

... le contrôle budgétaire sur...

LES DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN VERDISSEMENT EN DEMI-TEINTE

MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ont présenté le mardi 4 juillet 2023 les conclusions de leur contrôle budgétaire relatif au verdissement des dotations d'investissement aux collectivités territoriales.

1. FACE À L'ÉTAT DU PARC IMMOBILIER DES COLLECTIVITÉS, AU CONTEXTE D'INFLATION ÉNERGÉTIQUE ET AUX ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX, LE VERDISSEMENT DES DOTATIONS DEVIENT UNE NÉCESSITÉ

A. UN PARC IMMOBILIER ÉNERGIVORE ET UN ENJEU DE MAITRISE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS QUI NÉCESSITENT UN ACCROISSEMENT DES INVESTISSEMENTS ENVIRONNEMENTAUX

Majoritairement construit avant 1975, l'immobilier appartenant aux collectivités est **relativement ancien, mal isolé et, de fait, énergivore**. Il représente d'ailleurs un tiers des volumes de CO₂ émis par les bâtiments au niveau national, 84 % des émissions des seules collectivités et 76 % de leur consommation d'énergie.

Or, **dans un contexte de hausse des prix de l'énergie, la maîtrise de la consommation énergétique est devenue un enjeu majeur pour les collectivités** pour lesquelles la hausse des dépenses énergétiques est estimée, entre 2022 et 2023, à une fourchette comprise entre 30 % et 300 % selon les associations d'élus.

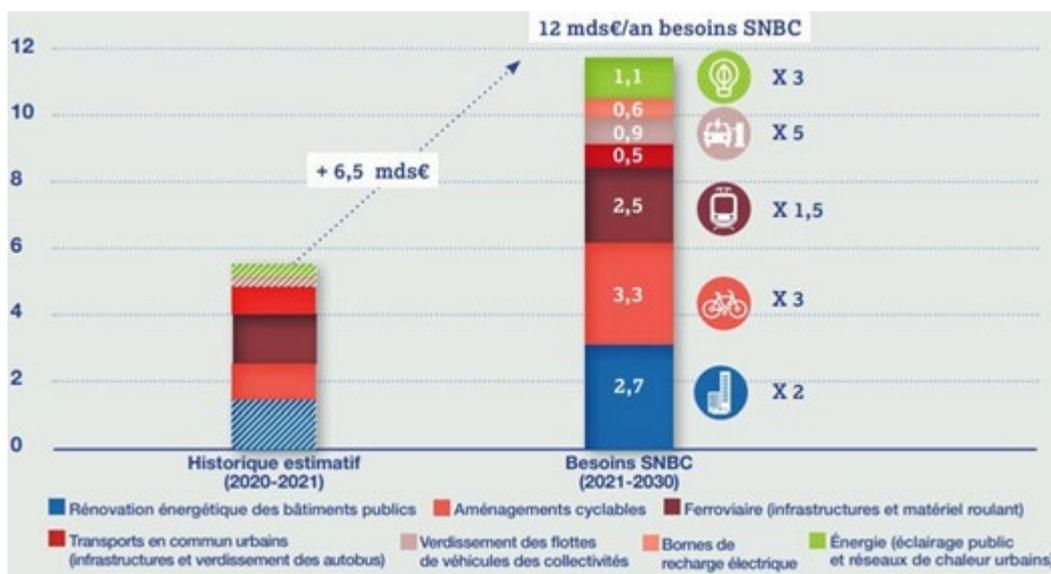
De surcroît, les collectivités territoriales sont assujetties aux obligations d'actions d'économies d'énergie dans les bâtiments tertiaires qui visent une réduction de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010. Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article L 222-1 B du code de l'environnement, les actions menées par les collectivités ne peuvent **conduire ni à une augmentation du recours aux énergies non renouvelables, ni à une augmentation des émissions de gaz à effet de serre**.

Dans ce contexte, une accélération de leurs investissements en faveur de la transition écologique est indispensable.

Selon l'analyse effectuée par l'Institut I4CE, si l'on s'en tient aux seuls investissements nécessaires pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale bas carbone, **le besoin d'intervention des collectivités territoriales peut être évalué à 12 milliards d'euros par an** alors que leurs investissements annuels s'élèvent actuellement à 5,5 milliards d'euros, ce qui représente un investissement additionnel de 6,5 milliards d'euros.

Écart entre les investissements actuels et les besoins d'investissement des collectivités pour atteindre les objectifs de la SNBC d'ici 2030

(en milliards d'euros)



Source : institut I4CE

Il en résulte que les montants d'investissement, en tenant compte de l'ensemble des actions des collectivités ayant un impact sur l'environnement au-delà des seuls investissements « climat », pourraient s'établir bien au-delà des 12 milliards d'euros annuels.

Les investissements à venir, même si de nombreuses actions ont déjà été entreprises, devront donc porter sur le bâti scolaire, les bâtiments administratifs, les locaux à usage de service public (gymnases, bibliothèques, piscines...), l'éclairage public et les systèmes de réseaux (eaux, chauffages, traitements des déchets...), les transports publics (développement des voies de mobilités douces, électrification des transports en commun...) ou encore sur la renaturation des zones urbaines.

Toutefois, l'incertitude qui pèse actuellement sur les finances locales et l'absence de prévisibilité sur les ressources et les dépenses des collectivités, couplées à un renchérissement du recours à l'emprunt dans un contexte de hausse des taux d'intérêt, **fait peser un risque de renoncement à certains investissements en faveur de la transition écologique.**

B. LE DÉVELOPPEMENT NOTABLE DES DOTATIONS « VERTES » VISANT À ACCOMPAGNER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LEUR TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Pour faire face au « **mur d'investissement** » qui attend les collectivités pour mettre en place leur transition écologique, **le Gouvernement a renforcé les dotations d'investissement qui leur sont allouées :**

- en encourageant l'emploi des dotations classiques d'investissements pour des projets environnementaux ;
- en créant de nouvelles dotations spécifiquement dédiées aux investissements environnementaux.

Ainsi, concernant les dotations classiques d'investissement, en 2021, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) a permis de financer 3 524 projets environnementaux pour un montant total de 156 millions d'euros. La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL),

pour sa part, a permis de financer 918 projets environnementaux pour un montant total de 89 millions d'euros.

**Part des projets environnementaux dans les dotations d'investissement « classiques »
entre 2019 et 2021**

(en millions d'euros)

Dotations	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021
DETR	1 027,00	1 013,00	1 013,70
<i>DETR part (en montant) projets environnementaux</i>	<i>119,10</i>	<i>132,80</i>	<i>156,00</i>
<i>Part (en pourcentage) projets environnementaux</i>	<i>11,60%</i>	<i>13,11%</i>	<i>15,39%</i>
DSIL	571,70	543,30	531,80
<i>DSIL part projets environnementaux</i>	<i>91,70</i>	<i>104,00</i>	<i>89,10</i>
<i>Part (en pourcentage) projets environnementaux</i>	<i>16,04%</i>	<i>19,14%</i>	<i>16,75%</i>
DSIL exceptionnelle		574,00	375,00
<i>DSIL exceptionnelle part projets environnementaux</i>		<i>279,60</i>	<i>157,40</i>
<i>Part (en pourcentage) projets environnementaux</i>		<i>48,71%</i>	<i>41,97%</i>

Source : commission des finances du Sénat à partir des données d'exécution des dotations d'investissement fournies par la DGCL

Cependant, en l'état actuel de présentation et de classification des données et des priorités des dotations, ce chiffrage est peu fiable et il est impossible de connaître la part de la DSIL (y compris DSIL exceptionnelle) et de la DETR concourant réellement au financement de projets « environnementaux ».

Or, au regard des enjeux de transition écologique, il paraît important de pouvoir fiabiliser la connaissance des investissements à portée environnementale.

Par ailleurs, en sus des dotations classiques dont certaines priorités sont orientées sur la rénovation énergétique et/ou la transition écologique, **d'autres dotations ont été créées, à compter de 2020, avec des objectifs uniquement axés sur les enjeux environnementaux** : la dotation de rénovation thermique (DRT) d'un milliard d'euros, la dotation régionale d'investissement (DRI) de 600 millions d'euros, orientée sur les projets en faveur de la rénovation thermique des bâtiments publics et des mobilités du quotidien, et enfin, le fonds vert de deux milliards d'euros.

Cependant, il convient de souligner que **la DRT et la DRI n'ont pas vocation à être pérennisées. Quant au fonds vert, si des annonces ont récemment été faites sur sa prolongation, la durée et les montants au-delà de 2023 n'ont pas encore été arbitrés.**

Enfin, **la dotation de biodiversité, créée en 2019, et plusieurs fois étendue depuis, vise à soutenir la production d'aménités rurales par les collectivités territoriales.** Contrairement aux trois autres dotations spécifiquement consacrées aux enjeux environnementaux, il s'agit d'une dotation pérenne.

2. TROP COMPLEXE ET TROP CENTRÉ SUR LES SEULES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT, LE FINANCEMENT DES PROJETS ENVIRONNEMENTAUX DOIT ÊTRE REPENSÉ

A. UN FOISONNEMENT DES DOTATIONS QUI REND LE SYSTÈME COMPLEXE ET LAISSE PEU DE PLACE À LA CONSULTATION DES ÉLUS

En sus des dotations d'investissement en provenance de l'État, **les collectivités peuvent percevoir d'autres aides nationales en provenance de plusieurs opérateurs de l'État** comme l'agence nationale de rénovation urbaine (Anru), l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), l'Ademe ou encore la Banque des territoires mais également des aides européennes.

Ce maquis contribue largement à la complexité du système de financement de la transition écologique auquel se heurtent les collectivités, notamment les plus petites.

Par ailleurs, force est de constater que **l'accès même à ces dotations, malgré les démarches mises en œuvre par le Gouvernement pour simplifier les demandes, demeure également trop complexe à plusieurs titres.** Ainsi, des calendriers de demande de subventions non concordants, des fiches techniques à remplir parfois jugées « ésotériques » par les élus locaux, des critères d'éligibilité trop nombreux et peu transparents ainsi qu'une faible consultation des élus sur les modalités d'attribution, ont pu représenter des obstacles aux investissements en faveur de la transition écologique.

B. UN FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DES COLLECTIVITÉS À REPENSER

Si **les dotations budgétaires** sont un outil indispensable à la transition écologique des collectivités, elles **ne peuvent être un outil unique pour répondre à l'ensemble des besoins d'investissement et aux enjeux environnementaux.**

Dès lors, c'est l'ensemble du financement de la transition écologique des collectivités qui doit être repensé avec pour priorité **une visibilité pluriannuelle, puisque ces investissements lourds ne peuvent s'inscrire que dans une temporalité longue allant souvent au-delà de la durée d'un mandat local.**

Or, à ce jour, les niveaux des dotations d'investissement sont fixés annuellement en loi de finances sans certitude pour les années postérieures à N+ 1. Comme évoqué par de nombreux élus lors des auditions menées par les rapporteurs spéciaux, **cette absence de prévisibilité des financements apparaît comme un obstacle au lancement de certains investissements.**

Il semble donc nécessaire :

- d'une part, **de prévoir une programmation pluriannuelle des investissements locaux et de leur financement**, notamment via les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) ;
- d'autre part de **pouvoir envisager l'endettement des collectivités sous un nouveau prisme** ;
- et enfin, de **mener une réflexion d'ensemble sur les outils favorisant le financement de la transition écologique.** À cet égard, une réforme du FCTVA ou de la DGF peut être envisagée de même que des modifications concernant les modalités d'amortissement ou la fiscalité locale.

Dès lors, si la hausse des dotations d'investissement est indispensable et doit se poursuivre pour accompagner les collectivités dans leur transition écologique, elle ne peut être envisagée comme un moyen unique. Dans ce domaine, l'accompagnement de l'État ne peut se limiter au seul aspect budgétaire.

3. DES FREINS QUI DOIVENT ÊTRE LEVÉS POUR RÉUSSIR PLEINEMENT LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DES COLLECTIVITÉS

A. UN VERDISSEMENT ESSENTIELLEMENT ORIENTÉ VERS LA RÉNOVATION THERMIQUE QUI DOIT SE DIVERSIFIER POUR RÉPONDRE À L'ENSEMBLE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

a) Une priorité à la rénovation thermique

En premier lieu, **la dotation RT (rénovation thermique), comme son nom l'indique, est exclusivement centrée sur la rénovation thermique des bâtiments** soit un montant total alloué à cet axe écologique de 950 millions d'euros.

Par ailleurs, en 2021, sur les 600 millions d'euros d'AE ouverts au titre de la DRI, **420 millions d'euros ont également été orientés sur la rénovation thermique des bâtiments** (soit 268 projets sur les 348 financés).

Enfin, concernant le fonds vert, la répartition prévisionnelle des 2 milliards d'euros affiche une affectation de 707 millions d'euros à la performance environnementale dont essentiellement de la rénovation énergétique batimentaire.

Pour la DETR, la DSIL et la DSIL exceptionnelle il est plus difficile de mesurer la part des dotations ayant financé des projets de rénovation énergétique. Cependant, sur les 402,5 millions d'euros alloués à des projets environnementaux en 2021, l'analyse des libellés des projets tend à démontrer que **la rénovation énergétique des bâtiments est majoritaire dans les projets financés.**

La structure actuelle du suivi de l'exécution des dotations montre donc actuellement **un biais en faveur de la rénovation thermique qu'il conviendrait de corriger dans les années à venir.**

Or, la transition écologique des collectivités territoriales ne peut se résumer à la seule rénovation thermique des bâtiments. En effet, les besoins d'investissements sont également nombreux dans d'autres domaines comme le traitement des déchets et eaux usées, la revégétalisation et reforestation, la protection de la faune et de la flore ou encore le développement des énergies renouvelables.

b) Vers d'autres priorités avec la dotation « biodiversité » et le fonds vert ?

La dotation de biodiversité et le fonds vert permettent de sortir quelque peu du prisme de l'investissement environnemental sous le seul angle de la rénovation thermique mais présentent des écueils.

En effet, la dotation de biodiversité vise à soutenir la production d'aménités rurales¹ par les collectivités. Il paraît cependant **nécessaire de continuer la montée en puissance de cette dotation** pour la porter à un montant à la hauteur des enjeux notamment **en élargissant le périmètre des villes éligibles** dans la mesure où, en 2023, seules 6300 communes peuvent en bénéficier.

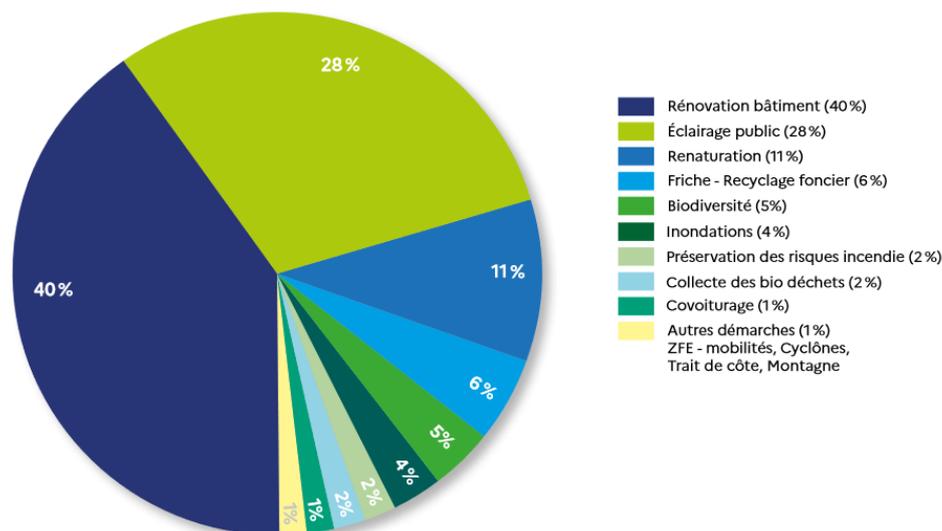
Par ailleurs, **si le fonds vert semble, en première intention, plus diversifié dans les projets qu'il vise à financer**, les rapporteurs spéciaux appellent à la vigilance concernant l'exécution de ces crédits. En effet, selon le principe de fongibilité des crédits du fonds vert, des redéploiements entre mesures et entre axes pourront être effectués. Il en résulte que si cette fongibilité est une garantie pour une consommation intégrale et rapide des crédits elle fait courir **le risque, déjà identifié pour les dotations classiques, d'un financement**

¹ Une aménité rurale est un agrément ou un avantage économique qui présentent un caractère marchand ou non directement marchand. Cet agrément est procuré par un paysage ou son environnement, au sens de caractéristiques géophysiques, biologiques, naturelles, ou résulte d'une action humaine, non nécessairement destinée à la produire, telle que les activités agricoles et forestières. Les aménités rurales sont en premier lieu l'eau, la biodiversité, l'alimentation, l'énergie, l'espace et les paysages.

essentiellement orienté vers la rénovation thermique batimentaire ce que semble d'ailleurs déjà démontrer l'analyse des premiers dossiers déposés.

Ce premier constat confirme les observations des élus locaux selon lesquelles les collectivités, notamment les plus petites ayant peu de ressources en ingénierie, présentent essentiellement des dossiers « faciles » et rapides à élaborer ne nécessitant que peu d'études techniques approfondies.

Répartition des dossiers déposés par mesure



Source : direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

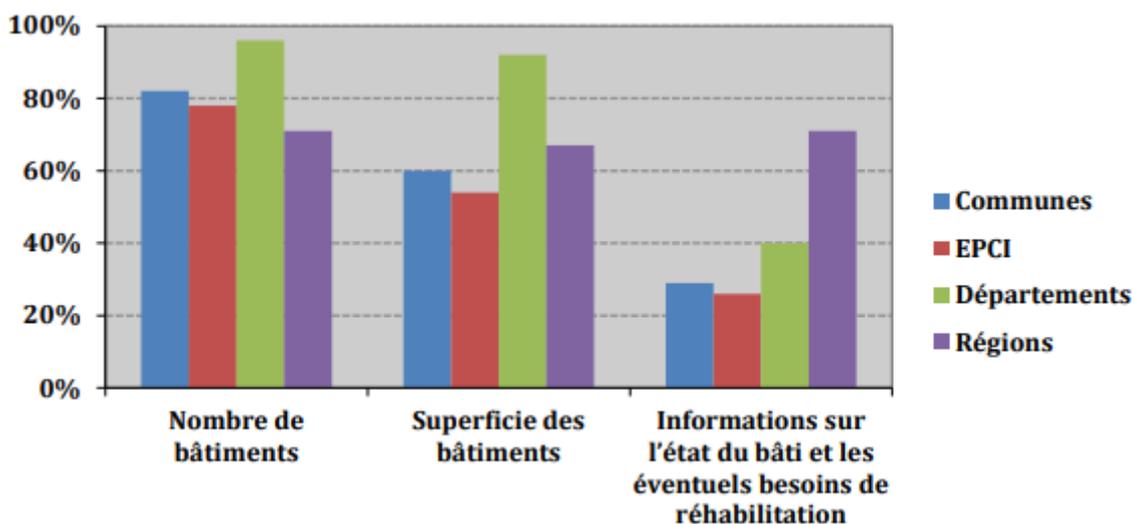
B. UNE CONNAISSANCE ENCORE PARCELLAIRE PAR LES COLLECTIVITÉS DE LEUR PATRIMOINE IMMOBILIER

L'évaluation des investissements à réaliser sur l'immobilier local et des coûts y afférents ne peut être réalisée de manière fiable que si les collectivités ont une connaissance précise de leur parc immobilier.

Or, l'inventaire physique qui permet le recensement complet des biens et leur suivi est parfois encore inexistant. Il est très souvent partiel (uniquement sur certaines catégories de biens), succinct sous la forme d'une simple liste et insuffisamment renseigné notamment concernant les surfaces, l'ancienneté ou encore la localisation exacte des biens.

Les états de l'actif des collectivités, quant à eux, sont également régulièrement défectueux et erronés en raison de la non comptabilisation de certaines écritures comptables.

Type d'informations contenues dans les inventaires physiques des collectivités



Source : Rapport sur le patrimoine immobilier des collectivités – 2016

Ainsi, en l'absence de connaissance précise du parc immobilier et de son état, **la moitié seulement des communes et des EPCI est dotée d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI)**. Ce ratio dépasse les 80 % pour les départements et les régions et très peu de collectivités sont dotées de schéma directeur du patrimoine foncier et immobilier.

De surcroît, quand ces documents existent, ils sont souvent axés sur le bâti et les terrains sans inclure la voirie et les réseaux.

C. UNE MESURE DE L'IMPACT DES INVESTISSEMENTS ENVIRONNEMENTAUX À AMÉLIORER POUR S'ASSURER DE L'EFFICACITÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

Pour les dotations classiques, aucun contrôle ex post n'est réalisé pour mesurer l'impact environnemental des investissements réalisés.

Pour les projets financés par la dotation RT pour lesquels des pièces justifiant ex ante l'impact attendu sur l'environnement sont demandées, **les contrôles ex post se limitent cependant à un suivi de l'avancement des projets.**

Enfin, concernant **le fonds vert**, comme pour la dotation RT, des indicateurs existent sur les objectifs des projets déposés mais **ne consistent pas en une mesure ex post des résultats**. Toutefois, le projet annuel de performance précise, qu'« *en parallèle de la mise en œuvre du fonds, un travail est engagé par le ministère pour développer un indicateur de mesure ex post de l'impact des projets financés sur l'énergie finale consommée. Celui-ci pourra être mis en œuvre par échantillonnage sur une sélection aléatoire de projets* ».

Face à un manque de moyens, la mise en œuvre de contrôles ex post est complexe à mettre en œuvre et ne présente pas de caractère prioritaire.

Cependant, si le problème des moyens est réel, il ne doit pas faire obstacle à la mise en place d'un minimum de contrôles.

En effet, **les rapporteurs spéciaux estiment qu'il n'est pas souhaitable d'engager plusieurs milliards d'euros de fonds publics, notamment si le fonds vert est prolongé, sans pouvoir en mesurer l'efficacité.**

LES 10 RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Recommandation n° 1 : se doter d'outils de suivi plus précis permettant une meilleure analyse et connaissance des montants des dotations classiques d'investissement alloués à des projets totalement ou partiellement dédiés à la transition écologique (DGCL).

Recommandation n° 2 : établir une liste unique des pièces justificatives à l'appui des demandes de dotations d'investissement afin de faciliter la constitution des dossiers par les collectivités et leur transfert vers d'autres dotations (DGCL).

Recommandation n° 3 : développer un volet financier pluriannuel aux CRTE (*État, préfectures, collectivités*).

Recommandation n° 4 : isoler dans les ratios d'endettement la part de la dette permettant de financer des investissements en faveur de la transition écologique (DGFIP).

Recommandation n° 5 : mettre en place une consultation des élus locaux afin de développer un document unique et formalisé permettant de classer les dépenses d'investissement des collectivités comme neutres, favorables, mixtes ou défavorables à l'environnement (DGCL, DGFIP).

Recommandation n° 6 : mettre en place une consultation générale des élus locaux et des administrations sur le financement de la transition écologique des collectivités englobant l'ensemble des aspects budgétaires, comptables et fiscaux (SGPE).

Recommandation n° 7 : poursuivre la montée en puissance de la dotation biodiversité notamment en élargissant le périmètre des communes éligibles (DGCL, *direction du budget*).

Recommandation n° 8 : modifier la circulaire du 14 décembre 2022 afin que chacun des trois axes d'intervention représente, en exécution, au moins 20 % des crédits du fonds vert et que chaque mesure fasse l'objet d'au moins cinq projets (DGALN).

Recommandation n° 9 : pour les dotations classiques d'investissement, rendre obligatoire, à l'appui de la demande de subvention, les pièces justificatives relatives à l'impact environnemental du projet quand ce dernier est fléché sur une priorité « environnement / transition écologique » (DGCL).

Recommandation n° 10 : mettre en place des contrôles *a posteriori*, sous forme d'échantillons, afin de mesurer l'impact réel des investissements réalisés à partir des dotations d'investissement finançant des projets de transition écologique (DGCL, DGALN).



Charles GUENÉ

Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
de la Haute-Marne



Claude RAYNAL

Rapporteur spécial
Sénateur (Socialiste, Écologiste
et Républicain)
de la Haute-Garonne

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28