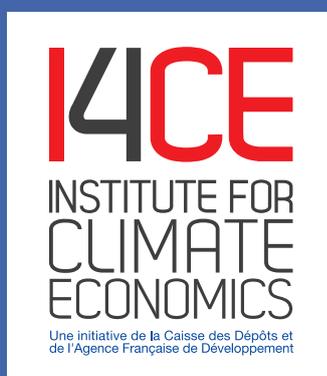


Février 2024

OUTILS DE PILOTAGE DE LA TRANSITION



Money, money, money : Stratégies de financement de la transition climatique

Auteur : **Sébastien Postic**

Contributeurs : **Diana Cárdenas Monar, Claire Eschalié, Marion Fetet, Hadrien Hainaut, Erwann Kerrand, Louise Kessler, Benoit Leguet et Thomas Pellerin-Carlin**

I4CE est un institut de recherche à but non lucratif qui contribue par ses analyses au débat sur les politiques publiques d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. Nous promovons des politiques efficaces, efficientes et justes.



Nos 40 experts collaborent avec les gouvernements, les collectivités locales, l'Union européenne, les institutions financières internationales, les organisations de la société civile et les médias.

Nos travaux couvrent trois transitions – énergie, agriculture, forêt – et six défis économiques : investissement, financement public, financement du développement, réglementation financière, tarification carbone et certification carbone.

REMERCIEMENTS

Cette publication est le résultat d'un travail collectif des chercheurs d'I4CE. Elle intègre notamment des contributions significatives de **Diana Cárdenas Monar, Claire Eschalier, Marion Fetet, Hadrien Hainaut, Erwann Kerrand, Louise Kessler, Benoit Leguet** et **Thomas Pellerin-Carlin**.

SOMMAIRE

_ RÉSUMÉ EXÉCUTIF	<u>4</u>
I. UN CONTE FRANÇAIS	<u>5</u>
II. LES STRATÉGIES DE FINANCEMENT, UN OUTIL NÉCESSAIRE À DÉPLOYER MAINTENANT	<u>7</u>
1. Trois raisons de les mettre en place...	<u>7</u>
2. ... Et plusieurs autres pour le faire maintenant, et à tous les niveaux (international / européen / national / local)	<u>8</u>
III. STRATÉGIES DE FINANCEMENT : GUIDE PRATIQUE	<u>10</u>
1. Un processus en 4 étapes	<u>10</u>
2. Le travail d'I4CE : Où en sommes nous ? Quelles sont les prochaines étapes ?	<u>13</u>

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

La France devrait publier en milieu d'année sa première stratégie pluriannuelle de financement annuel de la transition écologique. Que de chemin parcouru depuis la première Stratégie nationale bas-carbone en 2015 qui n'abordait que très peu les aspects de financement ! Et c'est une bonne nouvelle. À I4CE, nous pensons que de tels plans sont essentiels pour soutenir la transition climatique. Des objectifs de dépenses publiques crédibles et pluriannuels permettent d'embarquer le secteur privé et les financeurs de l'action publique (détenteurs de la dette, bailleurs internationaux, contribuables) dans la transition, et de réorienter les flux financiers comme l'exige l'Accord de Paris. Les plans de financement globaux évitent également les approches simplistes fondées exclusivement sur l'évaluation de projets au cas par cas sur la base d'approches coûts-bénéfices utiles mais limitées, qui peuvent *in fine* entraîner des coûts supplémentaires importants.

Nous pensons également que c'est le bon moment pour faire émerger de tels plans.

Au-delà de la France, les discussions internationales s'orientent désormais elles-aussi vers les aspects financiers de la transition. **Simon Stiell, de l'ONU, a rappelé la semaine dernière que 2 400 milliards de dollars sont nécessaires chaque année**, dès maintenant, pour financer l'action climatique dans les pays du Sud (hors Chine). La refonte de l'architecture financière mondiale, initiée en 2022, est en cours, tout comme la renégociation de l'objectif d'aide climatique des pays développés vers les pays en développement, actuellement à 100 milliards de dollars par an. Pour livrer des avancées significatives, ces deux processus devront s'appuyer sur des informations tangibles concernant les besoins et priorités des pays bénéficiaires. Le Brésil, qui accueille le G20 cette année et accueillera la COP30 l'année prochaine, a fait du financement de l'action climatique l'une de ses priorités. Au niveau de l'UE, des signaux politiques ambitieux comme **la réduction de 90 % des émissions d'ici à 2040** manquent de crédibilité, faute d'un soutien financier prévisible pour les cinq à dix prochaines années. Le plan *NextGenerationEU*, qui s'éteindra d'ici 2026,

laisse un vide dans le financement climatique de l'UE. L'approche actuelle par fonds n'a pas la cohérence globale nécessaire pour apporter une véritable réponse à l'*Inflation Reduction Act* des États-Unis.

Au niveau des collectivités locales françaises aussi, le contexte est propice à l'élaboration de plans de financement à moyen terme intégrant l'action climatique. I4CE a proposé un chiffrage des besoins en investissements des collectivités territoriales pour le climat : environ 12 milliards d'euros par an. Soit un tiers du déficit d'investissement climat français total, et un doublement du rythme d'investissement actuel. Et ce, sans tenir compte des besoins liés à l'adaptation. Après l'échelon national, le débat sur la planification écologique se porte désormais au niveau local à travers les COP régionales, toujours sous l'autorité du Premier ministre. Enfin, la France ouvre à nouveau le débat sur la décentralisation et sur les rôles, responsabilités et ressources des collectivités locales. La planification écologique locale est l'un des thèmes incontournables de cette discussion.

En 2024 et 2025, I4CE continuera à soutenir l'émergence et le développement de stratégies pluriannuelles de financement de la transition aux niveaux international, européen, national et infranational. Cette note résume les raisons pour lesquelles nous sommes convaincus que cette approche permettra d'accélérer la mise en œuvre de la transition. Elle synthétise les travaux que nous avons accomplis jusqu'à présent pour soutenir l'élaboration et la mise en place de ces stratégies de financement. Plus important encore, elle présente ce qui nous attend.



I. UN CONTE FRANÇAIS

Voici l'histoire de la progression d'un pays vers une stratégie pluriannuelle crédible de financement de la transition climatique. Cette histoire est déjà longue, elle n'est pas encore terminée, et elle est pleine de rebondissements.

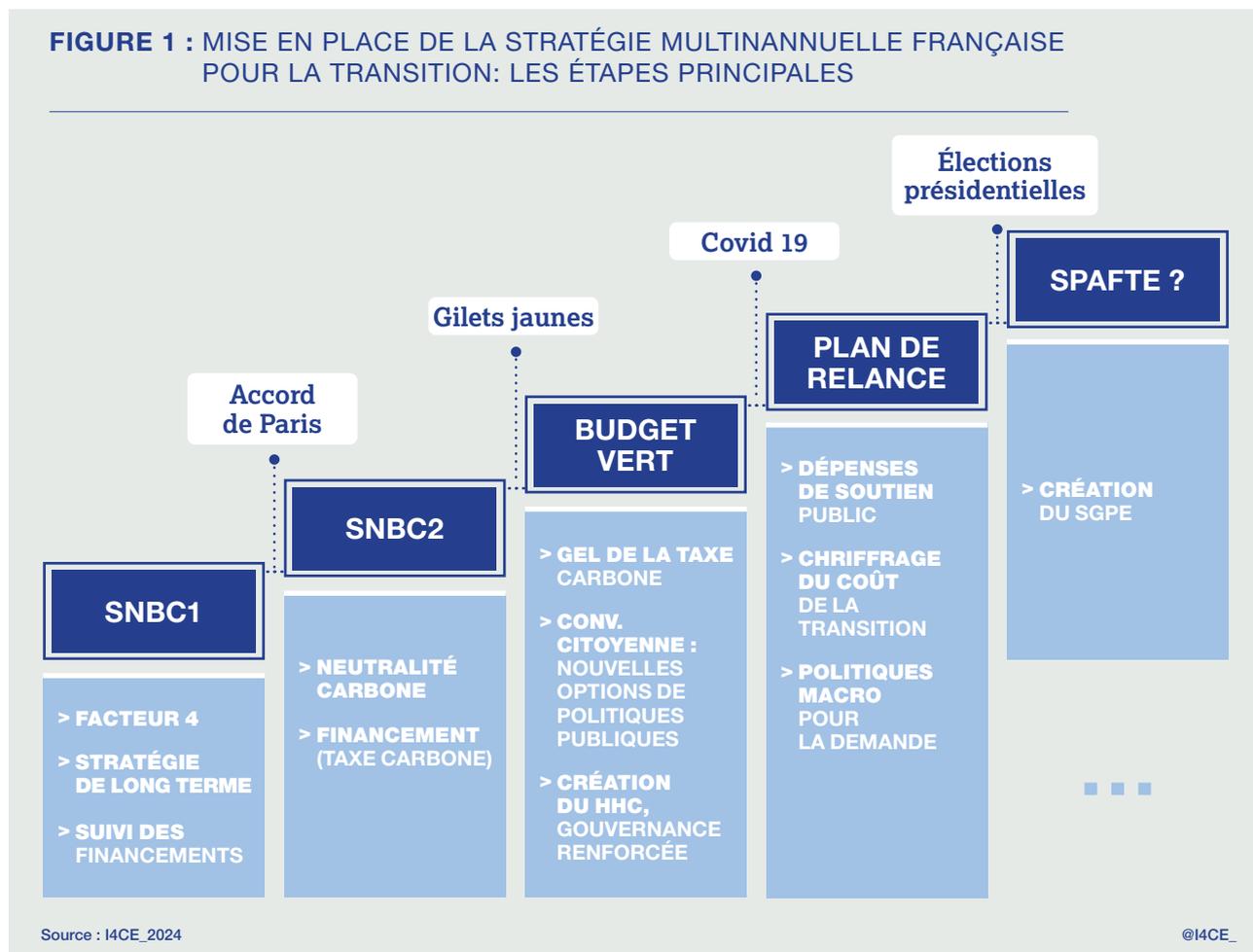
La première Stratégie nationale bas-carbone de la France fut adoptée en 2015, avec pour objectif de diviser les émissions par 4 entre 1990 et 2050. Pourtant, à l'époque, peu de personnes en dehors du ministère de l'environnement connaissaient ou se souciaient de son contenu technique. Dépourvue de financement spécifique, son pilotage économique se résumait au **Panorama des financements climat** d'I4CE, encore alors à ses balbutiements.

Cette assemblée introduit dans le débat des propositions de nouvelles réglementations et subventions, dont une poignée fut transformée en loi (mais toute mesure de financement fut écartée). Ensuite, pour pallier l'impossibilité de tracer séparément les recettes de la taxe carbone, le gouvernement mit en place **le budget vert** de la France : une analyse annuelle de toutes les dépenses du budget central liées à l'environnement, des outils fiscaux œuvrant pour l'environnement, et de tous les financements disponibles pour l'action en faveur du climat en France. Enfin, la crise de la taxe carbone ayant remis en question la raison d'être même de la stratégie climatique de la France, le gouvernement mit en place un Haut Conseil pour le climat, dont les conseils feraient passer la stratégie du statut de fantôme bureaucratique à celui de base solide pour l'élaboration de politiques dans plusieurs ministères. Cette avancée majeure de gouvernance ne suffisait cependant pas à fournir les fonds nécessaires pour combler le vide laissé par la taxe carbone. De nombreux objectifs de la stratégie nationale restèrent hors de portée, y compris l'objectif global de neutralité climatique.

Suite à l'Accord de Paris, et avec une ambition renouvelée, le gouvernement français rédigea sa deuxième stratégie, visant cette fois la neutralité climatique d'ici 2050. Ce nouveau document, d'abord publiée sous forme de projet en 2017, se pencha sur la question du financement, et la résolut avec une taxe carbone. À la fois politique incitative et source de recettes pour financer les dépenses publiques en faveur du climat, il sembla pour quelque temps que la France avait réglé la question du climat, en respectant ses engagements et en équilibrant même ses comptes. Las ! À l'automne 2018, le mouvement des Gilets jaunes montrait les limites de cette approche. Les augmentations rapides des taux de la nouvelle taxe carbone, ajoutées à la hausse tout aussi rapide des prix des énergies fossiles, conduisirent à une situation dans laquelle les personnes et les entreprises se retrouvaient « prisonnières énergétique » d'une politique à laquelle elles n'avaient pas eu le temps de s'adapter. Truffée d'exemptions discutables, opaque sur l'utilisation des recettes, la taxe carbone plaçait le gouvernement dans une situation impossible ; il fallut, pour résoudre la crise, geler sine die le calendrier initial d'augmentation des taux, qui prévoyait d'atteindre 100 €/tCO₂eq en 2030.

La crise des Gilets jaunes avait, il est vrai, privé la deuxième stratégie climatique de moyens financiers ; mais elle avait permis trois avancées majeures. Tout d'abord, la Convention citoyenne pour le climat (CCC) fut créée pour explorer des alternatives à la taxe carbone.

FIGURE 1 : MISE EN PLACE DE LA STRATÉGIE MULTINANNUELLE FRANÇAISE POUR LA TRANSITION: LES ÉTAPES PRINCIPALES



Paradoxalement, ce fut la pandémie de Covid qui vint au secours de cette stratégie en panne. Lorsqu'il apparut clairement qu'une forme majeure de relance économique serait nécessaire au sortir de deux mois de confinement, I4CE puisa dans ses recensements détaillés des besoins d'investissement climat pour faire entendre que la stratégie climatique nationale pouvait fournir la base d'un plan de relance post-Covid soutenant à la fois la relance économique, et l'ambition climatique. Le plan de relance français post-Covid, annoncé fin 2020, représentait 100 milliards d'euros, dont environ 20 milliards d'euros pour le climat et 10 milliards d'euros pour d'autres problématiques environnementales.

Le plan de relance permet donc à l'argent public de combler le vide laissé par la crise de 2018 et le gel de la taxe carbone. Grâce aux fonds publics supplémentaires, et malgré le ralentissement économique de 2020-21, les investissements climat augmentèrent dans les bâtiments, les infrastructures de transport et l'industrie. Les décideurs politiques et de nombreux observateurs acquirent la conviction que ces secteurs, parmi d'autres, nécessiteraient un soutien public durable ; l'action publique économique pour le climat se libérait totalement de la pensée « taxe carbone » jusque-là dominante, et prenait la mesure des aspects macroéconomiques de la transition profonde à mettre en œuvre.

La Première ministre commandita à Jean Pisani-Ferry, macroéconomiste français de renom, professeur à Sciences Po, **un rapport sur les incidences économiques de l'action climat.** Sous sa direction, et avec l'appui de l'Inspectrice Générale des Finances Selma Mahfouz, une communauté de macroéconomistes jusqu'ici assez éloignée de ces sujets acta le changement de nature du problème, et notamment la nécessité de politiques structurelles pour accroître les investissements, mobiliser l'épargne ou soutenir le changement technologique ; mais aussi celle d'étoffer plus largement la planification économique de la transition.

En 2022, Emmanuel Macron, alors en campagne pour sa réélection promit la création d'un Secrétariat Général à la Planification Écologique (SGPE), placé directement sous l'autorité du Premier ministre, afin de planifier l'avenir de la transition. Peu après sa création, ce nouveau secrétariat consolida le rapprochement entre stratégie climat, objectifs d'investissement et dépense publique, notamment celle inscrite dans le budget de l'État. Le gouvernement devrait publier **sa stratégie pluriannuelle de financement de la transition écologique** (SPFTE) à la mi-2024, ouvrant ainsi le prochain chapitre de notre histoire.

II. LES STRATÉGIES DE FINANCEMENT, UN OUTIL NÉCESSAIRE À DÉPLOYER MAINTENANT

L'histoire de la France est loin d'être terminée. Alors que le gouvernement élabore actuellement sa troisième stratégie nationale en tirant les leçons du passé, la ligne de crête est fine. Dans de nombreux secteurs, il n'y a pratiquement pas d'alternative crédible au financement public pour soutenir la transition, alors que le pays a plus que jamais besoin de réduire les déficits publics. C'est exactement l'objectif d'une stratégie pluriannuelle de financement de la transition : offrir un espace pour poser et discuter des questions difficiles, avec une vision globale

façonnée par les réalités des besoins et des capacités de financement.

Chez I4CE, nous pensons que les plans de financement sont un outil essentiel pour soutenir la mise en œuvre de la transition vers des économies bas-carbone et résilientes au changement climatique. De plus, l'état actuel des discussions internationales, nationales et locales appelle à l'émergence de tels outils.

1. Trois raisons de les mettre en place...

Les plans de financement sont utiles à la transition, au moins pour **trois** raisons :

1 Ils contribuent à établir un consensus au niveau national.

- Pour concevoir un plan de financement exhaustif, l'organisme en charge de la planification doit estimer précisément comment les objectifs climatiques à long terme se traduisent en besoins de dépenses publiques à court et moyen terme. Cette capacité est également essentielle pour piloter la transition à plus long terme, à travers des outils de budgétisation verte tels que l'évaluation environnementale des budgets.
- Une telle stratégie nécessite également un large débat avec les ministères ou directions techniques, les promoteurs de projets, les investisseurs et les bailleurs nationaux et internationaux. Cela facilite l'obtention d'un consensus au niveau national (ou au niveau des autorités locales) qui respecte les besoins, les priorités et les spécificités locales.

2 Ils concilient les objectifs en matière de climat et de développement dans le cadre d'une approche globale de l'économie.

- Cette perspective intégrée garantit que des objectifs de développement national, comme de sécurité

énergétique ou alimentaire, recevront l'attention qu'ils méritent, et fait une place aux questions liées à la transition juste.

- Elle permet également d'éviter un raisonnement simpliste, s'appuyant sur une approche coût-bénéfice au cas par cas, en particulier pour l'atténuation des effets du changement climatique. Des indicateurs comme les coûts d'abattement offrent une métrique utile et attrayante pour comparer les options de réductions d'émissions, mais caricaturer un processus de décarbonisation profonde en une simple approche de type « *merit order* » risque de déboucher sur une transition désordonnée et, en fin de compte, des coûts importants résultant d'actifs échoués et/ou inadaptés.

3 Ils incluent des objectifs de dépense publique à court et moyen terme dans une vision plus systémique qui englobe la réglementation, l'action privée, les ressources nationales et la finance internationale.

- Cela fournit un signal clair au secteur privé, ainsi qu'aux bailleurs internationaux, sur les domaines dans lesquels les efforts publics doivent être soutenus et/ou complétés, sur la manière dont ils doivent l'être et sur les acteurs qui sont censés intervenir.

- Cela facilite ce "crowd-in" en donnant de la visibilité et de la crédibilité à l'action publique, en la reliant clairement à des objectifs à long terme et à des sources de financement. Cela permet aux gouvernements d'accroître leur impact en concentrant leurs propres ressources sur des priorités plus difficiles à financer.

Globalement, les plans de financement peuvent favoriser une transition efficace en contribuant à la réorientation de tous les flux financiers vers des trajectoires nationales à bas-carbone, résilientes au changement climatique. Plutôt que de considérer l'action climatique comme un effort supplémentaire, ils concilient différentes priorités et horizons temporels : climat et développement, fin du monde et fin du mois.

2. ... et plusieurs autres pour le faire maintenant, et à tous les niveaux (international / européen / national / local)

La question va au-delà, et en deçà, du niveau de l'État central. Et bien sûr, elle ne s'applique pas seulement à la France.

L'ÉMERGENCE DE PLANS DE FINANCEMENT EST PARTICULIÈREMENT ENCOURAGÉE PAR LE CONTEXTE INTERNATIONAL ACTUEL.



- En 2022, une **refonte en profondeur de l'architecture financière mondiale** a été lancée afin d'identifier des solutions pour mieux répondre aux multiples défis auxquels le monde est actuellement confronté et qui nécessitent un financement important. On estime que 2 400 milliards de dollars par an sont nécessaires pour financer l'action climatique dans les pays du Sud (à l'exclusion de la Chine). Les plans de financement nationaux sont un élément central de ces discussions car ils ancrent le financement international au niveau national.



- Depuis 2022, la **Coalition des ministres des finances pour l'action climatique** a pris un élan considérable, avec plus de 90 ministères qui s'engagent désormais à prendre des mesures en faveur du climat et à aligner leurs politiques sur l'accord de Paris.



- En 2023, le texte de « Global Stocktake » adopté en décembre lors de la COP28 stipule que les pays doivent soumettre de nouvelles CDN plus ambitieuses dans un délai de deux ans, conformément à l'objectif de 1,5°C. Le secrétaire exécutif des Nations unies pour le changement climatique, Simon Stiell, **demande que ces nouvelles CDN** soient "soutenues par des instruments politiques solides, chiffrés et traduisibles en opportunités d'investissement prêtes à être mises en œuvre".



- En 2024, lors de la COP29, le **"nouvel objectif collectif quantifié"** (NCQG) pour le financement de la lutte contre le changement climatique devrait être

adopté. Ce nouvel objectif devrait augmenter l'engagement existant (et encore à atteindre) de 100 milliards de dollars par an pris par les pays développés en 2009 pour financer l'action climatique dans les pays en développement. Le NCQG devrait prendre en compte les "besoins et priorités" des pays bénéficiaires et donc s'appuyer sur les documents stratégiques nationaux.

- Fin 2024, puis fin 2025, le Brésil présidera deux événements d'importance majeure pour l'action climatique : le sommet du G20 et la COP30. Dans la perspective du G20, la **Task Force pour la mobilisation mondiale contre le changement climatique** a déjà commencé son travail pour soutenir "la formulation et la mise en œuvre de plans globaux visant une transformation économique et durable".



L'UNION EUROPÉENNE RECONNAÎT ÉGALEMENT LA NÉCESSITÉ DE TELS PLANS.

L'UE continue de faire preuve d'un leadership fort en matière de climat et d'une ambition sans cesse renouvelée, comme le montre la récente proposition d'un nouvel objectif de réduction de 90 % des émissions à l'horizon 2040. Cependant, la crédibilité de cet objectif est fragile :

- L'UE ne dispose toujours pas d'un plan d'investissement à long terme dans le domaine du climat qui fournisse un soutien financier prévisible au cours des 5 à 10 prochaines années ;
- Le plan de relance NextGenerationEU, qui disparaît progressivement d'ici 2026, laisse un vide dans le financement européen de la lutte contre le changement climatique ;
- L'approche « Fonds-par-Fonds » n'a pas la cohérence globale nécessaire pour mener une action climatique qui apporterait une véritable réponse à l'IRA des États-Unis ;

- Les règles budgétaires actuelles de l'UE ne permettent pas de soutenir efficacement la construction de plans de financement nationaux des États membres de l'UE.

Le contexte régional et local français est mûr pour initier la conception de plans de financement à moyen terme sensibles au climat au niveau des collectivités locales :



- Selon une **évaluation réalisée en 2022 par I4CE**, les investissements des collectivités locales en matière d'atténuation devraient doubler par rapport à leurs niveaux actuels pour atteindre environ 12 milliards d'euros par an, sans compter les mesures d'adaptation. Cela représente près de 20% du total des investissements supportés par les collectivités locales. Les investissements climat additionnels à réaliser en France, États et acteurs privés inclus, relèvent pour un tiers de la responsabilité des collectivités locales. Le maintien dans le temps d'une telle augmentation des efforts nécessite des outils de planification et de pilotage dédiés.

- Le débat national sur la planification écologique est désormais porté au niveau local par des **COP régionales, sous l'autorité du Premier ministre**. Ce processus vise à reproduire le travail de concertation du Secrétariat Général de la Planification Écologique ayant permis l'émergence de la SPAFTE.



- La France ouvre à nouveau le débat sur la décentralisation et sur les rôles, responsabilités et ressources des collectivités locales. La planification écologique au niveau local est l'un des **thèmes incontournables de cette discussion**.



- Les budgets verts deviennent obligatoires pour les collectivités locales, ce qui ouvre la voie à une meilleure compréhension des montants actuellement dépensés dans la transition (par exemple dans la rénovation) et à une meilleure compréhension, pour les agents et les élus, de ce qui compte en termes d'impacts écologiques dans les budgets qu'ils manipulent.

III. STRATÉGIES DE FINANCEMENT : GUIDE PRATIQUE

1. Un processus en 4 étapes

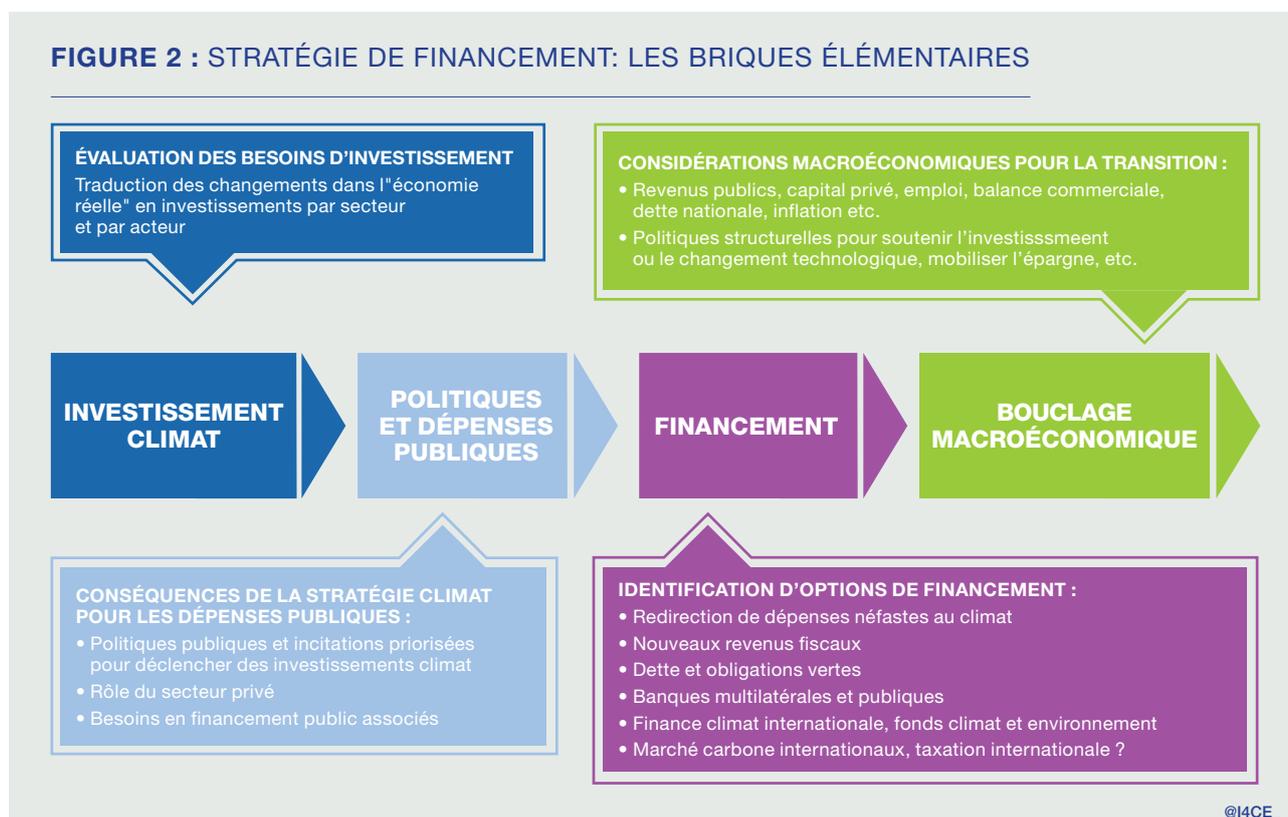
La construction d'un plan de financement est nécessairement itérative car les connaissances, la volonté et les outils doivent progresser en parallèle. Comme le montre l'exemple de la France, la première stratégie climatique a entraîné le développement des premiers outils de suivi, qui ont à leur tour contribué à l'élaboration d'un plan de financement pour la deuxième stratégie. Les outils de budgétisation climatique sont apparus à la suite de la crise de la taxe carbone, mais ont été centraux lorsque le plan de relance Covid a imposé de recourir à des outils simples permettant de prendre des décisions rapides sur de grandes quantités d'argent frais. Ces crises et leurs réponses ont suscité la demande d'un organisme de planification spécialisé lors des élections de 2022, et ainsi de suite... Il n'y a pas de bon point de départ, ni de niveau global de progrès. Trouver le bon équilibre entre ce qui est faisable et ce qui est nécessaire pour initier la dynamique est peut-être la question la plus importante et la plus difficile de ce processus, dans de

nombreux pays. C'est particulièrement vrai pour les pays en développement, qui doivent s'adapter aux conséquences du changement climatique, mais qui manquent souvent des ressources administratives et économiques nécessaires pour le faire.

Cependant, pour identifier les éléments clés de la discussion, nous le représentons ici sous la forme d'un processus en 4 étapes, avec comme point de départ les objectifs climatiques à long terme du pays - ou de la collectivité locale. Ces objectifs peuvent être intégrés dans les **contributions déterminées au niveau national** (CDNs) soumises à la CCNUCC, ou dans une **stratégie nationale de développement à long terme à faible émission de gaz à effet de serre et résiliente au changement climatique** (LTS, d'après l'acronyme anglais), ou dans l'exemple des collectivités locales françaises, dans un plan climat-air-énergie territorial (PCAET).



FIGURE 2 : STRATÉGIE DE FINANCEMENT: LES BRIQUES ÉLÉMENTAIRES



ÉTAPE 1 : Traduire les objectifs climatiques en une feuille de route pour les investissements

- > 85 % des émissions que nous devons réduire d'ici à 2030 nécessitent d'investir dans des équipements et des infrastructures bas-carbone¹. Nos maisons, nos véhicules, nos usines et nos exploitations agricoles, nos routes et nos ponts, nos canaux et nos chemins de fer, nos centrales et réseaux électriques, et bien d'autres encore, constituent les fondements de notre économie et de notre vie quotidienne, mais la plupart d'entre eux sont incompatibles avec un scénario à zéro émissions nettes. La plupart d'entre eux ne sont pas conçus pour résister aux effets du changement climatique, et ce d'autant plus dans les pays en développement, qui sont particulièrement vulnérables en raison de facteurs socio-économiques et subissent déjà de manière disproportionnée les effets de ces dérèglements.
- > Ces investissements ne se feront pas du jour au lendemain. Les objectifs d'investissement prennent donc la forme d'une feuille de route, étalée dans le temps et couvrant l'ensemble de l'économie : ménages, entreprises, autorités locales, gouvernement et agences publiques.

ÉTAPE 2 : Évaluer les besoins d'investissement

- > « **Qui investit ? Comment ces investissements sont-ils financés ?** » Le « qui » ne suffit pas : l'obtention de subventions, de prêts ou de garanties est souvent une condition nécessaire à la réalisation des projets. Afin de décider de manière réaliste qui pourra porter tel ou tel investissement, l'État - ou le gouvernement local - doit savoir si ces acteurs seront capables (et désireux) de se financer pour mener à bien les projets.
- > « **Qui devrait investir ? Dans quelle mesure ?** ». Plus précisément, quelle part des projets doit être menée par l'État ? Par les agences publiques ou les gouvernements infranationaux ? Quels investissements doivent être déclenchés par les ménages ? Par les entreprises ? Cette question renvoie à des choix nationaux de répartition de l'effort, mais aussi à des contraintes de réalisme : elle est profondément liée à la question ci-dessous sur la manière de financer l'action publique. Clé de voûte de ces choix, la part respective des contributions publiques et privées doit tenir compte de la marge de manœuvre fiscale de l'État et de ses perspectives financières.

ÉTAPE 3 : Choisir les politiques publiques et le financement associé

- > « **Comment soutenir et/ou encourager ces investissements que l'on souhaite voir advenir ?** ». La réponse est un mélange de réglementation, de renforcement des capacités, de co-investissement, de prêts, de subventions, d'investissements facilitants, d'interventions visant à réduire les risques... En fonction des secteurs et des porteurs de projets, le paquet de politiques est fondé sur les spécificités d'un pays à un moment donné.
- > « **Comment financer ces dépenses ?** ». Cette question couvre à la fois les investissements publics directs et le coût des politiques de soutien au secteur privé, dans le cadre du budget public général. Les sources de financement comprennent la réorientation ou l'augmentation des ressources fiscales disponibles, de nouveaux outils fiscaux ou extrabudgétaires (par exemple dans le cas de l'UE, les fonds financés par le marché carbone européen), des instruments d'emprunt tels que les obligations vertes ou durables, ainsi que des financements extérieurs. Dans le cas des pays en développement, ces financements extérieurs prennent notamment la forme de finance du développement, voire de finance spécifiquement dédiée au climat et/ou à l'environnement. Le point crucial ici est de pouvoir intégrer ces sources externes dans une action globale cohérente, et en limitant les approches projet par projet qui peuvent compromettre la cohérence et donc l'efficacité générale en termes d'usage de ressources.

Les prévisions et analyses macroéconomiques sont un soutien essentiel du processus de planification. Par exemple, dans le contexte récent d'inflation élevée, les fonds publics destinés à soutenir les investissements climatiques doivent augmenter pour suivre l'évolution des prix. Par ailleurs, l'action climatique remodèle profondément l'économie, modifiant les recettes publiques, les capitaux privés, la création d'emplois ou la balance commerciale, bien au-delà des secteurs initialement ciblés dans le plan de financement. Ces éléments, doivent, eux aussi, être pris en compte pour planifier l'action publique. Enfin, l'analyse macroéconomique permet non seulement d'appréhender ces conséquences plus larges, mais aussi de conseiller les politiques structurelles nécessaires pour accroître les investissements, mobiliser l'épargne ou soutenir le changement technologique.

1. Ce chiffre est tiré du rapport sur les incidences économiques de l'action climat, publié en 2023 par les économistes Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz. En tant que tel, il est valable pour la France, mais l'ordre de grandeur reste un bon rappel dans d'autres contextes.

ÉTAPE 4 : Pilotage et mise en œuvre

> **La gouvernance** est un aspect crucial d'une stratégie de financement. Les changements discutés ici sont de grande ampleur, et doivent intervenir de façon coordonnée dans des secteurs très différents de l'économie ; les dispositions institutionnelles doivent garantir qu'ils seront coordonnés à un niveau de décision suffisant, et répercutés dans l'ensemble de l'administration jusqu'aux décideurs privés. De nombreux travaux existent pour guider les pays qui s'engagent dans un tel processus, depuis le « **Climate Change Financing Framework** » du PNUD jusqu'à la proposition d'I4CE de créer un **service public de l'adaptation**.

> **Les processus** combinent des dispositions et des outils de gouvernance pour garantir une mise en œuvre harmonieuse. Des initiatives telles que le **cadre d'évaluation PEFA sensible au climat** permettent de suivre l'état de préparation des systèmes de gestion des finances publiques, tant au niveau local que national, pour digérer et mettre en œuvre des plans de financement climatiques.

De tels plans sont, par nature, des documents évolutifs. D'abord parce que la première version répond rarement aux besoins : la stratégie doit être ajustée à temps pour tenir compte de flexibilités imprévues, ou au contraire de choix qui s'avèrent être des impasses. Ensuite, parce que des évolutions contextuelles inattendues, comme les crises à répétition que le monde a connues ces dernières années, doivent également être prises en compte en cours de route. Enfin, parce que les choix et les objectifs nationaux peuvent aussi évoluer, et que les plans de financement ne sont pas seulement une vérification de la réalité des stratégies techniques à long terme : ils sont avant tout un moyen pour parvenir à une fin – et cette fin peut changer.

> **L'expérimentation d'outils** tels que l'**évaluation climat des budgets** ou des **tableaux de bord** plus simples peut utilement soutenir la mise en œuvre d'un plan de financement en fournissant une vision globale et en temps quasi réel des dépenses réelles et de leur impact, ce qui permet de prendre rapidement des mesures correctives et de s'adapter aux évolutions extérieures. Ils permettent également de faire monter en compétences élus et administrations et de rendre compte aux différentes parties prenantes (administrations, élus, société civile, bailleurs de fonds internationaux).



2. Le travail d'I4CE : Où en sommes nous ? Quelles sont les prochaines étapes ?

Il a fallu plus de dix ans à la France pour passer de sa première stratégie climatique à long terme à la stratégie pluriannuelle de financement de la transition en cours de finalisation. Nous avons expliqué plus haut pourquoi nous sommes convaincus qu'un tel processus ne peut se produire du jour au lendemain. Les connaissances et la sensibilisation doivent être développées ; les débats nationaux, locaux ont leur temporalité propre.

Toutefois, nous pensons également que ce processus ne doit pas nécessairement être aussi long.

Tout d'abord, parce que le parcours de la France a commencé dans un monde antérieur à l'accord de Paris, dans lequel les LTS en étaient à leur balbutiement, et leur chiffrage, même pas envisagé. Aujourd'hui, plus de 70 pays ont déjà soumis une LTS à la CCNUCC, et la troisième génération de CDN, qui doit être finalisée pour la COP30, devrait inclure des éléments de financement ainsi que des perspectives d'émissions plus détaillées. La plupart des « briques » qui n'existaient pas dans le passé sont désormais disponibles.

Deuxièmement, l'histoire de la France est celle d'un apprentissage par la pratique, d'essais et d'erreurs. Chaque pays, chaque collectivité locale doit élaborer son propre plan, sur la base de son propre processus national, mais il y a de nombreuses leçons à tirer pour faciliter ce processus.

Enfin et surtout, il est désormais urgent de développer ces plans, et nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre une autre décennie pour voir les premiers éléments apparaître. En conséquence, I4CE s'engage à soutenir le développement de stratégies de financement pluriannuelles pour la transition, réalistes et financées, aux niveaux local, national, européen et international, en s'appuyant sur plus de 10 ans d'expérience avec de tels outils en France et à l'étranger.

AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES FRANÇAISES,

> Nous nous sommes appuyés sur nos analyses de 2022 sur le **déficit d'investissement climatique pour les collectivités locales** et sur **la manière dont les investissements climatiques actuels sont financés** pour évaluer en 2023 **les perspectives de 4 leviers de financement de l'action climatique locale**, dans le cadre de choix nationaux contrastés (à savoir la dette, la redirection d'autres investissements, l'augmentation du soutien de l'État, et l'augmentation des ressources propres par le biais des impôts locaux) dans une étude conjointe avec la Banque Postale.

> En 2024 et 2025, nous (i) mettrons à jour notre analyse des lacunes en matière d'investissement et (ii) **soutiendrons les dialogues en vue d'une méthodologie harmonisée** pour :

- Évaluer le coût de la neutralité carbone pour les autorités locales, de manière « bottom-up » ;
- Intégrer ces éléments dans les processus routiniers de planification financière, afin de garantir que les priorités climatiques soient financées en cohérence avec d'autres objectifs non liés au climat.

Jusqu'à présent et à notre connaissance, aucune collectivité locale n'a rendu public un plan aussi élaboré. Les 100 villes de la mission européenne pilotée par **NetZero-Cities** sont les plus proches de cet objectif, dans leur quête de neutralité climatique en 2030.

DANS LE CADRE DU PROCESSUS NATIONAL D'ÉLABORATION PUIS DE MISE EN ŒUVRE DE LA SPAFTE,

- > I4CE étudiera en 2024 une série de scénarios de financement de la transition, selon plusieurs hypothèses de paquets de politiques publiques, couvrant les investissements directs, les subventions, la réglementation et la fiscalité. Nous étudierons leurs avantages et leurs limites, les dépenses publiques associées à court et moyen terme, et leurs implications pour les besoins d'investissement à supporter par les entreprises et les ménages.
- > Nous continuerons d'explorer la question de l'accessibilité de la transition : tous les ménages français peuvent-ils aujourd'hui investir dans la mobilité bas-carbone ? Dans des rénovations énergétiques performantes ?
- > Nous soutiendrons également le débat en cours autour de la SPAFTE, qui sera bientôt publiée, en facilitant l'accès à son contenu pour un public plus large. Pour exprimer leur opinion et leurs préoccupations, les parlementaires, les ONG, les chercheurs doivent d'abord se frayer un chemin dans un labyrinthe d'hypothèses (besoins d'investissement national, public, d'État, investissement total vs. additionnel, etc.) que nous tenterons d'organiser et d'éclairer.

LES ÉLECTIONS EUROPÉENNES SE PROFILENT À L'HORIZON 2024

> Au cours des deux années passées, **nous avons formé pour le compte de la Commission européenne**

des fonctionnaires des ministères des finances et de l'environnement dans plus de 20 États membres sur la manière d'entreprendre un processus de budgétisation verte. Nous avons également contribué à la création de l'**Observatoire européen de la neutralité climatique**, qui offre une vue d'ensemble des progrès réalisés par l'UE dans tous les secteurs clés, de l'agriculture à l'industrie, des énergies renouvelables au financement du climat.



- > Nous contribuons maintenant à l'intégration des considérations climatiques dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel (2028-2034) et publierons ce 21 février la première évaluation annuelle du **déficit européen d'investissement climatique**, travail répliquant à l'échelle de l'EU notre Panorama des financements climat français.



LES ANNÉES 2024 ET 2025 SONT DES ANNÉES CLÉ POUR LA QUESTION DU FINANCEMENT AU NIVEAU INTERNATIONAL

- > Nous avons soutenu l'intégration de composantes financières dans les LTS, tant du point de vue du **secteur privé** que de celui **des gouvernements des États**, en proposant des repères pour les institutions financières internationales et des outils de pilotage pratiques et clés en main. Nous avons aussi récemment élargi notre travail sur la **tarification du carbone** en développant le thème de l'**utilisation des revenus du carbone** - en explorant leur contribution à des LTS dans une perspective plus large, et nous avons poursuivi notre travail historique sur les outils de budgétisation verte en proposant des



modalités d'intégration de considérations sociales dans les évaluations existantes en Indonésie (rapport final à venir).



- > I4CE contribue également au débat sur la façon dont les banques publiques de développement (BPD) peuvent contribuer efficacement au financement des LTS. En 2022, nous avons exploré **le rôle des LTS pour aligner les investissements avec l'Accord de Paris** chez les institutions de financement du développement, tant lors du processus de développement de ces stratégies, comme à travers le document final qui en résulte. À travers notre rôle de Secrétaire de l'initiative **Mainstreaming Climate in Financial Institutions** et nos **recherches en propre**, nous soutenons depuis 2016 les banques publiques comme privées dans l'alignement de leurs activités sur les objectifs de l'accord de Paris.



- > En 2024 et 2025, nous avons entamé **un vaste travail d'analyse comparative des pratiques existantes** en matière de plans de financement pluriannuels dans les pays du G20 et les pays pionniers dans ce domaine. Cet exercice d'inventaire se concentrera également sur le soutien aux dialogues entre pairs, pour tenir compte du fait que ces considérations sont souvent encore balbutiantes et que peu de retours d'expérience complets existent à ce stade. Nous interagissons aussi plus étroitement avec un nombre réduit de pays pour soutenir concrètement l'élaboration de telles stratégies. Enfin, nous poursuivrons nos interactions avec les banques publiques de développement afin d'examiner les moyens de produire un impact systémique à travers l'alignement de leurs politiques d'intervention avec les objectifs de l'Accord de Paris.



I4CE

INSTITUTE FOR
CLIMATE
ECONOMICS

Une initiative de la Caisse des Dépôts et
de l'Agence Française de Développement

www.i4ce.org

INSTITUTE FOR CLIMATE ECONOMICS
30 rue de Fleurus - 75006 Paris

www.i4ce.org
Contact : contact@i4ce.org

Suivez-nous sur

