

Synthèse du rapport d'information relatif à la mobilisation du Fonds vert pour les collectivités territoriales.

présenté par Mme Alma Dufour et M. Sébastien Rome, rapporteurs spéciaux des crédits des programmes 113, 159, 181, 217 et 380 de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* : Paysage, eau et biodiversité ; Prévention des risques ; Expertise, informatique géographique et météorologique ; Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ; Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires

en application de l'article 146, alinéa 3, du règlement de l'Assemblée nationale

Le **Fonds vert a été créé par la loi de finances pour 2023** pour soutenir financièrement la transition écologique des collectivités territoriales. Ce fonds est porté par le programme 380 Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires de la mission Écologie, développement et mobilité durables. Dès son lancement, il a connu un succès important et de nombreux dossiers ont été déposés. Toutefois, **toutes les collectivités territoriales n'en ont pas bénéficié au même degré** et certaines aides financées par le fonds ont été plus sollicitées que d'autres. C'est pourquoi les rapporteurs spéciaux ont choisi, cette année, de se pencher sur les usages du Fonds vert et les disparités d'allocation des financements entre les collectivités territoriales.

De plus, la question de la place du Fonds vert au sein de la mission Écologie, développement et mobilité durables doit faire l'objet de l'attention de la représentation nationale car **la fragile dynamique enclenchée en 2023 risque d'être brisée par la brutale annulation de crédits** décidée par l'exécutif en février dernier. En effet, alors même que la loi de finances pour 2024 avait augmenté les crédits du fonds pour soutenir la dynamique qu'il avait initiée, le décret du 21 février 2024 les a fortement réduits. Cette instabilité risque de désinciter les collectivités territoriales à investir dans la transition écologique, alors même que leur rôle est crucial pour permettre à la France de tenir ses objectifs en la matière.

I. UN FOND FORTEMENT SOLLICITÉ DÈS SA MISE EN ŒUVRE, QUI FINANCE PRINCIPALEMENT QUATRE ACTIONS

● **La loi de finances initiale pour 2023** a doté le Fonds vert de **2 milliards d'euros en AE** (autorisations d'engagement) et de **500 millions d'euros en CP** (crédits de paiement). En fin de gestion, le **taux d'exécution des crédits** représente près de 100 % du total des AE ouvertes et 60 % des CP ouverts en loi de finances initiale. La différence de taux d'exécution entre les AE et les CP s'explique, d'une part, par le fait que 2023 était l'année de lancement du Fonds vert, et, d'autre part, par le rythme de mise en œuvre des projets, qui varie selon les aides. **L'exécution de la quasi-totalité des AE souligne le succès du Fonds vert** auprès des collectivités territoriales, qui en sont les principales bénéficiaires. Plus encore, selon les

informations communiquées aux rapporteurs spéciaux lors de leurs auditions, tous les dossiers matures n'ont pas pu être acceptés du fait du manque de crédits et certains ont dû être reportés sur l'année 2024. Ce sont plus de 5 milliards d'euros qui avaient été demandés au total par les collectivités.

• **Quatre aides – sur les 17 financées par le Fonds vert – sont plébiscitées et concentrent l'essentiel des dossiers et des financements :**

– **L'aide « Rénovation énergétique des bâtiments publics locaux »** (qui relève de l'action 1 du programme) est celle qui représente le plus de crédits et le plus grand nombre de dossiers acceptés. Les crédits consommés en 2023 pour cette aide étaient de 764,40 millions d'euros en AE et de 76,40 millions d'euros en CP, soit, respectivement, **38,2 % des AE et 25,3 % des CP** consommés sur l'ensemble du programme. Au 31 décembre 2023, le nombre total de dossiers acceptés était de 3 295, soit près de **35 % des dossiers acceptés** pour l'ensemble du programme. Le montant moyen de subvention était de 232 000 euros par dossier.

– **L'aide « Rénovation des parcs de luminaires d'éclairage public »** (qui relève de l'action 1 du programme) a représenté 200,17 millions d'euros d'AE et 33,83 millions d'euros de CP, soit **10 % des AE et 11,2 % des CP** consommés sur l'ensemble du programme en 2023. Au 31 décembre 2023, le nombre total de dossiers de demandes de subvention acceptés a été de 2 439, soit près de **26 % des dossiers acceptés** du programme. Le montant moyen de subvention était de 82 000 euros par dossier.

– **L'aide « Renaturation des villes et des villages »** (qui relève de l'action 2 du programme) a représenté 148,22 millions d'euros en AE et 35,15 millions d'euros en CP, soit **7,4 % des AE et 11,7 % des CP** consommés sur l'ensemble du programme en 2023. Au 31 décembre 2023, le nombre de dossiers acceptés était de 827, soit **près de 9 % des dossiers acceptés** du programme. Le montant moyen de subvention était de 145 000 euros par dossier.

– **L'aide « Recyclage foncier »** (qui relève de l'action 3 du programme) a représenté 368,48 millions d'euros d'AE et 55,94 millions d'euros de CP, soit **18,4 % des AE et 18,5 % des CP** consommés sur l'ensemble du programme en 2023. Au 31 décembre 2023, le nombre de dossiers acceptés était de plus de 700, soit un peu **plus de 7 % des dossiers acceptés** du programme. Le montant moyen de subvention était de 526 000 euros par dossier.

II. UN FONDS QUI NE BÉNÉFICIE PAS DE LA MÊME MANIÈRE À TOUTES LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

• **Le bloc communal représentait 77 % des dossiers acceptés en 2023**, pour un montant d'aides de plus de 1,22 milliard d'euros. Les communes représentaient 60 % des dossiers acceptés (et 754,74 millions d'euros de

subventions). Les établissements publics à caractère intercommunal représentaient 23 % des dossiers acceptés (et 471,88 millions d'euros de subventions).

Par contre, les conseils départementaux et leurs établissements ne représentaient que 4 % des dossiers acceptés (et 191,26 millions d'euros de subventions). Les conseils régionaux ne représentaient même pas 1 % des dossiers acceptés (pour moins de 17 millions d'euros de subventions).

Cette répartition des aides au profit du bloc communal peut s'expliquer par le fait que **la plupart des mesures que le Fonds vert finance relèvent principalement des compétences communales.**

● **Toutefois, tous les types de communes ne bénéficient pas dans les mêmes proportions du Fonds vert.**

– Les communes dont la **population est supérieure à 10 000 habitants sont sur-représentées** mais ce constat doit être nuancé si on compare la taille de la population et le nombre de dossiers. Les communes qui ont entre 10 000 et 100 000 habitants représentent plus de 23,5 % des dossiers acceptés en 2023. Si elles représentent 2,8 % des communes, elles regroupent 35,4 % de la population. Les communes de plus de 100 000 habitants représentent plus de 8,4 % des dossiers. Si elles représentent 0,1 % des communes, elles regroupent 15,2 % de la population.

– Les communes dont la **population est comprise entre 1 000 et 10 000 habitants** sont par contre **sur-représentées** sur tous les plans : elles concentrent plus de 40 % des dossiers acceptés alors qu'elles ne représentent que 25,60 % des communes et 36,40 % de la population.

– Les communes de **moins de 1 000 habitants** sont **sous-représentées** parmi les bénéficiaires du Fonds vert. Les communes de moins de 500 habitants concentrent 14,85 % des dossiers acceptés alors qu'elles représentent 52,5 % des communes. La sous-représentation est moins forte, mais reste réelle, pour les communes qui ont entre 500 et 1 000 habitants : elles concentrent près de 11,5 % des dossiers et représentent 19 % des communes. Cette analyse pourrait être nuancée par le fait que ces deux catégories de communes représentent, chacune, moins de 7 % de la population. Toutefois, il convient de prendre en compte le fait que les communes peu peuplées situées en zone rurale peuvent être très étendues, ce qui a un impact sur certains coûts comme ceux liés à l'entretien de la voirie ou encore son éclairage.

● Enfin, il convient de relever que, sur 10 689 dossiers acceptés en 2023, **plus de 4 600 concernent des projets situés sur un territoire faisant l'objet d'un zonage spécifique**, ce qui représente plus de 40 % des dossiers acceptés.

Les **Zones de revitalisation rurale** représentent 1 294 dossiers acceptés, soit 12 % des dossiers. Elles sont suivies par les Petites villes de demain, qui représentent 1 071 dossiers acceptés (10 % des dossiers), par les Opérations de revitalisation du territoire (742 dossiers acceptés, soit près de 7 % des dossiers), par

les Quartiers prioritaires de la politique de la ville (400 dossiers acceptés soit près de 4 % des dossiers) et par les territoires Action cœur de ville (266 dossiers acceptés soit un peu plus de 3 % des dossiers).

● Les inégalités dans la distribution du Fonds vert entre les communes doivent être mises en relation avec **la complexité des dossiers à monter pour obtenir des aides**. En particulier, au cours de leurs auditions, les rapporteurs spéciaux ont été alertés sur le fait que le site sur lequel les dossiers devaient être déposés (démarches-simplifiees.fr) était en réalité une interface complexe, qui était difficile d'utilisation lorsque les communes ne bénéficiaient pas de l'ingénierie suffisante – ce qui ne pouvait donc que rendre la tâche des petites communes rurales plus difficile. Par ailleurs, les dossiers peuvent demander des études, parfois coûteuses, ce qui est de nature à dissuader les porteurs de projets.

L'un des facteurs déterminants pour faciliter l'accès des petites communes rurales au Fonds vert a été **l'implication des services préfectoraux**, comme les rapporteurs spéciaux ont pu le constater au cours de leurs auditions. Certaines préfectures, comme celle de l'Hérault, ont mis en place des dispositifs efficaces pour informer les communes et les aider à constituer leurs dossiers.

Les difficultés de montage des dossiers du Fonds vert doivent rappeler à la représentation nationale **l'importance pour les services déconcentrés de l'État de disposer d'effectifs suffisants** pour venir en appui aux collectivités territoriales qui ne disposent pas d'une ingénierie suffisante : c'est une question que les rapporteurs spéciaux ont déjà soulevée dans leur rapport sur le projet de loi de finances pour 2024 ⁽¹⁾. C'est pourquoi les rapporteurs spéciaux demandent à ce que les effectifs des services déconcentrés de l'État soient renforcés à l'occasion de la prochaine loi de finances.

Par ailleurs, **ils proposent que le Fonds vert puisse contribuer**, non seulement au financement des investissements des collectivités territoriales, mais aussi aux **dépenses de fonctionnement relatives à l'ingénierie** nécessaire pour la mise en place des projets financés par le Fonds vert. Ils proposent que ce financement soit porté par le Fonds vert lui-même.

III. UN FONDS DONT LE SUCCÈS EST COMPROMIS PAR L'ANNULATION EN COURS DE GESTION D'UNE PARTIE DE SES CRÉDITS

● **La loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 a augmenté les crédits du Fonds vert pour conforter la dynamique initiée en 2023**. Elle a fixé le montant des AE pour 2024 à 2,5 milliards d'euros, ce qui représentait une progression de 25 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2023. Elle a fixé le montant des CP pour 2024 à 1,1 milliard d'euros, ce qui représentait une progression de 125 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2023.

(1) *Alma Dufour et Sébastien Rome*, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2024 - Annexe n° 17, p. 30 et p. 32.

• **Or le décret n° 2024-124 du 21 février 2024** a annulé 500 millions d’euros d’AE et 430 millions d’euros de CP sur le programme 380. Par la suite, les AE ont fait l’objet d’un **surgel** de 400 millions d’euros. Au total, 20 % des AE et un peu plus de 38 % des CP prévus par la loi de finances initiale pour 2024 ont été retirés au Fonds vert. Le **montant des AE disponibles pour l’exercice 2024** a été tellement réduit qu’il est même inférieur de **20 % au montant des AE ouvertes en LFI 2023 et consommées en 2023**.

L’annulation réalisée par le décret du 21 février 2023 fait plus que revenir sur l’ambition affichée en loi de finances de dynamiser le dispositif : elle **interroge même sur les capacités de pérennisation du dispositif**. En effet, pour engager des investissements lourds tels que la rénovation énergétique des bâtiments publics, les collectivités territoriales ont besoin d’une **stabilité** et d’une vision pluriannuelles, comme cela été indiqué aux rapporteurs spéciaux lors de leurs auditions.

Les rapporteurs spéciaux jugent cette annulation d’autant plus grave que, comme ils l’avaient souligné dans leur rapport sur le projet de loi de finances pour 2024, les montants prévus pour le Fonds vert sont loin de couvrir tous les besoins d’investissement dans la transition écologique des collectivités territoriales ⁽¹⁾. Ils proposent également pour faciliter la lisibilité financière des investissements écologiques dans les territoires d’y rattacher d’autres crédits qui s’y rapportent et qui impliquent les collectivités territoriales.

Par ailleurs, ils considèrent que la stabilité dont ont besoin les collectivités territoriales implique que les financements du Fonds vert **fassent l’objet d’une contractualisation pluriannuelle avec les collectivités territoriales**. Cette contractualisation leur permettrait notamment de programmer dans le temps un renforcement de leur ingénierie, le cas échéant en s’associant entre elles.

(1) *Ibid.*, p. 32.