des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) repose à 90 % sur des bases foncières. Economie devrait donc à augmenter les ressources de la commune. Or le ZAN vient bouleverser ce paradigme. La fiscalité paraît cependant inadaptée à sa mise en œuvre, d'autant plus que la réforme des paris de fiscalité depuis 2020 a renforcé sa dimension foncière.

Dès lors, comment adapter la fiscalité locale pour permettre un développement des territoires conforme aux ambitions fixées par le ZAN ?

La fiscalité locale, à la suite de sa récente réforme, semble peu adaptée à la mise en œuvre du ZAN (I). Alors que des outils existent pour renforcer la coopération entre les communes, la fiscalité doit être coordonnée à l'échelle des EPCI pour favoriser le ZAN (II).

La fiscalité locale a vu sa dimension foncière se renforcer, incitant à une concurrence entre les collectivités pour leur développement (I-A).

Les ressources des collectivités reposent à 90% sur des bases foncières. L'ancienne taxe d'habitation sur les résidences principales (TH), la cotisation foncière des entreprises (CFE, 5,95% en 2021) et les deux taxes foncières sur les propriétés bâties et non-bâties (TFPB et TFPNB) en sont l'illustration. Ainsi, plus un territoire est développé sur le plan urbain, plus il atteint de ressources. Les valeurs locatives sont en effet supérieures pour un terrain bâti. Les communes perçoivent également la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et une taxe d'aménagement (TA) sur les constructions neuves. Elles peuvent majorer cette dernière de 20% pour financer les équipements nécessaires à l'extension urbaine.

La réforme des parties de fiscalité a renforcé ce modèle. Les communes, qui délivrent les permis de construire (PC) et d'aménager (PA), voient désormais l'essentiel de leur pouvoir de taux résider dans la taxe foncière (35% du total), et la CFE. Ces taux respectifs sont élevés en moyenne : 38% (voire 58% pour la TFPNB) et 26% environ. Les communes sont d'autant plus incitées à construire des zones d'habitation que la CFE est peu rémunératrice. En, le développement de zones d'habitation, notamment pavillonnaires, est conforme à l'objectif de ZAN d'ici 2050.

En l'absence de coordination des collectivités sur la mise en œuvre du ZAN, la fiscalité locale incite à des stratégies non-coopératives. (I-B).

Le ZAN doit être planifié à plusieurs échelles, notamment régionale et intercommunale. La discussion passe d'abord

par une actualisation des schémas régionaux d'aménagement (SRADDET), des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et enfin des plans locaux d'urbanisme, intercommunaux le cas échéant (PLU et PLUi). Or, compte tenu du délai de mise en œuvre, les communes sont incitées à mener des politiques d'urbanisation avant l'application des contraintes.

À niveau intercommunal, la fiscalité foncière est en réalité peu intégrée : la fiscalité professionnelle unique concerne avant tout les impôts pesant sur les entreprises, ce qui permet une mise en concurrence des communes pour construire. Or il faut souligner que les charges liées aux équipements sont souvent supportées à l'échelle intercommunale et/ou par les communes qui les accueillent. Ainsi, certaines communes peuvent supporter des coûts liés à l'utilisation d'équipements par des usagers habitant dans des communes voisines fortement développées.

+

Face aux risques soulevés par ces stratégies non-coopératives, le ZAN s'appuie sur des outils qui insistent à la coordination (II-A).

La mise en conformité des PLU et PLUi avec les SRADDET et SCOT va fortement limiter les potentialités de développement urbain. C'est pourquoi les élus locaux sont incités à s'accorder sur un document unique, tel que le pacte fiscal ou le projet de territoire. L'enjeu est d'éviter qu'une commune conserve le quota de terres artificialisables attribué par le SCOT. L'enjeu est de mettre en cohérence les stratégies foncières et éviter également le « dumping » par la fiscalité, bien qu'il n'existe pas de preuve de son effet sur les choix de localisation des ménages et des entreprises.

La mise en œuvre de PLUi, promus par la loi ALUR (2018) ont d'ailleurs pour but de déterminer une politique foncière commune à l'échelle de l'EPCI et neutraliser les effets négatifs de la fiscalité.

Une fiscalité de l'aménagement concertée au niveau inter-communal doit permettre d'adapter le développement local au cadre réglementaire (II-B).

La mise en place d'une fiscalité foncière concertée doit permettre de favoriser la mise en œuvre du ZAN. Par exemple, les pactes fiscaux pourraient inclure un pourcentage des produits de la TASCOM entre les communes de l'EPCI. Si une commune autorise un projet d'aménagement commercial dans qu'il nuit à la politique foncière de l'EPCI, elle pourrait être privée de la TASCOM. De plus, le taux majoré de la TA doit pouvoir être mobilisé pour financer les équipements publics dans le respect de la stratégie de croissance de l'EPCI.

La fiscalité doit également être utilisée à des fins incitatives et dissuasives. La taxe sur les locaux vacants (18 % en moyenne) et la TH sur les résidences secondaires doivent être mobilisées.

Enfin, l'actualisation des valeurs locatives, prévue pour 2028, permettra de mettre en cohérence les bases fiscales et limiter l'extension urbaine moins attractive pour les "maires bâtisseurs".

En conclusion, une adaptation et une mise en cohérence des stratégies locales doivent servir de levier à des stratégies foncières favorables au ZAN. Elles représentent également un des outils des politiques de l'urbanisme, pour permettre une urbanisation plus dense et plus saine en foncier.

Nom d'usage : [REDACTED]



Prénom(s) : [REDACTED]

Numéro
Inscription : [REDACTED]

Né(e) le : [REDACTED]

(Le numéro est celui qui figure sur la convocation ou la feuille d'émargement)

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen : Concours externeEpreuve : Finances publiquesSession : 2024

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

Question n° 3

La LFI 2024 rend obligatoire les budgets verts pour toutes les collectivités, dès l'exercice 2024. Cette obligation instaure un tournant dans les pratiques budgétaires locales.

Les budgets verts sont une méthode de budgétisation qui indique l'impact sur le climat des dépenses d'une organisation. L'Etat a mis en œuvre son propre budget vert en 2021. L'extension de cette obligation aux collectivités s'explique par le fait qu'elles doivent contribuer à la mise en œuvre des accords de Paris. Toutefois, la budgétisation verte se heurte à des difficultés : alors qu'il est difficile d'évaluer l'impact d'une dépense, certaines collectivités peu outillées auront des difficultés à les mettre en œuvre.

Ainsi, comment faire des budgets verts des outils de pilotage efficaces pour verdir les dépenses des collectivités ?

Les budgets verts sont un outil de classification des dépenses et de communication interne et externe venant prendre le relais de dispositifs existants (I). Les collectivités feront face à des difficultés et doivent être soutenues dans leur démarche par l'Etat, afin de donner aux budgets verts une portée concrète (II).

*
+ +

Les budgets verts sont une méthode d'évaluation des dépenses ainsi qu'un outil de communication interne et externe (I-A).

La méthode de budgétisation repose sur une classification selon l'impact sur le climat. Il existe toutefois plusieurs méthodes. La plus courante est la méthode dite « I4E » qui distingue dépenses vertes (favorables), brunes (défavorables) et grises (impact incertain). L'an addition permet d'évaluer l'effet net sur le climat du budget.

Il s'agit donc d'un outil de communication. A l'extérieur, cela permet d'intéresser des citoyens et investisseurs obligataires soucieux du climat. A l'intérieur, la collectivité peut faire valoir son action auprès des administrés.

La mise en œuvre des budgets verts est obligatoire au 1^{er} janvier 2024 (I-B).

Cette obligation s'applique à toutes les collectivités, hormis les communes de moins de 3500 habitants. Elle prendra la forme d'une annexe au compte administratif, et, d'ici 2026, au compte financier unique (CFU).

Cette généralisation s'appuie sur des expériences précédentes. D'une part, l'Etat avait mis en œuvre son budget vert, sur un périmètre d'environ 500 Mds €. Certaines grosses collectivités, comme Paris, l'ont imité. D'autre part, le budget vert fait suite à l'obligation d'un document sur le développement durable annexé au rapport d'évaluation budgétaire pour les collectivités de plus de 3500 habitants (Loi Noter).



La mise en œuvre des budgets verts se heurte tout d'abord à plusieurs limites qui en réduisent la portée (II-A).

D'abord, la méthodologie est difficile à appliquer au-delà des dépenses d'investissement (68 Mds € en 2022). Les dépenses réelles de fonctionnement (DRF - 201 Mds € en 2022) sont délicates, pour ne pas dire impossibles, à catégoriser dans leur totalité.

Ensuite, les petites communes ont des difficultés à mettre en œuvre les budgets verts. Elles ont l'impact des dépenses réelles des moyens en investissement dont les petites collectivités sont parfois dépourvues.

Les collectivités doivent donc être accompagnées afin qu'elles puissent se saisir des budgets verts comme des outils transversaux (II-B).

L'Etat, via la DGFiP et les Conseils aux décisions locaux (COL), peuvent diffuser auprès des communes les référentiels et les documents. Dans un contexte de bascule vers le CFV et la M57, les communes de petite taille doivent être particulièrement accompagnées pour reprendre et leurs obligations.

Enfin, les budgets verts doivent constituer une opportunité pour permettre une réflexion transversale des services sur le verdissement de leurs activités. Les budgets verts ne sont pas seulement un outil de comptabilité analytique mais un outil de pilotage de la collectivité face à la transition écologique.



En conclusion, les budgets verts auront une portée concrète sur la participation des collectivités à l'accord de Paris si elles sont accompagnées et volontaires pour s'en saisir.

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
cadmex finances publiques (13) (Épreuve commune/epreuves éc...	12.5	14.5	/ 20

Correction 1 :

Appréciation : Bonne copie dans l'ensemble. Le traitement de la Q2 est toutefois un peu trop rapide.

Correction 2 :

Appréciation : Bonne copie avec des réflexions intéressantes Q1: Bonne mobilisation de connaissances précises. Des préconisations intéressantes. Q3: problématique claire et bonne analyse. Q2: une réflexion et des propositions intéressantes. Analyse à développer.

Harmonisation :

Appréciation :

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen : Administrateur territorial

Epreuve : Finances publiques

Session : 2024

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

Question n°1 : Quelles sont les perspectives et les modalités de financement possibles de la transition écologique pour les collectivités ? Quels en sont les freins et les opportunités ?

Selon l'ADENE (2018), les collectivités sont au cœur de la transition écologique. Elles représentent 15% des émissions directes de gaz à effet de serre nationales et près de 50% indirectement.

Que ce soit au travers de leurs compétences ou de leurs biens (comme le patrimoine immobilier), elles s'inscrivent pleinement dans le défi de la transition écologique. Premiers investisseurs publics en France (58% selon l'Inspection générale des finances), elles participent à cet objectif.

Toutefois, alors que le contexte budgétaire apparaît contraint pour les collectivités territoriales, leurs investissements en matière de transition écologique paraissent insuffisants. En effet, selon le rapport Pisoni-Ferry/Muhle de 2023, le besoin en investissement pour les collectivités est estimé à près de 20 milliards d'euros par an. Ceux-ci sont évalués à 5,5 milliards d'euros par an par l'Institut IUCE. Les collectivités doivent donc multiplier par quatre les investissements en matière de transition écologique d'ici à 2030.

Dès lors, quels sont les leviers pour les collectivités territoriales de relever le défi de la transition écologique dans un cadre budgétaire contraint ?

Premier investisseur public, les collectivités territoriales doivent investir massivement en matière de patrimoine, de transports et de renouvellement du foncier (I). Si elles disposent de leviers budgétaires, en matière de fiscalité et d'emprunt, elles demeurent dans un contexte financier contraint (II). Aussi, les concours financiers de l'État, le recours à la dette et l'appui sur la fiscalité seront essentiels pour assurer cette transition (III).

✱

✱

✱

I. Représentant près de 58% de l'investissement public total, les collectivités doivent investir massivement en matière de patrimoine, de transports publics et de renouvellement du foncier pour répondre au défi de la transition écologique

Tout d'abord, propriétaires de près de 30% du parc immobilier national, les collectivités ont un investissement à réaliser dans les bâtiments publics. Celui-ci a deux objectifs principaux, d'une part rénover les bâtiments pour diminuer leurs émissions de gaz à effet de serre dues à la consommation en énergie et, d'autre part, par une moindre consommation, limiter les dépenses d'énergie des collectivités, qui sont concentrées à 75% dans l'utilisation des bâtiments. Si le besoin est estimé à près de 14 milliards d'euros par an, il devrait permettre ensuite des gains estimés entre 1,5 et 2 milliards d'euros par an, sans éventuelle hausse du coût de l'énergie (ILCE, 2023).

Ensuite, le transport public constitue une nécessité pour atteindre les objectifs de transition fixés. Le rapport Pisoni-Ferry/Mulhens (2023) estime à près de 5,9 milliards d'euros par an le besoin en investissement pour les collectivités territoriales, permettant à la fois le renouvellement de la flotte du matériel roulant et la hausse de l'offre de transport. Le report modal est en effet clef en raison du fait que ce secteur représente le secteur le plus émissif en France.

Enfin, si l'objectif de zéro artificialisation nette devrait réduire certaines dépenses en matière de voirie, il implique de faire évoluer la stratégie foncière des collectivités. À cet égard, les riches doivent faire l'objet de nombreux travaux pour être viables. Ils sont estimés à 2,5 milliards d'euros par an jusqu'en 2030.

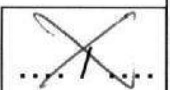
*

*

IV-A) En matière de finances, les besoins en matière de transition écologique, les collectivités disposent de nombreux leviers budgétaires mais demeurent dans un contexte économique contraint

Premièrement, les collectivités ont des leviers en matière d'emprunt, de fiscalité et de commande publique pour financer la transition écologique. D'une part, elles peuvent recourir à l'emprunt pour financer leurs investissements. Si l'encours représente près de 200 milliards d'euros pour la dette des collectivités (BPCE, 2023), leur capacité de désendettement est de 4,4 années en moyenne. En outre, selon l'IGF (2023), si les collectivités sous le seuil des 5 années atteignaient ce seuil, cela permettrait de mobiliser 23 milliards d'euros pour le bloc communal, 31 pour les départements et 3 pour les régions. Néanmoins, le recours à la dette peut être politiquement sensible. D'autre part, la commande publique permet de faciliter l'investissement des collectivités. Depuis le loi du 30 mars 2023, il est expérimenté, pour une durée de cinq ans (2023), la possibilité pour la rénovation des bâtiments de recourir au tiers financement. Cela déroge aux règles

- Saut de page -
involontaire



(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen :

Epreuve :

Session :

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

traditionnelles de la commande publique. Le paiement des travaux est ainsi assuré par l'opérateur économique puis, dans un second temps, la collectivité rembourse les travaux en partie grâce aux gains évités permis par la rénovation. Le coût est identique mais il y a un transfert de charge temporaire. Enfin, les collectivités peuvent augmenter une part des impôts locaux. Néanmoins, les marges de manœuvre sont limitées pour plusieurs d'entre eux, comme le versement mobilité (8 milliards d'euros en 2022) ou les droits de mutation à titre onéreux (13 milliards d'euros en 2023) dont les plus-fonds sont atteints par l'essentiel des collectivités.

Deuxièmement, en raison du contexte budgétaire contraint, le concours financier de l'Etat est limité. D'une part, la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui représente 27 milliards d'euros pour les collectivités, bien que revalorisée en 2023 puis en 2024 (+320 millions par an), demeure un levier pour l'Etat pour faire contribuer celles-ci au redressement des comptes publics. La dette publique atteint en effet 3150 milliards d'euros (110,6% par rapport au PIB). D'autre part, près de 430 millions d'euros au titre du fonds vert ont été supprimés en raison de la baisse de croissance prévue.

Troisièmement, le retour de l'inflation limite également les possibilités d'emprunt pour les collectivités. En effet, celui-ci s'accompagne d'un renchérissement du coût de l'emprunt. Entre 2022 et 2024, les taux d'intérêt ont ainsi progressé, pour les collectivités, de 0,62% à 3,69%.

III - Une réforme des concours financiers de l'État, l'identification de la dette verte ainsi que la mobilisation de la fiscalité semblent nécessaires pour atteindre les objectifs de financement de la transition écologique.

En premier lieu, les modalités des concours financiers de l'État pourrait être orienté davantage vers la transition écologique. D'une part, tout en assurant la pérennisation du fonds vert, il pourrait être institué une dotation de transition écologique qui regrouperait l'ensemble des transferts financiers qui concourent à cet objectif. Cela permettrait par ailleurs qu'elle ne soit pas utilisée pour la contribution aux finances publiques. D'autre part, l'IGF (2023) propose d'orienter le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), qui représente le premier concours financier de l'État en matière d'investissement (6,5 milliards d'euros en 2022), vers une incitation aux investissements verts. Aujourd'hui, la compensation ne privilégie aucun investissement. Un bonus au taux de 16,4 % pourrait être envisagé.

En deuxième lieu, afin de lever des freins dans le recours à l'emprunt, l'identification de la dette verte semble opportune. À cet égard, le rapport Cazenave (2023) préconisait d'identifier la part de la dette dédiée au financement de la transition écologique afin de valoriser celle-ci. La loi de finances pour 2024 permet désormais cette possibilité, en parallèle de l'obligation de l'élaboration d'un budget vert.

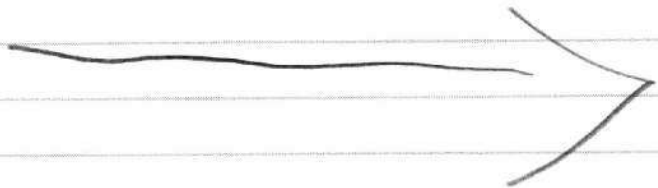
Enfin, il existe des marges de manœuvre en matière fiscale envisageable. À titre d'illustration, dans le domaine des transports, le rapport Arrighi-Sas (2023) préconise d'abaisser la TVA de 10 à 5,5 % pour les transports en commun pour dégager près de 300 millions

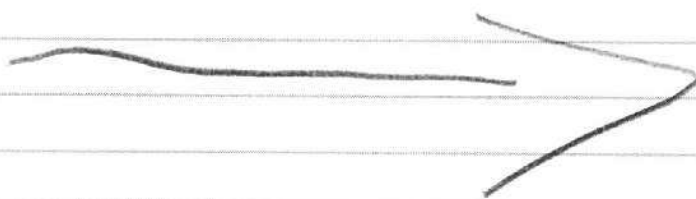
d'euros supplémentaires pour les autorités organisatrices de la
mobilité.

x

x

x





(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen :

Administrateur territorial

Epreuve :

Finances publiques

Session :

2024

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

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

Développé et mis en œuvre au sein de certaines collectivités territoriales, la loi de finances pour 2024 rend obligatoire pour les collectivités de plus de 3 500 habitants l'adoption d'une annexe verte au budget principal permettant d'identifier les effets sur l'environnement des dépenses d'investissement.

Cette annexe ou « budget vert » a vocation à identifier les dépenses d'investissement qui ont une influence positive, neutre ou négative sur l'environnement. Cette démarche apparaît en effet nécessaire dans un contexte de transition climatique. Par ailleurs, les collectivités représentent près de 58% de l'investissement public total, les plaçant au premier rang dans cette mission (Inspection générale des finances, L'investissement public local, 2023).

Obligatoire, l'élaboration d'un budget vert devrait permettre de consacrer un temps d'échange au sein de la collectivité et a pour objectif de réévaluer, réorienter et identifier les dépenses qui peuvent être améliorées. Toutefois, il demeure nécessaire, au regard des expériences réalisées, de disposer d'un référentiel commun.

Dans ce contexte, dans quelle mesure l'élaboration d'un budget vert peut-il concourir à accompagner les collectivités

territoriales à atteindre les objectifs de transition écologique ?

Mis en œuvre depuis quelques années à l'échelon local et national, le budget vert permet d'identifier l'orientation des finances publiques et de renforcer la responsabilité budgétaire dans l'allocation des dépenses (I). Toutefois, ces expériences soulignent un bilan en demi-teinte qui doit être pris en compte dans l'élaboration des nouveaux budgets verts locaux, tout en l'associant à l'identification de la dette verte locale (II).

x

x

x

PA. Le budget vert se développe au sein des collectivités territoriales et de l'Etat afin d'identifier l'effet sur l'environnement des finances publiques

D'une part, dans la continuité des Accords de Paris de 2015 dans le cadre du Pa COP21, l'Etat a élaboré un budget vert. En 2024, celui-ci portait sur l'ensemble de ces dispositions fiscales et budgétaires (580 milliards d'euros, LFI de 2024). 7% des dépenses sont favorables à l'environnement, 2% sont défavorables, 62% sont grises (neutres) et le reste n'est pas coté.

D'autre part, sur ce même modèle, les collectivités 9/15

de taille importante l'ont mis en place. A cet égard, la quasi-totalité des régions, la moitié des départements et un tiers des communes et des intercommunalités s'en sont dotés. C'est le cas de Paris ou de Lyon par exemple.

*

IB. 2 l'identification de ces dépenses pour répondre au défi climatique s'inscrit dans un double enjeu de lisibilité et de responsabilité des décideurs locaux

Premièrement, l'élaboration d'un budget vert permet d'obtenir l'information sur les effets des dépenses d'investissement. En effet, en catégorisant l'influence de celles-ci sur l'environnement, les assemblées délibérantes disposent d'un éclairage sur le sens des politiques qui sont menées et participent à améliorer leur consentement.

Deuxièmement, cette information supplémentaire permet ainsi de faire évoluer le sens et l'orientation des dépenses. Cela permet aux élus locaux de questionner les politiques d'investissement qui sont mises en place. Ils sont donc davantage responsables du choix de maintenir, réallouer ou renforcer des actions.

Toutefois, les expériences en cours soulignent un bilan en demi-teinte des budgets verts, impliquant d'en tirer les enseignements dans le cadre de son déploiement pour 2024 et de l'associer à l'identification de la dette verte locale (II).

*

*

IIA. Les budgets vers locaux et national mettent en évidence les limites de l'élaboration d'un tel dispositif qui ne peut répondre que partiellement à ses deux objectifs

En premier lieu, l'identification de ces dépenses n'implique pas nécessairement d'évolution dans les projets menés. En effet, il n'y a pas d'objectif juridique en tant que tel qui contraint les élus à avoir un niveau particulier de dépenses favorables à l'environnement ou bien de plafond pour celles qui ont des effets contraires. Néanmoins, cela s'inscrit dans le respect de l'autonomie de gestion des collectivités dans le choix des dépenses, qui découle du principe de libre administration (article 72 de la Constitution) et du principe d'autonomie financière (article 72-2 de la Constitution). Il s'agit de choix politiques qui peuvent être sanctionnés politiquement ou non.

En second lieu, les expériences précédentes soulignent la difficulté de catégoriser les dépenses. D'une part, l'importance des dépenses neutres pour l'Etat ou la ville de Paris (55%) par exemple témoignent d'une possible tension à les catégoriser. D'autre part, les dépenses non cotées représentent également une part importante à identifier et correspondent à autant de marges de manœuvre pour les décideurs. Enfin, il n'existe pas de référentiel commun. Dès lors, les comparaisons sont difficiles et la méthodologie peut varier.



IIB. Dans ce contexte, il conviendrait pour les collectivités à partir de 2024 qu'elles puissent se fonder sur une grille d'analyse commune et saisisent en complément l'opportunité d'identifier la part de la dette qui est verte

Premièrement sur la base de l'existant, un référentiel commun pourrait être mis en place pour permettre à la fois un cadre partagé et pertinent du budget vert. Celui-ci pourrait être élaboré par le Comité des finances locales (CFL) par exemple.

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen : Administrateur territorial

Epreuve : Finances publiques

Session : 2024

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

Deuxièmement, il apparaît souhaitable pour les collectivités de se saisir, en parallèle de l'obligation du budget vert, de l'opportunité d'identifier leur dette verte. Sur la base du rapport Cazenave (2023), la loi de finances pour 2024 permet d'identifier dans une annexe la part de la dette dédiée au financement de la transition écologique. Ainsi, cela contribuerait à la visibilité de leurs actions et légitimerait d'autant plus le recours à l'emprunt dans ce champ.

Obligatoire depuis cette année, le budget vert censé, sous conditions de tenir compte du bilan passé, une opportunité pour les collectivités d'orienter leurs investissements plus clairement vers la transition écologique.

Question 2

La suppression de la Cotsation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), engagée depuis 2021 par les régions et d'ici à 2027 pour le bloc communal et les départements interpose sur l'incitation qu'auront les collectivités à l'avenir pour développer économiquement leurs territoires. En effet, l'évolution de la fiscalité locale, notamment, peut conduire à questionner les modèles de développement.

Plus généralement, outre le recul de la part de la fiscalité locale dans les recettes fiscales des collectivités depuis 2010, qui représentait à cette date 75% du total, en 2021, elle ne représentait plus que 55% (85 milliards d'euros). Aussi, compensée par la fiscalité transférée sur laquelle les collectivités n'ont pas de marge de manœuvre et sans reposer sur une base locale, à l'instar de la TVA (25% des recettes totales des collectivités - 55 milliards d'euros), leur modèle évolue.

Pour ailleurs, l'atteinte de l'objectif du ZAN, d'ici à 2031 puis 2050 par chacun des seuils, interpose le devenir de la fiscalité locale, qui repose à 90% sur des bases foncières. Néanmoins, cela demeure une opportunité, par lause de cet objectif juridique, un levier pour un modèle plus durable du développement des territoires mais aussi plus partagée.

Aussi, l'évolution de la fiscalité locale et du cadre juridique peuvent-ils aboutir à concilier incitation au développement économique, soutenabilité environnementale et partenariat entre les collectivités ?

I - 2 l'évolution de la fiscalité locale ^{et du cadre réglementaire} ^{pourraient désincentiver} le développement économique des territoires

D'une part, la suppression de la CVAE conduit à la fin d'un impôt de production perçu par les collectivités, pour près de 20 milliards d'euros par an pour les parts régionales, départementales et communales. Compensée par une fraction de TVA, cela pourrait aboutir à ne pas inciter les collectivités à favoriser leur développement économique.

D'autre part, l'objectif de ZAN, en limitant les possibilités d'artificialisation des sols peut aboutir à une diminution progressive des impôts liés à la construction foncière (ex: DDTU) et à contraindre la réindustrialisation des territoires.

II - Toutefois, ces écueils sont partiellement pris en compte pour limiter les effets contraires sur le développement des territoires

Premièrement, s'agissant de la CVAE, s'il y a une compensation forfaitaire, il est prévu via le Fonds national d'attractivité des territoires, de verser une part péréquatrice afin de tenir compte à la fois des situations des collectivités qui ont peu de possibilités en matière de développement économique mais aussi de stimuler celles qui investissent davantage.

Deuxièmement, s'agissant du ZAN, le Carr des comptes estime que l'effet sur les finances locales devrait être neutralisé (2023). Au contraire, la fiscalité foncière locale peut contribuer à la transition vers un modèle plus durable. À cet égard, le Conseil des prélèvements obligatoires (2023) suggère d'introduire un bonus/malus sur la taxe d'aménagement pour favoriser la rénovation plutôt que la construction du neuf.

III - L'évolution de la fiscalité locale et du cadre juridique pourraient contribuer à un modèle de développement plus partagé

La réalisation de l'objectif ZAN et la réindustrialisation doit contribuer à une réflexion sur la politique des sols des intercommunalités. En effet, la compétence PCL est facultative pour cet échelon.

Toutefois, les nouveaux enjeux appellent à une coopération renforcée. Dès lors, Intercommunalités de France (2023) suggère que les communes de ces EPCI transfèrent la compétence. Cela permettrait un modèle plus partagé et durable.

*

x

p.

Concours externe d'administrateur territorial

cadmex finances publiques (13) (Épreuve commune/épreuves écrites)



Note de délibération : 14 / 20

Note de correction : 14 / 20

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
cadmex finances publiques (13) (Épreuve commune/epreuves éc...	14	14	20

Correction 1 :

Appréciation : Bonne copie.

Correction 2 : Appréciation : Q1: bonne appréhension générale des modalités de financement Q2: bonne réflexion, bien problématisée Q3: bonne réflexion même si elle est parfois imprécise (l'annexe obligatoire ne s'applique qu'en investissement).

Harmonisation :

Appréciation :

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

Question 1: Quelles sont les perspectives et les modalités de financement possibles de la transition écologique, pour les collectivités locales? Quelles en sont les freins et les opportunités?

Alors qu'une étude de l'Institut de l'économie pour le climat (IHEC) chiffrait à 12 milliards d'euros les investissements supplémentaires à réaliser par les collectivités locales dans la transition écologique, le rapport Pizany - Mahfouz (2023) estimait ce montant à 20 milliards d'euros.

Les collectivités locales, représentant 58% de l'investissement public et 20% de la dépense publique, jouent ainsi un rôle central dans le financement de la transition écologique. Ce financement vise à la fois à atténuer le changement climatique, en vertu des objectifs fixés par l'Accord de Paris sur le climat, ainsi qu'à adapter la société aux effets du changement climatique, qui touchent déjà tous les acteurs publics dont les collectivités. Or, les montants nécessaires à ces financements apparaissent importants, notamment au regard de la situation financière actuelle des collectivités et de leurs capacités d'investissement.

Des lors, comment les collectivités locales peuvent-elles accroître le nécessaire financement de la transition écologique malgré leur situation financière tendue?

Si les collectivités jouent déjà un rôle important dans le financement de la transition écologique par plusieurs modalités (I), ce financement rencontre des freins à dépasser (II).

I. En raison du rôle majeur joué par les collectivités pour financer la transition écologique (A), elles se sont appuyées sur plusieurs modalités de financement (B).

A. Les collectivités jouent un rôle central dans le financement de la transition qui peut représenter une véritable opportunité.

Comme le rappelle l'étude d'IDCE, les collectivités sont centrales dans le financement de la transition du fait de leurs compétences. Les régions jouent un rôle clé pour le développement du ferroviaire passager et de fret. Les communes propriétaires de nombreuses infrastructures publiques doivent financer leur rénovation énergétique, pour les écoles notamment. Cette rénovation représente un coût important mais à terme elle est aussi une opportunité pour contenir la hausse des dépenses énergétiques. La compétence urbanisme des blocs communaux leur permet également d'adapter l'espace public aux futures conditions climatiques. La participation des collectivités à la transition s'appuie aussi sur les coûts causés par le changement climatique pour les collectivités comme le montre les inondations fin 2023 et la difficulté pour de nombreuses collectivités de s'assurer face à ces coûts.

B. Les collectivités s'appuient déjà sur plusieurs modalités externes et internes pour financer la transition écologique.

Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités permettent une partie de ces financements par le fonds vert notamment créé par le projet de loi de finances (PLF) pour l'année 2023 et reconduit en 2024 même si son montant a été réduit récemment. Plusieurs dispositifs de contractualisation Etat-collectivités permettent également aux collectivités de bénéficier de financements pour la transition à l'instar des contrats de plan Etat-région (CPER) et leur volet mobilité mais aussi les contrats de réussite de la transition écologique (CRTE) avec les

intercommunalités. Le lancement récent de COP (conférence des parties) Etat-région doit aussi permettre d'identifier les financements fléchés vers la transition. La commande publique représente aussi un levier de financement de la transition avec l'obligation pour les plus grandes collectivités d'adopter un SPASER (schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables). Au-delà du financement de leurs compétences participant directement à la transition, les collectivités la financent aussi indirectement par les subventions versées aux acteurs privés y contribuant.



II. Les freins rencontrés actuellement par les collectivités pour financer la transition écologique (A) appellent à imaginer un nouveau mode de financement pour ces investissements particuliers (B)

A. Le financement de la transition écologique par les collectivités est aujourd'hui freiné notamment par leur situation financière tendue.

Les financements actuellement mis en œuvre par les collectivités n'atteignent pas le montant qui serait nécessaire pour faire face au changement climatique comme le montre le rapport Pisany-Mahfouz. Or le coût de l'inaction est supérieur dans un rapport de 1 à 4 au coût de l'action selon le GIEC (groupement international d'experts pour le climat). Le principal frein à ce financement apparaît être la capacité d'investissement actuelle des collectivités qui font face à une situation financière tendue, notamment depuis le retour de l'inflation en 2022 et 2023. Les conditions d'emprunt des collectivités sont aussi moins avantageuses face à la hausse des taux désormais estimés à 3,75% pour les collectivités suite à la normalisation des politiques budgétaires. Cette capacité de financement est aussi contrainte par la participation des collectivités au redressement des finances publiques souhaitée par le gouvernement. Au-delà, le financement par appels à projet peut poser des difficultés en raison du caractère nécessairement pluriannuel des dépenses liées au financement de la transition.

B. De nouvelles modalités de financement de la transition écologique doivent donc être mises en place.

Plusieurs leviers peuvent être développés et notamment ceuier le fonds vert versé par l'Etat pour les dépenses de transition. Ce fonds devrait davantage s'appuyer sur un cadre pluriannuel pour donner de la visibilité aux collectivités. Le rapport Cazenave (2023) suggérerait également d'identifier la dette verte parmi la dette contractée par les collectivités. Le PLF 2024 prévoit cette possibilité pour les collectivités de plus de 3 500 habitants qui peuvent désormais identifier en annexe de leur budget la dette contractée pour financer la transition. Cette dette verte peut s'appuyer sur l'obligation pour ces mêmes collectivités de mettre en place un budget vert c'est-à-dire d'identifier en annexe de leur budget leurs dépenses concourant à la transition écologique (PLF 2024). Les collectivités peuvent se saisir pleinement de cette obligation pour identifier leur budget-vert et en parallèle leur dette verte. Pour faciliter le recours à cette dette verte, le rapport Cazenave suggère de ne plus la prendre en compte dans le calcul de l'endettement de la collectivité. Il serait aussi souhaitable que les collectivités puissent bénéficier de prêts plus abordables pour ces emprunts avec des taux réduits et un allongement de la durée des titres.

✱

✱

✱

Les collectivités ont ainsi un rôle de à jouer pour financer la transition écologique. Les freins qu'elles rencontrent aujourd'hui suggèrent toutefois d'adopter un nouveau modèle de financement pour ces dépenses cruciales.

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

Question 2 : Quel impact l'évolution de la fiscalité locale et du cadre juridique et réglementaires vont-ils avoir sur les modèles de développement des territoires ?

Alors que près de la moitié des recettes des collectivités dépendent désormais des transferts financiers de l'état (-158 milliards d'euros au PLF 2024), le lien entre fiscalité locale et développement du territoire semble se distendre.

La fiscalité locale a connu d'importantes évolutions récentes avec la suppression d'impôts majeurs dans les recettes des collectivités comme la taxe d'habitation sur les résidences principales ou la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). En parallèle, le cadre juridique et réglementaire a aussi été modifié avec de nouvelles obligations comme l'intégration de l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN) d'ici 2050 dans les documents d'urbanisme locaux. Ces deux tendances interrogent le modèle de développement actuel des territoires traditionnellement fondé sur un lien fort entre contribution fiscale des entreprises et infrastructures mises en place par la collectivité mais aussi sur l'étalement urbain.

Dès lors, face aux évolutions de la fiscalité locale et du cadre juridique et réglementaire, est-il possible d'imaginer un nouveau modèle de développement des territoires ?

L'évolution de la fiscalité locale (I) comme du cadre législatif et réglementaire (II) bouleverse les modèles traditionnels de développement des territoires. Un nouveau modèle doit alors être développé (III).

*

+ *

I. d'évolution de la fiscalité locale distend le lien entre la contribution fiscale des entreprises et les externalités mises en œuvre par les collectivités dont elles bénéficient.

Des récentes évolutions de la fiscalité locale et notamment la baisse des impôts de production visent à diminuer les coûts de production des entreprises et accroître leur compétitivité. Une moitié de la CVAE, versée jusque-là aux régions, a été supprimée en 2018 et remplacée par une fraction de TVA. Le PLF 2023 et le PLF 2024 ont acté la poursuite de la suppression de cet impôt versé par les entreprises qui rapportait en 2019 et 2020 15 milliards d'euros aux collectivités. Les recettes de la contribution foncière des entreprises (CFE) ont aussi chuté du fait de la division par deux de l'assiette de cette cotisation pour les locaux industriels. Si le principe d'autonomie financière (Article 72-2 de la Constitution) ne signifie pas que les collectivités bénéficient d'une autonomie fiscale (DC, 2009, PLF 2010), ces réformes de la fiscalité locale ont affecté leur pouvoir de taux et accru leur dépendance aux transferts financiers de l'Etat. Les régions, pourtant chef de file du développement économique depuis la loi NOTRe de 2015, ont des recettes de fonctionnement dépendantes pour moitié des fractions de TVA (taxe sur la valeur ajoutée) versées par l'Etat. Leur taux d'autonomie fiscale était inférieur à 40% en 2021 (Commission des finances de l'Assemblée nationale, 2023). Dès lors, cette évolution interroge sur l'intérêt pour les collectivités de financer les infrastructures nécessaires au développement économique alors qu'elles perçoivent désormais une part réduite de fiscalité provenant des entreprises. Au point de vue des entreprises il faut toutefois noter que près de 70% de leurs impositions sont encore harmonisées.

→

II. d'évolution du cadre juridique et réglementaire dont la mise en œuvre du ZAN devrait avoir des effets ambivalents sur les collectivités

La loi Climat et résilience de 2024 impose aux collectivités d'intégrer dans leurs documents d'urbanisme et de développement (SRADDET et PLU) notamment l'objectif de réduction de 50% de l'artificialisation des sols d'ici 2030 par rapport à 2021 et de 100% d'ici 2050. L'impact de ces mesures est une réduction des nouvelles surfaces artificialisées qui doit passer notamment par l'urbanisation de surfaces artificialisées mais non utilisées comme les friches et la densification. Ces objectifs auront des effets sur les finances locales puisque 90% des recettes fiscales sont issues de taxes dépendantes des bases foncières. Les montants de la taxe foncière ne devraient pas trop évoluer puisqu'elle s'applique sur un stock qui sera désormais porté par la densification. D'autant que les prix de l'immobilier risquent de s'accroître. Cependant, d'importantes disparités peuvent naître de ces évolutions puisque les collectivités font face à des situations très différentes en terme de surfaces à artificialiser, de possibilités de densification ou encore de tensions entre les usages. Elles devront toutefois faire évoluer leur modèle de développement dans tous les cas.

→

III. Les évolutions imposent donc d'imaginer un nouveau modèle de développement pour les territoires.

La réforme des valeurs locatives cadastrales (VLC) en cours de mise en œuvre pour les locaux commerciaux doit permettre d'améliorer le calcul réel des impôts. Elle doit être complétée d'ici 2028 (ALF 2024) par la réforme des VLC des habitations dans un objectif de plus forte correspondance entre la réalité du territoire et sa fiscalité. Les collectivités peuvent ensuite s'appuyer sur plusieurs leviers pour faire évoluer leur modèle de développement. La taxe d'aménagement pourrait par exemple être davantage incitative pour la rénovation d'espaces déjà artificialisés plutôt que pour la construction de logements neufs comme c'est le cas actuellement. Les collectivités peuvent aussi majorer la taxe d'habitation sur les logements secondaires ou d'avantage élargir la fiscalité sur les logements vacants. Enfin, les récents rapports sur la décentralisation dont le rapport Rangron (mai 2024) appelle à redonner un pouvoir de taux aux collectivités et notamment aux régions avec par exemple une fraction régionalisée d'impôt sur les sociétés.

Les évolutions récentes de la fiscalité locale comme du cadre juridique appelle ainsi à imaginer de nouveaux modes de développement des territoires.

Question 3 : Budget vert : quels enjeux et quelle portée pour les collectivités à compter de 2024

Alors que les collectivités doivent investir entre 12 milliards d'euros (IHLF) et 20 milliards d'euros (Rapport Azany-Mahfouz) supplémentaires pour financer la transition, de nouveaux outils comme le budget vert se développent pour soutenir ces investissements.

L'enjeu du budget vert est de permettre d'identifier dans un document unique l'ensemble des dépenses d'une collectivité concourant à la réalisation de la transition écologique. Déjà adopté par l'état et plusieurs collectivités, il est désormais obligatoire pour toutes les collectivités de plus de 3500 habitants depuis le PLF 2024. Toutefois, sa mise en œuvre peut être complexe pour les collectivités. Sa portée risque aussi d'être interrogée selon son appropriation par les élus et les habitants.

Dès lors, le budget vert peut-il devenir un véritable levier pour améliorer le financement de la transition par les collectivités ?

Les abouts de la budgétisation verte ont mené à une obligation de la mettre en œuvre pour les collectivités dès 2024 (I). Toutefois, des limites techniques et politiques doivent être dépassées pour que cet outil appuie véritablement le financement de la transition écologique (II).

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

I. Permettant d'améliorer le financement de la transition (A), le budget vert doit être adopté désormais par une majorité de collectivités (B).

A. La budgétisation verte permet une meilleure lisibilité du financement de la transition par les collectivités.

La budgétisation verte permet de regrouper l'ensemble des dépenses concourant à la transition dans un document unique. Elle permet alors de quantifier la part de ces dépenses sur les dépenses totales mais aussi d'identifier vers quelles actions sont orientées ces dépenses. En ce sens elle peut appuyer la décision politique et les arbitrages à effectuer. L'état français comme certaines collectivités locales ont déjà adopté une budgétisation verte. Les dépenses sont généralement classées entre "dépenses brunes", "dépenses vertes" et "dépenses neutres". L'enjeu est alors d'orienter progressivement les dépenses brunes vers des dépenses vertes. Au-delà le budget vert peut aussi être un outil à destination des citoyens pour comprendre la contribution de leurs collectivités à la transition.

B. Le PLF 2024 rend obligatoire le budget vert pour les collectivités de plus de 3500 habitants.

Le PLF 2024 prévoit ainsi pour les régions, départements, EPCI et communes de plus de 3500 habitants, la production d'un état annexe au budget regroupant les dépenses prévues par la collectivité en faveur de la transition. Les dépenses doivent être classées selon leur contribution à six objectifs environnementaux identifiés au niveau européen comme la contribution à l'atténuation du changement

climatique, à l'adaptation des sociétés ou à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cette annexe peut faire l'objet d'un débat. Elle peut être complétée par un second document retraçant les engagements financiers de la collectivité en faveur de la transition soit la dette verte.

✕ ✕

II. Les limites techniques et politiques actuelles à la mise en œuvre du budget vert (A) appellent les collectivités à se saisir davantage de cet outil (B)

A. La mise en œuvre comme la portée du budget vert peuvent être freinées par des enjeux techniques et politiques.

Le premier enjeu est la capacité technique pour la collectivité à identifier précisément la contribution de chaque dépense à la transition écologique. Sur certaines lignes budgétaires, des effets contraires sont aussi possibles car certaines dépenses ont des effets ambivalents sur la transition. De manière similaire, les dépenses prévues peuvent contribuer à la transition de manière plus ou moins grande ce qui peut être difficile à retranscrire dans un document. Ces difficultés peuvent aussi être liées au fait que les services financiers ne connaissent pas toujours précisément les modalités de chaque dépense. Un système de données non adapté peut aussi complexifier cette identification. En outre, la portée d'un budget vert dépend aussi de la manière dont les agents, les élus et les habitants s'en saisissent afin qu'il devienne un document stratégique et non simplement une nouvelle annexe.

B. Pour que le budget vert appuie véritablement la transition, les collectivités doivent s'en saisir davantage.

Le premier enjeu est de produire un document à la fois synthétique, significatif et lisible pour tous. Cela nécessite un

système d'information adapté et la contribution de tous les services et élus de la collectivité. Pour que ce document appuie véritablement la transition, il pourrait être intéressant d'y inclure de la pluriannualité car la transition demande des investissements dans le temps. En ce sens, un deuxième enjeu pour les collectivités est de sécuriser les financements permettant d'abonder ce budget vert. L'identification d'une dette verte et des emprunts facilités pourraient y contribuer tout comme la hausse et la pluriannualité des montants inscrits dans le Fonds vert. Pour devenir un outil démocratique et effectif, le budget vert peut faire l'objet de débats renforcés dans la collectivité, lors du vote du budget par exemple, mais aussi en dehors. Une partie de ce budget peut par exemple prendre la forme d'un budget participatif vert qui permettrait aux habitants de contribuer aux décisions sur les dépenses vertes. Enfin, le budget vert étant un budget donc forcément prévisionnel, il serait judicieux de renforcer son évaluation à l'issue de l'exercice budgétaire. Cette évaluation pourrait être réalisée par les services de la collectivité ou en externe, par exemple par les chambres territoriales des comptes. Dans tous les cas, elle doit ensuite être présentée et débattre par les élus et les habitants.

✦

✦

✦

La budgétisation verte, en dépassant les limites actuelles à sa mise en œuvre et sa portée, pourrait devenir un véritable levier pour améliorer le financement de la transition écologique.

Concours externe d'administrateur territorial

cadmex finances publiques (13) (Épreuve commune/épreuves écrites)

Note de délibération : 16 / 20

Note de correction : 16 / 20

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
cadmex finances publiques (13) (Épreuve commune/epreuves éc...	17	15	/ 20

Correction 1 :

Appréciation : Une copie aboutie, avec un travail de réflexion dont on prend toute la mesure dans les plans utilisés. Sur la question n°3, tout y est ou presque. La copie regorge d'éléments probants qui montrent une parfaite connaissance des enjeux et de l'ensemble des leviers pour y apporter des solutions. Très belle prestation.

Correction 2 :

Appréciation : Une copie de bonne qualité , qui mobilise les connaissances socles nécessaire. La troisième question est traitée de manière plus approfondie avec une capacité de problématisation plus forte que pour les deux premières. Des connaissances plus expertes seraient nécessaires pour bien appréhender les enjeux de la transition écologique, les leviers des territoires et collectivités en particulier, les outils d'aménagement et de développement du territoire...

Harmonisation :

Appréciation :

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen : Concours d'administrateur territorial

Epreuve : Rédaction en finances publiques

Session : 2024 Externe

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

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 ?

Le 6^{ème} rapport du GIEC estime le réchauffement de la planète à $+2,5^{\circ}\text{C}$ à l'horizon 2030. Dans ce contexte, les collectivités locales vont devoir massivement investir pour d'une part s'adapter au réchauffement climatique et d'autre part l'atténuer.

La revue de dépenses de l'IGF sur l'investissement local (2023) estime à 21 Md€ la dépense annuelle qui devra être consacrée par les collectivités pour financer la transition écologique d'ici 2030. Cela implique de trouver de nouveaux financements alors que les comptes des collectivités locales se dégradent. Le solde 2023 des finances des collectivités est de -5,5 Md€ (INSEE, 2024), dont -3,3 Md€ pour les départements et -1,9 Md€ pour les régions.

Dans ce contexte, comment les collectivités peuvent-elles lever les financements nécessaires à la transition écologique, et avec quels risques et bénéfices ?

La transition écologique nécessite une hausse conséquente des investissements que les instruments actuels seuls ne sont pas en capacité de couvrir (I). Il paraît donc nécessaire de développer de nouveaux leviers de financement spécifiques à la transition écologique, qui présentent plus de bénéfices que de risques (II).

*

Les collectivités doivent mobiliser près de 21 Md€ par an d'ici 2030 pour la transition écologique, et les leviers de

financement actuel ne couvrent pas l'intégralité du besoin de financement (I).

La transition écologique nécessite un investissement conséquent (A).

Le rapport Pironi-Helffer estime le besoin de financement supplémentaire pour atteindre l'objectif climatique à +101 Md€ d'ici 2030, dont 35 Md€ de désinvestissement brun, soit 66 Md€ net. Les pouvoirs publics vont donc se voir devoir participer à hauteur de 34 Md€.

Si l'ICE estime la participation des collectivités à 12 Md€ annuels, l'IGF l'estime à 21 Md€ (2023). Les collectivités devraient dépenser 15 Md€ pour l'adaptation, dont 7,5 Md€ annuels pour la rénovation thermique et 6 Md€ pour l'atténuation, dont 2,5 Md€ pour la renaturation.

Cet investissement peut être en partie financé par des instruments conventionnels, mais qui ne seront seuls pas suffisants (B).

Pour financer ces investissements, les collectivités peuvent en premier lieu redéployer les dépenses brunes vers les dépenses vertes. Elles peuvent ensuite mobiliser leur épargne nette, à savoir l'auto-financement. Mais cette épargne nette (25 Md€ en 2023, La Banque Postale) est aujourd'hui fragilisée. Celle du département a chuté de 50% entre 2022 et 2023 (INSEE, 2024).

Il reste alors deux autres leviers aux collectivités pour financer ces dépenses supplémentaires : les dotations d'investissement et l'emprunt. Les dotations sont prometteuses mais leur montant est limité par la situation des finances publiques de l'Etat. Le fond vert, doté de 2,5 Md€ au PLF 2024, a permis de financer 200 000 projets d'adaptation et d'atténuation en 2023. Les collectivités vont donc, vu la limite du levier déjà envisagé, devoir recourir à l'emprunt.

En 2022, les collectivités avaient un taux de désendettement moyen de 4,5 ans (OFCE, 2023) tandis que les seuils d'alerte sont respectivement par strate de 3, 10 et 12 ans. L'emprunt devrait donc être un instrument de financement incontournable.

*

Cependant, le financement par l'emprunt est lui aussi contraint, ce qui invite à développer des outils de financement spécifiques à la transition écologique (II).

La finance publique locale fait aujourd'hui face à des freins au financement de la transition (A).

La dégradation du solde de finances publiques locales contraint aujourd'hui largement l'auto-financement. Cela implique un plus grand recours à l'emprunt pour financer le même niveau d'investissement (+4 Md€ en 2023). Or, le recours à l'emprunt des collectivités se trouve borné par la règle d'or (L.1612-4 (6CT)) : la annuité de la dette doit être remboursée par des recettes propres.

Le dernier levier serait alors d'augmenter la fiscalité, pour financer la transition écologique. Le rapport Vauzet, Décentralisation, le temps de la confiance (2024) propose ainsi la mise en place d'une éco-taxe pour alimenter la recette départementale. Cependant, le gouvernement ne semble pour l'instant pas disposé à créer une fiscalité exceptionnelle pour le climat.

Le financement de la transition appelle donc à la fois une mobilisation des outils conventionnels dont l'emprunt, et à la fois la création de nouveaux schémas de financement (B).

2024

Sur les 21 Md€ annuels nécessaires, le financement par l'emprunt est en mesure d'en couvrir plus de la moitié. Dans ce cadre, les collectivités peuvent valoir leur dette verte (article 132 LFI pour 2024) et accéder à des taux bonifiés. La région Île de France a ainsi émis 800 M€ d'obligations vertes en janvier 2024, couvertes à 300%. Le financement

est de nature à renforcer l'activité sur le territoire et donc à terme des recettes fiscales territoriales dont la CFE.

Pour couvrir le reste du besoin de financement, un redéploiement de dotations vers la transition écologique est envisageable. Dans la revue de dépense, l'ISF appelle ainsi au fléchage de l'ensemble du FCTVA vers le financement de la transition écologique (6,4 Md€). Parallèlement, le fond vert pourrait être renforcé, dans la mesure où il a prouvé son efficacité.

*

Le financement de la transition écologique nécessite donc d'une part l'activation de l'ensemble des leviers de financement de l'investissement : épargne nette, dotations et emprunt. Une hausse du recours à l'emprunt si elle fera augmenter la ratio d'endettement des collectivités, paraît incontournable. En parallèle, il est nécessaire d'établir des priorités et de réorganiser les dotations d'investissement en direction de la transition écologique.

2) Quel impact l'évolution de la fiscalité locale et du cadre juridique et réglementaire vont-ils avoir sur les modèles de développement du territoire ?

Le zéro artificialisation nette du sol constitue une révolution aussi bien pour la recette fiscale locale que pour les modèles d'implantation des activités économiques. Alors que depuis les années 1970, le dynamisme du secteur foncier comme de l'activité économique était fondé sur une artificialisation croissante du sol, le législateur a signé la fin de ce modèle.

Le développement du territoire revêt deux aspects. En premier lieu, il s'agit de la façon dont les acteurs privés, particuliers et entreprises, investissent l'espace pour y créer de la valeur ajoutée. En second lieu, il s'agit de la façon dont les acteurs publics encadrent, dynamisent ou coordonnent l'ensemble de ces initiatives privées.

La évolution réglementaire, légale et fiscale ont donc un

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen : Concours d'administrateur territorial

Epreuve : Rédaction en finances publiques

Session : 2024 Externe

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

impact direct sur le développement du territoire. Elles incitent certains comportements et en prohibent d'autres. Deux évolutions majeures de ce cadre ont récemment eu lieu. D'abord la baisse du impôt de production, à commencer par la CFE et la CVAE. Ensuite le zéro artificialisation nette.

Quel impact ces deux évolutions vont-elles avoir sur les modèles de développement du territoire ?

L'évolution du cadre fiscal doitant la lien entre la collectivité et son territoire tandis que le ZAN oblige à repenser l'implantation des activités sur le territoire (I). Si la collectivité vont perdre des leviers pour structurer le développement territorial, les évolutions vont conduire à une action publique plus coordonnée et partagée qui constitue une opportunité (II).

*

L'évolution du cadre réglementaire et fiscal va impacter l'autonomie des collectivités locales et transformer les modèles historiques de développement (I).

La réduction du impôt foncier et de production doitant la lien entre la collectivité et son territoire (A).

La LFI pour 2018 a acté la suppression de la TH sur les résidences principales (18 Md€). Durant la crise de la Covid, les baisses de la CFE (5,7 Md€ en 2021) ont été divisées par deux. La LFI pour 2022 prévoit la suppression de la CVAE (15 Md€). Si ces évolutions ont été compensées, elles l'ont été par des transferts de fraction d'impôt nationale non territorialisés, comme la TVA. Le lien fiscal entre la collectivité, notamment EPCI, qui aménage le territoire et le territoire lui-même se délitant.

De ce fait, l'autonomie fiscale des collectivités se réduit. La Cour des comptes dans son rapport sur la finance publique locale 2023 l'estime à 44% pour la commune, 21% pour le département et 8% pour la région. Elle partage donc la même analyse que Jean-Pierre Gagnepain: les collectivités ont de moins en moins de marges de manœuvre pour faire baisser ou augmenter leurs ressources en fonction du projet de développement territorial qu'elles portent.

Parallèlement le ZAN met fin à un modèle de développement fondé sur l'artificialisation (B).

Depuis les années 1970, la dynamique du impôt foncier a largement reposé sur l'artificialisation croissante du sol: zones d'activité commerciale, zones d'activité industrielle, quartiers pavillonnaires. Autant de nouveaux contribuables locaux. Le ZAN, voté par le législateur veut mettre fin à cette dynamique de développement. Il va conduire à la fois à la moindre artificialisation et au renchérissement du foncier constructible existant.

Or, 90% du recette fiscale locale sont liées aux bases foncières. La dynamique de la fiscalité locale devrait donc se voir contrainte. Cependant, la fiscalité foncière est essentiellement un impôt de stock et non de flux, et ne se verra pas éroder. Elle pourrait même voir à terme sa dynamique renouvelée par la révision du VLL, prévue pour 2027 par la LFI pour 2023.

Si dans l'ensemble ces évolutions vont faire perdre du terrain aux collectivités pour structurer le développement territorial, elles vont obliger les acteurs à une action plus coordonnée et partagée (II).

Le ZAN implique la fin de l'expansion des villes et du péri-urbain. Elle devrait impliquer une réduction des nouvelles opérations lourdes d'aménagement pour des opérations de densification et de renouvellement urbain. Le modèle de développement du territoire envisagé est robuste.

À court terme, ces évolutions devraient également réduire l'incitation fiscale des communes et EPCI à aménager. En effet, avant la évolution en question, la collectivité dépendait d'un retour sur investissement direct de ses aménagements. Construire un nouveau quartier, c'est autant de TH à la cph. Ce lien est aujourd'hui distendu, ce qui dé motive les collectivités à mener des opérations de développement.

Les contraintes en matière de ressources et de rareté obligent les collectivités à une action plus coordonnée et partagée, vertueuse (B).

La mise en œuvre du ZAN invite les collectivités à plus de coordination. En premier lieu le passage du PLV au PLVi, pour gérer la ressource foncière à l'échelle de l'EPCI, autrement dit du bassin de vie. En second lieu, répartir plus équitablement les ressources issues de la fiscalité foncière, avec l'adoption de pactes financiers et fiscaux au niveau de chaque EPCI. C'est d'ailleurs une des recommandations du rapport 2023 de la Cour des comptes sur les finances publiques locales.

Le management de la rareté, à la fois foncière et fiscale, devrait également conduire les collectivités à davantage structurer et encadrer le développement territorial. La France devrait ainsi aller à terme vers un modèle de gouvernance partagée du développement, rassemblant acteurs privés et publics. C'est notamment ce que permettent aujourd'hui les SEM Aménagement.

*

En somme, la réduction de l'autonomie fiscale, l'accroissement des normes et le ZAN font perdre de l'autonomie aux collectivités dans leurs choix de modèles de développement territorial. Cependant, cette situation peut être valorisée. Les contraintes obligent à plus de coordination et à une meilleure gouvernance de la rareté foncière comme financière. Tel

est le cas du projet de territoire que les EPCI commencent à développer

3) Budget vert: quelle engeise et quelle portée pour les collectivités à compter de 2024 ?

L'article 131 de la LFI pour 2024 institue l'obligation pour les collectivités de plus de 3500 habitants de présenter une annexe "budget vert" dans leur compte administratif 2024.

Il est de constater que plusieurs collectivités avaient déjà développé une budgétisation verte, soit sur la méthode IC4E soit sur la méthode IBF. La budgétisation verte consiste précisément à retracer l'impact des dépenses sur l'environnement : neutre, favorable, défavorable. C'est donc en premier temps un outil d'objectivation de l'action de la collectivité. Dans un second temps cela constitue un outil d'information. Et dans un dernier temps ce budget vert a vocation à devenir un outil d'aide à la décision.

Dans ce contexte, l'obligation de budget vert annexé au CA à compter de 2024 est-elle de nature à faire évoluer l'action des collectivités pour le climat ?

Le budget vert prévu par la LFI pour 2024, si il existe et crée un cadre commun pour la budgétisation climat, reste essentiellement un outil d'information (I). La budgétisation verte devrait ensuite se développer sur la base posée en 2024 pour devenir un outil d'aide à la décision (II).

*

Le budget vert des collectivités prévu par la LFI 2024: en enjeu majeur pour une portée limitée (I).

Alors que la budgétisation verte s'est développée en ordre dispersé dans les collectivités, la LFI pour 2024 crée un cadre commun via une annexe au CA (A).

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen :

Administrateur territorial.

Epreuve :

Finances publiques.

Session :

Externe - 2024.

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

Avant 2024, certaines collectivités ont développé une budgétisation verte fondée sur la comptabilisation des actions destinées spécifiquement à la transition, d'autres sur une répartition de l'ensemble des dépenses de la collectivité. La plupart des collectivités de plus de 3500 habitants n'avaient développé aucune budgétisation verte.

L'article 191 de la LFI 2024, prévoyant une annexe au CA dédiée au "budget vert" permet d'unifier ces initiatives. La répartition des dépenses est simple, fondée sur la nomenclature comptable. Ce n'est pas au sens propre un budget vert, mais plutôt un "compte vert" dans la mesure où le CA, à la différence du BP, retrace les dépenses de l'année N-1.

Le budget vert de la LFI pour 2024 a une portée limitée (B).

L'annexe au CA permet d'informer les élus et les citoyens sur l'action de la collectivité pour le climat durant l'année 2023. La comptabilisation reste pour autant peu approfondie, et le périmètre des dépenses limité. C'est encore un outil pour rendre compte, et non un support pour aider à la décision.

En matière d'information, le budget vert est également renforcé par une annexe dette verte (article 192 LFI 2024). Celle-ci permet de cantonner la dette verte et notamment d'informer les partenaires bancaires sur les émissions de dette fléchée "climat". Les enjeux du budget vert sont grands, mais la portée du dispositif de la LFI 2024 est encore limitée.

*

La budgétisation verte se développe déjà au-delà des obligations légales et est appelée à devenir un terme un outil pour guider le arbitrage budgétaire (II).

Les obligations liées à la budgétisation verte devraient exister, et nombre de collectivités ont déjà adopté une budgétisation plus poussée que celle de la LFI 2024(A).

La budgétisation verte devrait être étendue aux BP dans la prochaine loi de finances, afin de devenir un outil d'aide à la décision au moment de la construction du budget. Par ailleurs, le périmètre des dépenses devrait être étendu, pour réduire la part de dépenses considérées comme neutres.

Plusieurs collectivités ont déjà anticipé en évolution avec l'adoption d'une comptabilité environnementale pour certaines directions (direction de l'eau dans les départements de petite couronne, direction de l'aménagement dans la métropole). Cela pose la question de l'évolution du SI financier en conséquence.

Demain, le budget vert pourrait être un outil phare de la conduite de la transition écologique (B).

L'IGF, dans sa revue de dépenses sur l'investissement local suggère à terme de flécher la dotation du fond vert sur la base du budget vert. À terme, le budget vert pourrait devenir un outil de fléchage de l'ensemble des subventions et dotations de l'Etat.

Par ailleurs, dans la construction budgétaire, le budget vert.

nécessite l'investissement du secteur opérationnel dans la notation des dépenses. Cela pourrait devenir un élément-clé du dialogue de gestion qui conduit à l'élaboration du budget primitif.

x

Le budget vert de la LFI pour 2024 a donc une portée aujourd'hui limitée mais porte des enjeux majeurs. C'est une première étape, avant l'extension de la budgétisation verte aux BP et son approfondissement pour devenir un outil d'aide à la décision.

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
cadmex finances publiques (13) (Épreuve commune/épreuves éc...	16	14	/ 20

Correction 1 :

Appréciation : Très bonne copie.

Correction 2 :

Appréciation : Q2: De bonnes connaissances mais l'analyse ne met pas assez en évidence le lien entre fiscalité et territoire. Q3: Le sujet est connu et bien appréhendé. Bonne mobilisation de connaissances et problématisation intéressante. Q1: de bonnes connaissances et analyse intéressante.

Harmonisation :

Appréciation :

Question 2 :

La fiscalité locale a fait l'objet de 70 décisions impactant les collectivités depuis 2010, selon le rapport du Sénat "Les bons comptes font les bons amis" de 2023. Ces réformes, qui ont consisté principalement en l'atténuation de la fiscalité sur les entreprises (suppression progressive CFE, diminution des taux de la CFE) et sur les particuliers (suppression de la taxe d'habitation sur les résidents principaux), affectent le modèle de développement des territoires.

En effet, une grande partie de ces impôts sont fondés sur les bases cadastrales, qui correspondent à la valeur estimée des biens immobiliers construits ou non. En parallèle, des évolutions juridiques impactent les territoires en matière de développement de l'habitat, en regard à l'application du zéro artificialisation nette (ZAN, loi climat et résilience, 2019).

Dans ce contexte, quelles transformations attendre dans les territoires, consécutivement aux évolutions fiscales et juridiques récentes et comment y répondre ?

Si la fiscalité locale et le cadre juridique évoluent dans un double objectif de compétitivité des entreprises et de transition écologique (I), ces transformations risquent de bouleverser les modèles de développement des territoires, appelant des mesures d'accompagnement (II).

La fiscalité locale et le cadre juridique évolue pour améliorer la compétitivité des entreprises et répondre à l'enjeu écologique (II).

Les pouvoirs publics ont supprimé ou réduit la fiscalité sur les entreprises pour alléger les impôts sur la production, dans l'objectif d'améliorer leur compétitivité (1).

La contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) fait l'objet d'une suppression progressive, poursuivie par le PLF 2023. Alors qu'elle avait rapporté 15 milliards d'euros en 2019 et 2020 aux collectivités, ce ne sont plus que 7,5 milliards qui ont été levés en 2021. Représentant huit milliards d'euros lorsqu'elle était pleinement prélevée, la suppression de la taxe pose des difficultés dans un contexte de rigueur budgétaire, de sorte que sa disparition totale est repoussée à 2027.

La Cotisation foncière des entreprises (CFE) a été divisée par deux pour les locaux industriels. Les entreprises peuvent donc utiliser leurs ressources pour investir, ou augmenter leur trésorerie.

Les particuliers ont fait l'objet d'une réforme de la taxe d'habitation (2)

La taxe d'habitation a été complètement supprimée sur les résidences principales depuis 2023. En revanche, face à cette perte partiellement compensée par l'État, les taxes foncières ont augmenté de 10% en 2023. Les bases cadastrales sur lesquelles sont fondés ces impôts sont obsolètes (IGF, 2009) et doivent être révisées (IPP, 2026).

Les transformations de la réglementation sont fondées sur la transition écologique (IB)

Le ZAN menace la pérennité du modèle fiscal des collectivités mais est nécessaire pour la transition écologique (1).

La loi Climat et résilience (2021) a introduit une limitation de la consommation de foncier pour les habitations, comme les opérations générant de l'artificialisation (construction d'infrastructures, d'entreprises). Dans ce cadre, les ressources fiscales des collectivités sont menacées puisqu'elles sont grandement fondées sur les bases locative et de impôts relatifs à l'habitat (TF, TH résidences secondaires, CFE, taxe d'aménagement, SEMAPI).

Les contraintes juridiques pesant sur les particuliers comme les entreprises en matière environnementale s'accroissent (2).

Les particuliers comme les entreprises font face à un durcissement des réglementations qui orientent leurs comportements vers la sobriété écologique. Toutefois, cela peut avoir un effet sur leur consommation et donc sur les revenus des impôts de TVA et de TICPE.

Les transformations du droit et de la fiscalité risquent de modifier les modèles de développement des territoires, ce qui appelle des mesures d'accompagnement (3A).

Les transformations prévues vont réduire la taille des habitations (1)

Le ZAN et les transformations de la fiscalité risquent d'altérer profondément la structure des territoires qui seront aménagés de façon à consommer moins d'espace.

La réforme de la fiscalité locale affaiblit l'autonomie fiscale des collectivités, réduisant l'impact des décisions des APUL (2).

Selon Jean-René Cazeneuve, les récentes réformes de la fiscalité locale ont réduit l'autonomie fiscale des régions et départements, puisqu'ils détiennent moins de pouvoir de taux. Toutefois, l'autonomie financière est préservée en vertu de la loi organique de 2004. Les territoires seront toutefois moins impactés par les décisions fiscales des collectivités.

Ces évolutions nécessitent des mesures d'accompagnement (IIb).

D'abord, les collectivités devraient bénéficier d'une plus grande autonomie fiscale pour agir sur leur territoire (1).

Le rapport Urvoth propose de doter les régions d'un taux fixe sur l'impôt sur les sociétés et de confier également des pouvoirs de taux aux départements.

Ensuite, le développement des territoires doit être accompagné par les services déconcentrés de l'État (2).

Les préfets doivent être au cœur des transformations actuelles afin d'accompagner en ingénierie et en visibilité les collectivités. Le rôle de l'ANCT dont les préfets de région sont délégués territoriaux est central.

Question 3 :

La LF 2024 introduit un budget vert dans les collectivités de plus de 3500 habitants. Toutefois, il ne prend pas la même importance que le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État.

Le budget vert consiste à identifier les dépenses les plus favorables à l'environnement, les dépenses neutres et enfin celles qui y sont défavorables.

Ce travail requiert un pilotage ambitieux que les collectivités n'ont pas tous les moyens de mettre en œuvre.

Dans ce cadre, comment développer le budget vert dans les collectivités ? D'une part, le budget vert n'est imposé qu'à une fraction partielle des collectivités et uniquement sur la section d'investissement du compte administratif (I). D'autre part, le budget vert est un outil intéressant de pilotage du budget à l'heure de la crise écologique dont la mise en œuvre doit être guidée (II).

I) Le budget vert est imposé de façon limitée aux collectivités en 2024

A) La LEI 2024 introduit la production pour les collectivités de plus de 3500 habitants d'un rapport sur l'impact environnemental de leurs dépenses.

Le budget vert doit être mis en œuvre dans les plus grandes collectivités. Sa limitation aux collectivités de + de 3500 habitants est liée aux moyens techniques et humains nécessaires à son développement. Seuls les investissements sont concernés, en compte administratif.

B) Les pratiques de budget vert ont été anticipées par certaines collectivités bien avant 2024

La Ville de Paris possède un budget vert depuis l'exercice budgétaire de 2021, y compris en fonctionnement. Les bonnes pratiques doivent être partagées afin de faire bénéficier les autres collectivités de l'expérience de pilotage de cette nouvelle mesure de la performance environnementale.

II) Le budget vert pourrait être étendu, en regard à son utilité et à l'urgence environnementale, mais cela nécessite d'accompagner les collectivités.

A) Les budgets verts pourraient être étendus à toutes les collectivités et surtout aux dépenses de fonctionnement pour être plus efficaces

Une grande partie des efforts de sobriété dans les collectivités concernent les dépenses de fonctionnement. Une extension du budget voté à ces dépenses est donc souhaitable. En parallèle, le passage au CFV permettrait d'évaluer également les incidences environnementales du patrimoine. A défaut, l'introduction de la démarche verte dans le compte de gestion est opportune, d'ici la mise en place du CFV.

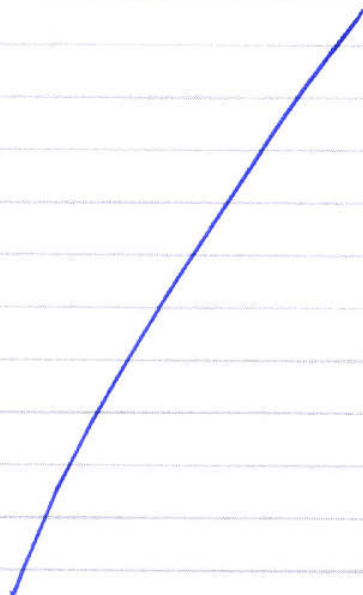
B) Les collectivités doivent être accompagnées dans leur élaboration du budget voté.

Prioritairement, les petites collectivités doivent bénéficier d'un soutien en ingénierie afin de réaliser leur budget voté.

Les réseaux centraux de gestion et des délégations territoriales du CNRPT sont ici centraux. La production d'un guide et la mise à disposition d'outils informatiques (modèles) serait utile. De même, le déplacement d'agents formés sur le terrain à la rencontre des exécutifs, locaux et des services est souhaitable.

Ainsi, les budgets votés doivent être révisés dans les collectivités de façon à améliorer la performance environnementale à l'heure de l'urgence écologique. L'accompagnement des collectivités est impératif.





Question n° 1 :

Selon le rapport de l'Inspection générale des finances de 2024 sur l'investissement des collectivités territoriales, ces dernières assument 58% de la formation brute de capital fixe (FBCF) civile publique. Alors que l'urgence écologique implique de fortes interventions des pouvoirs publics pour guider les personnes physiques et morales vers une plus grande sobriété (les incidences économiques de l'action pour le climat, 2023, Jean-Pisani-Ferry) par des actions sur les biens comme sur les comportements, les collectivités semblent de fait appelées à mener ces transformations.

Pourtant, elles ne bénéficient pas des moyens de cette ambition. En effet, malgré des avancées certaines, seuls 5,5 milliards d'euros sont dépensés en investissement chaque année par la transition écologique par les collectivités locales, contre 12 milliards nécessaires selon l'Institut IRIE en 2022, et même 21 milliards selon l'IGF. Des freins sont rencontrés par les collectivités, liés à l'encadrement de leurs budgets par des règles spécifiques, à la hausse des taux d'intérêts et à la dégradation de leur capacité de financement. Du côté des dépenses de fonctionnement, le verdissement des choix des collectivités est également une source de progression pour tendre vers la sobriété.

Dès lors, comment expliquer les difficultés de financement de la transition écologique par les collectivités locales et comment y répondre, à l'heure de l'urgence climatique ?

Si la transition écologique est appelée à être grandement financée par les collectivités locales, des freins sont rencontrés, en fonctionnement comme en investissement (I). Le financement de la transition écologique pourrait se fonder pour les collectivités sur une transformation des règles budgétaires qui les caractérisent et

de nouvelles sources de recettes (II).

*

*

*

La transition écologique, dont l'urgence est avérée, sera grandement financée par les collectivités locales (IA).

Les collectivités constituent l'échelle privilégiée pour mener les investissements marqués sur le territoire afin de tendre vers la sobriété (1)

Le bloc communal réalise diverses opérations d'investissements pour la transition écologique dans le cadre de ses compétences. Ainsi, les bâtiments des collectivités, qui représentent 1/3 du parc national et des émissions de CO_2 qui y sont associées (Etude AFL/CNFPT sur la rénovation des bâtiments des collectivités, 2023), font l'objet de rénovations pour améliorer leur performance énergétique.

Les départements accompagnent les projets territoriaux par le financement de mécanismes de solidarité, de l'offre en ingénierie et l'exercice de leurs compétences (voies, collèges, équipements sportifs). Toutefois, leurs investissements sont compromis par la chute de leur épargne nette de 54 % en 2023 (situation mensuelle comptable DGCL, 31 mars 2024).

Les régions sont motrices de la transition écologique par leurs compétences de transport, d'accompagnement des entreprises et de pilotage des investissements dans le cadre du CPER.

Les collectivités financent la transition écologique de façon coordonnée par des partenariats territoriaux (2).

Selon l'Accès Territoires, n° 12 de la Banque publique consacrée à l'investissement public local, 1/3 des investissements des collectivités sont le fruit de la coopération territoriale. Aujourd'hui, la transition écologique est financée par des projets regroupant plusieurs strates de collectivités et associant des partenaires externes comme l'Etat et ses opérateurs (Banque des Territoires par exemple).

Le financement des transformations nécessaires à la transition écologique est limité par des freins rencontrés en fonctionnement comme en investissement (IB).

En fonctionnement, les financements qui permettraient aux collectivités de tendre vers la sobriété sont limités (1).

Les collectivités font face à une dégradation de leur santé financière, particulièrement en ce qui concerne les départements et les régions (Barrière 2024 de l'AFL). En raison d'un budget devant respecter la règle d'or de l'équilibre et l'interdiction de recourir à l'emprunt pour du fonctionnement, les collectivités disposent de peu de marges de manœuvre pour transformer leurs pratiques de fonctionnement.

En investissement, les collectivités peuvent compter sur des transferts financiers de l'Etat pour financer la transition écologique, toutefois insuffisants (2).

Le FCTVA abonde les budgets locaux pour soutenir l'investissement, tout comme les dotations de DETR et de DSIL. Si leur montant a augmenté, notamment dans le cadre du PLF 2023 et du PLF 2024, il demeure insuffisant pour faire face au mur d'investissements à accomplir. Des dotations spécifiques, fléchées sur les projets de transition écologique ont été créées, tel que le fonds vert. Toutefois, le contexte de rigueur budgétaire a réduit l'ampleur de ces transferts et leur visibilité. M. 1.1.3

Le financement de la transition écologique semble requérir une transformation des règles budgétaires s'y appliquant (ITA).

Notamment, le PLF 2024 a créé de nouvelles possibilités d'identification des dépenses vertes (1).

Le PLF 2024 permet de caractériser la dette verte et contraint les collectivités de plus de 3500 habitants à réaliser un budget vert en investissement, sur le compte administratif. Cette évolution peut ouvrir la voie à une modulation de la règle de l'équilibre budgétaire qui marque les collectivités, de façon à les inciter à investir massivement dans la transition écologique.

Ensuite, les dotations de l'Etat tendent à s'adapter au caractère pluriannuel des dépenses favorables à la transition écologique (2)

La circulaire du 31 mai 2024 annonce un financement pluriannuel des dotations de l'Etat à l'investissement des collectivités territoriales. Les plans pluriannuels d'investissement pourront donc gagner en visibilité.

Dans le contexte d'urgence écologique, le financement de la transition écologique par les collectivités pourrait faire l'objet d'une simplification des dispositifs, d'un renforcement des dotations de l'Etat et d'une augmentation des recettes de fiscalité directe (ITS).

Face à des dispositifs de financement complexes, les collectivités ont besoin de mesures de simplification qui favorisent la visibilité de leurs ressources (1)

Selon le rapport Les bons comptes font les bons amis du Sénat en 2023, les dispositifs de financement des collectivités pour la transition écologique, souvent par appels à projets, sont complexes. Les dotations sont vertes, "en demi-verte" selon une publication sénatoriale de la même année puisque ce sont surtout les opérations de rénovation qui sont couvertes. Il convient de regrouper ces dispositifs dans une seule dotation à l'investissement vert des collectivités.

La fiscalité verte pourrait reposer les recettes des collectivités (2).

D'une part, des taxes existantes pourraient être généralisées comme GEMAPI qui n'est développée que par 50% des EPCI à fiscalité propre.

D'autre part, de nouvelles impositions environnementales, fondées sur les activités de la population et les pratiques des entreprises pourraient être créées, dont les taux seraient fixés par les collectivités. Les recettes issues de ce nouvel impôt seraient dédiées à la transition.

Les transferts de l'État doivent être renforcés (3).

Les dotations à l'investissement vert de l'État doivent poursuivre leur progression.

*

✱

*

Ainsi, le financement de la transition écologique par les collectivités requiert des réformes de simplification, de fiscalité locale et de portée des dotations de l'État.