



N° XXX

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le XXXX 2023.

PROPOSITION DE LOI

*portant introduction d'outils budgétaires traduisant l'effort financier
des collectivités territoriales en matière de lutte contre le changement
climatique,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale
de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale
dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Thomas CAZENAVE,

député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Avec l'entrée en vigueur, en décembre 2019, du Pacte vert pour l'Europe ⁽¹⁾, lui-même renforcé par l'adoption en juillet 2021 d'une série de directives et de règlements relevant du « paquet climat », l'Union européenne et, en son sein, la France se sont engagées dans une **accélération marquée des politiques de lutte contre le réchauffement climatique**. Outre l'engagement d'une neutralité carbone en 2050, les États membres devront avoir réduit en 2030 leurs émissions de gaz à effet de serre de 55 % par rapport à leur niveau de 1990 ⁽²⁾.

L'effort d'accélération est considérable. Pour la France, il s'agit de doubler en moins de dix ans le rythme de décarbonation constaté au cours de la période 1990-2019 (- 30 %). Notre pays ne pourra franchir cette marche avec succès que si les collectivités territoriales, qui assurent à elles-seules près de 60 % de l'investissement public, prennent leur part de l'effort. Les collectivités jouent, à cet égard, **un rôle essentiel** lié au patrimoine immobilier placé sous leur responsabilité, estimé à 20 % du parc public, et à leurs compétences qui sont au cœur des enjeux de lutte contre le réchauffement climatique, qu'il s'agisse de l'électrification des usages (organisation des transports publics) ou de l'efficacité énergétique (gestion des réseaux de distribution d'énergie).

Le colloque organisé à l'Assemblée nationale par la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, le 2 février dernier, sur le thème de la transition écologique fut l'occasion de constater, chiffres à l'appui, que, si les collectivités étaient appelées à participer à hauteur d'un cinquième de l'effort national d'atténuation du changement climatique (70 milliards d'euros par an), **elles étaient encore très éloignées de la cible** : selon des évaluations produites par l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE), une association issue de la Caisse des dépôts et consignations et de l'Agence française de développement, l'effort d'investissement actuel du secteur public local dans ce domaine s'élève à 5,5 milliards d'euros par an, bien en-deçà des 12 milliards d'euros nécessaires.

(1) En anglais « Green deal ».

(2) Avant 2021, l'objectif de réduction n'était que de 40 %. Le paquet climat de 2021 (« Parés pour 55 ») porte cette cible à 55 %.

Cette réticence à investir est, semble-t-il, la traduction de la prudence des gestionnaires des collectivités qui, après une décennie marquée par la dette, se sont engagées avec succès au cours des années 2010 dans un mouvement de consolidation budgétaire et de reconstitution de leurs disponibilités. **Elle est également la conséquence de l'absence d'outils budgétaires consacrés à la question de la lutte contre le réchauffement climatique** : la vision précise de la nature « verte » d'un actif peut avoir une vertu pédagogique, tant auprès de financeurs extérieurs (État, banques, etc.) que des électeurs des territoires concernés, qui peuvent voir dans l'investissement un élément d'enrichissement à plus ou moins long terme.

Tout dépend, dès lors, de la méthodologie utilisée pour classer et valoriser les dépenses. L'État est en train de développer la sienne au travers du rapport sur l'impact environnemental du budget prévu par la loi de finances pour 2020 en son article 179, qui est un « budget vert », c'est-à-dire une analyse d'un budget permettant de déterminer dans quelle mesure les dépenses prévues sont favorables ou non à des objectifs écologiques. La méthodologie retenue par l'État consiste à se référer aux critères de durabilité environnementale reconnus par l'Union européenne au travers de la **taxonomie** issue du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 ⁽¹⁾.

S'agissant des collectivités, plusieurs modèles sont en train d'émerger, notamment celle de l'14CE consistant à se **concentrer sur un seul objectif de politique environnementale parmi ceux relevant de la taxonomie européenne**. La cible privilégiée par ce premier modèle est précisément celle portant sur **l'atténuation du changement climatique**, défini par le règlement européen en son article 2 comme « le processus consistant à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C et à poursuivre l'action menée pour la limiter à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, comme le prévoit l'accord de Paris ».

Afin de permettre aux collectivités territoriales d'illustrer plus clairement leurs efforts en matière de lutte contre le changement climatique, il est proposé de les inviter à mettre en place un mécanisme de cotation environnementale des dépenses, c'est-à-dire à **publier et faire voter un véritable budget « vert »**.

(1) Système de classification des activités économiques au regard des six critères suivants : l'atténuation du changement climatique (1), l'adaptation au changement climatique (2), la protection des ressources en eau (3), la transition vers une économie circulaire (4), la réduction et prévention de la pollution (5) et la protection de la biodiversité (6).

Comme pour l'État, il s'agirait d'une **annexe informative** présentant l'impact environnemental du budget, mais adaptée en plusieurs points aux spécificités des collectivités territoriales :

1° Le dispositif se limiterait à définir les dépenses de fonctionnement et d'investissement **favorables à l'atténuation du changement climatique** à l'exclusion des autres objectifs de la taxonomie européenne ;

2° L'annexe serait jointe, sous la forme d'une première évaluation, au débat d'orientation budgétaire (DOB) qui est organisé chaque année au sein des assemblées délibérantes de chaque collectivité puis ferait partie, sous un format plus détaillé, des documents d'information accompagnant le budget proprement dit. Elle comporterait, outre le montant des dépenses « vertes », une indication sur l'évolution de l'encours de la dette liée au respect de l'objectif d'atténuation.

L'**article 1^{er}** de la proposition de loi procède donc à l'intégration de la première évaluation du budget « vert » de la collectivité dans le rapport sur les orientations budgétaires soumis au vote de l'assemblée délibérante dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget primitif. Il ajoute également à la liste des annexes obligatoires au budget primitif et au compte administratif une présentation détaillée des dépenses de fonctionnement et d'investissement qui, au sein du budget, contribuent à l'atténuation du changement climatique au sens du règlement européen précité.

Si la collectivité recourt à l'endettement pour couvrir ces dépenses, elle devra également produire, à chacune des étapes de la procédure budgétaire, une évaluation de l'évolution du montant correspondant sur l'exercice concerné ainsi qu'une présentation de la part cumulée que cette dette « verte » représente au sein de l'endettement global.

Le dispositif a vocation à s'appliquer dans les collectivités où un débat d'orientation budgétaire est prévu, c'est-à-dire dans les communes de 3 500 habitants et plus, dans les métropoles, dans les autres établissements publics de coopération intercommunale comportant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, dans les départements et dans les régions, ainsi que dans la métropole de Lyon et la collectivité de Corse (collectivités à statut particulier).

L'**article 2** indique qu'il appartiendra au Gouvernement de préciser par décret le contenu de la méthodologie applicable aux budgets « verts » des collectivités territoriales, à l'instar des normes comptables (M14, M52, M71) qui sont fixées par voie réglementaire.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa de l'article L. 2312-1 est ainsi modifié :

a) Après la première phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Ce rapport présente également les orientations portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses qui, au sein du budget, contribuent à l'atténuation du changement climatique au sens du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088, ainsi qu'une information relative à l'évolution prévisionnelle sur l'exercice concerné du montant de la dette envisagée, le cas échéant, pour couvrir ces dépenses. » ;

b) Le début de la seconde phrase est ainsi rédigée : « Il donne lieu... (*le reste sans changement*) » ;

2° Après le 10° de l'article L. 2313-1, sont insérés un 11° et un 12° ainsi rédigés :

« 11° D'une présentation détaillée des dépenses de fonctionnement et d'investissement qui, au sein du budget, contribuent à l'atténuation du changement climatique au sens du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 ;

« 12° D'un état retraçant l'évolution sur l'exercice concerné du montant de la dette consacrée, le cas échéant, à la couverture des dépenses d'investissement mentionnées au 11° et indiquant la part cumulée de cette dette au sein de l'endettement global de la commune. » ;

3° Après la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 3312-1, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Il présente également les orientations portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses qui, au sein du budget, contribuent à l'atténuation du changement climatique au sens du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088, ainsi qu'une information relative à l'évolution prévisionnelle sur l'exercice concerné du montant de la dette envisagée, le cas échéant, pour couvrir ces dépenses. » ;

4° Après le 10° de l'article L. 3661-15, sont insérés un 11° et un 12° ainsi rédigés :

« 11° D'une présentation détaillée des dépenses de fonctionnement et d'investissement qui, au sein du budget, contribuent à l'atténuation du changement climatique au sens du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 ;

« 12° D'un état retraçant l'évolution sur l'exercice concerné du montant de la dette consacrée, le cas échéant, à la couverture des dépenses d'investissement mentionnées au 11° et indiquant la part cumulée de cette dette au sein de l'endettement global de la collectivité. » ;

5° Le premier alinéa de l'article L. 4312-1 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il présente également les orientations portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses qui, au sein du budget, contribuent à l'atténuation du changement climatique au sens du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088, ainsi qu'une information relative à l'évolution prévisionnelle sur l'exercice concerné du montant de la dette envisagée, le cas échéant, pour couvrir ces dépenses. » ;

6° Après le 12° de l'article L. 4313-2, sont insérés un 13° et un 14° ainsi rédigés :

« 13° D'une présentation détaillée des dépenses de fonctionnement et d'investissement qui, au sein du budget, contribuent à l'atténuation du changement climatique au sens du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 ;

« 14° D'un état retraçant l'évolution sur l'exercice concerné du montant de la dette consacrée, le cas échéant, à la couverture des dépenses d'investissement mentionnées au 13° et indiquant la part cumulée de cette dette au sein de l'endettement global de la région. » ;

7° Le premier alinéa de l'article L. 4425-5 est ainsi modifié :

a) Après la première phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Ce rapport présente également les orientations portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses qui, au sein du budget, contribuent à l'atténuation du changement climatique au sens du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088, ainsi qu'une information relative à l'évolution prévisionnelle sur l'exercice concerné du montant de la dette envisagée, le cas échéant, pour couvrir ces dépenses. » ;

b) Le début de la seconde phrase est ainsi rédigée : « Il donne lieu... *(le reste sans changement)* » ;

8° Après le 12° de l'article L. 4425-18, sont insérés un 13° et un 14° ainsi rédigés :

« 13° D'une présentation détaillée des dépenses de fonctionnement et d'investissement qui, au sein du budget, contribuent à l'atténuation du changement climatique au sens du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 ;

« 14° D'un état retraçant l'évolution sur l'exercice concerné du montant de la dette consacrée, le cas échéant, à la couverture des dépenses d'investissement mentionnées au 13° et indiquant la part cumulée de cette dette au sein de l'endettement global de la collectivité de Corse. » ;

9° Après le 10° de l'article L. 5217-10-14, sont insérés un 11° et un 12° ainsi rédigés :

« 11° D'une présentation détaillée des dépenses de fonctionnement et d'investissement qui, au sein du budget, contribuent à l'atténuation du changement climatique au sens du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 ;

« 12° D'un état retraçant l'évolution sur l'exercice concerné du montant de la dette consacrée, le cas échéant, à la couverture des dépenses d'investissement mentionnées au 11° et indiquant la part cumulée de cette dette au sein de l'endettement global de la métropole. »

Article 2

Les conditions d'application de la présente loi, notamment la méthodologie applicable à l'identification des dépenses budgétaires et des montants de dette qui, au sein du budget des collectivités territoriales concernées, contribuent à l'atténuation du changement climatique, sont précisées par décret.