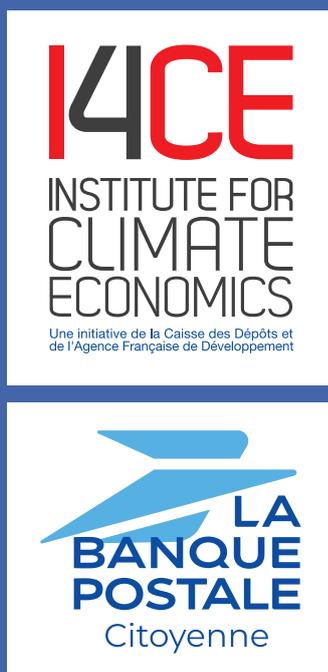


Septembre 2024

# COLLECTIVITÉS



# Panorama des financements climat des collectivités locales

Auteurs : **Aurore Colin, François Thomazeau, Axel Erba (I4CE), Julie Marcoff, Alice Monticelli et Luc Alain Vervisch**  
(Direction des études et de la recherche de La Banque Postale)

Soutenu par



European  
Climate  
Foundation



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

Liberté  
Égalité  
Fraternité



**I4CE (Institut de l'économie pour le climat)** 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.



## LA BANQUE POSTALE

Premier prêteur bancaire des collectivités locales depuis 2015, **La Banque Postale** accompagne les projets des collectivités de toutes tailles et de leurs satellites (entreprises publiques locales, EHPAD, bailleurs sociaux...). Devenue entreprise à mission en 2022, et classée 1<sup>re</sup> banque mondiale en matière de RSE (responsabilité sociétale des entreprises) par Moody's ESG Solutions, agence de notation extra-financière (juin 2023), elle œuvre pour une transition juste. Banque citoyenne, elle a innové en 2019 en lançant le prêt vert destiné à financer des projets favorables à l'environnement et a complété sa gamme de financements engagés en lançant fin 2022 le prêt social destiné à financer des projets pour l'amélioration du cadre de vie des habitants et la création de liens sociaux. Elle propose également un accompagnement complet, souple et personnalisé dans la recherche et l'obtention de subventions d'investissement, *via* son offre Subzen, dans le but d'optimiser le plan de financement des projets des collectivités.



> **Ce rapport a été préparé avec le soutien de la Fondation européenne pour le climat et de l'Agence de la Transition écologique (ADEME). Les informations et opinions exposées dans ce rapport n'engagent que les auteurs.**

## REMERCIEMENTS

Les auteurs remercient toutes celles et tous ceux qui ont alimenté ce travail, et notamment :

- Les membres du comité de pilotage : **Olivier Grimberg** (SFIL), **Stéphane Costa de Beauregard** (SFIL), **Jérôme Saulière** (SFIL), **Brice Arnaud** (Ademe), **Clément Lescouplé** (Ademe), **Cyril Mascart** (Ademe), **Alix Menahem** (DGEC), **Gil Vauquelin** (Caisse des dépôts), **Léo Cogos** (ECF).
- Tous les experts, membres des administrations de l'État et de ses opérateurs, agents territoriaux, représentants des associations d'élus et de collectivités territoriales de tous échelons et de réseaux engagés dans la transition écologique qui ont contribué aux ateliers mis en place par les auteurs.
- Les équipes d'I4CE et de La Banque Postale pour leur soutien.

## RÉSUMÉ EXÉCUTIF

### UN PANORAMA COMPLET ET ACTUEL DES ENJEUX DE FINANCEMENT DE LA TRANSITION BAS-CARBONE À L'ÉCHELLE LOCALE

Les collectivités territoriales ont un rôle majeur à jouer pour l'atteinte des objectifs de neutralité carbone de la France à 2050, inscrits dans la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC). Du fait de leur patrimoine et de leurs compétences, elles doivent porter de nombreux investissements climat, mettre en place des stratégies et plans d'action, et déployer des actions d'animation des acteurs de leur territoire.

Si les leviers pour décarboner les territoires sont de mieux en mieux connus, le volet économique de l'action en faveur du climat à l'échelle locale reste quant à lui relativement inexploré : les communes, intercommunalités, départements et régions, à supposer qu'ils le veuillent, sont-ils en capacité de réaliser leurs investissements à hauteur des besoins tels qu'ils découlent des documents de planification écologique de l'État lui-même ?

Dans la continuité de travaux antérieurs, cette étude vient dresser un paysage d'ensemble des enjeux économiques et budgétaires du financement de l'action climatique des collectivités locales. Ce faisant, elle cherche à alimenter plusieurs débats actuellement en mouvement :

- **celui du financement de la transition bas-carbone**, bien sûr, et de la répartition de l'effort entre acteurs publics et privés, et, au sein du secteur public, entre État et les administrations locales ;

- **celui du pilotage national des finances locales**, qui dorénavant, à l'image de celui de l'ensemble des comptes publics, doit tenir compte de façon systématique de l'urgence climatique et de ses impacts budgétaires ;

- **celui de la nature du dialogue État/Collectivités et de son évolution**, notamment dans le cadre de la « territorialisation de la planification écologique » entamée depuis quelques mois, et à laquelle il manque encore un volet financement.

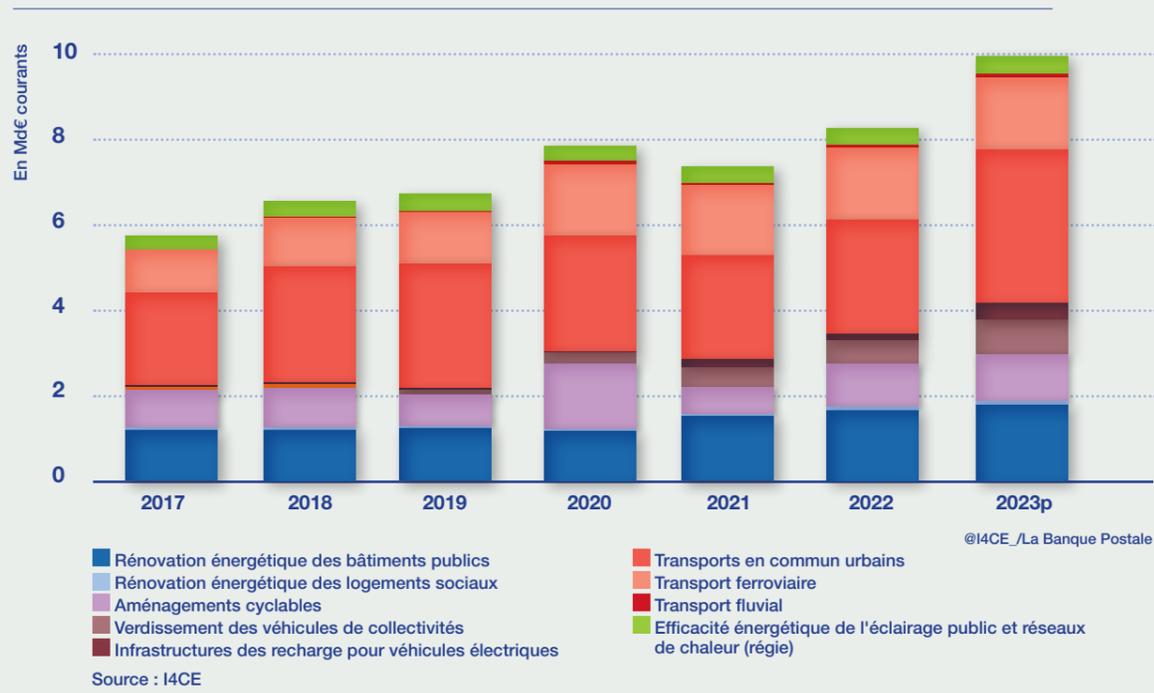
**Cette étude a vocation à être actualisée dans le temps, complétée et enrichie dans des versions ultérieures.** D'autres enjeux de transition sont aujourd'hui mieux documentés et pourraient venir compléter la lecture des besoins, en particulier pour ce qui concerne l'adaptation de la France aux impacts du changement climatique. Certains sujets sont encore insuffisamment explorés ou documentés, comme l'impact de la transition sur les dépenses et recettes de fonctionnement des collectivités. Enfin, le périmètre de l'étude reste celui de la France métropolitaine, qui exclut *de facto* les collectivités d'outre-mer.

### LES COLLECTIVITÉS ACCÉLÈRENT LEURS INVESTISSEMENTS FAVORABLES AU CLIMAT, MAIS DOIVENT PLUS QUE LES DOUBLER POUR S'ALIGNER AVEC LES OBJECTIFS DE LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE

**Les investissements des collectivités locales en faveur du climat dans les secteurs du bâtiment, des transports et de l'énergie ont atteint 8,3 Md€ en 2022. Ils sont en augmentation : + 44 % depuis 2017 (en € courants).** D'après les dernières données disponibles, ils ont continué d'augmenter en

2023 pour atteindre 10 Md€. Cette évolution provient notamment de l'augmentation des investissements des collectivités dans la mobilité électrique (véhicules et infrastructures de recharge), dans les transports collectifs – ferroviaire et transports en commun urbains – et pour la rénovation énergétique de leurs bâtiments.

**FIGURE 1 : ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS EN FAVEUR DU CLIMAT, PAR SECTEUR**



Cette dynamique à la hausse doit être nuancée par un effet prix important, qui a notamment concerné le secteur des bâtiments et des travaux publics ces dernières années. De plus, elle doit fortement s'accélérer pour être à la hauteur des objectifs climat de la France.

**Les besoins d'investissement des collectivités en faveur du climat dans les secteurs du bâtiment, des transports et de l'énergie sont estimés à 11 Md€ d'investissements**

**8,3**  
MILLIARDS D'EUROS INVESTIS  
par les collectivités locales en faveur du climat en 2022, dans les secteurs des bâtiments, des transports et de l'énergie

**Le premier poste des besoins d'investissement estimés dans la présente étude concerne le développement des infrastructures de report modal (+4,0 Md€ par an), c'est-à-dire les infrastructures de transport en commun, ferroviaires, fluviales mais aussi les aménagements cyclables. Le second poste est celui de la rénovation énergétique des bâtiments publics des collectivités locales (+ 3,2 Md€ par an).** Les besoins d'investissement concernent également le développement

**supplémentaires par an et en moyenne d'ici à 2030 par rapport à 2022.** Ces besoins sont en majorité liés à la décarbonation du patrimoine et des équipements des collectivités locales, ainsi qu'au financement des infrastructures de transport. Ils constituent un minimum car ils n'incluent pas l'ensemble des secteurs de la planification écologique, ni les possibles dépenses de fonctionnement nécessaires à la mise en oeuvre des politiques climatiques locale.

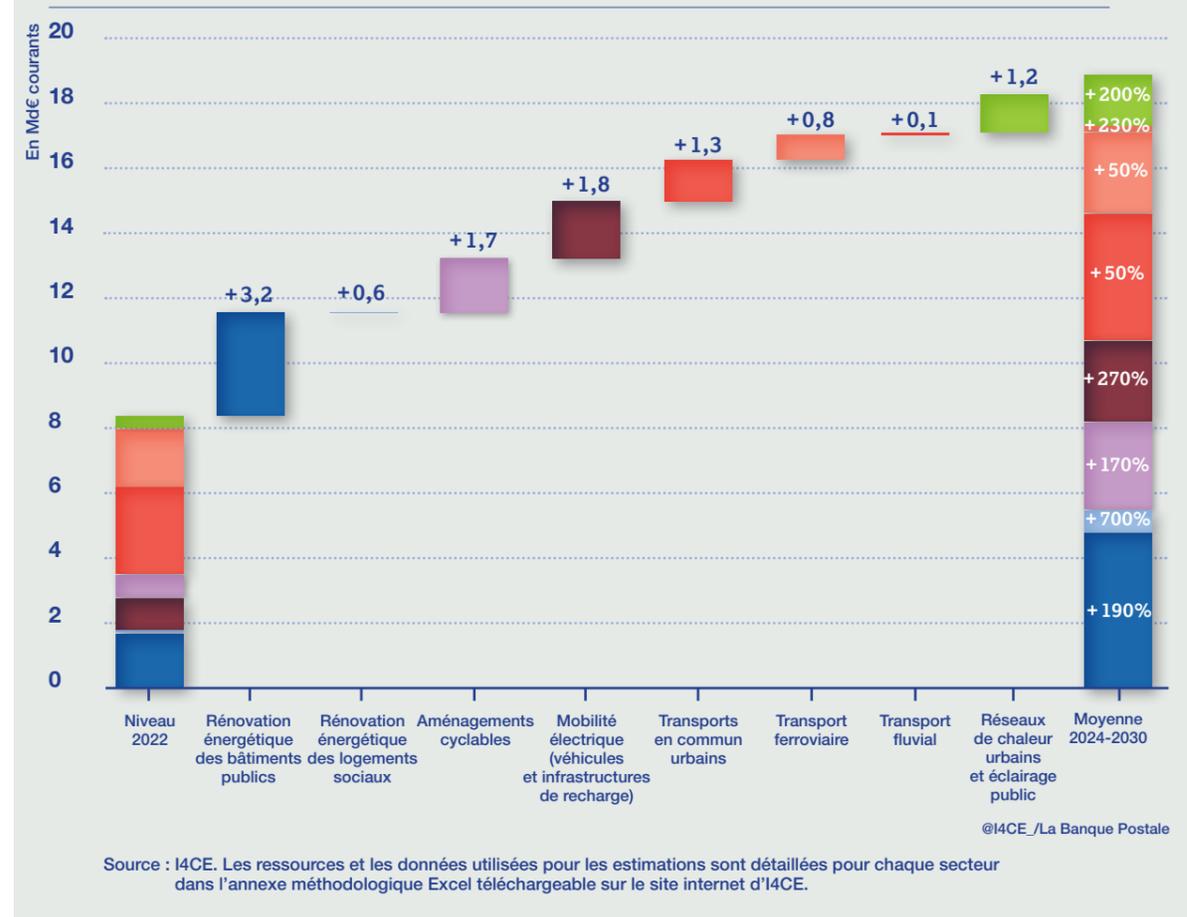
**+ 11**  
MILLIARDS D'EUROS SUPPLÉMENTAIRES  
chaque année de 2024 à 2030, d'après le scénario de la future stratégie climat et énergie française

de la mobilité électrique (+1,8 Md€ par an), à travers l'achat de véhicules électriques pour décarboner les flottes des collectivités et le déploiement d'infrastructures de recharge dans les territoires. Le quatrième poste est celui de l'énergie, à travers la modernisation de l'éclairage public et le développement des réseaux de chaleur (+1,2 Md€ par an). Enfin, les collectivités vont probablement être amenées à augmenter fortement leurs financements sociaux (+600 M€ par an).

**La nécessité d'accélérer les investissements en faveur du climat concerne tous les échelons de collectivités.** En cohérence avec son poids dans l'investissement public local, le bloc communal, composé des communes, intercommunalités et syndicats, porte à lui seul près de deux tiers de l'effort d'investissement, soit 7 Md€ supplémentaires par an en moyenne d'ici à 2030. Bien qu'ils portent moins d'investissement en propre, la marche à franchir pour les départements est conséquente : leurs besoins sont estimés à 2,4 Md€ supplémentaires par an, soit plus qu'un triplement par rapport à 2022. Ils concernent

notamment la décarbonation de leur patrimoine et de leurs équipements (bâtiments et véhicules), ainsi que le développement du réseau cyclable sur leur voirie. Enfin, les besoins des régions sont également estimés à 1,7 Md€ supplémentaires par an d'ici à 2030, soit un quasi doublement par rapport à leur niveau de 2022 (+80 %). Cet effort est avant tout dirigé vers la décarbonation de leur patrimoine et le transport ferroviaire. À noter que les financements croisés des collectivités, en particulier ceux des régions et des départements pour financer les investissements du bloc communal, ne sont pas pris en compte dans cette estimation.

**FIGURE 2 : LES BESOINS D'INVESTISSEMENT CLIMAT DES COLLECTIVITÉS LOCALES, MOYENNE ANNUELLE 2024-2030, PAR SECTEUR**



**FRANCHIR LE MUR DES INVESTISSEMENTS LOCAUX POUR LE CLIMAT IMPLIQUE UNE NOUVELLE ÉQUATION ÉCONOMIQUE DANS LE FINANCEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE**

L'augmentation des investissements dédiés à l'atténuation du changement climatique s'inscrit dans un paysage plus large, celui de l'action

publique locale et de son financement. L'enjeu de cette étude est donc aussi de mettre en résonance les besoins identifiés pour la neutralité carbone avec

une évaluation prospective par échelon des capacités de financement des collectivités telles qu'elles ressortent de leurs comptes à fin 2023. **Quatre leviers** ont été analysés à travers quatre scénarios contrastés et volontairement théoriques. L'ensemble de ces leviers doit être mobilisé simultanément grâce à une action commune de l'État et des collectivités :

- 1 Les collectivités locales doivent dès aujourd'hui accélérer la redirection de leurs investissements**, à travers des arbitrages politiques et budgétaires en faveur du climat et au détriment d'autres équipements. Le montant des investissements redirigés vers le climat atteint 7 Md€ par an dans le scénario « Redirection ». Une dynamique de réorientation des choix politiques est déjà à l'œuvre au sein des collectivités, mais doit s'amplifier : entre 2017 et 2023 les investissements climat sont passés de 9,5 % à 13 % des dépenses d'investissement totales.
- 2 Le recours accru à l'emprunt pour financer les investissements en faveur du climat est également un levier incontournable.** L'encours de dette des collectivités augmente à horizon 2030 dans toutes nos hypothèses. La mobilisation de ce levier de financement nécessite un alignement d'action entre les collectivités (choix d'emprunter quand elles le peuvent), l'État (signaux favo-

rables) et les institutions financières (disponibilité du crédit).

- 3 Les ressources propres, principalement liées à la fiscalité locale, aux tarifs et aux cessions d'immobilisation doivent être mobilisées plus fortement pour financer les investissements en faveur du climat.** Leur potentiel est cependant difficile à estimer à l'échelle nationale, ces leviers n'étant pas mobilisables de la même manière par l'ensemble des collectivités. Ce potentiel dépend ainsi fortement des contextes économiques et politiques locaux. Leur mobilisation soulève par ailleurs des questions d'équité du financement de la transition par les contribuables et usagers locaux, d'acceptabilité, d'articulation avec d'autres objectifs environnementaux (ex. : l'objectif zéro artificialisation nette – ZAN).
- 4 Le soutien de l'État par les dotations doit être rendu plus stable et prévisible dans le temps.** La création du Fonds vert puis son augmentation ont envoyé un signal positif au monde local sur la priorité donnée aux projets contribuant favorablement à des politiques climatiques. Il appartient maintenant à l'État de stabiliser cet instrument dans un contexte d'incertitudes, et de le rendre plus prévisible pour les décideurs locaux.

## LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT : POSER UN CADRE CRÉDIBLE À L'ÉCHELLE NATIONALE, ET LE DÉCLINER TERRITORIALEMENT

**Le contexte politique et budgétaire rend incertaines les décisions qui pourraient être prises dans les semaines et mois à venir dans le cadre du projet de loi de finances de l'État.** L'enjeu concernant l'action publique locale est double : ne pas brouiller le signal envoyé aux acteurs locaux en faveur de la transition à travers la création du Fonds Vert par des coupes budgétaires aux conséquences mal évaluées ; maintenir un contexte favorable à un investissement local dynamique.

**Le cadre offert par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 et le programme de stabilité (PSTAB) d'avril 2024 apparaît selon notre analyse incompatible avec une accélération des investissements locaux à la hauteur des besoins identifiés.**

Ces documents postulent un désendettement rapide des collectivités grâce à un net ralentissement de leurs dépenses de fonctionnement et une baisse de leurs dépenses d'investissement les prochaines années. Dès lors, les trajectoires de finances locales qui en résultent sont incompatibles avec les besoins d'investissements climat aujourd'hui avancés par I4CE et d'autres travaux similaires, sauf à imaginer une reprise en main rapide de l'État sur les choix locaux, avec un impact majeur sur la quantité et la qualité de services publics offerts à la population hors de la sphère « climat ». Une nouvelle trajectoire de finances locales doit donc être définie, dans le dialogue avec les acteurs locaux, plus crédible et bâtie en cohérence avec la stratégie pluriannuelle de financement de la transition écologique, dont l'adoption est prévue pour cet automne.

**La déclinaison territoriale de la planification écologique, engagée depuis 2022, offre un cadre pour animer le dialogue budgétaire État / collectivités.** L'étude pointe des disparités territoriales très fortes dans la capacité à mobiliser les différents leviers de financement à disposition

des collectivités : c'est dans l'analyse de chaque territoire, chacun selon ses besoins, et chacun selon ses capacités, que l'équation économique pourra être posée afin d'établir dans la durée l'accélération de l'action climatique locale.

TABLEAU 1 : SYNTHÈSE DE L'ANALYSE DES LEVIERS DE FINANCEMENT

TYPE DE LEVIER	CONDITIONS POUR UNE MOBILISATION ACCRUE	CHIFFRES-CLÉS ISSUS DE L'ANALYSE I4CE/LBP
 DETTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Repenser la trajectoire des finances locales de manière plus crédible que la trajectoire de désendettement des administrations locales inscrite dans les documents programmatiques de l'État, dont la LPFP 2023-2027</li> <li>Dépasser le faible appétit des élus locaux pour la dette</li> <li>Assurer la disponibilité et un coût accessible du crédit</li> </ul>	<p><b>Entre + 40 et + 100 Md€</b></p> <p>d'encours de dette supplémentaires à horizon 2030 par rapport à 2023 selon les quatre scénarios étudiés</p>
 REDIRECTION	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mieux connaître les dépenses « vertes » et « brunes » des collectivités pour évaluer le potentiel de redirection</li> <li>Réaliser des arbitrages budgétaires en faveur du climat au niveau local</li> <li>Décaler ou renoncer à certaines dépenses tout en préservant la qualité et la quantité des services publics locaux</li> </ul>	<p><b>7 Md€ par an</b></p> <p>d'investissements redirigés vers le climat dans le scénario « Redirection » (12 Md€ par an redirigés vers le climat dans le scénario « LPFP »)</p>
 ÉTAT	<ul style="list-style-type: none"> <li>Évaluer l'impact incitatif réel des dotations ciblées vers le climat</li> <li>Penser le soutien aux collectivités aussi en fonctionnement</li> <li>Intégrer de la pluriannualité dans les engagements étatiques</li> </ul>	<p><b>2 Md€ par an</b></p> <p>de Fonds vert jusqu'en 2030 (AE) dans le scénario « État »</p>
 RESSOURCES PROPRES FISCALITÉ LOCALE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en débat la question de l'équité du financement de la transition par le contribuable et l'utilisateur local et de l'acceptabilité à l'échelle locale</li> <li>Repenser l'articulation des impôts existants avec le ZAN</li> </ul>	<p><b>80 %</b></p> <p>des communes peuvent modérément ou difficilement mobiliser ce levier, les départements et les régions ne le peuvent pas</p>
 RESSOURCES PROPRES TRÉSORERIE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assurer une mobilisation accrue de la trésorerie sans compromettre la bonne gestion de la collectivité</li> <li>Prendre en compte les disparités locales dans la mobilisation de ce levier : levier difficilement mobilisable dans la plupart des grandes communes (+ 30000 hab.) et non mobilisable par les départements et les régions</li> </ul>	<p><b>2,4 Md€ par an</b></p> <p>de trésorerie mobilisable « en théorie » au sein des communes, en grande majorité de moins 10000 habitants</p>

@I4CE / La Banque Postale

## **SOMMAIRE**

<b>_ RÉSUMÉ EXÉCUTIF</b>	<b><u>3</u></b>		
<b>_ INTRODUCTION</b>	<b><u>10</u></b>		
<b>_ SECTION MÉTHODOLOGIQUE</b>	<b><u>11</u></b>		
<b>I. LES INVESTISSEMENTS CLIMAT DES COLLECTIVITÉS LOCALES :</b>			
<b>RÉTROSPECTIVE ET TENDANCES POUR 2023</b>	<b><u>14</u></b>		
Les investissements des collectivités locales en faveur du climat ont atteint 8,3 Md€ en 2022 et continuent d'augmenter en 2023	<b><u>14</u></b>		
L'augmentation des investissements estimés en 2023 est tirée par l'effort dans la mobilité électrique et les transports en commun urbains	<b><u>15</u></b>		
L'augmentation des investissements en 2023 est en partie due à l'inflation, mais dans une moindre mesure que celle observée en 2022	<b><u>16</u></b>		
<b>II. LES BESOINS D'INVESTISSEMENT CLIMAT DES COLLECTIVITÉS LOCALES À HORIZON 2030</b>	<b><u>17</u></b>		
Les besoins d'investissement des collectivités en faveur du climat s'élèvent à près de 11 Md€ supplémentaires par an et en moyenne sur la période 2024-2030	<b><u>17</u></b>		
Analyse sectorielle : les besoins d'investissement sont particulièrement élevés pour la rénovation énergétique des bâtiments publics, les aménagements cyclables, le développement des transports collectifs et la modernisation de l'éclairage public	<b><u>21</u></b>		
La nécessité d'accélérer les investissements en faveur du climat concerne tous les échelons de collectivités	<b><u>29</u></b>		
<b>III. FINANCER L'ACCÉLÉRATION DE L'ACTION CLIMATIQUE DES COLLECTIVITÉS</b>	<b><u>31</u></b>		
Trois piliers du financement des investissements locaux : autofinancement, dotations et subventions d'investissement, recours à l'emprunt	<b><u>31</u></b>		
Les quatre scénarios développés dans une précédente étude ont été mis à jour pour intégrer la nouvelle estimation des besoins d'investissement pour le climat et les récentes évolutions économiques et budgétaires	<b><u>33</u></b>		
Un pic d'investissement « historique » en 2030 est à nouveau observé dans 3 scénarios sur 4	<b><u>36</u></b>		
		Tous les scénarios débouchent sur une augmentation importante du recours à l'emprunt	<b><u>38</u></b>
		L'hypothèse d'un soutien accru de l'État limité à l'indexation de la DGF et à la pérennisation du « Fonds vert », outre qu'elle ne résout pas seule l'équation du financement de la transition, est fragilisée par les évolutions budgétaires récentes	<b><u>39</u></b>
		La mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques (2023-2027) apparaît incompatible avec des investissements climat à hauteur des besoins identifiés, sauf bouleversement dans les équilibres de la décentralisation	<b><u>41</u></b>
		La situation des régions et des départements, fortement dépendante des évolutions du contexte économique, « s'améliore » pour les unes, se dégrade pour les autres	<b><u>44</u></b>
		Analyse des disparités financières : toutes les collectivités n'ont pas la même capacité de mobiliser les différents leviers de financement	<b><u>45</u></b>
		La solution repose sur un mix des leviers de financement adapté aux disparités financières locales et prenant en compte les enjeux spécifiques soulevés par chacun des leviers	<b><u>53</u></b>
		<b>_ BIBLIOGRAPHIE</b>	<b><u>56</u></b>
		<b>_ ANNEXES</b>	<b><u>56</u></b>

## INTRODUCTION

**La France s'est fixé l'objectif d'atteindre la neutralité carbone en 2050 et s'est engagée à réduire de - 50% ses émissions brutes de gaz à effet de serre (GES) en 2030 par rapport à 1990.** Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement élabore une nouvelle édition de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC<sup>1</sup>), qui énoncera les orientations de politiques publiques envisagées et les « budgets carbone » à ne pas dépasser pour chaque secteur. La mise en œuvre de cette stratégie impliquera des transformations d'ampleur de notre économie, qui passeront par des investissements publics et privés pour décarboner l'ensemble des secteurs d'activité. D'après le scénario provisoire (disponible à date) de la future stratégie climatique et énergétique de la France<sup>2</sup> (PNEC, 2024), I4CE estime qu'il faudra investir en moyenne, tous acteurs confondus, 58 Md€ supplémentaires par an par rapport à 2022 dans les secteurs des bâtiments, des transports et de l'énergie, sur la période 2024 à 2030<sup>3</sup> (I4CE, 2023).

Au vu de leur poids dans l'investissement public et de leurs compétences dans des secteurs clés de la transition écologique, les collectivités locales, que sont les communes, les intercommunalités, les départements et les régions, jouent un rôle majeur pour atteindre les objectifs climat nationaux fixés à horizon 2030 et 2050 (OFG, 2024). Les collectivités locales sont en effet le premier investisseur public en France. Leurs dépenses d'équipement, investissements dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage, ont atteint 61 Md€ en 2023. D'après l'IGF, les investissements des administrations publiques locales, dont les collectivités sont la principale composante, ont représenté 64 % de l'investissement public en 2022, hors dépenses militaires (IGF, 2023). Elles sont également au cœur des actions de décarbonation en tant que propriétaires d'un patrimoine important, incluant la majorité des bâtiments scolaires publics, de nombreux bâtiments administratifs, culturels, sportifs et sociaux, d'une flotte de véhicules importante, ainsi que d'autres équipements comme l'éclairage public, la plupart des réseaux de chaleur urbains et certaines infrastructures de recharge pour véhicules. En tant qu'autorités organisatrices de la mobilité (AOM), elles jouent aussi un rôle clef dans les transports, en particulier pour le développement

des transports collectifs et des modes doux, levier essentiel pour décarboner le premier secteur émetteur de GES en France. Enfin, leur proximité avec les acteurs territoriaux, leur compréhension des spécificités du territoire et leur capacité à engager, animer et coordonner les actions climat et énergie territoriales en font des acteurs incontournables pour mener à bien la transition.

Les collectivités locales vont ainsi devoir accélérer fortement leur effort d'investissement en faveur du climat pour contribuer à l'atteinte des objectifs climat. Cependant, si les leviers pour décarboner les territoires sont de mieux en mieux connus et consensuels, le volet économique de l'action en faveur du climat à l'échelle locale reste quant à lui relativement inexploré. Où en sont les collectivités aujourd'hui dans leurs investissements climat et comment ces derniers évoluent-ils ? Est-ce suffisant dans la perspective de la neutralité carbone en 2050 ? Ont-elles, dans leur diversité, les moyens financiers d'atteindre leurs objectifs ? Quel est le rôle de l'État pour accompagner les collectivités dans ce défi ?

Dans la continuité de travaux antérieurs, cette étude vient dresser un paysage d'ensemble des enjeux économiques et budgétaires du financement de l'action climatique des collectivités locales.

### AVERTISSEMENT

Les résultats présentés dans cette étude sont à méthode et périmètre constant pour toute la période étudiée. Ils remplacent et mettent à jour les résultats chiffrés des trois précédentes études :

- **Collectivités : les besoins d'investissement et d'ingénierie pour la neutralité carbone, I4CE, 2022 ;**
- **Collectivités locales : comment financer l'accélération des investissements climat ? ; I4CE, La Banque Postale, 2023 ;**
- **Collectivités : quelle évolution des investissements depuis 2017 ? ; I4CE, 2023.**

1. La Stratégie nationale bas-carbone en vigueur est la SNBC 2 adoptée en 2020. Le gouvernement travaille actuellement à l'élaboration de la 3<sup>e</sup> édition de cette stratégie.

2. Le scénario est intégré dans le Plan national intégré énergie-climat de la France transmis à la commission européenne en juin 2024 ([https://commission.europa.eu/publications/france-final-updated-necp-2021-2030-submitted-2024\\_en](https://commission.europa.eu/publications/france-final-updated-necp-2021-2030-submitted-2024_en))

3. Ces ordres de grandeur rejoignent, pour un même périmètre et point de départ, celles d'autres estimations élaborées par les experts et l'administration (Pisani-Ferry et Mahfouz, 2023 ; DG Trésor, 2024).



## SECTION METHODOLOGIQUE

### PÉRIMÈTRE GLOBAL

**Les collectivités locales dans cette étude regroupent les communes, les intercommunalités dont les syndicats, les départements et les régions hors Outre-Mer.**

**Les investissements des collectivités locales en faveur du climat reportés dans la présente étude découlent d'une compétence obligatoire, déléguée ou liée à l'exercice d'un service public local dans les secteurs du bâtiment, des transports et de l'énergie pour réduire les gaz à effet de serre. Ils peuvent correspondre :**

- 1 **À des dépenses « directes » des collectivités** sur leur patrimoine et leurs équipements, aussi appelées dépenses d'équipement ;
- 2 **À des subventions versées pour financer les investissements d'autres acteurs :** SNCF Réseau pour le ferroviaire, la Régie autonome des transports publics (RATP) pour les transports en commun urbains en Île-de-France, Voies Navigables de France (VNF) pour les infrastructures fluviales et enfin les bailleurs sociaux pour la rénovation des logements sociaux.

### CE QUI N'EST PAS INCLUS DANS LE PÉRIMÈTRE

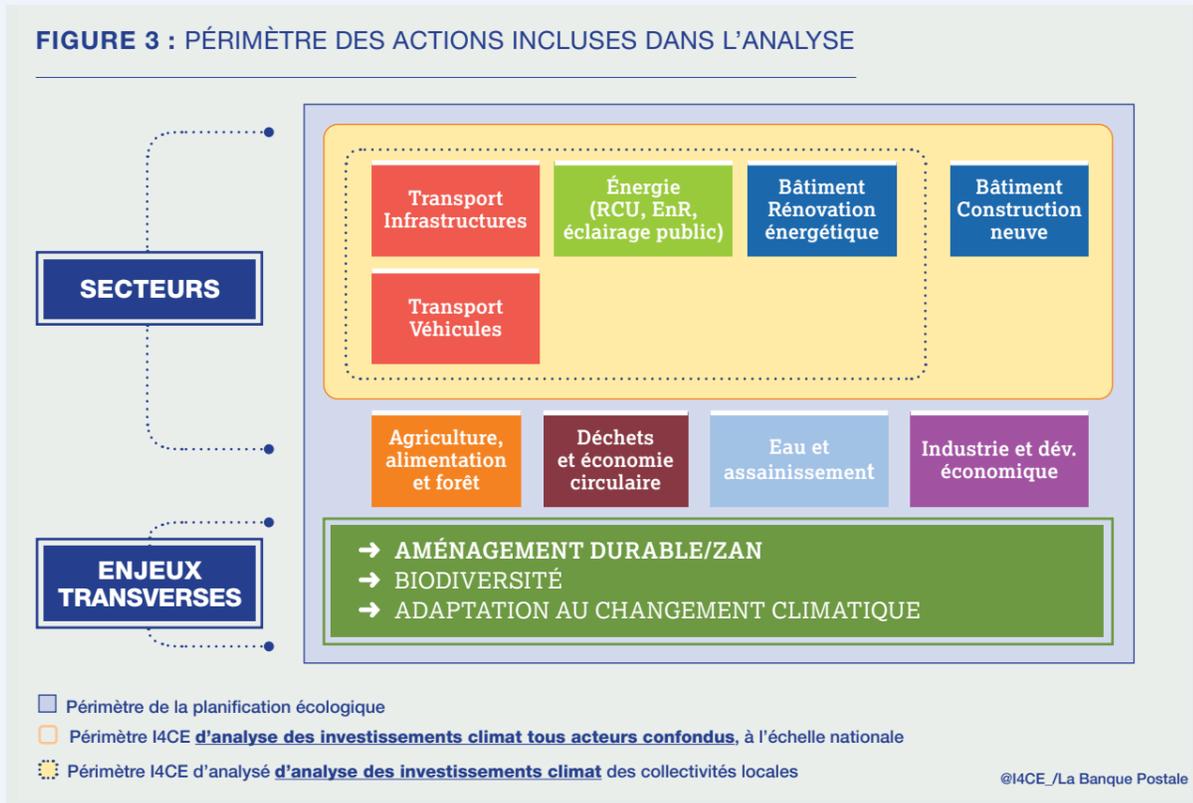
**Le périmètre n'inclut pas l'ensemble des secteurs de la planification écologique.** Les secteurs de l'agriculture, de la biodiversité, des déchets, de l'eau et de l'assainissement ne sont pas inclus. Le périmètre se concentre par ailleurs sur les politiques d'atténuation et n'inclut pas les investissements liés à l'adaptation au changement climatique.

**De plus, les collectivités territoriales versent des subventions et des aides à l'investissement climat à d'autres acteurs que nous n'avons pas intégrés dans nos estimations.** Il peut s'agir d'aides aux ménages pour l'acquisition de véhicules électriques, par exemple via l'exonération de la taxe d'immatriculation, ou pour la rénovation de leur logement. Les collectivités peuvent également prendre des participations dans des sociétés qui investissent dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. Ces financements, qui sont généralement versés par les collectivités hors de leurs compétences obligatoires, ne sont pas reportés dans cette étude, faute de données suffisamment complètes.

**Enfin, les dépenses fonctionnement des collectivités en faveur du climat ne sont pas intégrées dans l'estimation.** Ces dépenses peuvent concerner les moyens humains nécessaires au pilotage et à la mise en œuvre des politiques climat des collectivités, mais aussi l'exploitation des transports. Concernant les dépenses d'exploitation des transports, des éléments de chiffrage ont été produits par I4CE mais ne sont pas suffisamment consolidés pour être intégrés dans la présente étude. Concernant les dépenses en ingénierie, la précédente étude d'I4CE parue en 2022 « *Collectivités : les besoins d'investissement et d'ingénierie pour la neutralité carbone* » chiffrait les besoins en moyens humains à 1,5 Md€ « bruts » par an. Ces besoins n'ont pas été mis à jour dans la présente étude.

# SECTION METHODOLOGIQUE (SUITE)

FIGURE 3 : PÉRIMÈTRE DES ACTIONS INCLUSES DANS L'ANALYSE



## LES CHRONIQUES D'INVESTISSEMENT

I4CE réalise un suivi estimatif des investissements climat des collectivités. Ces derniers sont issus des investissements estimés par le Panorama des financements climat (I4CE, 2023) sur une base sectorielle et technico-économique. À partir de ressources publiques et sectorielles, les volumes d'équipements installés ou de travaux réalisés dans les secteurs couverts sont recensés, puis des coûts unitaires sont appliqués pour calculer les investissements réalisés. Ensuite, des hypothèses d'attribution découlant des compétences et du patrimoine des collectivités locales sont appliquées pour identifier les investissements portés par ces acteurs. Certaines hypothèses sont avant tout théoriques, en particulier pour les investissements des collectivités dans la rénovation énergétique de leurs bâtiments et le verdissement de leur flotte de véhicules.

Les investissements climat des collectivités rapportés par I4CE dans cette étude ne provi-

ennent pas d'une remontée budgétaire et agrégée des collectivités sur leurs investissements verts, qui n'existe pas à l'heure actuelle. Consolider le suivi des investissements verts réalisés par les collectivités territoriales est pourtant indispensable pour améliorer le pilotage de la mise en œuvre de la planification écologique et avoir une vision globale de l'avancement des investissements publics pour la transition écologique. À ce titre, l'introduction d'une obligation dans la loi de finances 2024 pour les collectivités et les groupements de plus de 3 500 habitants de se doter d'une annexe "Impact du budget pour la transition écologique" présentant les dépenses d'investissement qui, au sein du budget, contribuent négativement ou positivement à tout ou partie des objectifs de transition écologique de la France devrait permettre une meilleure remontée des données d'investissement des collectivités en faveur du climat.

## LES BESOINS D'INVESTISSEMENT

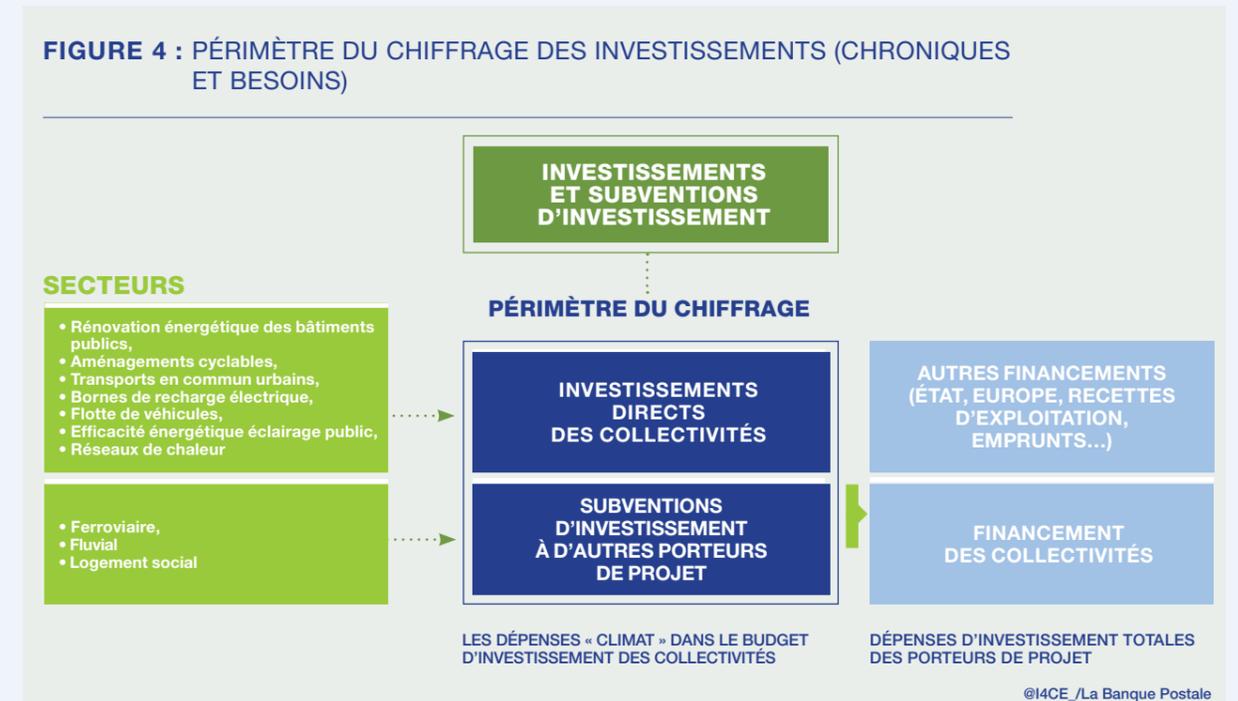
L'estimation des besoins d'investissements des collectivités territoriales pour contribuer à l'atteinte de la neutralité carbone s'appuie sur les travaux réalisés par I4CE au niveau national dans le cadre du Panorama des financements climat (I4CE, 2023). Ces travaux consistent à évaluer les investissements<sup>4</sup>, secteur par secteur et tous acteurs confondus – pouvoirs publics, ménages, entreprises – qui devront être réalisés d'ici 2050 pour atteindre les objectifs de décarbonation intermédiaires et sectoriels décrits dans un scénario donné. L'estimation réalisée par I4CE s'appuie sur les hypothèses du scénario de la stratégie française énergie climat traduit dans le Plan national énergie climat (PNIEC) transmis à la Commission européenne en juin 2024. Les besoins sont ensuite issus d'un chiffrage technico-économique qui tient compte des volumes physiques d'infrastructure/équipement à déployer dans le scénario retenu et d'une estimation de leurs coûts projetés à partir des coûts observés à date et estimés en euros constants 2022, toutes choses égales par ailleurs dans le reste de l'économie.

Les besoins d'investissement estimés à l'échelle nationale sont ensuite calculés en euros courants, en appliquant un taux d'inflation prospectif qui s'appuie sur les prévisions du déflateur du PIB, d'après les données de la Banque de France. Puis, les mêmes hypothèses d'attribution que pour les chroniques d'investissement sont appliqués pour estimer les besoins portés par les collectivités locales.

### IMPORTANT

La méthode, les calculs et les sources utilisés pour estimer les chroniques et les besoins d'investissement sont détaillés pour chaque secteur couvert dans l'étude dans l'annexe méthodologique en format Excel téléchargeable sur le site internet d'I4CE.

FIGURE 4 : PÉRIMÈTRE DU CHIFFRAGE DES INVESTISSEMENTS (CHRONIQUES ET BESOINS)



4. Les investissements sont définis comme la formation brute de capital fixe (FBCF), c'est-à-dire, en comptabilité nationale, les dépenses d'acquisition d'actifs matériels et immatériels (Eurostat, 2013) : bâtiments, infrastructures de transport et de réseau, chaufferies, les centrales électriques, etc.

# I. LES INVESTISSEMENTS CLIMAT DES COLLECTIVITÉS LOCALES : RÉTROSPECTIVE ET TENDANCES POUR 2023

## Les investissements des collectivités locales en faveur du climat ont atteint 8,3 Md€ en 2022 et continuent d'augmenter en 2023

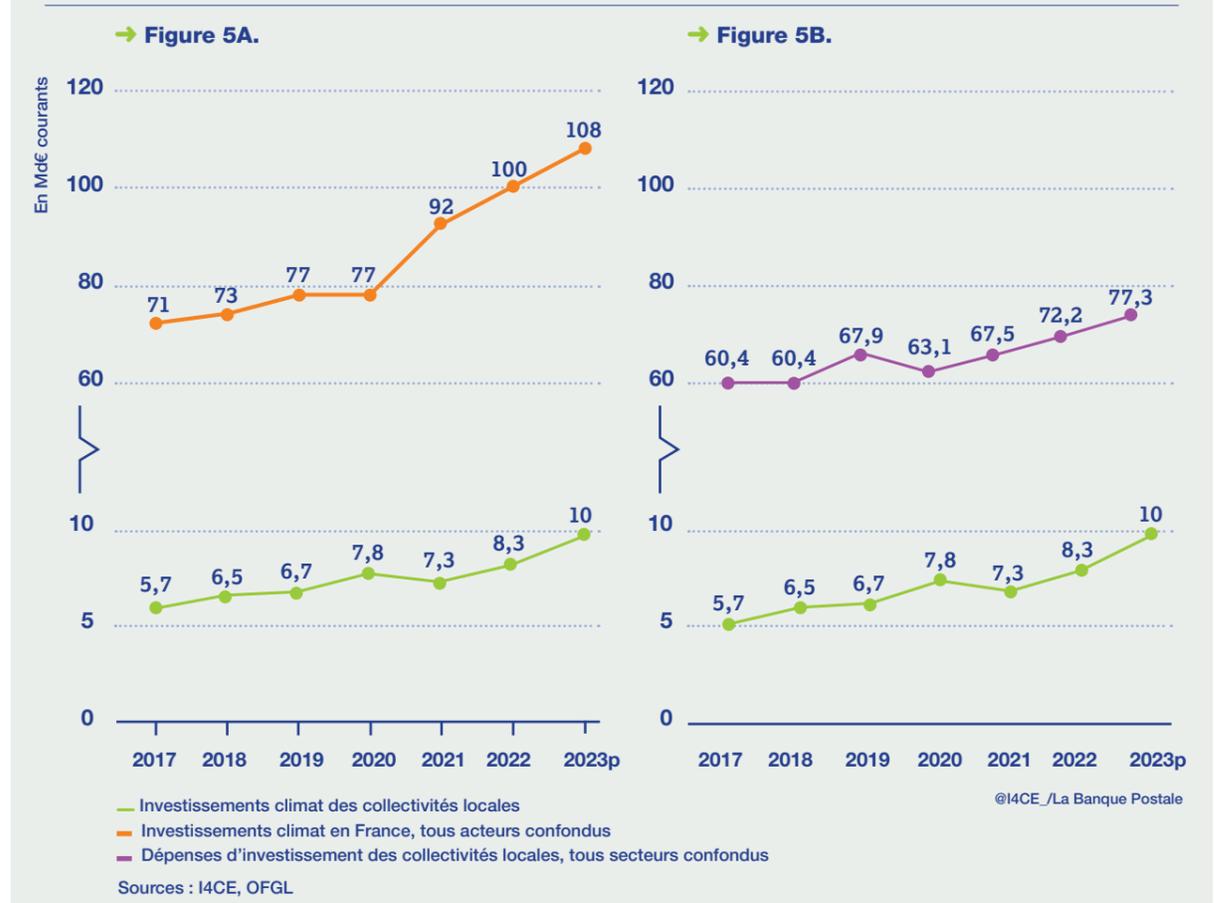
Les investissements des collectivités locales en faveur du climat dans les secteurs du bâtiment, de l'énergie et des transports ont augmenté de 44 % sur la période 2017-2022, après une relative stabilité les années précédentes. Ils ont atteint 8,3 Md€ en 2022. D'après les données disponibles, cette augmentation s'est poursuivie et s'est même s'amplifiée en 2023 pour atteindre 10 Md€, soit une hausse de près de 21 % par rapport à 2022. Pour rappel, ces montants, qui sont donnés en euros courants, correspondent à une estimation des investissements réalisés par les collectivités sur leur patrimoine, dans le cadre d'une compétence obligatoire ou d'un service public local pour contribuer à l'atténuation du changement climatique. Bien qu'elle n'inclut pas l'ensemble des compétences des collectivités contribuant à la planification écologique, elle intègre les principaux secteurs d'investissement des collectivités locales pour la réduction des gaz à effet de serre (cf. Section méthodologique).

L'évolution des investissements climat des collectivités participe à la hausse des investissements climat en France, tous acteurs confondus (cf. Figure 5a). D'après l'édition 2023 du Panorama des financements, les investissements climat des ménages, des entreprises et des pouvoirs publics – dont les collectivités – ont atteint 108 Md€ en 2023, ce qui correspond à une augmentation de 8 % par rapport à 2022. À noter que les investissements climat des collectivités reportés dans la présente étude ne sont pas totalement comparables au montant des investissements climat nationaux car ils ne recouvrent pas exactement le même périmètre : contrairement à l'estimation nationale, la performance énergétique de la construction neuve n'est pas incluse dans cette présente étude pour plusieurs raisons détaillées dans l'Encadré 3.

L'évolution des investissements climat des collectivités suit la tendance, elle aussi à la hausse, de l'ensemble des

dépenses d'investissement des collectivités sur la période étudiée (cf. Figure 5b). D'après les estimations d'I4CE, les investissements climat des collectivités augmentent même plus rapidement que l'ensemble de leurs dépenses d'investissement tous secteurs confondus. Ainsi, la part des investissements favorables au climat dans les dépenses d'investissement totales des collectivités est en augmentation, passant de 9,5 % en 2017 à près de 13 % en 2023. Cette évolution suggère l'existence d'une dynamique de redirection des investissements des collectivités vers le climat qu'il conviendra d'analyser dans la durée. Il conviendra également de déterminer, pour ces investissements favorables au climat, la part d'augmentation due à un effet de cycle électoral et la part d'augmentation structurelle.

FIGURE 5 : ÉVOLUTION COMPARÉE DES INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITÉS EN FAVEUR DU CLIMAT AVEC LES INVESTISSEMENTS CLIMAT EN FRANCE, TOUS ACTEURS CONFONDUS (FIGURE 5A) ET LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TOUS SECTEURS CONFONDUS (FIGURE 5B) - EN EUROS COURANTS



## L'augmentation des investissements estimés en 2023 est tirée par l'effort dans la mobilité électrique et les transports en commun urbains

Comme pour les évolutions des années précédentes (I4CE, 2023), l'augmentation estimée en 2023 est à nuancer au regard d'évolutions sectorielles hétérogènes (cf. Figure 6). D'après les données provisoires, la hausse pour 2023 est en grande partie tirée par les investissements dans la mobilité électrique et dans les transports en commun urbains.

Les investissements des collectivités pour l'achat de véhicules bas-carbone et l'installation d'infrastructures de recharge pour véhicules électriques sont en augmentation de près de

80 % par rapport à 2022, dépassant ainsi le milliard d'euros en 2023.

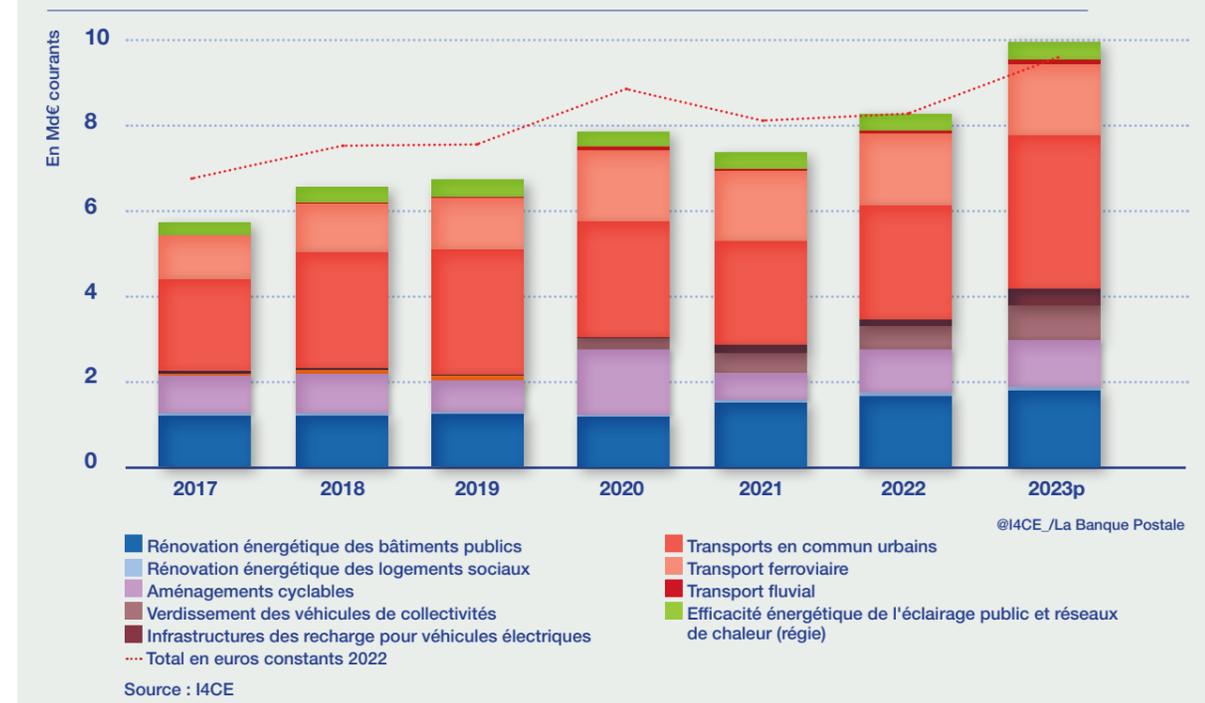
D'après les données budgétaires des huit plus grandes collectivités autorités organisatrices de la mobilité (AOM)<sup>5</sup>, les investissements dans les transports en commun ont également fortement augmenté en 2023. Ces investissements concernent à la fois la modernisation et le développement des infrastructures ainsi que le verdissement des flottes de bus. Ils atteignent plus de 3 Md€ contre 2,4 Md€ en 2022, soit une augmentation de près de 40 %.

5. Hors Île-de-France Mobilités (IDFM), non incluse dans le périmètre de la présente étude, cf. Annexe 1 Approche méthodologique pour les investissements dans les transports en commun.

Les investissements dans les autres infrastructures de report modal (ferroviaires, fluviales et cyclables) se maintiennent à un niveau proche voire un peu plus élevé que celui observé en 2022, soit 2,8 Md€. Les investissements dans l'éclairage public et les réseaux de chaleur se maintiennent également à un niveau proche voire un peu plus élevé que celui observé en 2022, soit 430 M€. D'après les données

sur les huit premiers mois de l'année 2023, les investissements des collectivités locales dans la rénovation énergétique de leurs bâtiments ont quant à eux légèrement augmenté en valeur, tirés par l'augmentation des prix dans ce secteur, pour atteindre près d'1,8 Md€. Les données historiques et par secteur sont détaillées dans l'Annexe 4 « Données et méthodes » téléchargeable en format excel sur le site internet d'I4CE.

**FIGURE 6 : ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS EN FAVEUR DU CLIMAT, PAR SECTEUR EN EUROS COURANTS**



## L'augmentation des investissements en 2023 est en partie due à l'inflation, mais dans une moindre mesure que celle observée en 2022

**La hausse des investissements climat des collectivités observée ces dernières années s'explique non seulement par une hausse en volume des équipements mis en service, des travaux réalisés et des infrastructures construites, mais aussi par l'augmentation des prix des équipements et des matériaux ainsi que des coûts salariaux de leurs délégués.** En effet, près de 50 % de la hausse des investissements climat observée entre 2017 et 2022 est due à un effet prix. Ce phénomène s'explique par le fait que les dépenses d'investissement climat des collectivités se concentrent dans des secteurs, comme le bâtiment et les travaux publics, qui ont été fortement touchés par l'inflation en 2021 et 2022. Pour 2023, l'effet prix semble s'atténuer fortement. Sur la base de la structure des investissements climat des collectivités et des indices des prix de l'IN-

SEE, nous estimons une évolution de l'indice des prix des dépenses d'investissement en faveur du climat de + 3,3 % en 2023 contre + 9,6 % en 2022. Ainsi, en déduisant l'effet prix, les investissements climat ont tout de même augmenté de + 17 % en 2023 par rapport à 2022, contre + 3 % en 2022 par rapport à 2021.

Les collectivités locales ont globalement augmenté leurs investissements en faveur du climat depuis 2017. Cependant, cette dynamique d'augmentation n'a pas été constante ces sept dernières années et elle n'a pas concerné tous les secteurs. De plus, elle est restée modérée au regard de l'effort d'investissement que les collectivités doivent réaliser pour contribuer aux objectifs climat de la France et à la mise en œuvre de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

## II. LES BESOINS D'INVESTISSEMENT CLIMAT DES COLLECTIVITÉS LOCALES À HORIZON 2030

### Les besoins d'investissement des collectivités en faveur du climat s'élèvent à près de 11 Md€ supplémentaires par an et en moyenne sur la période 2024-2030

**Les besoins d'investissement climat des collectivités dans les secteurs du bâtiment, des transports et de l'énergie sont estimés à 19 Md€ au minimum, par an et en moyenne sur la période 2024-2030. Cela représente près de 11 Md€ d'investissements supplémentaires chaque année, soit plus qu'un doublement par rapport à 2022 (+130 %).**

**Ces besoins constituent un minimum :** l'estimation ne porte que sur les secteurs des bâtiments, des transports et de l'énergie. Elle concerne dix postes clés d'investissement des collectivités dans ces secteurs, dont l'évolution est détaillée dans la section suivante. En revanche, elle ne couvre pas les besoins dans l'ensemble des secteurs de la planification écologique. Pour rappel, les secteurs de l'agriculture, de la biodiversité, des déchets, de l'eau et de l'assainissement ne sont pas inclus. De plus, le périmètre se concentre sur les politiques d'atténuation et n'englobe pas les besoins liés à l'adaptation au changement climatique. Les possibles financements des collectivités pour soutenir les projets d'investissement en faveur du climat des ménages et des entreprises, comme la rénovation énergétique d'un bâtiment ou l'acquisition d'un véhicule électrique, ne sont pas inclus non plus. Cependant, et contrairement à la précédente estimation, la trajectoire étudiée est désormais conforme à l'objectif européen « Fit for 55 ». Par ailleurs, ces estimations n'incluent pas les dépenses de fonctionnement, sur lesquelles les politiques climatiques mises en place au niveau local auront des impacts parfois à la hausse, parfois à la baisse.

**Une estimation des besoins d'investissement des collectivités locales pour la transition écologique a été réalisée récemment par l'Inspection générale des finances (IGF, 2023) sur un périmètre plus large, une analyse comparée des deux exercices est réalisée dans l'Encadré 2.**

**Près de la moitié des besoins d'investissement estimés dans la présente étude (49 %, soit 9,4 Md€) concernent le renouvellement, la modernisation et le développement des infrastructures de report modal.** Les collectivités locales doivent notamment investir plus en tant que porteur de projet

dans le réseau cyclable et doivent continuer de maintenir un investissement important en tant qu'AOM dans les transports en commun urbains. Elles devront également renforcer leurs subventions à l'investissement d'autres porteurs de projet comme SNCF Réseau pour le ferroviaire, Voies navigables de France (VNF) pour le fluvial, ou encore la RATP pour le réseau en Île-de-France.

**L'autre moitié des besoins d'investissement concerne la décarbonation du patrimoine et des équipements des collectivités locales (44 %, soit 8,3 Md€)** à travers la rénovation énergétique de leurs bâtiments, la modernisation des équipements d'éclairage public et le verdissement de leur flotte de véhicules. Enfin, une partie des besoins d'investissement (7 %, soit 1,4 Md€) proviennent de services publics locaux ou de compétences déléguées par l'État, comme le développement des réseaux de chaleur, des infrastructures de recharge électrique ou le soutien à la rénovation des logements sociaux.

**L'estimation des besoins dans ces différents secteurs a été réalisée à réglementation et fiscalité inchangées.**

Des marges de manœuvre existent cependant pour réduire le besoin de financement climat des collectivités locales, via l'augmentation de certaines recettes ou la réduction de certaines dépenses. Leurs dépenses d'investissement pourraient ainsi être plus ou moins financées par un soutien de l'État, un recours accru aux CEE et à d'autres instruments financiers sectoriels. Des marges de manœuvre existent aussi s'agissant des financements qu'elles apportent dans le transport et le logement social. Ces financements pourraient varier à la baisse selon l'adoption de mesures fiscales et réglementaires permettant de réduire les contributions apportées par les collectivités dans ces secteurs. Par exemple, à travers une hausse importante des péages ferroviaires, la création de nouvelles taxes pour financer les transports urbains ou le renforcement de la réglementation pesant sur les bailleurs sociaux pour rénover les logements sociaux. Les marges de manœuvre des collectivités sont cependant moins importantes que celles de l'État car la majorité de leurs besoins d'investissement concernent leur patrimoine et leurs équipements qui peuvent difficilement être totalement substitués par des financements privés. Dans une récente étude sur les marges de manœuvre autour du besoin de finan-

cement public pour la transition (I4CE, 2024), les dépenses des collectivités locales en faveur du climat avaient été estimées entre 28 et 33 Md€ à horizon 2030, soit une marge de manœuvre globale de plus ou moins 8%. À noter que les dépenses des collectivités sont estimées ici à 23 Md€ à horizon 2030, cette différence s'expliquant par la non prise en compte des dépenses en travaux connexes pour la rénovation des bâtiments dans la présente étude (cf. Encadré 4).

**Les besoins d'investissement sont estimés à 19 Md€ « bruts » par an et en moyenne sur la période 2024-2030, mais la montée en puissance des investissements des collectivités territoriales dans la transition écologique se fera progressivement.** Il faut en effet prendre en compte le temps nécessaire pour faire émerger les projets et adapter l'ingénierie des collectivités à ces besoins croissants mais aussi le temps de concertation des citoyens avant que les travaux soient engagés (IGF, 2023). Le défi sera de concilier ces impératifs techniques et démocratiques avec un rythme d'investissement soutenu sur l'ensemble de la période : les investissements des collectivités en faveur du climat devront en effet atteindre 23 Md€ en 2030, soit une multiplication par 3 par rapport à leur niveau de 2022 (cf. Figure 7).

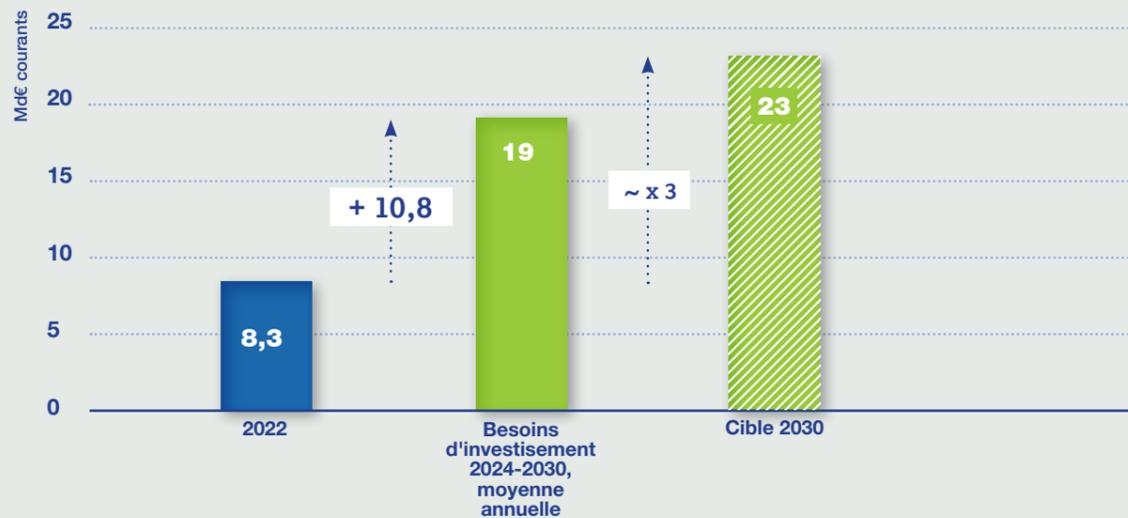
**Cette accélération nécessite également une adaptation rapide du tissu économique.** En particulier, on suppose qu'il existe une offre capable de répondre à la demande de travaux

et d'équipements à des prix proches des niveaux actuels. Or, certains secteurs sont confrontés dès aujourd'hui à des goulots d'étranglement, par manque de main d'œuvre, de compétences, de matériaux ou de capacités de production industrielle. Accélérer les investissements climat des collectivités, et plus largement de l'ensemble des acteurs, implique de lever ces obstacles.

**Cette projection repose par ailleurs sur des hypothèses d'évolution des prix pour les principaux secteurs qui demeure incertaine.** Dans le secteur des véhicules bas carbone par exemple, nous projetons des baisses de coût des batteries, qui contribuent à réduire les besoins d'investissements moyens pour la période 2024-2030. Il est possible que d'autres améliorations techniques, non prises en compte dans nos projections car difficiles à expertiser, puissent permettre de réduire les coûts des investissements nécessaires à la transition écologique. Et inversement, les tensions sur le marché de composants, en particulier de matériaux critiques, pourrait pousser le prix de certains équipements, et notamment les batteries, à la hausse.

**Enfin, les perspectives d'investissement en 2023 ne suffisent pas à couvrir les besoins.** Si l'on estime, d'après les données provisoires, que les investissements ont continué d'augmenter en 2023 dans les véhicules électriques et les transports en commun, les besoins risquent de se creuser dans la rénovation des bâtiments, le ferroviaire ou encore les aménagements cyclables.

**FIGURE 7 : INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN FAVEUR DU CLIMAT SUR 2024-2030, DANS LES BÂTIMENTS, LES TRANSPORTS ET L'ÉNERGIE**



Note méthodologique : Les besoins d'investissement sont exprimés en euros courants dans l'objectif de mieux refléter les montants tels qu'ils pourraient être inscrits dans les budgets des collectivités. Cependant, cette approche rend les estimations plus sensibles aux hypothèses d'inflation retenues. Celles-ci s'appuient sur les prévisions du déflateur du PIB données par la Banque de France (cf. Annexe 2).

Source : I4CE.

## ► ENCADRÉ 1 :

### I4CE A MIS À JOUR SON ÉVALUATION DES BESOINS D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN FAVEUR DU CLIMAT

Dans une étude parue en 2022, I4CE avait déjà réalisé une première estimation inédite des besoins d'investissement des collectivités locales pour contribuer à l'atteinte des objectifs fixés par la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC). Les besoins avaient été évalués à près de 12 Md€ en moyenne sur la période 2022-2030 (I4CE, 2022). Cette présente étude revoit à la hausse les besoins d'investissement des collectivités locales, pour plusieurs raisons :

- Le scénario à date de la future stratégie climatique et énergétique française, traduit dans le PNIEC de juin 2024, qui a été pris comme référence pour l'estimation des besoins vise à réduire les émissions brutes de gaz à effet de serre de 50 % en 2030 relativement au niveau de 1990, contre 40 % dans la SNBC2 en vigueur adoptée 2020, qui avait été prise comme référence dans l'estimation réalisée en 2022.
- Les besoins sont formulés sur une période plus courte, 2024-2030, et incluent le rattrapage de retards accumulés jusqu'en 2022. Dans certains secteurs, les investissements réalisés ces dernières années n'ont pas été à la hauteur des besoins, c'est-à-dire des montants attendus pour atteindre les objectifs de décarbonation.
- De nouveaux secteurs ont été intégrés : le transport fluvial et l'accompagnement à la rénovation énergétique des logements sociaux. Cela aboutit à une augmentation des besoins d'environ 1 Md € sur la période 2024-2030.
- Certaines méthodes ont été complétées, et les sources actualisées, ce qui a tantôt fait évoluer les besoins à la hausse, par exemple, les inves-

tissements dans les infrastructures ferroviaires s'appuient sur le rapport de l'Autorité de régulation des transports paru en juillet 2023, ou légèrement à la baisse, par exemple, les hypothèses de prix des véhicules ont également été mises à jour à partir des données récentes de vente des véhicules.

- Les trajectoires de coûts incluent les tendances à la hausse anticipées dans certains secteurs, notamment dans les travaux publics.
  - Les besoins sont désormais exprimés en euros courants pour mieux correspondre à l'approche budgétaire : un taux d'inflation prospectif a ainsi été appliqué pour prendre en compte l'évolution des prix<sup>6</sup>.
  - Les besoins incluent désormais l'ensemble des investissements des collectivités AOM hors IDFM, alors que l'étude précédente n'incluait que la part des investissements des AOM financée via le budget général de la collectivité (hors versement mobilité, recettes tarifaires et emprunt). Cette nouvelle approche augmente « artificiellement » le niveau des besoins mais aussi des investissements historiques des collectivités en faveur du climat.
- Pour cette dernière raison, et également car les collectivités ont continué d'augmenter leurs investissements en faveur du climat ces deux dernières années, les montants des besoins sont plus élevés que dans la précédente étude mais l'effort à fournir est similaire, c'est-à-dire un doublement des investissements.

6. Ce taux s'appuie sur les prévisions du déflateur du PIB, d'après les données de la Banque de France, cf. Annexe 2.

## ► ENCADRÉ 2 :

### ANALYSE COMPARÉE DES EXERCICES D'ESTIMATION DES BESOINS D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN FAVEUR DU CLIMAT DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES (IGF) ET D'I4CE

L'IGF a publié en 2023 un rapport sur les dépenses d'investissement des collectivités incluant une estimation des besoins d'investissement des collectivités locales en matière de transition écologique. Ces derniers sont évalués à 21 Md€ par an en moyenne d'ici à 2030 (IGF, 2023). La première différence entre l'estimation d'I4CE et celle de l'IGF concerne le périmètre global de l'estimation. Le périmètre de la présente étude concerne uniquement l'atténuation alors que celui de l'IGF inclut non seulement les besoins d'investissement liés à l'atténuation, évalués à 14,8 Md€, mais également à l'adaptation au changement climatique, évalués à 1,5 Md€, aux réseaux d'eau et d'assainissement, évalués à 2,2 Md€ et au recyclage des friches et à la renaturation, évalués à 2,4 Md€.

À périmètre équivalent, l'estimation de l'IGF s'élève donc à 14,8 Md€ par an en moyenne d'ici à 2030, contre 19 Md€ dans la présente étude. Bien que les ordres de grandeur soient différents, il est important de souligner les fortes similitudes entre les deux approches. L'IGF s'est d'ailleurs appuyé sur la première estimation des besoins d'investissement réalisée par I4CE en 2022 pour construire sa propre estimation. Les deux études adoptent ainsi une approche méthodologique similaire, sectorielle et technico-économique, en partant des volumes d'équipements à acheter ou de travaux à réaliser par secteur, auxquels sont appliqués des coûts unitaires. De plus, les secteurs couverts au sein du périmètre « atténuation » sont quasiment identiques. Les différences qui expliquent l'écart entre les deux estimations viennent principalement du calcul des besoins liés à la rénovation énergétique des bâtiments publics ainsi que des mises à jour réalisées par I4CE dans la présente étude par rapport à son étude de 2022, qui n'ont pas été prises en compte dans le rapport de l'IGF :

- Concernant la rénovation énergétique des bâtiments publics, l'IGF évalue les besoins à 7,2 Md€ par an contre 4,8 Md€ dans la présente

étude. L'IGF retient un coût unitaire plus élevé pour la rénovation des bâtiments car il inclut les dépenses liées aux travaux connexes qui correspondent aux travaux induits par les opérations de rénovation énergétique mais qui ne sont pas directement dédiées aux aspects énergétiques. Le coût unitaire retenu par I4CE concerne quant à lui uniquement les travaux énergétiques (cf. Encadré 4 pour plus de détails).

- Concernant les investissements dans les transports en commun urbains, l'IGF a repris les montants estimés par I4CE dans sa précédente étude de 2022. Cependant, une mise à jour a été réalisée dans la présente étude qui a conduit à augmenter le montant des investissements dans ce secteur en historique comme en prospective. En effet, l'ensemble des investissements des collectivités ayant le statut d'Autorité organisatrice de la mobilité (AOM) hors Île-de-France sont comptabilisés, alors que la précédente étude incluait uniquement la part des investissements financés via leur budget général.
- Enfin, la présente étude inclut deux « nouveaux » secteurs par rapport à l'étude de 2022 : les subventions d'investissement des collectivités pour le transport fluvial et la rénovation énergétique des logements sociaux – ces derniers ne sont pas inclus dans l'estimation de l'IGF.

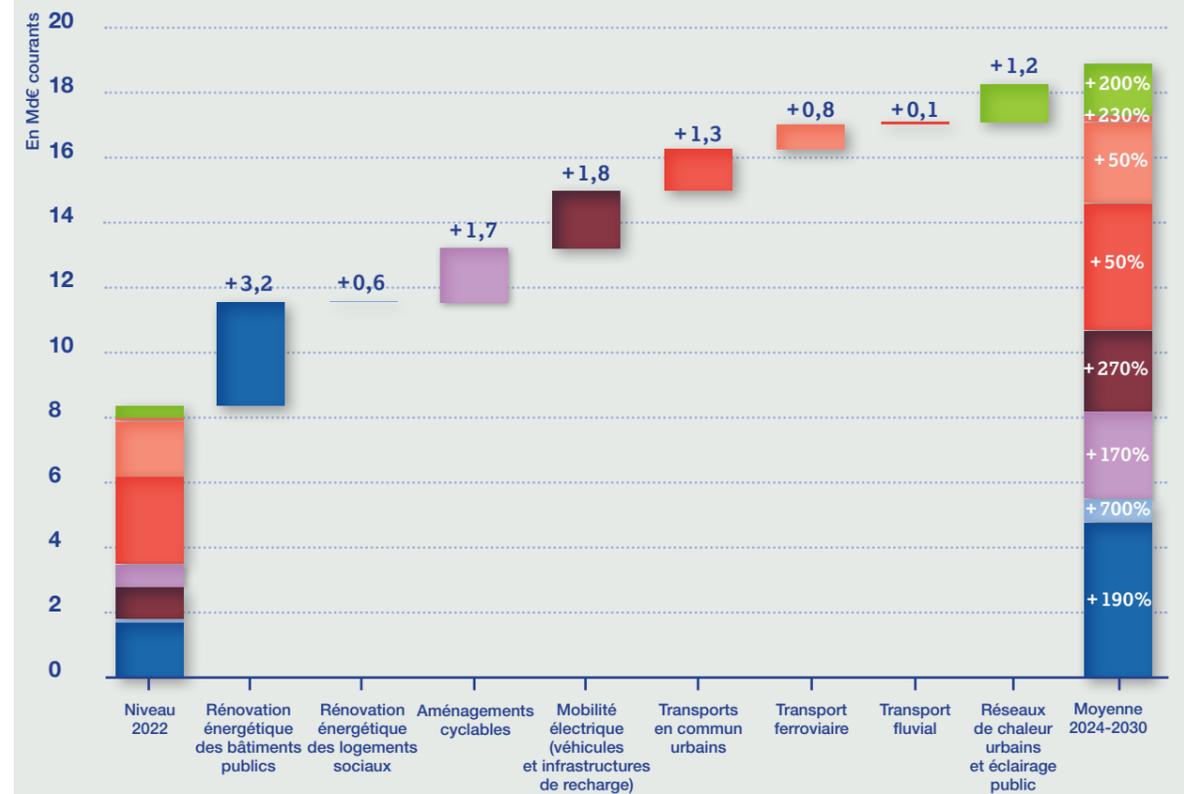
À noter également que l'estimation de l'IGF pour la décarbonation des flottes de véhicules des collectivités est moins élevée que celle d'I4CE. Elle inclut uniquement les véhicules particuliers et elle déduit du coût unitaire des véhicules les aides de l'État alors que celle d'I4CE se base sur le coût unitaire brut et inclut également les véhicules utilitaires des collectivités. Concernant le reste des secteurs, les estimations de l'IGF et d'I4CE sont similaires voire identiques.

## Analyse sectorielle : les besoins d'investissement sont particulièrement élevés pour la rénovation énergétique des bâtiments publics, les aménagements cyclables, le développement des transports collectifs et la modernisation de l'éclairage public

Si les besoins d'investissement sont particulièrement élevés dans la rénovation des bâtiments publics, les aménagements cyclables, le développement des transports collectifs et l'éclairage public, les collectivités locales vont devoir accélérer leurs investissements dans l'ensemble des secteurs d'action couverts par l'étude (cf. Figure 4). Pour rappel, trois principaux secteurs économiques sont couverts par l'étude : les bâtiments, les transports et l'énergie. Dans chaque secteur sont inclus des postes d'investissement portés en propre par les collectivités locales, c'est-

à-dire réalisés en maîtrise d'ouvrage sur leurs équipements ou leur patrimoine, mais également des subventions pour soutenir les investissements d'autres acteurs. C'est le cas par exemple des subventions versées à SNCF Réseau dans le ferroviaire, ou aux bailleurs sociaux pour la rénovation des logements sociaux. Les besoins liés à ces subventions d'investissement sont évalués à modèle réglementaire et fiscal inchangé, c'est-à-dire sans inclure de bouleversement majeur dans le modèle de financement des secteurs. Par exemple, nous ne projetons pas de hausse conséquente des péages ferroviaires.

FIGURE 8 : LES BESOINS D'INVESTISSEMENT CLIMAT DES COLLECTIVITÉS LOCALES, MOYENNE ANNUELLE 2024-2030, PAR SECTEUR, EN EUROS COURANTS



@I4CE / La Banque Postale

Source : I4CE. Les ressources et les données utilisées pour les estimations sont détaillées pour chaque secteur dans l'annexe méthodologique Excel téléchargeable sur le site internet d'I4CE.



## LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS PUBLICS DES COLLECTIVITÉS

**Nécessitant plus de 3 Md€ d'investissements supplémentaires par an, la rénovation énergétique des bâtiments publics représente le premier poste de besoins pour les collectivités locales.**

**Les bâtiments représentent le premier poste de consommation énergétique des collectivités locales.**

La rénovation énergétique du parc des collectivités est donc une priorité pour réduire leurs émissions de GES mais également réduire les dépenses énergétiques qui pèsent sur leur budget de fonctionnement. Le parc bâti des collectivités territoriales représente 280 millions de m<sup>2</sup>, soit trois fois la taille de celui de l'État. Près de la moitié des bâtiments sont des établissements scolaires et le bloc communal est propriétaire de près des deux tiers du parc des collectivités (Demarcq, 2020, *Caisses des dépôts*, 2018). Le parc des collectivités est soumis au Dispositif Éco-énergie tertiaire, appelé également décret tertiaire. Ce dernier oblige les propriétaires des bâtiments tertiaires de plus de 1 000m<sup>2</sup> à viser une réduction de consommation énergétique du bâtiment tertiaire de 40 % en 2030, de 50 % en 2040, et de 60 % en 2050 par rapport à 2010<sup>7</sup>. L'enjeu est d'autant plus élevé qu'une partie du parc des collectivités est encore vétuste et énergivore. Le niveau de performance énergétique du parc des collectivités est mal connu dans son ensemble et la consommation des bâtiments des collectivités est très disparate, et peut aller de 50 kWh/m<sup>2</sup> en moyenne à plus de 300 kWh/m<sup>2</sup> dans certaines collectivités<sup>8</sup> (ADEME, 2019).

**Les collectivités vont devoir investir près de 5 Md€ par an en moyenne d'ici à 2030 dans la rénovation de leur parc, soit 3,2 Md€ supplémentaires comparés aux investissements estimés pour 2022.** Les besoins

d'investissement dédiés à la rénovation énergétique des bâtiments publics sont de loin le premier poste d'investissement climat des collectivités, ils représentent 25 % des besoins d'investissement climat totaux des collectivités sur la période. Cette estimation correspond à une fourchette basse puisqu'elle prend uniquement en compte les investissements dédiés aux travaux de rénovation énergétique, et non l'ensemble des travaux liés aux opérations de rénovation (cf. Encadré 4).

**Enclencher les rénovations massives et performantes des bâtiments publics des collectivités nécessite des investissements mais également des moyens humains pour planifier, piloter et suivre les travaux réalisés.** État et collectivités doivent ainsi s'assurer que les collectivités disposent des moyens et de l'ingénierie nécessaires, en interne ou en externe à travers des structures dédiées comme les agences locales de l'énergie.

**Rappelons que les investissements (historiques et besoins) sont donnés ici à titre indicatif et restent des ordres de grandeur qui mériteraient d'être affinés.** En effet, notre analyse souffre d'un manque de données sur l'état actuel du parc des bâtiments des collectivités (taille, consommation...) mais également d'un manque de suivi des investissements réalisés par les collectivités pour la rénovation énergétique de leur parc. De plus, les trajectoires d'investissements ne prennent pas en compte les enjeux de confort d'été qui doivent pourtant être intégrés aux travaux de rénovation. À ce sujet, I4CE a récemment publié une étude intitulée [Vagues de chaleur : ce que l'on peut dire des coûts de l'adaptation des bâtiments \(I4CE, 2024\)](#).

7. Pour des bâtiments performants, il est possible de choisir un objectif en valeur absolue. Les valeurs à atteindre sont fixées par décret.

8. Hors piscines, données s'appliquant à un même type de bâtiment au sein d'une même collectivité.

### ►► ENCADRÉ 3 :

#### LE CAS SPÉCIFIQUE DES INVESTISSEMENTS DANS LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DE LA CONSTRUCTION NEUVE : DE POTENTIELLES ÉCONOMIES, EN THÉORIE

Le périmètre de la présente étude n'inclut pas les investissements des collectivités locales dédiés aux travaux pour la performance énergétique des bâtiments neufs. Certaines collectivités locales ont pourtant entrepris, et entreprennent, souvent dans un souci d'exemplarité, des constructions neuves très performantes au niveau énergétique et écologique, parfois au-delà des normes en vigueur. Cependant, si la décarbonation du secteur du bâtiment passe par la construction de bâtiments neufs très performants énergétiquement, les hypothèses de la future stratégie climat française impliquent aussi un ralentissement de la construction neuve, en particulier dans le secteur tertiaire privé et public. Ainsi, en appliquant ces hypothèses de manière uniforme au parc des collectivités locales, les investissements des collectivités dans la construction neuve seraient divisés par deux en moyenne sur la période 2024-2030, passant de plus de 6 Md€ en 2023 à 3 Md€ par an d'ici à 2030. Les investissements dédiés spécifiquement aux travaux de performance énergétique des nouvelles constructions diminueraient également, mais dans une moindre mesure car construire bas-carbone coûte généralement plus cher.

Théoriquement, le secteur de la performance énergétique de la construction, et à fortiori de la construction neuve dans son ensemble, pourrait donc être source d'économies et de redirection des investissements des collectivités vers d'autres politiques. Toutefois, il n'est pas pertinent d'appliquer de manière uniforme les hypothèses de la future stratégie française à l'ensemble du parc tertiaire public et privé. En effet, le secteur de la construction neuve à l'échelle des collectivités comporte des enjeux économiques, politiques et sociaux, en particulier de maintien et de développement des services publics locaux, qui ne peut se limiter à une approche climatique visant à réduire les gaz à effet de serre. Seule une analyse approfondie des pratiques locales de construction neuve permettrait d'évaluer les potentiellement économies liées à ce secteur.

Cette analyse n'existant pas, et n'ayant pas de trajectoire d'évolution de la construction neuve des bâtiments publics expertisée sur laquelle s'appuyer, ce secteur n'est pas inclus dans la présente étude.



## LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS SOCIAUX

**Face aux besoins conséquents pour la rénovation énergétique des logements sociaux, les collectivités pourraient être amenées à augmenter fortement leur soutien à l'investissement des bailleurs sociaux, de l'ordre de 600 M€ supplémentaires par an.**

**Le besoin d'investissement à horizon 2030 vise à rénover de manière globale les logements sociaux les plus énergivores, et de décarboner les systèmes de chauffage du parc.** Pour financer leurs travaux de rénovation thermique, les bailleurs sociaux contractualisent essentiellement des prêts bonifiés de la Caisse des dépôts, mais bénéficient également de subventions de la part de l'État et des collectivités territoriales. Atteindre le niveau d'investissement nécessaire, alors que les travaux de rénovation globale ne sont pas rentables pour les bailleurs sociaux, pousserait l'État et les collectivités territoriales à les subventionner davantage.

**Les subventions des collectivités locales pourraient atteindre 700 M€ par an en moyenne sur la période 2024-2030, contre à peine 100 M€ estimés actuellement, soit une hausse de 600 M€.** Répercuter le coût des travaux par une hausse des loyers ou de la troisième ligne de quittance et recourir plus largement aux Certificats d'économies d'énergie (CEE) allégeraient le soutien par les budgets publics. Mais la hausse du coût du logement social pourrait entraver l'accès au logement pour les ménages les plus modestes. Notons que la contribution des collectivités locales au financement de la rénovation des logements sociaux ne passe pas uniquement par des subventions d'investissement. Les collectivités soutiennent notamment les bailleurs sociaux à travers des participations au capital, par exemple via l'acquisition de parts sociales ou d'actions au capital des sociétés HLM, ou des garanties d'emprunt. Ces contributions, difficile à expertiser, ne sont pas intégrées dans la présente étude.

► ENCADRÉ 4 :

### DIFFÉRENTES APPROCHES COEXISTENT DANS LA LITTÉRATURE POUR ESTIMER LES BESOINS D'INVESTISSEMENT DANS LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS PUBLICS

Les investissements liés à la rénovation des bâtiments peuvent recouvrir trois réalités différentes :

- Les travaux de rénovation énergétique : il s'agit des travaux concernant la structure / l'enveloppe du bâtiment (isolation thermique) ou les systèmes, c'est-à-dire l'installation ou le changement d'équipement liés au chauffage, à l'eau chaude sanitaire, à ventilation etc.
- Les travaux connexes à la rénovation énergétique : il s'agit des travaux d'entretien et d'amélioration du bâtiment qui ne poursuivent pas directement un objectif de performance énergétique mais parfois rendus indispensables par la situation initiale du bâtiment, par exemple la démolition, le nettoyage, les échafaudages, le gros œuvre, l'étanchéité, la plomberie, la peinture, les ascenseurs...
- Le coût complet des opérations de rénovation : il comprend les travaux de rénovation énergétique, les travaux connexes mais également d'autres coûts liés au foncier, de la maîtrise d'œuvre et de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, l'ingénierie, les labels et frais de concours, l'instrumentation, l'aménagement et le poste VRD, les frais et taxes, ainsi que les frais pour imprévus.

Les données de référence de l'Observatoire BBC font apparaître une distinction importante entre le coût des rénovations énergétiques, le coût des autres travaux de rénovation et le coût total des opérations. Pour calculer les besoins liés à la rénovation énergétique des bâtiments publics des collectivités, I4CE retient uniquement les coûts liés aux travaux de rénovation énergétique, alors que l'IGF intègre également dans son calcul les travaux connexes. D'après les coûts unitaires retenus par I4CE, en prenant en compte les coûts liés aux travaux de performance énergétique et aux travaux connexes, les besoins d'investissement des collectivités pour la rénovation énergétique de leur bâtiment atteignent près de 12 Md€ par an d'ici à 2030, dont 4,8 Md€ uniquement pour les travaux énergétiques, alors qu'ils sont estimés à 4 Md€ en 2023. La marche à franchir est donc de 8 Md€ supplémentaires par an. Ces ordres de grandeur sont importants car ils reflètent plus fidèlement l'effort budgétaire des collectivités liés à la rénovation de leurs bâtiments. Les dépenses d'investissement des collectivités pour leurs opérations de rénovation qui apparaissent dans leur budget englobent en effet l'ensemble des travaux, et pas uniquement la part énergétique.



## LA MOBILITÉ ÉLECTRIQUE : VÉHICULES PROFESSIONNELS ET INFRASTRUCTURES DE RECHARGE

**Les collectivités locales doivent continuer d'accélérer leurs investissements pour électrifier leur parc de véhicules et assurer l'équipement des territoires en infrastructures de recharge pour atteindre 1,8 Md€ supplémentaires en moyenne chaque année à horizon 2030.** L'électrification du parc de véhicules est un pilier majeur de la décarbonation des transports, les collectivités vont devoir continuer leur effort d'investissement en ce sens. D'après nos estimations, les collectivités ont déjà fortement augmenté leurs investissements pour l'acquisition de véhicules électriques et l'installation d'infrastructures de recharge depuis 2017, pour les porter à près de 700 M€ en 2022. Ces investissements devraient encore augmenter fortement en 2023 pour dépasser les 1 Md€. À ce rythme, elles devraient pouvoir rapidement investir au niveau attendu, les besoins étant estimés à 2,5 Md€ par an en moyenne sur la période 2024-2030. Cette accélération est d'autant plus probable que les collectivités locales sont soumises à l'article 76 de la Loi d'Orientations des mobilités (LOM) qui impose une proportion minimale de véhicules à faibles émissions lors de l'acquisition ou du renouvellement de leur parc. La LOM prévoit d'ailleurs une hausse graduelle des seuils de véhicules à faibles émissions<sup>9</sup>. Un renforcement de ces obligations, avec un recentrage sur les seuls véhicules 100 % électriques, est de plus envisageable, comme l'a montré le dépôt de la proposition de loi Adam au premier semestre 2024.

L'effort d'investissement dans les véhicules électriques est cependant à relativiser, d'une part parce que le renouvellement des flottes doit de toute manière survenir, et d'autre part parce que le coût total du cycle de vie des véhicules électriques en comparaison avec les véhicules thermiques tend à converger et pourrait devenir positif sur la période, notamment grâce aux économies réalisées sur le carburant et l'entretien. Par ailleurs, la possibilité de remplacer les voitures particulières par des véhicules tout électriques plus légers (vélos, vélos à assistance électrique, 2-3 roues et quadricycles), pourrait être une source d'économies en fonctionnement et en investissement.

Notons enfin que le rôle des collectivités locales dans le déploiement des infrastructures de recharge électrique pourrait être amené à diminuer si l'on considère que la rentabilité des infrastructures de recharge, encore fragile actuellement, pourrait augmenter les prochaines années grâce à la croissance rapide du nombre de véhicules électriques en circulation. Les porteurs de projet privés pourraient ainsi porter à termes la totalité des investissements dans ce secteur. L'équilibre économique des infrastructures de recharge étant encore vulnérable, nos estimations continuent d'intégrer un léger soutien public local à horizon 2030.



## LES AMÉNAGEMENTS CYCLABLES

**Les besoins d'investissement dans les aménagements cyclables atteignent 2,7 Md€ par an sur la période 2024-2030, soit un quasi triplement par rapport à leur niveau estimé en 2022.** L'importance des investissements pour le développement des aménagements cyclables dans les politiques climat des collectivités s'explique de deux façons. Premièrement, elle découle du fait que les collectivités sont actuellement les seuls acteurs ayant la compétence pour développer le réseau cyclable en France dans le cadre de leurs compétences obligatoires concernant la voirie et l'aménagement. Les collectivités du bloc communal portent la grande majorité des investissements dans les aménagements cyclables à travers leur compétence sur la voirie. Les départements investissent également dans les

aménagement cyclables en particulier pour les voies vertes et les véloroutes. Les conseils régionaux sont des financeurs importants du réseau des voies vertes et des véloroutes mais la maîtrise d'ouvrage est assurée par le gestionnaire de voirie, départements ou bloc communal (*Vertigo Lab et al. 2020*). Deuxièmement, le niveau d'ambition accordé au report modal et au développement du vélo dans le projet à date de la future stratégie climatique et énergétique de la France. Ce dernier vise un quadruplement du trafic du vélo en 2030. Pour l'atteindre, le Plan vélo et marche 2023-2027 du Gouvernement fixe l'objectif d'équiper environ 100 000 kilomètres des voies à horizon 2030, contre 57 000 km de réseau actuellement, en mettant l'accent sur le réseau en territoire peu et moyennement dense, encore peu développé.

9. L'article 76 de la LOM indique qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026, les véhicules à très faibles émissions devront représenter 37,4 % des véhicules acquis ou utilisés lors du renouvellement annuel par les collectivités et leurs groupements, contre 30 % de véhicules à faibles émissions depuis juillet 2021.

Rappelons là encore que le développement du vélo nécessite non seulement des investissements mais également des moyens humains, et donc des dépenses de fonctionnement. Les collectivités doivent dès aujourd'hui mobiliser plus d'agents pour la planification et le pilotage des politiques cyclables, à

travers notamment la réalisation et le suivi de schémas cyclables, pour la maîtrise d'ouvrage des travaux de réalisation des aménagements cyclables ainsi que pour la promotion et la sensibilisation à la pratique du vélo auprès des habitants.



## LES TRANSPORTS EN COMMUN URBAINS

**Les besoins d'investissement dans les transports en commun urbains atteignent 3,9 Md€ par an en moyenne sur la période 2024-2030, soit près d'1 Md€ supplémentaire par rapport à 2022. Ces besoins recouvrent à la fois le renouvellement, la modernisation et le verdissement des infrastructures ainsi que le verdissement des flottes d'autobus.**

Le report modal vers les transports collectifs fait partie des leviers pour décarboner les transports. D'après les hypothèses de la future stratégie climatique et énergétique française, le nombre de voyageurs kilomètres dans les transports collectifs (ferrés et routiers) augmente de 25 % à horizon 2030 par rapport à 2019. Les transports en commun urbains sont une composante importante des transports collectifs. À ce titre, les collectivités locales ayant la compétence AOM vont devoir accélérer leur effort financier pour développer les transports en commun et verdir les flottes d'autobus. D'après les données budgétaires des huit plus grandes collectivités autorités organisatrices de la mobilité (AOM)<sup>10</sup>, les investissements dans les transports en commun pourraient fortement augmenter en 2023 pour atteindre plus de 3 Md€ contre 2,4 Md€ en 2022, soit une augmentation de près de 40 %. Si cette tendance se confirme, le niveau d'investissement sera proche des besoins estimés. Ce constat positif doit être nuancé pour **deux raisons** :

**1 Les dépenses d'exploitation pourraient elles aussi augmenter fortement :** favoriser le report modal vers les transports en commun nécessite de développer le réseau mais aussi, et surtout, d'améliorer l'offre sur le réseau existant. Cette amélioration est d'abord permise par une hausse des dépenses de fonctionnement, aussi appelées dépenses d'exploitation, et dans une moindre mesure des dépenses d'investissement.

**2 Les besoins d'investissement estimés par I4CE pourraient être sous-estimés :** le projet de la future stratégie climatique et énergétique française, et plus largement les documents de planification du Gouvernement, ne détaillent pas les hypothèses d'évolution spécifiques aux transports en commun urbains. Il est précisé que les investissements à horizon 2030 incluront notamment les projets lauréats du 4<sup>e</sup> appel à projets de transports collectifs<sup>11</sup> de 2021. Les besoins estimés par I4CE se basent ainsi sur une modélisation « interne » susceptible de sous-estimer les besoins d'investissement dans ce secteur.

**Dans ce secteur, l'enjeu pour les collectivités AOM est ainsi de maintenir un niveau d'investissement élevé, tout en faisant face à des dépenses de fonctionnement en forte hausse.** Plusieurs solutions pourraient leur permettre de répondre à ce défi, que ce soit à travers l'augmentation des taux du versement mobilité payé par les entreprises, l'augmentation des tarifs pour les usagers, le recours à l'emprunt ou encore la création de nouvelles taxes locales. Ces solutions comportent chacune des avantages et des limites. L'État et les collectivités doivent continuer d'en débattre au niveau local et national et prendre les décisions nécessaires pour éviter que les AOM ne se retrouvent dans une impasse financière.



## LE TRANSPORT FERROVIAIRE

**La contribution des collectivités locales aux besoins d'investissement conséquents dans le ferroviaire pourrait atteindre 2,5 Md€ par an en moyenne jusqu'en 2030, et c'est un minimum.**

Les besoins d'investissement dans le réseau ferroviaire augmentent rapidement pour atteindre 16 milliards d'euros courants par an en 2030. Ces besoins reflètent les nouvelles ambitions énoncées par le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) dans un rapport remis en février 2023, et traduit en trajectoires d'investissement ferroviaires par l'Autorité de régulation des transports (ART) en juillet 2023, le tout constituant le volet infrastructures du projet de stratégie nationale (COI, 2023 ; ART, 2023). Leur financement repose prioritairement sur les péages perçus par SNCF Réseau et sur les subventions versées par l'État et les collectivités, l'emprunt étant exclu par la « règle d'or » jusqu'au rétablissement de la marge de l'opérateur. En maintenant le niveau actuel des péages, les subventions doivent croître de façon très importante pour couvrir l'ensemble des besoins. Celles des collectivités locales, qui incluent les subventions pour l'acquisition et le verdissement du matériel roulant TER, sont ainsi estimées à 2,5 Md€ par an en moyenne sur la période 2024-2030, soit une augmentation de 50 % par rapport au niveau estimé en 2023. La quasi-totalité de ces subventions provient des régions. Elles sont notamment dédiées au financement des petites lignes, aux projets ferroviaires en Île-de-France, au développement du fret ferroviaire mais aussi à certains projets de développement comme la ligne nouvelle Perpignan-Montpellier (LNMP). En revanche, elles ne concernent pas directement les Schéma Express Régionaux Métropolitains

(SERM) : nous avons retenu l'hypothèse qu'ils seraient financés en majorité par des sociétés de projet, sur le modèle de la Société des grands projets, dont les recettes proviendraient de taxes locales, par exemple la taxe de séjour ou la taxe sur les locaux à usage de bureau. Certaines options ont été explorées pour réduire la contribution des financements publics, dont celle des collectivités, mais les conditions de leur application pourraient être limitantes. Augmenter les péages jusqu'en 2030 permettrait notamment de contenir en partie le besoin de financement public, mais renchérirait le prix des billets de train pour les services concurrentiels (TGV) et les concours publics aux services conventionnés. Les sociétés de projet sur le modèle de la société des Grands Projets, dont l'investissement est financé par de l'emprunt et qui se rémunère par de la fiscalité locale dédiée, peuvent se substituer aux dépenses budgétaires, mais dépendent de conditions de crédit favorables.

La contribution des collectivités locales au ferroviaire estimées dans la présente étude est un minimum car elle n'inclut pas les dépenses de fonctionnement des régions dédiées au financement du ferroviaire. Ces dépenses concernent les dépenses d'équilibre d'exploitation des trains régionaux hors Île-de-France, estimées actuellement à 3,6 Md€ par an<sup>12</sup>. Elles incluent également la contribution des régions aux péages ferroviaires pour faire circuler les trains régionaux (TER), estimées aujourd'hui à plus de 1,7 Md€<sup>13</sup>. Étant donné les objectifs de développement du transport ferroviaire du projet de stratégie française énergie et climat, il est probable que ces dépenses de fonctionnement augmentent également, mais leur possible évolution n'a pas été modélisée ni intégrée dans l'estimation des besoins.



## LE TRANSPORT FLUVIAL

**Les collectivités devraient être amenées à renforcer leur soutien au transport fluvial, notamment à travers les contrats de plan État-Régions, pour le porter à près de 200 M€ par an en moyenne à horizon 2030, soit plus qu'un doublement par rapport à son niveau actuel.**

Les besoins d'investissement dans le réseau fluvial s'articulent autour de deux grandes opérations : la régénération du réseau, opérée par Voies Navigables de France (VNF), et le développement du Canal Seine-Nord Europe. Conformément aux objectifs du contrat, les investissements de VNF devraient être maintenus autour de 300 M€ en 2023 et les années suivantes, pour poursuivre la régénération et la modernisation du réseau fluvial existant jusqu'en 2030. Notons que les objectifs du contrat s'appuient sur les besoins d'investissements pour

la régénération et l'entretien du réseau fluvial estimés par le Conseil d'orientation des infrastructures (COI, 2023), et sont donc à la hauteur des enjeux de la planification écologique. Concernant le développement, la Société du Canal Seine-Nord Europe devrait investir de plus en plus chaque année : en moyenne, l'investissement dans le projet devrait atteindre plus de 600 M€ par an entre 2024 et 2030.

Les collectivités locales ont renforcé leur soutien au transport fluvial ces dernières années, à travers les subventions d'investissement qu'elles versent à VNF et les co-financements qu'elles apportent à certains projets, comme le projet du Canal Seine Nord-Europe. D'après les besoins estimés dans ce secteur, elles vont devoir renforcer ce soutien les prochaines années.

10. Hors Île-de-France Mobilités (IDFM), non incluse dans le périmètre de la présente étude.  
11. [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/2021.10.06\\_DP-Resultats-AAP-TCSP.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/2021.10.06_DP-Resultats-AAP-TCSP.pdf)

12. Données issues de Régions de France, [Communiqué de presse] A la suite de l'annulation administrative de la hausse du coût des péages ferroviaires, les Régions poursuivent leur action de défense du pouvoir d'achat et de maîtrise des dépenses - Régions de France ([regions-france.org](https://regions-france.org))  
13. Ibid.



## MODERNISATION DE L'ÉCLAIRAGE PUBLIC

**Les collectivités doivent multiplier par un facteur quatre leur effort d'investissement dans la modernisation de l'éclairage public, dont les besoins atteignent 1,6 Md€ par an en moyenne sur la période 2024-2030.**

L'éclairage public est une compétence historique des communes, qu'elles peuvent également transférer à l'échelon intercommunal<sup>14</sup>. Il représente 13 % de la consommation énergétique des communes et des groupements à fiscalité propre et près de 20 % de leurs dépenses énergétiques (données 2017, *ADEME, 2019*). La vétusté des installations étant la principale cause de la surconsommation, le parc d'éclairage public doit rapidement être modernisé pour permettre de réduire les consommations énergétiques des collectivités. Cet enjeu est d'autant plus important que les dépenses énergétiques liées à l'éclairage public pèsent

sur le budget de fonctionnement des collectivités. Plusieurs moyens permettent de réduire la consommation d'énergie liée à l'éclairage public, notamment la réduction de la durée d'éclairage et l'utilisation d'équipements moins énergivores, ou encore la mise en place de commandes d'allumage plus précises (*Cour des comptes, 2021*).

L'estimation des besoins d'investissement pour la modernisation de l'éclairage public s'appuie sur le plan de relance pour l'éclairage public réalisé en 2021 par la FNCCR. Ce dernier estimait que la rénovation de l'ensemble du parc nécessitait entre 10 et 12 Md€ au total (*FNCCR, 2021*). Les investissements des collectivités dans ce secteur n'ont pas connu de décollage d'après les données estimées pour les années 2022 et 2023 à partir de la ventilation fonctionnelle des comptes consolidés des collectivités. Elles vont donc devoir accélérer fortement leur effort d'ici à 2030.



## LES RÉSEAUX DE CHALEUR URBAINS

**Les collectivités devront continuer d'accompagner le développement des réseaux de chaleur, mais peu en tant qu'investisseur direct.**

Le développement des réseaux de chaleur est un levier de décarbonation des bâtiments important dans le projet de SNBC3 : le nombre de logements et de bâtiments tertiaires raccordés à des réseaux de chaleur augmente fortement à horizon 2030. Les besoins d'investissement pour la construction et l'extension de réseaux sont donc importants, estimés à 1,1 Md€ en moyenne par an à horizon 2030, contre 0,4 Md€ en 2023<sup>15</sup>. Les collectivités sont des acteurs clés dans le développement des réseaux de chaleur : elles sont compétentes pour créer les réseaux dans le cadre du service public local de distribution de chaleur. Actuellement, près de 81 % des réseaux de chaleur actuels sont des réseaux publics (*Fedene, 2023*). Cependant, dans le prolongement de la tendance actuelle, la majorité des projets en prospective devrait se faire sous forme de délégation de service public, impliquant peu d'investissement direct de la part des collectivités (78 M€ annuels en moyenne sur la période 2024-2030). En effet, le mode le plus fréquent observé actuellement est la concession de service public, dans laquelle les collectivités confient la gestion du service à des concessionnaires, bien souvent des acteurs pri-

vés, qui réalisent eux-mêmes les investissements et les installations et se rémunèrent via l'exploitation.

Les collectivités pourront cependant continuer à soutenir le développement des réseaux de chaleur à travers des financements apportés aux concessionnaires pour assurer l'équilibre économique des projets, à travers les travaux qu'elles pourraient réaliser en maîtrise d'ouvrage directe, par exemple pour adapter la voirie, ou encore à travers quelques projets de réseaux de chaleur développés en régie, pour lesquels elles seront le porteur et l'investisseur du projet. De plus, les collectivités peuvent également participer au financement de l'installation de chaufferie ou autres équipements de production de chaleur pour alimenter le réseau. Le niveau de financements que représentent l'ensemble de ces soutiens actuellement et dans le futur n'a pas pu être expertisé, faute de données existantes.

Enfin, peu importe le mode de gestion, les collectivités locales devront également continuer et renforcer les moyens humains dédiés au développement de réseaux de chaleur, a minima pour explorer les potentiels de développement des réseaux de chaleur publics sur le territoire et piloter les projets qui se concrétisent.

14. Seule une minorité de communes (30%) a choisi de transférer la compétence à l'échelon intercommunal. Les communes conservent ainsi très largement la responsabilité de la gestion de l'éclairage public. (*Cour des comptes, 2021*)

15. Uniquement pour la construction et l'extension des réseaux de chaleur, à laquelle il faut ajouter la production de chaleur renouvelable et le coût du raccordement des logements et bâtiments tertiaires (non évalué, mais compris dans la rénovation énergétique des bâtiments).

### ► ENCADRÉ 5

#### SI LES COLLECTIVITÉS N'ONT PAS D'OBLIGATION À INVESTIR DIRECTEMENT DANS LE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES, ELLES UN RÔLE CENTRAL POUR FACILITER ET ACCOMPAGNER L'ÉMERGENCE DES PROJETS

D'après le Panorama des Financements Climat (*I4CE, 2023*), les investissements dans la production d'électricité renouvelable doivent, sur la période 2024-2030, maintenir un niveau proche de celui constaté en 2022. Pour autant ce constat cache des diversités sectorielles : le rythme de déploiement annuel du solaire photovoltaïque doit, par exemple, presque doubler pour atteindre en 2030 les cibles de capacité installée.

Si le développement des énergies renouvelables est principalement mené par les acteurs privés, les collectivités jouent un rôle central pour faciliter et accompagner l'émergence des projets. Ce rôle est d'autant plus important que, pour atteindre les objectifs en matière d'installation d'énergies renouvelables tout en répondant au défi des oppositions locales, la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (Aper) du 10 mars 2023 a prévu des dispositions renforçant la place des collectivités et leur permettant d'être à l'initiative des projets de développement d'énergies renouvelables sur leur territoire.

Les collectivités ont plusieurs leviers pour coordonner le développement des énergies renouvelables et renforcer l'acceptabilité sociale des projets :

- La planification concertée et réglementaire : l'article 15 de la loi Aper introduit un nouvel outil de planification territoriale : la zone d'accélération des énergies renouvelables (ZAER). Cette zone, définie par les communes après concertation locale doit permettre de faire émerger des terrains pouvant accueillir des projets d'énergies renouvelables pour lesquels les délais de développement sont raccourcis.
- La maîtrise du foncier, la mise en concurrence et la maximisation des retombées : sur la base du recensement effectué, les collectivités peuvent assurer le contrôle du foncier concerné en adoptant une attitude proactive.
- La participation au capital : après une analyse fine des projets, les collectivités peuvent choisir de participer financièrement au développement et à la construction d'une installation d'énergies renouvelables.

Néanmoins, mobiliser ces leviers implique des moyens humains. Seulement 20 % des communes auraient défini une ZAER d'après le rapporteur de la loi (La Gazette des communes, 23 août 2024), chiffre qui serait dû à la complexité de la procédure, notamment pour les plus petites collectivités.

## La nécessité d'accélérer les investissements en faveur du climat concerne tous les échelons de collectivités

**Les besoins d'investissement des collectivités du bloc communal s'élèvent à près de 7 Md€ supplémentaire par an en moyenne sur la période 2024-2030, soit plus qu'un doublement par rapport à 2022 (+130 %).** Le bloc communal comprend les communes, les intercommunalités et les syndicats, dont les tailles et les caractéristiques sont parfois très diverses (métropoles, communautés de communes rurales, syndicats de transport etc.). Le rôle prépondérant du bloc communal dans les investissements pour le climat s'inscrit en cohérence avec son poids actuel dans les dépenses d'investissement des collectivités tous secteurs confondus. Sur la période 2020-2023, les dépenses d'équipement du bloc communal ont ainsi représenté env. 66 % de l'ensemble des dépenses d'équipement des collectivités (*IGF, 2023*). Les besoins d'investissement du bloc communal en faveur du climat s'élèvent à près de 12 Md€

par an en moyenne d'ici à 2030, soit 7 Md€ supplémentaires par rapport à 2022.

**Les besoins d'investissement des départements s'élèvent 2,4 Md€ supplémentaires par an en moyenne sur la période 2024-2030, soit plus qu'un triplement par rapport à 2022 (+240 %)** ette part est un peu plus importante que la part des départements dans les investissements totaux des collectivités, tous secteurs confondus : sur la période 2020-2023, les investissements des départements ont représenté env. 16 % de l'ensemble des dépenses d'investissement des collectivités, soit env. 12 Md€<sup>16</sup> par an (*OFGL, 2024*). Le défi est de taille pour les départements qui vont devoir consacrer plus d'un quart de leurs dépenses d'investissement au climat sur la période 2024-2030, alors qu'ils en consacrent actuellement

16. Idem.

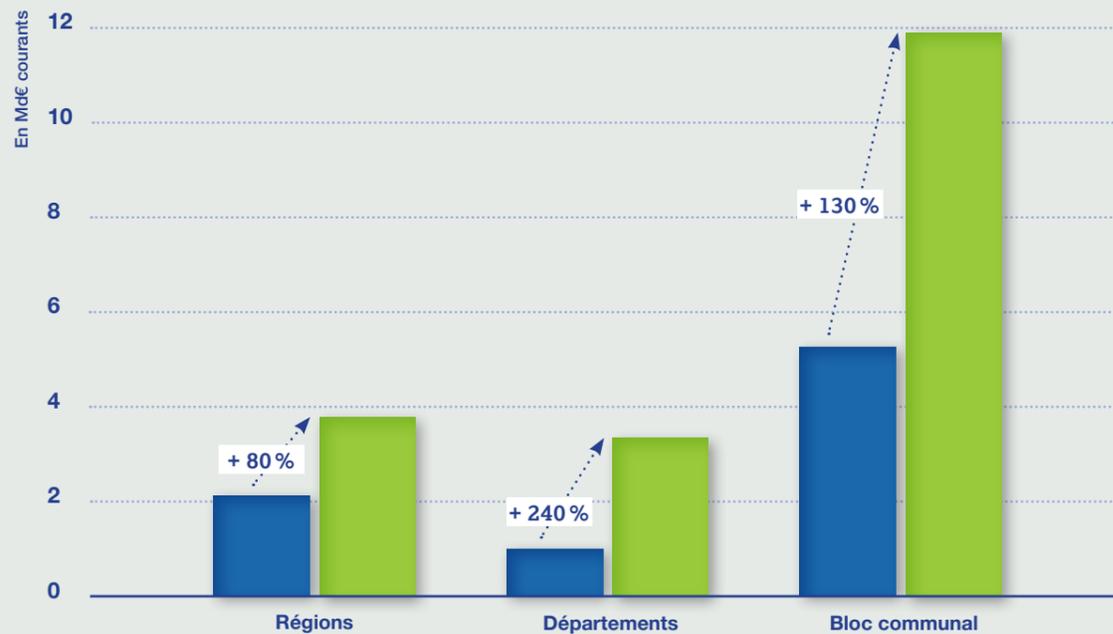
moins de 10 % selon nos estimations. Les besoins concernent notamment la décarbonation de leur patrimoine et de leurs équipements (bâtiments et véhicules). Une forte augmentation des investissements des départements sera aussi nécessaire pour accroître le réseau cyclable sur voirie départementale peu développé actuellement. Ces investissements pourraient atteindre en moyenne près de 1,5 Md€ par an sur la période 2024-2030, contre 300 M€ estimés actuellement. Les départements pourraient également être amenés à augmenter leur soutien aux bailleurs sociaux pour la rénovation énergétique des logements sociaux.

Le défi est d'autant plus important que les départements font face cette année à des difficultés financières importantes fragilisant leur capacité des à augmenter leurs investissements en faveur du climat (cf. Partie III).

**Les besoins d'investissement des régions s'élèvent à 1,7 Md€ supplémentaires par an en moyenne sur la**

**période 2024-2030, soit un quasi doublement par rapport à leur niveau de 2022 (+80 %).** Comme pour les départements, cette part est légèrement plus importante que la part des régions dans les investissements totaux des collectivités, tous secteurs confondus : sur la période 2020-2023, les investissements des régions ont représenté env. 18 % de l'ensemble des dépenses d'investissement des collectivités, soit env. 13,5 Md€<sup>17</sup> par an (OFGL, 2024). D'après nos estimations, les régions ont fortement accéléré leurs investissements en faveur du climat depuis 2017, notamment dans le secteur ferroviaire pour lequel les soutiens des régions ont doublé sur la période. Les régions doivent ainsi fortement accélérer leurs investissements dédiés au climat, mais la marche à franchir est un peu moins élevée que pour les départements. Comparé au niveau estimé actuellement, les régions devraient quasiment doubler leurs investissements en faveur du climat (+75 %). L'effort des régions est avant tout dirigé vers la décarbonation de leur patrimoine (bâtiments et véhicules) et le transport ferroviaire.

**FIGURE 9 : DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN FAVEUR DU CLIMAT PAR ÉCHELON DE COLLECTIVITÉS, MOYENNE ANNUELLE**



@I4CE / La Banque Postale

■ Dépenses d'investissement des collectivités locales en faveur du climat (2022)  
■ Dépenses d'investissement des collectivités locales en faveur du climat (moyenne annuelle sur 2024-2030)

Note méthodologique : La répartition par échelon des investissements historiques et prospectifs des collectivités locales en faveur du climat est avant tout théorique pour certains secteurs, en particulier pour la rénovation énergétique des bâtiments et l'acquisition de véhicules électriques. Les données ci-dessous reflètent donc des tendances et des ordres de grandeur mais ne doivent pas être interprétées comme des données budgétaires consolidées, en particulier pour le volet historique des investissements en faveur du climat. De plus, ces données ne font pas apparaître les financements croisés entre collectivités locales. Les besoins d'investissement pour le climat sont ventilés entre les blocs de collectivités en fonction des porteurs de projet, c'est-à-dire des collectivités qui portent l'investissement et/ou assurent la maîtrise d'ouvrage. Cette répartition ne fait pas apparaître le rôle pourtant essentiel des départements et des régions en tant que financeurs des investissements portés par le bloc communal. Les régions, et les départements, jouent également un rôle important en termes d'ingénierie, pour aider à structurer et accompagner les stratégies et les actions de décarbonation des collectivités du bloc communal.

17. Idem.

### III. FINANCER L'ACCÉLÉRATION DE L'ACTION CLIMATIQUE DES COLLECTIVITÉS

#### Trois piliers du financement des investissements locaux : autofinancement, dotations et subventions d'investissement, recours à l'emprunt

Les collectivités territoriales votent leur budget dans un cadre législatif strict, gouverné par une double « règle d'or » inscrite à l'article L1612-4 du Code général des collectivités territoriales :

- **Premièrement**, la section de fonctionnement, sur laquelle sont imputées la plupart des dépenses courantes d'une collectivité (masse salariale, achats, intérêts de la dette, énergie), ne peut être équilibrée par l'emprunt ;
- **Deuxièmement**, la section d'investissement peut faire apparaître un emprunt mais le remboursement du capital préalablement emprunté doit être couvert par des ressources définitives (essentiellement l'épargne et complémentaiement les cessions d'actifs ou certaines subventions reçues).

Il n'existe pas de structure de financement spécifique de l'action climatique des collectivités locales. Les collectivités financent leurs dépenses d'investissement quel qu'en soit l'objet (dépenses d'équipement et subventions versées) de **trois façons** complémentaires (I4CE, 2022) :

- 1 **L'autofinancement**, également appelé « épargne brute », qui correspond à l'excédent des recettes par rapport aux dépenses en section de fonctionnement. Cette épargne doit, *a minima*, servir à payer les remboursements de la dette. Le surplus, appelé « épargne nette »<sup>18</sup>, finance les investissements. En 2023, cette épargne nette a contribué à financer 33 % des investissements locaux ;

- 2 **Les dotations et subventions d'investissement reçues** de la part de l'État en premier lieu, via notamment le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ou la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), mais aussi des autres collectivités territoriales<sup>19</sup>, et de l'Union européenne via les fonds structurels, ou encore certains organismes spécialisés tels que l'Agence de la transition écologique (ADEME) ou l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). En 2023, cet ensemble de ressources a représenté 35 % des montants totaux investis ;
- 3 **Le recours à l'emprunt**, qui permet de compléter le plan de financement des investissements locaux. En 2023, il a représenté 28 % des montants totaux investis.

Enfin **la variation du fonds de roulement** vient assurer l'équilibre du financement. Ainsi, lorsque l'ensemble des moyens de financement mobilisés dépasse le niveau des investissements, le résultat de l'exercice est positif et vient abonder le fonds de roulement. À l'inverse, lorsque les moyens de financement ne suffisent pas, il y a un prélèvement sur le fonds de roulement pour compléter le financement. C'est le cas en 2023 : les montants prélevés ont représenté 5 % des investissements.

18. Il existe deux façons de comptabiliser l'autofinancement selon ce que l'on cherche à montrer : l'épargne « brute » qui s'obtient par la différence entre les recettes réelles de fonctionnements et les dépenses réelles de fonctionnement, et l'épargne « nette » qui correspond à l'épargne brute de laquelle on retire le montant des emprunts remboursés sur l'exercice. Ces deux notions seront utilisées dans l'étude

19. À noter que dans l'analyse du compte « collectivités locales » ces flux entre collectivités ont été consolidés pour l'ensemble de la période. En revanche l'analyse par niveau de collectivités prend en compte ces subventions en dépenses et en recettes.

FIGURE 10 : FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS LOCAUX



Note méthodologique : lorsque les recettes dépassent les dépenses d'investissements, il y a un abondement du fonds de roulement, quand elles leur sont inférieures (comme en 2023), il y a un prélèvement.

Source : balances DGFIP, prévisions La Banque Postale

### La situation des finances locales en 2023 et 2024

L'inflation record observée en 2022 et 2023 s'est traduite de différentes façons dans les budgets locaux 2023. Les dépenses de fonctionnement (+ 6,2 %) ont été portées par la revalorisation de la masse salariale, le dynamisme des achats ou encore celui des dépenses d'action sociale. Les dépenses d'investissement (hors dette) ont poursuivi leur montée en puissance avec une progression de 7,5 %, en partie liée aux coûts. Les recettes ont quant à elles bénéficié de la forte revalorisation des bases fiscales (+ 7,1 %) calée sur l'inflation, mais avec en parallèle un effondrement du produit des droits de mutation à titre onéreux (- 22,3 %). L'épargne brute, et donc la capacité des collectivités d'autofinancer leurs investissements, a diminué au global (- 6,4 %), mais avec de fortes disparités selon les niveaux ; ainsi, celle du bloc communal a bien résisté tandis que celle des régions a diminué et celle des départements s'est effondrée. Le recours à l'endettement est resté modéré (+ 2,4 Md€, soit + 1,2 % d'encours de dette) du fait d'un prélèvement massif sur la trésorerie par les départements et les régions.

En 2024, l'inflation continue à peser sur les dépenses locales, malgré sa décélération, à travers notamment la poursuite des revalorisations salariales, les contrats de prestations de services et les contributions aux tiers (en priorité dans les départements et les régions, du fait du décalage des régularisations comptables). Les niveaux d'investissement devraient être moins sensibles aux prix et resteraient dynamiques du fait de la montée en puissance traditionnellement observée à la fin des mandats municipaux. Les recettes pourraient en revanche s'avérer moins porteuses avec une revalorisation des bases plus faible (+ 3,9 %) et un levier fiscal peu utilisé. Par exemple, le produit de TVA, dorénavant première recette fiscale des collectivités, pourrait également voir sa dynamique fortement ralentie sous l'effet d'une croissance faible et des régularisations de début d'année. D'autre part, les DMTO ont continué à chuter au premier semestre ; leur stabilisation espérée au second devrait se traduire par une diminution du volume annuel de l'ordre de 15 %. Des tensions sur l'épargne brute pourraient ainsi s'installer, entraînant des interrogations quant à l'ampleur de l'endettement et du prélèvement sur la trésorerie qui permettraient de maintenir une politique volontariste d'investissement.

## Les quatre scénarios développés dans une précédente étude ont été mis à jour pour intégrer la nouvelle estimation des besoins d'investissement pour le climat et les récentes évolutions économiques et budgétaires

Quatre scénarios ont été développés dans une précédente étude parue en 2023 pour analyser la capacité des collectivités à absorber l'accélération des investissements pour le climat (I4CE, 2023). L'objectif n'était ni de réaliser un exercice de prévision ni d'établir un document « prêt à l'emploi » cherchant à documenter une trajectoire crédible de financement. Le choix avait été fait d'une scénarisation contrastée et non hiérarchisée, fondée sur l'utilisation des principaux leviers de financement à la main de l'État et des collectivités locales. L'objectif poursuivi était de documenter les effets de chacun d'entre eux et d'ouvrir ainsi la discussion sur leurs vertus, leurs limites et leurs conditions de mise en œuvre. Ces quatre scénarios prospectifs sur les finances locales ont été repris dans la présente étude, en gardant la même approche :

- Scénario 1 - « Dette »**, qui repose sur le principe d'un financement des investissements climat principalement par le recours à l'emprunt ;
- Scénario 2 - « Redirection »**, qui est fondé sur l'hypothèse d'une réorientation rapide et massive des investissements des collectivités en direction du climat et au détriment d'autres politiques publiques ;
- Scénario 3 - « État »**, qui repose sur l'accroissement des soutiens de l'État aux collectivités territoriales ;
- Scénario 4 - « Ressources propres »**, qui intègre des hypothèses de financement des collectivités territoriales par une augmentation de leurs ressources propres.

Une mise à jour complète des données et hypothèses a été effectuée par rapport à l'exercice de 2023 : un tableau complet des hypothèses retenues et des mises à jour se trouve en annexe 3. L'actualisation principale provient de l'intégration de la nouvelle trajectoire des besoins d'investissement pour le climat estimée dans la présente étude. La majorité des autres mises à jour découle d'une actualisation des hypothèses économiques et budgétaires communes à l'ensemble des scénarios pour prendre en compte les dernières données disponibles et les évolutions observées en 2023. Quelques évolutions méthodologiques ont également été réalisées pour renforcer la pertinence de l'exercice de prospective. Les hypothèses sur l'évolution du fonds de roulement ont notamment été mises à jour pour intégrer dès le scénario de référence la possibilité de prélever ou d'abonder le fonds de roulement selon le résultat de l'exercice de chaque année (cf. Encadré 6). Ces hypothèses permettent à nos modèles de mieux refléter la gestion actuelle du fonds de roulement par les collectivités.

Concernant les hypothèses propres aux quatre scénarios « climat », seules les hypothèses sur le montant du Fonds vert (FV) ont été revues à la baisse à 2 Md€ par an en autorisations d'engagement (AE) jusqu'en 2030 pour le scénario « État ». Les AE du Fonds vert ont été baissées à 2 Md€, mais prolongées jusqu'en 2027 pour les autres scénarios (contre 2024 auparavant). Cette mise à jour se base sur l'annulation de 500 M€ de crédits du Fonds vert (AE) pour l'année 2024 intervenue en février de cette même année.

Le tableau 2 synthétise les principales hypothèses et évolutions des scénarios.

Les quatre scénarios sont construits à partir d'un scénario de référence, qui projette une évolution tendancielle des dépenses et des recettes des collectivités, hors augmentation des investissements climat. Rappelons que l'ensemble des scénarios sont réalisés à horizon 2030 par bloc de collectivités, hors outre-mer : le bloc régional (les régions et les collectivités territoriales uniques), le bloc départemental (les départements) et le bloc communal (communes et EPCI, dont les syndicats).

TABLEAU 2 : VISION SYNTHÉTIQUE DES SCÉNARIOS

SCÉNARIO	ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT / RÉORIENTATION	ÉVOLUTION DES RESSOURCES PROPRES	ÉVOLUTION DU FONDS DE ROULEMENT	ÉVOLUTION DES TRANSFERTS DE L'ÉTAT	ENDETTEMENT
 Scénario de référence	Évolution tendancielle incluant des investissements climat stables en volume par rapport à leur niveau 2023 > Pas de réorientation	Hausse modérée	Variation en fonction du résultat de l'exercice*	DGF stable et Fonds vert à 2 Md€ d'AE jusqu'en 2027	Ajustement
 « Dette »	Évolution tendancielle + augmentation des investissements climat à hauteur des besoins > Pas de réorientation	Hausse modérée	Variation identique à celle du scénario de référence**	DGF stable et Fonds vert à 2 Md€ d'AE jusqu'en 2027	Ajustement
 « Redirection »	Évolution tendancielle incluant une augmentation des investissements climat à hauteur des besoins -> Forte réorientation	Hausse modérée	Variation identique à celle du scénario de référence**	DGF stable et Fonds vert à 2 Md€ d'AE jusqu'en 2027	Ajustement
 « État »	Évolution tendancielle + augmentation des investissements climat à hauteur des besoins -> Pas de réorientation	Hausse modérée	Variation identique à celle du scénario de référence**	DGF stable et Fonds vert à 2 Md€ d'AE jusqu'en 2027	Ajustement
 « Ressources propres »	Évolution tendancielle + augmentation des investissements climat à hauteur des besoins -> Pas de réorientation	Hausse forte - augmentation des taux sur la période 2024-2030, des cessions d'immobilisations et hausse ponctuelle des tarifs (hors eau) en 2027 et 2028	Variation identique à celle du scénario de référence**	DGF stable et Fonds vert à 2 Md€ d'AE jusqu'en 2027	Ajustement

©I4CE / La Banque Postale

Note de lecture : les éléments en violet correspondent à des changements d'hypothèses par rapport à la méthodologie de 2023. Cf. Annexes 4 et 5 pour plus de détails.

\* On prend l'hypothèse qu'il y a un prélèvement sur le fonds de roulement les années où l'on observe un besoin de financement, c'est-à-dire quand les recettes totales hors emprunt sont inférieures aux dépenses totales, et un abondement les années où il y a un excédent de financement, c'est-à-dire que les recettes totales hors emprunt sont supérieures aux dépenses totales.

\*\* La variation du fonds de roulement est identique dans chaque scénario, au niveau de celle du scénario de référence, afin de ne faire ressortir que les écarts inhérents à l'utilisation des leviers de financement respectifs à chaque scénario.

## ► ENCADRÉ 6 :

### PRÉLÈVEMENT DU FONDS DE ROULEMENT ET TRÉSORERIE : UN LEVIER DE FINANCEMENT POUR LES INVESTISSEMENTS CLIMAT DES COLLECTIVITÉS LOCALES ?

Le fonds de roulement et la trésorerie sont deux agrégats comptables similaires des budgets des collectivités. Le fonds de roulement correspond à l'excédent des ressources stables (capitaux propres, amortissements et provisions) sur les emplois stables (immobilisations) du bilan. La trésorerie correspond au fonds de roulement, déduction faite du besoin en fonds de roulement, c'est-à-dire de la différence entre les créances et les dettes à court-terme. Une créance constatée mais non encaissée, par exemple une subvention, génère un besoin de fonds de roulement (besoin de financement) tandis qu'une dette non encore réglée, par exemple un emprunt, vient diminuer ce besoin. Le besoin en fonds de roulement traduit donc le décalage temporaire entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses, et le fonds de roulement permet de compenser ce décalage. Lorsque le besoin en fonds de roulement est négatif, cela augmente la trésorerie, lorsqu'il est positif, cela la réduit (*La Banque Postale, 2024*).

La trésorerie des collectivités locales et des établissements publics locaux est en forte progression ces dernières années. Elle atteint 52,5 Md€ en fin d'année 2023 (*OFGL, 2024*). Cette évolution laisse penser qu'un prélèvement plus important sur le fonds de roulement pourrait être une solution pour financer les besoins d'investissement des collectivités locales, notamment pour diminuer le recours à l'emprunt, quitte à réduire leur niveau de trésorerie. C'est effectivement le cas, mais seulement dans une certaine mesure. Le prélèvement sur le fonds de roulement peut permettre de financer une partie des investissements, notamment les années pour lesquelles le résultat de l'exercice est positif et pour les collectivités qui ont un niveau de trésorerie important. Cependant, ce prélèvement, qui viendrait réduire la trésorerie, ne saurait être un levier de financement majeur et pérenne pour financer les investissements climat des collectivités locales. Tout d'abord car

toutes les collectivités n'ont pas une trésorerie importante : les régions, les départements et certaines grandes collectivités du bloc communal ont généralement une trésorerie faible. Ces dernières ont développé une ingénierie financière pour maximiser la gestion de leur trésorerie à travers une approche « trésorerie zéro ». De plus, la trésorerie correspond à un stock « fini » d'argent, qui n'est pas abondé de manière pérenne et prévisible : c'est donc un levier forcément limité dans le temps, alors que les besoins d'investissement des collectivités locales en faveur du climat devraient être durables et élevés dans le temps. Enfin, la trésorerie est d'abord un outil de gestion du quotidien pour une collectivité, elle permet d'assurer sa stabilité financière et son action continue. Son utilisation n'est donc pas guidée uniquement par les besoins d'investissement à réaliser, mais aussi par d'autres considérations et anticipations économiques et budgétaires.

Les scénarios développés cette année intègrent tous la possibilité d'un prélèvement ou d'un abondement sur le fonds de roulement selon le résultat de l'exercice réalisé chaque année entre 2024 et 2030. Le fonds de roulement varie ainsi tantôt à la hausse, tantôt à la baisse dans la limite d'un seuil de trésorerie (en jours de dépenses) défini pour chaque échelon de collectivité. Cette hypothèse prolonge une tendance confirmée en 2023 selon laquelle les collectivités commencent à puiser plus fortement dans leur trésorerie pour financer leurs investissements. Elle conduit à modérer légèrement le recours à l'emprunt, et donc l'endettement des collectivités, mais en aucun cas ce prélèvement ne vient résoudre seul l'équation du financement de la transition bas-carbone.

Source : [La trésorerie des collectivités locales, entre mythe et réalité, Accès Territoires n°14, La Banque Postale, avril 2024](#)

### Les mises à jour réalisées dans cette étude ont un impact mesuré sur les résultats de l'analyse par scénarios

Les éléments d'analyse et les constats transverses mis en lumière dans la précédente étude publiée en 2023 (I4CE, 2023) sont toujours d'actualité malgré les différentes mises à jour décrites ci-dessus. Les ratios financiers des collectivités locales se dégradent dans les différents scénarios en lien avec l'intégration des investissements climat et un endettement en hausse, mais dans des proportions comparables aux projections réalisées en 2023. Plusieurs raisons expliquent cette similitude dans les résultats obtenus.

Premièrement, la nouvelle trajectoire d'augmentation des investissements climat des collectivités est proche de la trajectoire prise en compte pour l'exercice 2023. En effet, si le volume des investissements total a augmenté dans notre nouvelle estimation, la marche à franchir, c'est-à-dire les dépenses additionnelles à réaliser par rapport à 2023, est quasiment équivalente aux dépenses additionnelles estimées dans l'étude précédente. En effet :

- dans la précédente étude, les dépenses climat additionnelles nécessaires prises en compte intégraient déjà un effet prix et reportaient le « déficit » d'investissement climat non réalisé en 2021 et 2022 par rapport aux besoins identifiés en 2022 sur la période 2023-2030 ;

- l'actualisation de l'historique montre que les investissements climat réalisés par les collectivités ont augmenté en 2022 et ont continué d'augmenter en 2023, réduisant l'écart entre l'historique et les besoins ;

- l'intégration nouvelle des dépenses d'investissement des AOM (hors Île-de-France Mobilité) vient réduire l'écart entre les investissements « historiques » et les besoins d'investissement. En effet, les AOM (hors Île-de-France Mobilités) ont déjà réalisé un effort d'investissement important ces dernières années et le niveau des investissements estimés en 2023, qui atteint plus de 3 Md€ est proche des besoins identifiés. Dans ce secteur, le déficit d'investissement comparé aux besoins estimés est donc très faible<sup>20</sup>, contrairement à d'autres secteurs comme la rénovation des bâtiments et les aménagements cyclables.

Deuxièmement, les quelques mises à jour dans les hypothèses économiques et budgétaires, détaillées en annexe 4, ont tantôt un impact légèrement positif sur la situation financière des collectivités locales à horizon 2030, par exemple la possibilité d'un prélèvement sur le fonds de roulement inscrite dès le scénario de référence, tantôt un impact légèrement négatif, par exemple, la plus forte baisse du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) insérée en début de période. Prises dans leur ensemble, l'impact de ces mises à jour a donc tendance à « s'annuler » et ne bouleverse pas les résultats globaux de nos projections financières.

## Un pic d'investissement « historique » en 2030 est à nouveau observé dans 3 scénarios sur 4

Trois des quatre scénarios (« Dette », « État » et « Ressources Propres ») font l'hypothèse d'une augmentation du volume des investissements permise par la mobilisation de recettes additionnelles : par construction, le niveau d'investissement des collectivités locales progresse en euros courants de près de 35 % entre l'année de référence 2023 et 2030, pour atteindre un point haut historique de plus de 95 Md€ courants en 2030. Les dépenses d'équipement en particulier atteindraient quasiment 81 Md€ courants.

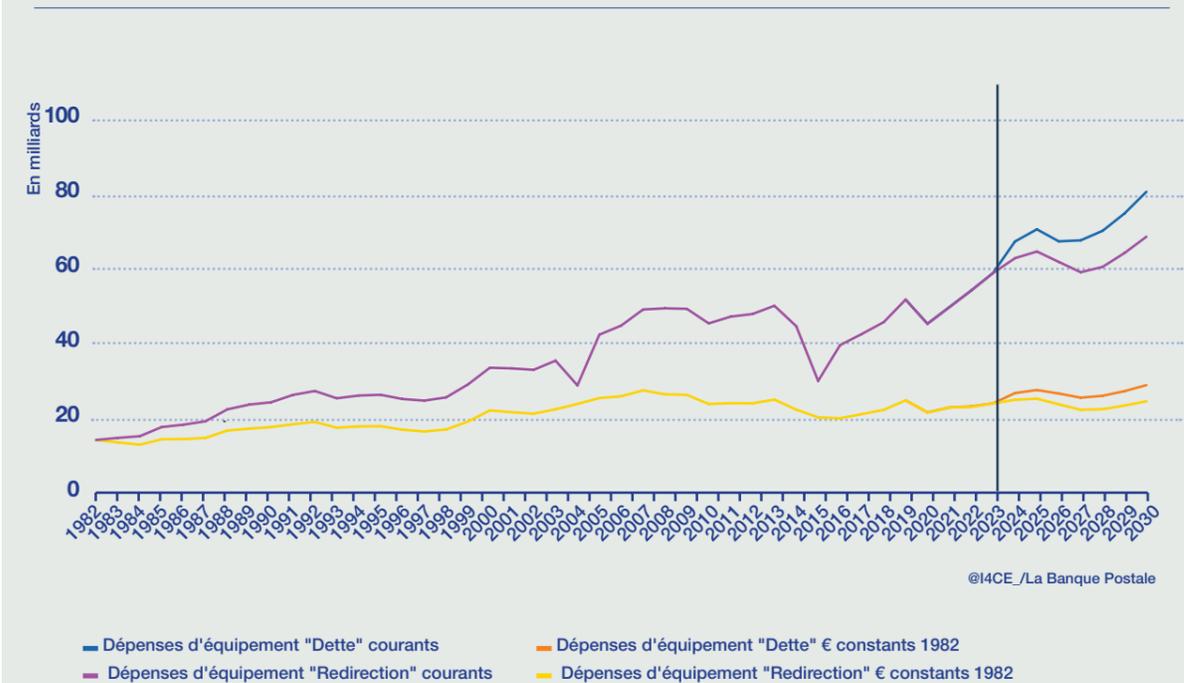
Une telle hausse dans un laps de temps aussi réduit constituerait une inflexion importante dans l'histoire de la décentralisation hors transferts de compétences.

Bien que les dépenses d'investissement des collectivités locales aient déjà connu des phases d'augmentation conséquentes par le passé, ces phases ont eu lieu dans des contextes propices à l'accélération des investissements des collectivités, généralement en lien avec des transferts de compétences, et accompagnées de ressources associées. Ainsi, dans ces trois scénarios, les dépenses d'équipement des collectivités locales calculées en euros constants<sup>21</sup> sur la période étudiée sont comparables à des niveaux déjà observés dans le milieu des années 2000 (cf. Figure 11), période qui était marquée par des dotations d'État beaucoup plus dynamiques et des leviers fiscaux à la main des collectivités locales nettement plus nombreux.

Outre l'indispensable accélération de leurs investissements climat, un des enjeux pour les collectivités territoriales sera en particulier, comme l'étude en a fait l'hypothèse, de ne pas appliquer aux investissements favorables au climat la cyclicité habituelle des investissements locaux (qui décroissent sur les débuts de mandat du cycle municipal avant d'atteindre un point haut en fin de mandat). Il est nécessaire que ces investissements démarrent au plus vite,

et croissent tout au long de la période dans un cycle unique qui, en particulier, chevaucherait l'élection municipale de 2026. À cette fin, des plans de financement climat au niveau local permettant d'identifier, d'intégrer et de sanctuariser les dépenses d'investissement nécessaires à l'atteinte des objectifs climat dans la stratégie financière de la collectivité pourraient constituer des outils utiles voire indispensables à mettre en œuvre<sup>22</sup>.

FIGURE 11 : DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES - EUROS CONSTANTS (1982) ET COURANTS



20. Nos projections sur les besoins d'investissement des AOM hors IDF sont réalisées à l'échelle nationale. Elles invisibilisent ainsi de possibles disparités locales importantes, certaines AOM pouvant faire face à des besoins d'investissement conséquents.

21. Le déflateur utilisé est le prix de la formation brute de capital fixe des administrations publiques jusqu'en 2022 puis l'IPC faute de prévision disponible.

22. I4CE mène actuellement un projet pour définir des plans de financement climat au niveau local en co-construction avec une dizaine de collectivités pilotes.

## Tous les scénarios continuent de déboucher sur une augmentation importante du recours à l'emprunt

La mobilisation de l'emprunt dans les collectivités locales dépend de plusieurs paramètres : le niveau d'investissement prévu, qui est à la hausse dans tous les scénarios modélisés, le niveau d'épargne constaté et anticipé, et les subventions reçues en investissement, principalement de la part de l'État.

**Le niveau d'épargne brute dégagée est en augmentation dans l'ensemble des scénarios étudiés.** Dans les scénarios « Redirection » et « Dette », il est globalement stable jusqu'en 2027, avant de connaître une hausse modérée. Dans le scénario « État », la tendance est la même, mais à un niveau légèrement plus élevé que dans les deux précédents, notamment grâce à l'indexation de la DGF sur l'inflation. Enfin, le scénario « Ressources propres » se distingue par une augmentation considérable des recettes de fonctionnement et donc de l'épargne à partir de 2027.

**Des hypothèses sur les économies d'énergie permises par les investissements climat ont été intégrées, mais sont largement insuffisantes pour couvrir les besoins.** Ce sont exactement les mêmes que celles évaluées pour l'exercice 2023. L'analyse est donc identique : l'impact des économies d'énergie sur la situation financière des collectivités serait très modeste. Notre étude incorpore leur impact à travers un léger surplus d'épargne brute, de l'ordre de 1 Md€ en 2027 et 1,8 Md€ en 2030 ; les besoins d'investissement climat étant de 19 Md€ par an d'ici à 2030.

**Le niveau des recettes d'investissement hors emprunt, principalement constituées des subventions reçues, est quant à lui assez proche d'un scénario à l'autre.** Seuls les scénarios « État » et « Ressources propres » se démarquent respectivement du fait de la reconduction annuelle du « Fonds vert » à hauteur de 2 Md€ jusqu'en 2030 dans le premier cas et de la politique de cession d'actifs engagée dans le second.

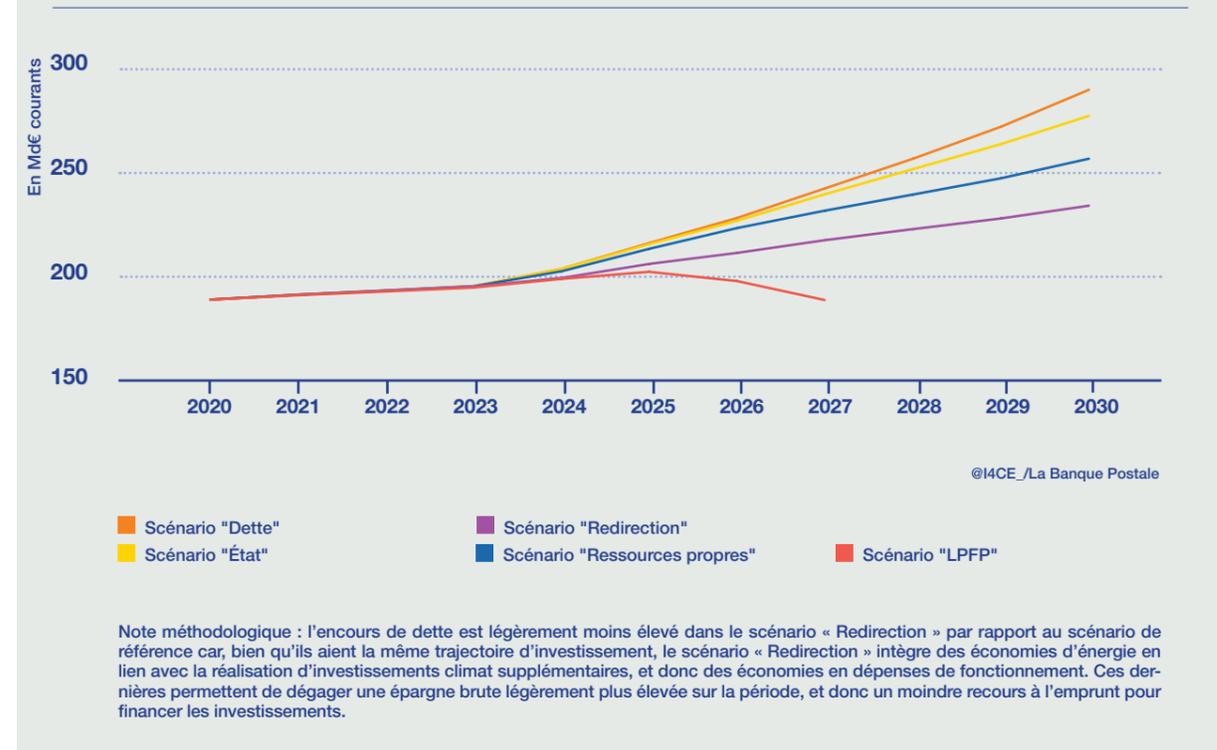
**Cependant, aucun des leviers mentionnés ci-dessus ne vient, dans aucun scénario étudié, absorber en totalité l'augmentation prévue des investissements. Dès lors, l'ajustement se fait par l'emprunt, avec un flux net de dette (emprunts-remboursements = évolution du stock de dette) positif presque tous les ans, dans tous les scénarios ;** et donc une évolution à la hausse de l'encours de dette (cf. Figure 12). Cette hausse du recours à l'emprunt entraîne également des conséquences sur le délai de désendettement des collectivités locales. Ce dernier

se dégrade au global dans deux scénarios sur quatre à horizon 2030, à savoir dans le scénario « Dette » et le scénario « État ». Il est stable dans le scénario « Ressources propres » et s'améliore légèrement uniquement dans le scénario « Redirection » puisque dans ce dernier, le volume des investissements reste stable par rapport à une situation sans investissements climat supplémentaires, ce qui ne nécessite donc aucun endettement supplémentaire.

**De telles évolutions, si elles peuvent paraître acceptables dans leur globalité, poseraient d'importants problèmes de financement pour les collectivités d'un bloc ou pour certaines d'entre elles prises individuellement<sup>23</sup>.** Selon leur situation financière actuelle, toutes les collectivités n'ont pas la même capacité de recours à l'emprunt, comme le montre l'analyse des disparités selon les blocs de collectivités locales détaillée plus tard dans l'étude.

23. À noter, sur ce même sujet de l'endettement, qu'il n'a pas été fait dans l'étude d'hypothèse de renchérissement du coût du crédit lié à une hausse du nombre de collectivités locales présentant des ratios dégradés ou à un problème de liquidité des banques face à une demande accrue.

FIGURE 12 : ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DE DETTE PAR SCÉNARIO



## L'hypothèse d'un soutien accru de l'État limité à l'indexation de la DGF et à la pérennisation du « Fonds vert », outre qu'elle ne résout pas seule l'équation du financement de la transition, est fragilisée par les évolutions budgétaires récentes

**L'hypothèse d'un soutien accru de l'État à l'investissement climat des collectivités retenue dans l'étude ne permet pas de résoudre à elle seule l'équation du financement de la stratégie bas carbone. De plus, elle est fragilisée par les annulations soudaines des crédits du Fonds vert issues du décret du 21 février 2024.**

**Pour rappel, le scénario « État » se caractérise par deux hypothèses** qui lui sont propres :

- 1 **l'enveloppe du Fonds vert est pérennisée sur la période 2024-2030, via 2 Md€ d'autorisations d'engagement (AE) ouvertes chaque année, avec des crédits de paiements étalés sur 4 ans ;**
- 2 **la dotation globale de fonctionnement (DGF), principale dotation de l'État dédiée au fonctionnement, est indexée sur l'inflation afin de préserver les recettes de fonctionnement des collectivités.**

Comme analysé dans l'étude de 2023, ces hypothèses d'un soutien renforcé de l'État permettent de dégager des marges financières pour les collectivités locales et de modérer le recours à l'emprunt pour financer les investissements sur la période, en comparaison au scénario « Dette ». **Cependant, le recours à l'emprunt, tout comme l'encours de dette et le délai de désendettement des collectivités dans leur ensemble continuent d'augmenter à horizon 2030** par rapport à la situation actuelle.

L'étude constate une augmentation des dotations d'investissement dédiées au climat sur la période 2020-2024, sous le double effet de la mise en place de dotations spécifiquement dédiées à la transition écologique et d'un verdissement des dotations traditionnelles. Concernant les dispositifs fléchés vers la transition écologique, les dotations « France relance » mises en place à partir de 2020 ciblaient la rénovation des bâtiments publics communaux et départementaux. L'effort entamé par le plan de relance est prolongé et même renforcé en 2023 par la création et

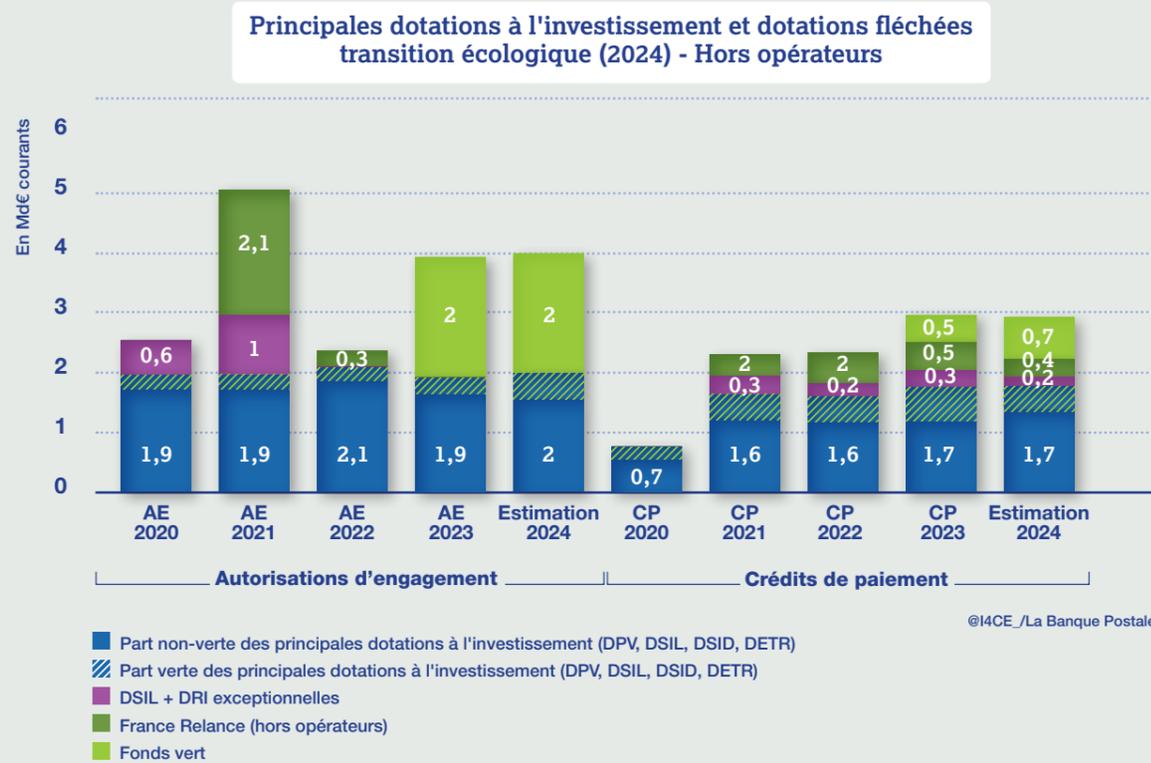
la mise en place du « fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » dit "Fonds vert". En effet, alors que les AE dédiées à l'investissement local ouvertes dans le cadre de France relance ont culminé à 1,9 Md€ en 2021, le « Fonds vert » a été stabilisé à 2 Md€ d'AE annuelles en 2023 et 2024.

Par ailleurs, l'État a fait le choix de verdir les dotations existantes. Au sein des dotations à l'investissement historiques (DETR – Dotation d'équipement des territoires ruraux, DSIL – Dotation de soutien à l'investissement local, DSID – Dotation de soutien à l'investissement des départements), de plus en plus de projets éligibles sont tournés vers la transition écologique. Le projet de loi de finances prévoit depuis 2020 une cible de financement de projets favorables à l'environnement sur les crédits de la DETR, DSIL et DSID. De plus, l'article 198 de la loi de finances pour 2023 dispose

que les préfets de département ou de région doivent tenir compte du caractère écologique des projets pour déterminer le taux de subventionnement à accorder aux projets éligibles à la DETR ou à la DSIL. En 2023, d'après les documents annexés au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (PLRG), la part de l'enveloppe des principales dotations à l'investissement (DETR, DSIL, DSID) concourant à la transition écologique a atteint 36,3 % des crédits de paiement, dépassant les objectifs inscrits dans le PLF 2024 (27,5 %).

D'après notre analyse, la mise en place de dispositifs ciblés et le verdissement des dotations existantes se traduit par une augmentation de la part des dotations ciblées vers la transition écologique au sein des principales dotations d'investissement, qui passe de 32 % des AE consommées en 2020 à 58,4 % en 2023.

**FIGURE 13 : LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT DÉDIÉES À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE PRENNENT DE PLUS EN PLUS D'AMPLEUR**



**Si l'augmentation des dotations d'investissement de l'État dédiées à la transition écologique envoie un signal positif à destination des collectivités locales, la portée de ce signal semble affectée par l'incertitude entourant les principaux dispositifs.** En diminuant le « reste à charge » en matière de dépenses d'investissement, l'État vient incontestablement en soutien des collectivités bénéficiaires, qui peuvent réaliser des investissements en préservant leurs marges financières. Cependant, plusieurs éléments viennent affaiblir ce signal positif en empêchant la projection pluriannuelle nécessaire au déclenchement d'investissements. Tout d'abord, le mode d'attribution, par l'État, déconcentré, sur une base annuelle, ne permet pas à ce jour aux collectivités de se projeter sur des cofinancements pluriannuels. À ce titre, la circulaire du 31 mai 2024 relative à la programmation pluriannuelle des dotations de soutien à l'investissement des collectivités locales, qui permet aux préfets de se prononcer sur un soutien triennal en ce qui concerne les crédits issus de la DETR, la DSIL et la DSID, est à saluer. Néanmoins, celle-ci ne concerne pas l'enveloppe du Fonds vert, qui est la principale dotation d'investissement dédiée à la transition écologique. En outre, rediscutées chaque année en PLF, ces dotations pâtissent de l'incertitude entourant les orientations budgétaires. Ainsi, les annulations de crédit opérées par le décret du 21 février 2024, qui ont concerné de façon non-proportionnelle à leur poids total pour les finances publiques les programmes finançant des actions climatiques, ont débouché sur une diminution de 20 % des AE du Fonds vert par rapport aux montants inscrits dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2024.

**Une analyse de l'efficacité économique et climatique de ces dotations reste donc à conduire.** Si l'augmentation des dotations d'investissement de l'État aux collectivités pour la transition écologique s'est accompagnée d'une augmentation des investissements climat des collectivités sur la période, il est à ce jour difficile d'évaluer dans quelle mesure elles ont contribué à déclencher le geste d'investissement climat des collectivités (logique d'effet levier) ou si elles sont seulement venues diminuer le reste à charge local pour des projets qui auraient vu le jour dans tous les cas (logique d'effet d'aubaine).

**De plus, au-delà du signal envoyé par les dotations ciblées sur le climat, le soutien de l'État doit être apprécié dans sa globalité, et notamment dans sa faculté à créer un contexte favorable à l'investissement local dans son ensemble.** Les dotations de soutien à l'investissement local concernent exclusivement la section d'investissement des budgets des collectivités. Mais le volume d'investissement prévisionnel est, au sein des collectivités, déterminé en premier lieu par leur capacité à les autofinancer, et se trouve donc tributaire de la dynamique des recettes et dépenses de la section de fonctionnement. Or, contrairement aux dotations d'investissement, la DGF qui constitue la principale dotation de fonctionnement de l'État, a baissé entre 2014 et 2017 avant d'être stabilisée en valeur entre 2018 et 2022. Si la DGF a été augmentée de 0,3 Md€ en 2023 et 2024 ces augmentations sont restées inférieures à l'inflation.

## La mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques (2023-2027) apparaît incompatible avec des investissements climat à hauteur des besoins identifiés, sauf bouleversement dans les équilibres de la décentralisation

Les principaux documents donnant une vision prospective des finances publiques dans le cadre institutionnel français sont les lois de programmation des finances publiques (LPFP), documents votés par le Parlement mais sans force contraignante, et les programmes de stabilité (PSTAB) établis au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union Européenne. En toute logique, ce sont donc ces documents qui ont vocation à porter la vision française de la dynamique des investissements climat portés par les acteurs publics dans leur ensemble, y compris les administrations publiques locales (APUL<sup>24</sup>).

**Pour autant, il n'existe pas, à ce jour, de document officiel retraçant les besoins de financements publics**

**dédiés à l'atteinte de la neutralité carbone au sein de l'État.** À fortiori une telle vision prospective est également absente s'agissant des besoins d'investissement des collectivités locales. Il s'agit là d'une lacune importante des stratégies nationales bas carbone, qui devrait être en partie comblée par l'arrivée d'un nouveau document budgétaire voté annuellement à partir de 2024 : la stratégie pluriannuelle de financement de la transition écologique (SPFTE).

**Dans la présente étude nous avons créé un scénario afin d'examiner les conditions à remplir pour mettre en cohérence la trajectoire des finances locales exposée dans la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, adoptée le 18 décembre 2023, et celle des**

24. La catégorie des administrations publiques locales (APUL) regroupe les collectivités territoriales, les organismes divers d'administration locale (ODAL, exemple : centres communaux d'action sociale) ainsi que des établissements publics nationaux ayant une action territorialisée (agences de l'eau, Société des grands projets).

**investissements climat telle qu'elle ressort de l'évaluation des besoins d'investissements climat conduite par I4CE.**

L'objectif de cet exercice est moins de chercher à évaluer les conditions de mise en œuvre d'une loi de programmation des finances publiques qui n'a pas de portée prescriptive, et dont la crédibilité est questionnée par la Cour des comptes (CDC, 2024), ou dans son versant local par l'Inspection générale des finances (IGF, 2024), que de souligner la nécessaire réconciliation entre les trajectoires d'investissements locaux pour le climat avec la prévision des finances publiques à court et moyen terme.

**Les hypothèses retenues pour le modèle prospectif sont alignées avec les grandes orientations affichées par l'État dans la loi de programmation 2023-2027 et le Programme de stabilité 2024-2027.**

Le premier enjeu d'un tel exercice est de rendre explicites des éléments qui ne le sont pas toujours : les sous-jacents

de la trajectoire des finances publiques ne sont que très partiellement publics, notamment pour ce qui concerne la part relative aux finances des collectivités locales.

Deux hypothèses centrales de ce scénario sont issues d'éléments explicites de la dernière LPFP :

- 1 l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) des collectivités locales, retraitées des dépenses d'action sociale, de 0,5 point en dessous de l'inflation hors tabac (évolution annuelle de l'indice des prix à la consommation hors tabac, IPCHT) ;
- 1 la trajectoire de dette des APUL exprimée en points de PIB.

**TABLEAU 3 : LES INVESTISSEMENTS CLIMAT DES COLLECTIVITÉS PAR SECTEUR (EN MILLIONS D'EUROS COURANTS)**

	2024	2025	2026	2027
IPCHT*	2,4%	1,6%	1,6%	1,6%
HYPOTHÈSE D'ÉVOLUTION DES DRF	1,9%	1,1%	1,1%	1,1%
DETTE APUL (EN % PIB)**	8,9%	8,8%	8,3%	7,6%

@I4CE\_/La Banque Postale

\* Programme de stabilité 2024-2027 (avril 2024) jusqu'en 2025 puis prolongement de la prévision au niveau 2025  
 \*\* LPFP 2023-2027 (décembre 2023)

Sources : PSTAB 2024, LPFP 2023-2027.

Pour le reste de la modélisation, il a fallu reconstituer des hypothèses d'évolution des principaux agrégats de dépenses et de recettes en comptabilité budgétaire, notamment en matière de recettes de fonctionnement et de recettes d'investissement. Nous avons également fait l'hypothèse d'une variation du fonds de roulement nulle, c'est-à-dire que les excédents de financement sont considérés comme intégralement utilisés pour le désendettement et que les déficits de financement sont intégralement financés par de l'emprunt. La trajectoire d'investissement hors dette des collectivités sur la période a été déduite de ces projections. Le tableau en Annexe 3 détaille ces hypothèses en comparaison aux autres scénarios.

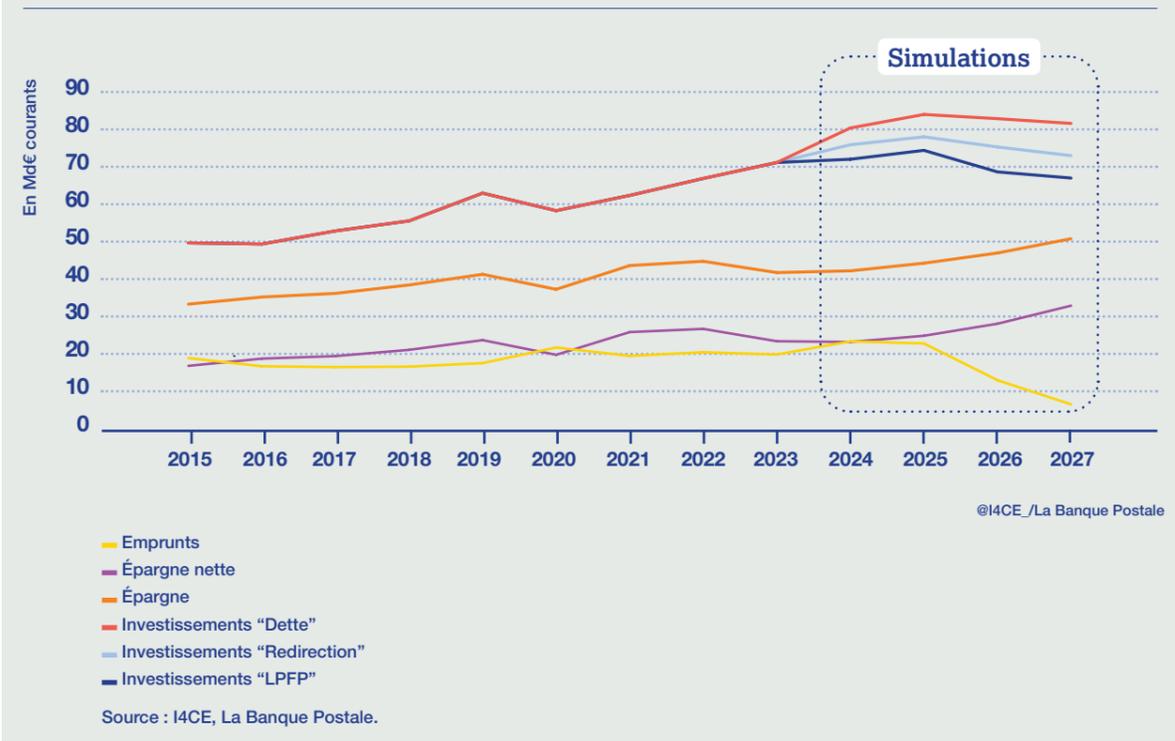
La lecture du scénario ici réalisé est par ailleurs rendue complexe par les écarts de périmètre budgétaire entre l'agrégat des administrations publiques locales (APUL) utilisé dans les documents programmatiques de l'État, et celui des collectivités locales stricto sensu (incluant établissements publics de coopération intercommunale et syndicats intercommunaux) retenu dans l'étude. Sont en particulier exclus de nos travaux certains organismes divers intégrés aux APUL mais exclus de la modélisation prospective, telle la Société des grands projets (SGP).

**La mise en œuvre de la LPFP apparaît incompatible avec des investissements climat à hauteur des besoins identifiés, sauf bouleversement dans les équilibres de la décentralisation.**

Les conséquences d'un scénario « LPFP » dans notre modèle qui intègre l'accélération des investissements pour le climat sont les suivantes (cf. Figure 14) :

- le net ralentissement des dépenses de fonctionnement permet de dégager une épargne brute en forte hausse, principalement utilisée pour le désendettement ;
- un volume des investissements orienté à la baisse en euros constants, et qui est le plus faible de tous nos scénarios, y compris par rapport au scénario « Redirection », en adéquation avec la baisse attendue de l'endettement ;
- un encours de dette qui diminue de 7 Md€ entre 2023 et 2027 et un volume des emprunts divisé par trois entre 2024 et 2027.

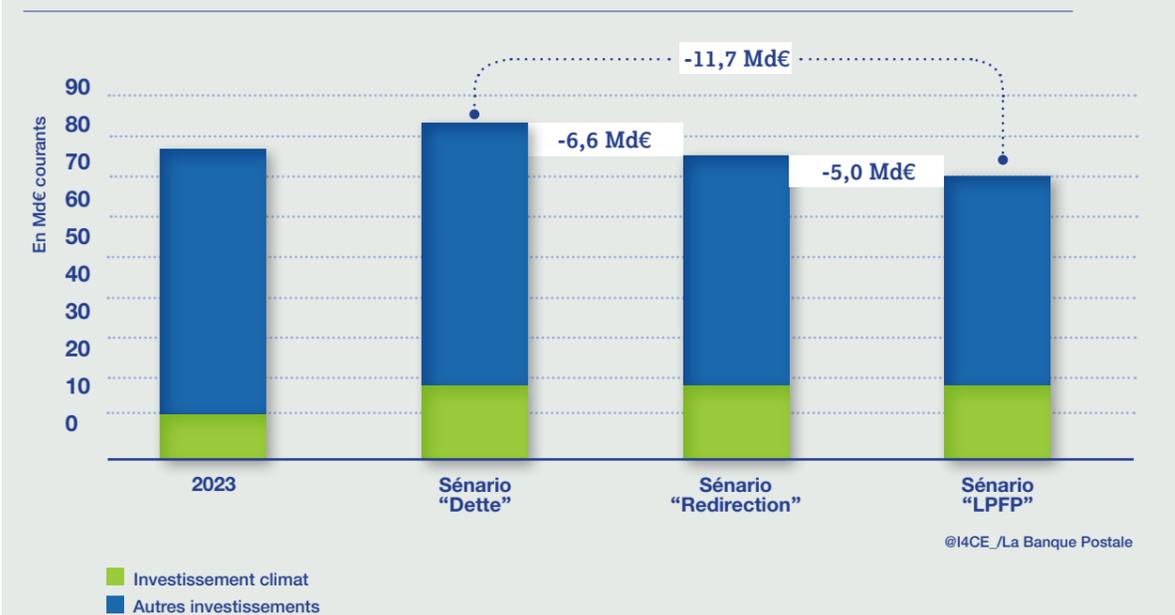
**FIGURE 14 : RÉSULTATS DU SCÉNARIO « LPFP », PROJECTION COMPTE COLLECTIVITÉS 2024-2027**



@I4CE\_/La Banque Postale

Source : I4CE, La Banque Postale.

**FIGURE 15 : MONTANT DES INVESTISSEMENTS SELON LE TYPE D'INVESTISSEMENT ET PAR SCÉNARIO (HORS DETTE - ANNÉE 2023 ET MOYENNE 2024-2027)**



@I4CE\_/La Banque Postale

Source : I4CE, La Banque Postale.

Encore plus que les autres scénarios considérés, le scénario « LPFP » repose donc d'abord sur des choix en dépenses pour les collectivités locales, en fonctionnement comme en investissement :

- **Côté fonctionnement**, l'hypothèse centrale de la LPFP est celle d'une diminution de 0,5 % des dépenses en volume (hors action sociale) chaque année jusqu'en 2027 (art. 17 LPFP 2023-2027), situation qui n'a été constatée au niveau de l'ensemble des collectivités locales qu'à quatre reprises sur les neuf dernières années<sup>25</sup>. Rien n'indique par ailleurs que les impacts de la transition écologique sur la section de fonctionnement, qu'il s'agisse des coûts de l'ingénierie nécessaire pour le développement des projets<sup>26</sup> ou de ceux liés à l'exploitation de nouveaux transports collectifs, aient été insérés dans l'équation.
- **Côté investissement**, l'hypothèse implicite de ce scénario est celle d'une redirection de près de 12 Md€ d'investissements en moyenne entre 2024 et 2027 (sur un total de près de 70 Md€ de dépenses d'investissement annuelles) par rapport à la trajectoire d'investissement du scénario de référence<sup>27</sup>, soit environ 18 % des investissements « hors climat » aujourd'hui effec-

tués par les collectivités. Le scénario « Redirection » implique déjà un changement important dans les choix d'investissements des collectivités puisque près de 7 Md€ d'investissements sont redirigés chaque année vers le climat (cf. Figure 15). En plus d'impliquer une forte réduction des investissements dans leur ensemble, l'intégration des investissements climat dans le scénario « LPFP » amplifie donc cette réorientation.

La LPFP fait donc l'hypothèse implicite que la marche des investissements climat au sein des collectivités sera franchie par des choix de dépenses d'une rapidité et d'une ampleur inédites, sans que le débat ne soit ouvert et documenté sur la nature, l'objet et le rythme des économies budgétaires susceptibles d'être réalisées.

Dès lors, il est possible d'affirmer que les trajectoires d'investissements climat aujourd'hui avancées par I4CE et d'autres travaux similaires (*France Stratégie, 2023*) sont incompatibles avec la trajectoire des finances locales avancée dans la LPFP 2023-2027, sauf à bouleverser l'équilibre de la décentralisation, tant sur le plan de la gouvernance (reprise en main de l'État sur les choix locaux) que sur celui de la quantité et de la qualité de services publics offerts à la population hors de la sphère « climat ».

## La situation des régions et des départements, fortement dépendante des évolutions du contexte économique, « s'améliore » pour les unes, se dégrade pour les autres

**L'étude réalisée en 2023 attirait l'attention sur les difficultés de financement rencontrées par les départements et les régions dans l'ensemble des scénarios (I4CE, LBP 2023). Ces difficultés restent vraies, mais l'actualisation des données macroéconomiques et budgétaires dans cette présente étude se traduit par une dégradation plus importante de la situation des départements, tandis que celle des régions s'améliore légèrement.**

Concernant les départements, les facteurs suivants expliquent cette évolution « dégradée » :

- **les besoins d'investissement climat des départements** et l'effort à réaliser par rapport à 2023 ont été revus à la hausse (cf. Partie II) ;
- **la situation financière des départements en 2023**, prise en compte pour estimer les évolutions 2024-2030, s'est

largement dégradée par rapport à 2022, du fait notamment de la chute du produit des DMTO ;

- **l'hypothèse d'évolution du produit des DMTO** a été revue à la baisse pour 2024 par rapport à la précédente étude.

En conséquence, le délai de désendettement des départements se dégrade fortement dans l'ensemble des scénarios étudiés : il s'établit entre 8 et 10 ans à horizon 2030 selon les scénarios, contre 4,6 ans en 2023.

Concernant les régions, c'est la mise à jour des hypothèses d'évolution des taux d'intérêt, revus à la baisse avec la mise à jour de l'étude, qui explique en grande partie la légère amélioration de leur situation financière à horizon 2030. La situation financière des régions reste cependant préoccupante, avec pour elles aussi un délai de désendettement qui augmente dans l'ensemble des scénarios. Il s'établit entre 6 et 7 ans en 2030 contre 5,7 ans en 2023.

**Ces évolutions viennent confirmer le constat suivant : régions et départements ne peuvent aujourd'hui absorber le volume des investissements climat attendus d'eux sans ressources additionnelles, pour des raisons qui tiennent davantage à leur situation financière générale qu'aux impacts de la Stratégie nationale bas-carbone stricto sensu.** Elles tiennent notamment à la structure des budgets régionaux et départementaux, qui les rend fortement dépendants du contexte socio-économique. Les régions sont par ailleurs contraintes par la rigidité de leurs recettes et les départements par celle de leurs dépenses de fonctionnement, constituées à près de 60 % par des dépenses d'action sociale difficilement compressibles. Ainsi, selon la conjoncture économique, la situation des régions comme des départements peut rapidement

s'améliorer, ou bien se dégrader, comme ce fût le cas pour les départements en 2023.

**Une des conséquences de ce constat est l'incertitude qui pèse sur le volume des co-financements que pourront continuer d'attribuer les départements et les régions aux collectivités du bloc communal, y compris en matière d'action climatique.** Dans les différents scénarios de cette étude nous avons notamment fait l'hypothèse que les départements allaient baisser leur taux de subventionnement au bloc communal à compter du début du prochain mandat, tendance qui est déjà observée aujourd'hui dans certains départements d'après des retours obtenus en atelier avec des collectivités.

## Analyse des disparités financières : toutes les collectivités n'ont pas la même capacité de mobiliser les différents leviers de financement

**L'analyse par scénario des différents types de leviers de financement montre que la réussite du financement de l'accélération des investissements climat est possible par une mobilisation cumulative des différents leviers à la main des collectivités locales. Mais cette affirmation de portée générale est-elle valable pour chaque collectivité territoriale prise individuellement ?** La réponse est plus nuancée. Le risque est évident de simplifier par une approche générale un paysage extrêmement divers, et de présenter comme réalistes globalement des hypothèses d'action inapplicables concrètement dans un grand nombre de situations locales.

C'est pourquoi la présente étude intègre ci-dessous une analyse visant à apprécier la capacité relative qu'aurait chaque collectivité à mobiliser les trois leviers de financement suivants, retenus pour l'analyse car la majorité des collectivités ont la capacité de les mobiliser seules, à travers des choix budgétaires locaux, contrairement aux dotations de l'État :

- **la dette ;**
- **la fiscalité locale ;**
- **la trésorerie** (qui correspond au prélèvement sur le fonds de roulement).

**Ces trois leviers sont mobilisés dans l'ensemble des quatre scénarios de financement développés précédemment :** de manière plus forte pour le levier dette

dans le scénario « dette », de manière plus forte pour la fiscalité locale dans le scénario « Ressources propres » et de la même manière pour tous les scénarios s'agissant du levier trésorerie (à travers le prélèvement sur fonds de roulement).

**Les résultats de l'analyse montrent que là où certaines collectivités semblent en mesure de franchir le mur d'investissements par des choix propres et sans toucher à la structure de leurs financements, d'autres pourraient se révéler très rapidement dans l'incapacité de faire face, seules, aux investissements attendus d'elles dans la stratégie nationale bas carbone.** Cette analyse portant sur la totalité des plus de trente-cinq mille collectivités locales françaises de l'Hexagone vient apporter un éclairage additionnel sur leur capacité à faire face au défi du changement climatique. En regardant sur la base d'une méthodologie commune, et largement perfectible, leur capacité à mobiliser les leviers de financement identifiés par I4CE et LBP en 2023 (*I4CE, LBP 2023*), elle pointe une grande disparité de situations au sein des blocs de collectivités.

**Pour être complète, cette analyse qui reste de portée générale et ne porte que sur le volet « recettes » de l'équation budgétaire devrait être conduite à l'échelle de chaque collectivité locale prise individuellement.** Conformément au principe de libre administration des collectivités locales, chacune d'entre elles, et notamment chaque commune ou intercommunalité - car ce sont les plus nombreuses - est libre de ses choix en recettes comme en dépenses dans le cadre des règles qui s'imposent à elle, et doit composer selon sa situation par-

25. Inspection Générale des Finances, *Revue de dépenses consacrées à l'investissement, à la masse salariale et aux charges externes des collectivités territoriales*, 17 avril 2024, p.4

26. I4CE, « Besoins d'investissement et d'ingénierie pour la neutralité carbone », 2022.

27. Pour rappel, la trajectoire d'investissement du scénario de référence n'inclut pas de dépenses supplémentaires en faveur du climat et son rythme d'évolution est calé sur le cycle électoral municipal.

ticulière. Accélérer concrètement l'action climatique locale nécessiterait donc une meilleure appréciation des besoins d'investissement spécifiques à chaque territoire (du fait par exemple de sa situation géographique ou de l'état de son patrimoine) et des marges dont il dispose pour les financer (du fait par exemple de ses caractéristiques socio-démographiques ou de son niveau d'endettement).

**Approche méthodologique**

Pour chacun des trois leviers de financement inclus dans l'analyse, un indicateur a été associé :

- **le délai de désendettement** pour le levier dette ;

- **l'effort fiscal** pour le levier fiscalité locale ;
- **le niveau de trésorerie** pour le levier trésorerie.

Pour chaque indicateur, un indice est appliqué en fonction du résultat observé : 1 pour utilisation possible ; 2 pour utilisation avec modération ; 3 pour utilisation compliquée. Les détails sur les seuils utilisés pour les calculs des coefficients sont précisés dans le tableau 4. Pour les communes et les intercommunalités, un indice global a également été calculé (allant de 3 à 9), qui permet d'avoir une lecture croisée sur la mobilisation des trois leviers.

**TABLEAU 4 : CADRE D'ANALYSE DES LEVIERS DE FINANCEMENT**

LEVIER	INDICATEUR RETENU	INDICE PAR INDICATEUR		
		Utilisation possible	Utilisation modérée	Utilisation compliquée
Levier « dette »	<b>Délai de désendettement</b> (moyenne sur les trois dernières années). Il correspond au nombre théorique d'années d'épargne <b>nécessaires pour rembourser intégralement la dette (encours de dette/épargne brute)</b> .	1 Seuil : Inférieur à 4 ans	2 Seuil : Entre 4 et 6 ans	3 Seuil : Supérieur à 6 ans
Levier « fiscalité »	<b>Rapport de l'effort fiscal de la collectivité par rapport à la moyenne de sa strate démographique.</b> Il permet d'identifier les communes qui auraient encore la possibilité d'augmenter leur taux de foncier bâti.	1 Seuil : inférieur à 85 %, c'est-à-dire 15 % en dessous de la moyenne de la strate	2 Seuil : compris entre 85 % et 100 %, c'est-à-dire entre 15 % en dessous ou égal à la moyenne de la strate	3 Seuil : supérieur à 100 %, c'est-à-dire plus élevé que la moyenne de la strate
Levier « trésorerie »	<b>Niveau de trésorerie</b> (nombre de jours de dépense) :	1 Seuil : supérieur à 90 jours à la date du 31 décembre 2023	2 Seuil : entre 30 et 90 jours	3 Seuil : inférieur à 30 jours
ANALYSE CROISÉE DES LEVIERS		INDICE GLOBAL (COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉS)		
Analyse croisée des leviers dette, fiscalité et trésorerie selon l'addition des indices des trois indicateurs		3 Mobilisation possible des trois leviers	Mobilisation avec modération ou compliquée d'un ou de plusieurs leviers	9 Mobilisation compliquée des trois leviers

@I4CE /La Banque Postale

**Résultats**

**POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE, LES LEVIERS DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE SONT SURTOUT MOBILISABLES PAR LES PLUS PETITES COMMUNES ET LE LEVIER DE LA FISCALITÉ EST DIFFICILEMENT UTILISABLE PAR L'ENSEMBLE DES COMMUNES**

**Le levier de la trésorerie est celui qui peut être utilisé par le plus de communes :** 80 % des communes ont un niveau qui dépasse les 90 jours de dépenses<sup>28</sup>. Cependant, il s'agit principalement des communes de taille démographique faible, car elles ne représentent que 47 % de la population. Ce sont donc les travaux de plus petite envergure qui pourront être financés par ce biais (rénovation énergétique des écoles ou des bâtiments administratifs, éclairage public notamment). Pour les communes de plus de 10 000 habitants, ce levier est moins opérant.

**Le levier de l'endettement peut être mobilisé par les deux tiers des communes** mais il est compliqué pour 17 % d'entre elles (indice de 3). Il existe également pour ce levier des écarts selon la strate démographique, puisqu'il

est surtout accessible aux communes jusqu'à 30 000 habitants. Son utilisation est compliquée pour 4 % des communes de 30 000 à 100 000 habitants et pour 38 % de celles de plus de 100 000 habitants.

**Enfin le recours au levier fiscal semble accessible facilement pour seulement 20 % des communes.** À noter que l'utilisation de ce levier ne fait pas ressortir de disparité flagrante selon la taille des communes considérées.

**Sur l'ensemble des leviers, 71 % des communes ont un indice global de 5 maximum, soit une situation financière à priori favorable (cf. Tableau 5).** La mobilisation d'un seul levier de financement n'est pas toujours optimale et, selon le niveau d'investissement, il faut souvent l'associer avec au moins un autre levier. Il paraît donc intéressant de calculer un indice global agrégeant les résultats obtenus pour chacun des trois leviers. Jusqu'à un indice de 5, la commune est dans une situation a priori favorable car elle peut actionner au moins deux leviers facilement ou, dans le pire des cas, associer un levier classé 1 avec deux autres classés 2. Cette appréciation reste théorique : elle se base exclusivement sur les critères chiffrés retenus dans cette analyse, sans prendre en compte le contexte économique, budgétaire et politique individuel des collectivités.

**TABLEAU 5 : ANALYSE DES DISPARITÉS FINANCIÈRES DES COMMUNES**

INDICE GLOBAL	NOMBRE DE COMMUNES	% DE COMMUNES
3	4 493	12,9 %
4	7 118	20,4 %
5	13 039	37,5 %
6	4 943	14,2 %
7	3 389	9,7 %
8	1 443	4,1 %
9	388	1,1 %

@I4CE /La Banque Postale

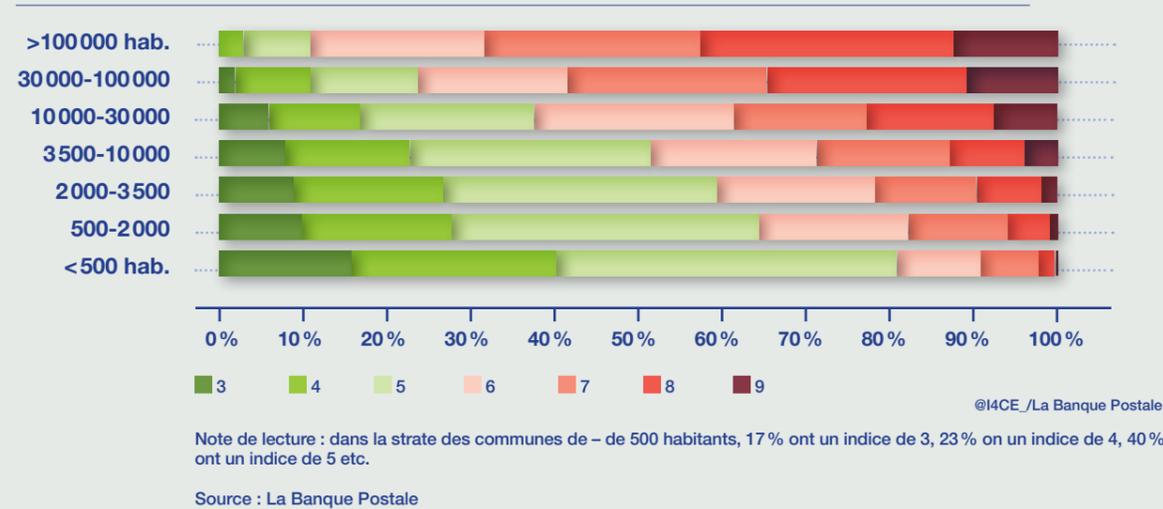
Source : I4CE, La Banque Postale.

28. Pour les plus petites communes, le niveau élevé de trésorerie s'explique, outre par la nécessité d'avoir un excédent de précaution pour faire face aux dépenses imprévues et à des projets d'investissement significatifs, par un contexte d'incertitude lié à l'avenir de leurs recettes, à la crise énergétique et à l'attente forte concernant les investissements climat à venir (LBP, 2024).

**Cependant, les 71 % des communes ayant un indice maximum de 5 ne représentent que 41 % de la population.** La taille de la commune est un élément à prendre en compte dans l'analyse. Ce sont en effet les communes de moins de 10 000 habitants qui représentent la quasi-in-

tégralité des communes en situation favorable (98,7 %). En revanche, les deux tiers des communes de plus de 10 000 habitants ont un indice de 6 ou plus (et même 8 % un indice de 9 contre 1 % pour les communes de moins de 10 000 habitants) (cf. Figure 16).

**FIGURE 16 : RÉPARTITION DE L'INDICE GLOBAL PAR STRATE DÉMOGRAPHIQUE (BLOC COMMUNAL)**



D'autres leviers doivent être actionnés pour ces communes dont l'indice dépasse 5. Deux ont été identifiés par l'étude publiée en 2023 : la redirection et la hausse des concours financiers de l'État. Sur ce dernier point ce sont les politiques nationales qui sont déterminantes, et les marges des collectivités sont limitées. En revanche, la redirection est un

choix opéré par la collectivité : elle suppose d'abandonner, de diminuer ou de décaler certains projets pour les remplacer par des investissements qui permettent de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ce levier est éminemment politique et relève d'arbitrages propres à la collectivité.

## ► ENCADRÉ 7 :

### MARGES DE MANŒUVRE DÉGAGÉES SI LES COMMUNES DISPOSANT D'UN INDICE DE 1 UTILISENT LES LEVIERS À LEUR DISPOSITION : QUELQUES ORDRES DE GRANDEUR

Nous avons regardé quelles pourraient être les marges de manœuvre financières dégagées par levier si les communes dégradaient légèrement leur indice. Ce calcul très théorique permet de donner quelques ordres de grandeur utiles à la réflexion. Il est réalisé toute chose égale par ailleurs et sans connaître les besoins en investissement climat de chaque commune. Les communes pouvant théoriquement, et selon cette analyse, utiliser un levier de financement en sont pas nécessairement celles qui en ont besoin.

#### > LEVIER DETTE

En faisant passer les communes dont le délai de désendettement est en dessous de 6 ans au niveau de 6 ans et en considérant que seul le niveau de dette change, l'encours de dette pourrait progresser de 31 Md€. Si on considère que cette montée en charge est progressive jusqu'en 2030, l'estimation serait de 4 Md€ supplémentaires par an. Près des 2/3 (64 %) seraient portés par les communes de moins de 10 000 habitants.

#### > LEVIER FISCALITÉ

En considérant que les communes dont l'effort fiscal est en dessous de la moyenne de leur strate augmentent leur taux pour atteindre la moyenne (toutes choses égales par ailleurs<sup>29</sup>), cela permettrait de

dégager 4 Md€, soit 0,6 Md€ par an si on étale la hausse des taux jusqu'en 2030. 30 % de l'effort serait porté par la strate des communes de 30 000 à 100 000 habitants.

#### > LEVIER TRÉSORERIE

Si les communes qui ont une trésorerie supérieure à 60 jours de dépenses prélèvent sur leur fonds de roulement pour descendre au niveau de 2 mois de dépenses, cela permettrait de mobiliser 17 Md€, soit 2,4 Md€ par an jusqu'en 2030, portés pour 86 % par les communes de moins de 10 000 habitants.

La mobilisation de ces différents leviers uniquement par les communes qui peuvent le faire permettrait de dégager des marges de manœuvres financières importantes de l'ordre de 7 Md€ par an (les investissements climat pour le bloc communal étant estimés jusqu'en 2030 à 12 Md€ en moyenne par an). Ce niveau doit cependant être utilisé avec précaution car les communes qui peuvent mobiliser ces fonds peuvent ne pas en avoir besoin compte tenu des investissements climat déjà réalisés ou à réaliser. Un nouveau système de péréquation entre les collectivités locales pourrait sans doute être étudié de façon à améliorer la corrélation entre les ressources et les besoins.

## — ANALYSE AU NIVEAU INTERCOMMUNAL

Les résultats de l'analyse des disparités au niveau intercommunal<sup>30</sup>, qui repose sur les mêmes indicateurs<sup>31</sup>, est proche de celle des communes, bien que le levier fiscal semble pouvoir être mobilisable un peu plus « facilement » et le levier trésorerie un peu moins.

La taille de l'EPCI joue un peu moins sur les disparités, la prise en compte de la population aboutissant à des écarts moindres que ceux observés pour les communes.

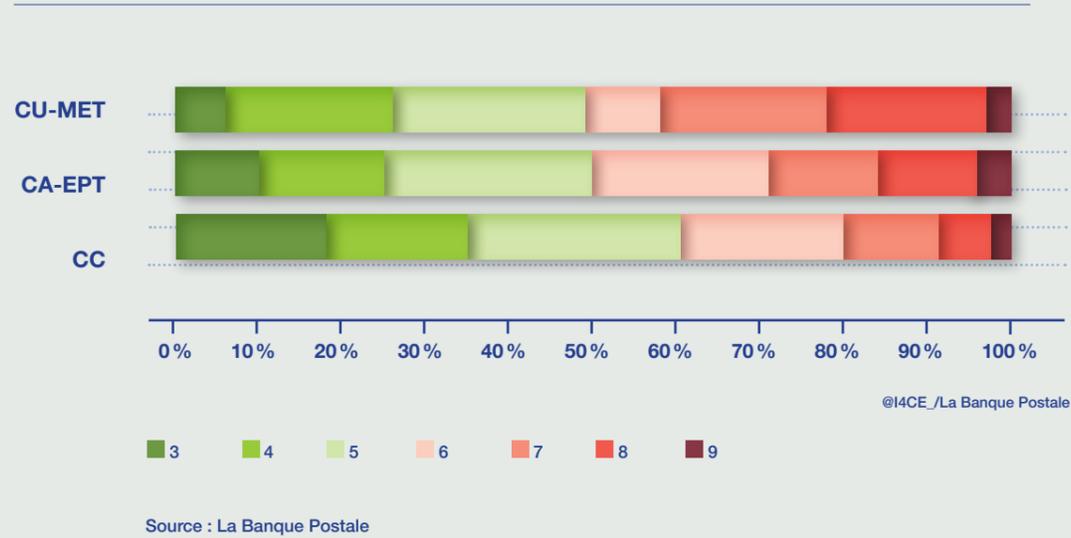
La prise en compte d'un indice global fait tout de même ressortir des écarts selon la nature juridique du groupement, avec un écart surtout entre les communautés de communes (CC) et les autres entités. Ainsi, 60 % des CC ont un indice au maximum de 5 contre 50 % pour les communautés d'agglomération (CA) et 49 % pour les communautés urbaines (CU) et les métropoles. Les marges de manœuvre de ces dernières sont donc plus étroites.

29. Ce critère repose sur une comparaison à la moyenne : or celle-ci change mathématiquement si les taux d'imposition augmentent. Dans notre calcul nous considérons qu'elle reste identique.

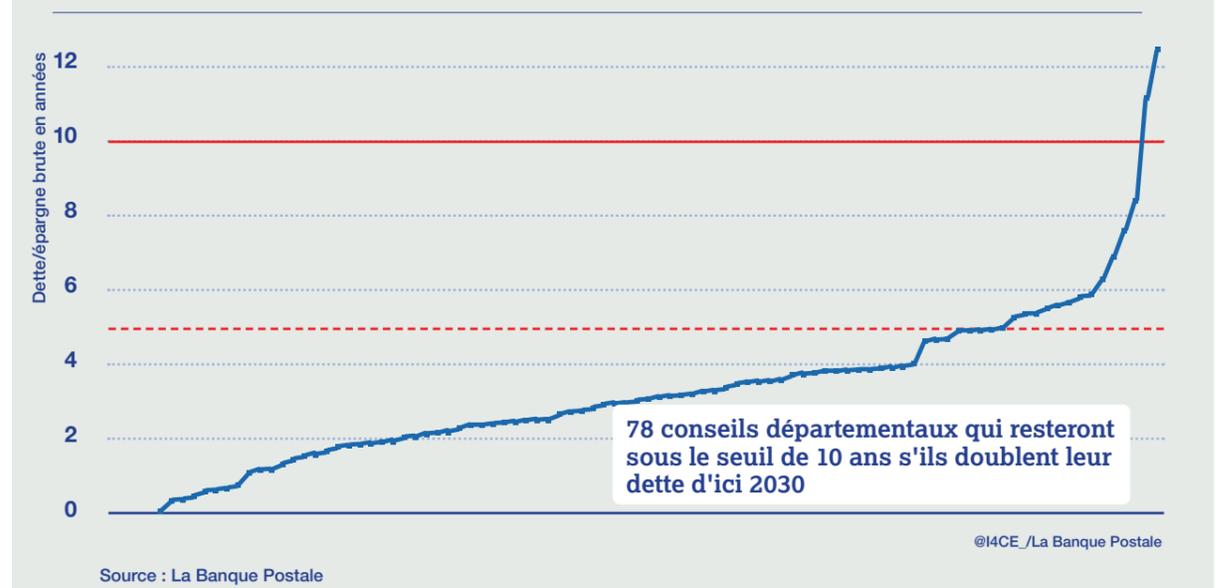
30. Groupement à fiscalité propre (GFP) et établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris (EPT).

31. À noter qu'un effort fiscal 4 taxes a été construit pour les EPCI.

**FIGURE 17 : RÉPARTITION DE L'INDICE GLOBAL PAR NATURE JURIDIQUE D'EPCI**



**FIGURE 18 : DISPARITÉS DÉPARTEMENTALES DU DÉLAI DE DÉSENDETTEMENT, ÉTAT DES LIEUX 2023**



**— ANALYSE AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL ET RÉGIONAL : LES RÉGIONS ET LES DÉPARTEMENTS N'ONT PLUS QU'UN SEUL LEVIER DIRECT À LEUR MAIN POUR INVESTIR : LE LEVIER DE LA DETTE, ET TOUS NE SONT PAS EN MESURE DE L'ACTIVER FACILEMENT**

L'analyse des disparités pour les régions et départements ne repose que sur le levier dette<sup>32</sup>. Les marges de manœuvre fiscales sont en effet quasiment nulles en l'état actuel de la législation pour les régions et départements, et la trésorerie de la plupart d'entre eux fait l'objet de logiques de gestion qui ne permettent pas de l'utiliser comme levier de financement des investissements.

**A. LA DISPARITÉ DÉPARTEMENTALE**

Dans le scénario « Dette », l'encours de dette de l'ensemble des départements est multiplié par 2,2 entre 2023 et 2030 avec l'intégration des besoins en investissements climat nécessaires à la réalisation des objectifs de la SNBC. Faute de pouvoir analyser la réalité des besoins d'investissement de chaque département, nous avons regardé individuellement ceux qui pouvaient doubler leur encours tout en restant dans la limite

du seuil des 10 ans et ceux qui risquaient de le dépasser (toutes choses égales par ailleurs, donc à épargne stable). Il en ressort que la grande majorité des départements de métropole resterait sous la barre des 10 ans. En revanche la situation apparaît préoccupante pour 14 d'entre eux.

Ce résultat est à interpréter avec précaution car il est calculé par rapport au niveau d'épargne moyen sur trois ans (2021-2022-2023) ; or les départements sont très dépendants de la situation économique globale et peuvent voir leurs dépenses d'action sociale augmenter sensiblement, comme leurs recettes de DMTO décroître en cas de retournement de conjoncture : c'est d'ailleurs la tendance anticipée pour 2024. De même, le levier dette est le seul à leur disposition, ce qui limite grandement leurs marges d'action financière.

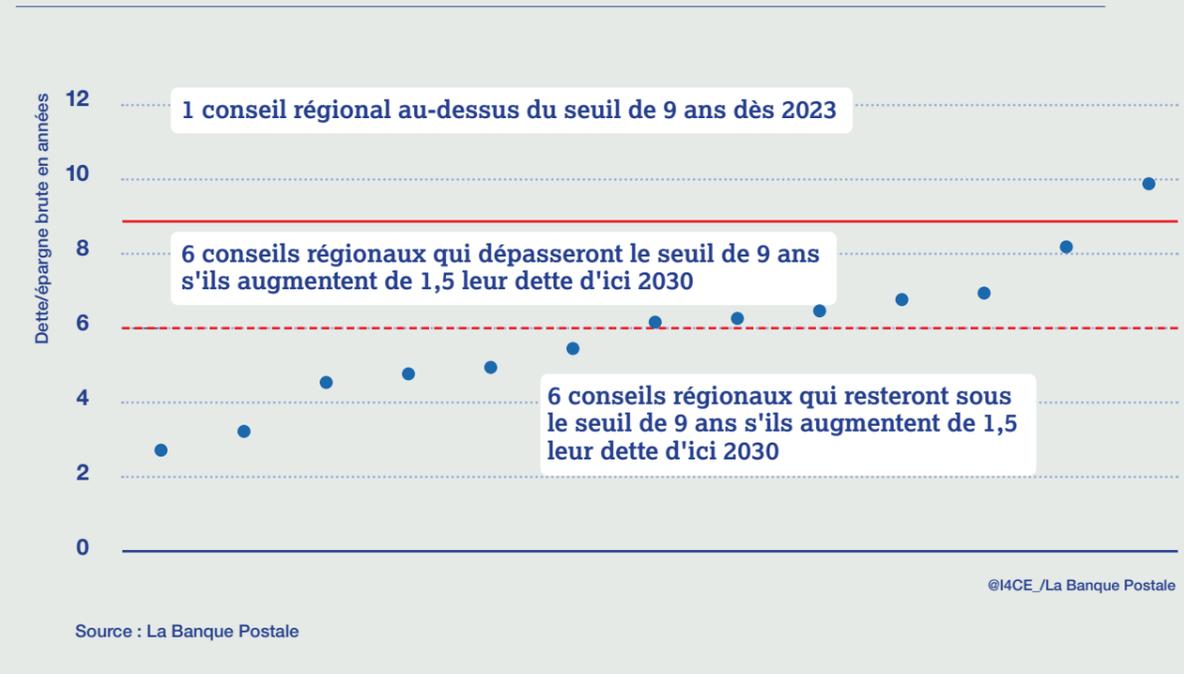
**B. LA DISPARITÉ RÉGIONALE**

Dans le scénario « Dette », l'encours de dette de l'ensemble des régions et de la Corse est multiplié par 1,5 entre 2023 et 2030. De même que pour les départements, nous avons donc regardé individuellement celles qui pouvaient augmenter de 50% leur encours tout en restant dans la limite du seuil des 9 ans, et celles qui risquaient de le dépasser (toutes choses égales par ailleurs, donc à épargne stable). Il en ressort que 6 régions de métropole resteraient sous la barre des 9 ans et 6 la dépasseraient, une région étant déjà au-dessus de ce seuil.

Tout comme les départements, ce constat est à interpréter avec précaution du fait d'une sensibilité forte de l'épargne des régions au contexte économique qui impacte à la fois les recettes de TVA mais aussi le marché financier ; au surplus, une partie des ressources (accises énergétiques) risque d'être impactée négativement, à législation constante, par l'évolution du marché automobile.

32. Le délai de désendettement est également calculé pour les départements et les régions sur une moyenne de trois ans (2021-2022-2023) pour l'encours de dette et l'épargne brute. Le seuil de référence déterminé par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 du 22 janvier 2018 est de 12 ans pour les communes et intercommunalités, 10 ans pour les départements et la métropole de Lyon, et 9 ans pour les régions et la collectivité de Corse.

FIGURE 19 : DISPARITÉS DÉPARTEMENTALES DU DÉLAI DE DÉSENDETTEMENT, ÉTAT DES LIEUX 2023



## La solution repose sur un mix des leviers de financement adapté aux disparités financières locales et prenant en compte les enjeux spécifiques soulevés par chacun des leviers

Comme le montrait déjà l'étude réalisée en 2023, faire reposer l'effort de financement pour le climat sur un seul des leviers étudiés n'est ni souhaitable, ni réaliste dans le contexte économique, budgétaire et politique actuel. L'actualisation réalisée en 2024 conjointement par la Banque postale et I4CE permet de confirmer les limites et les conditions de mobilisation de chaque levier.

**Le levier de la redirection s'avère incontournable et doit pousser le monde territorial à des arbitrages en dépenses plus largement favorables au climat.** Dans l'ensemble des scénarios, la part des investissements climat dans les investissements totaux des collectivités augmente fortement par rapport à aujourd'hui. Près de 7 Md€ d'investissement sont redirigés chaque année dans le scénario « redirection », par rapport à la trajectoire d'investissement de référence. Les collectivités doivent donc, dès aujourd'hui et lorsque que ce n'est pas déjà fait, intégrer une forme de priorisation « écologique » dans les investissements qu'elles réalisent et qu'elles programment. Cependant, les collectivités devant continuer d'exercer des compétences et des services publics qui ne sont pas uniquement en lien avec le climat (sociales, culturelles, scolaires...), le potentiel de ce levier n'est pas illimité sauf, comme le montre le scénario réalisé à partir d'hypothèses de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, à rebattre fortement les cartes de la décentralisation et à revenir sur le principe de libre administration des collectivités.

Les collectivités et l'État gagneraient à avoir une vision commune et plus fine du potentiel de redirection des investissements locaux. Cette vision ne pourra se construire qu'en adoptant une approche prenant en compte les disparités financières, économiques et géographiques de chaque territoire. Ainsi, l'activation plus efficace du levier redirection nécessite que chaque collectivité se questionne sur les dépenses d'investissement actuelles à rediriger vers des investissements climat, et s'interroge sur les dépenses d'investissement hors climat qui pourraient être supprimées ou décalées de plusieurs années sans nuire aux autres politiques publiques ni aggraver démesurément l'état du patrimoine considéré. Les collectivités pourraient s'appuyer pour cela sur la démarche « budget vert » codéveloppée par I4CE et des partenaires<sup>33</sup>.

**Le recours à l'emprunt apparaît quant à lui comme un levier incontournable pour financer l'accélération de l'action climatique des collectivités locales.**

L'ensemble des quatre scénarios étudiés débouche sur une augmentation importante, bien que dans des proportions variables, du recours à l'emprunt. L'encours de dette augmente de 40 à 100 Md€ à horizon 2030 par rapport à 2023. Mais pousser les collectivités locales à s'endetter davantage suppose que les élus le veulent, et interroge les freins financiers et extra-financiers qui expliquent bien souvent leur réticence à emprunter, d'autant que les disparités sur la capacité des collectivités à mobiliser ce levier dans le futur sont très fortes. Il repose aussi, côté bancaire, sur la disponibilité du crédit et le maintien de taux d'intérêt abordables. Enfin, il implique de la part de l'État plus de transparence et de cohérence entre les objectifs d'accroissement des investissements pour le climat et ceux de désendettement des administrations locales. Pour cela, il devra adopter une trajectoire des financements publics pour le climat plus crédible et transparente que celle sous-jacente à la LPFP 2023-2027 dont la mise en œuvre apparaît incompatible avec des investissements climat à hauteur des besoins identifiés.

**La mobilisation plus forte des ressources propres aux mains des collectivités (fiscalité, tarifs, cessions d'immobilisation, etc.) reste le levier qui produit les effets les plus massifs en termes de soutenabilité des finances locales. Néanmoins, activer ce levier soulève d'épineuses questions politiques.** D'abord, son utilisation est contradictoire avec la volonté répandue des élus communaux et intercommunaux de ne pas pratiquer une hausse de taux de la fiscalité locale, dans un contexte où, année après année, la proportion de collectivités à les laisser inchangés reste stable, de l'ordre de 80 % à 85 % (données DGFIP 2023). De plus, le levier des ressources propres n'est pas mobilisable de la même manière par l'ensemble des collectivités. Par exemple, d'après notre analyse, 80 % des communes peuvent modérément voire difficilement utiliser le levier de la trésorerie. Et il est quasiment inexistant pour les départements et les régions. Ce levier soulève également la question de la compatibilité des bases de la fiscalité locale actuelle avec d'autres objectifs climatiques, notamment l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN). Enfin, il interroge la question de la juste répartition de l'effort de financement de la transition écologique entre contribuables et usagers, ménages et entreprises et ménages entre eux selon leurs situations, problématique que cette étude n'a pas cherché à aborder. Activer pleinement ce levier nécessite d'intégrer dès aujourd'hui la question de l'accélération des investissements des collectivités locales pour le climat dans une réflexion plus large sur l'avenir de la fiscalité locale.

33. Démarche développée avec les Villes de Paris et Lille, les Métropoles de Lille et Lyon, l'Eurométropole de Strasbourg, l'Association des Maires de France, France Urbaine, l'ADEME et EIT Climate KIC.

**TABLEAU 6 : FREINS ET CONDITIONS DE MOBILISATION DES DIFFÉRENTS LEVIERS DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES POUR LE CLIMAT**

TYPE DE LEVIER	CONDITIONS POUR UNE MOBILISATION ACCRUE	CHIFFRES-CLÉS ISSUS DE L'ANALYSE I4CE/LBP
 <p><b>DETTE</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Repenser la trajectoire des finances locales de manière plus crédible que la trajectoire de désendettement des administrations locales inscrite dans les documents programmatiques de l'État, dont la LPPF 2023-2027</li> <li>Dépasser le faible appétit des élus locaux pour la dette</li> <li>Assurer la disponibilité et un coût accessible du crédit</li> </ul>	<p><b>Entre + 40 et + 100 Md€</b></p> <p>d'encours de dette supplémentaires à horizon 2030 par rapport à 2023 selon les quatre scénarios étudiés</p>
 <p><b>REDIRECTION</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mieux connaître les dépenses « vertes » et « brunes » des collectivités pour évaluer le potentiel de redirection</li> <li>Réaliser des arbitrages budgétaires en faveur du climat au niveau local</li> <li>Décaler ou renoncer à certaines dépenses tout en préservant la qualité et la quantité des services publics locaux</li> </ul>	<p><b>7 Md€ par an</b></p> <p>d'investissements redirigés vers le climat dans le scénario « Redirection » (12 Md€ par an redirigés vers le climat dans le scénario « LPPF »)</p>
 <p><b>ÉTAT</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Évaluer l'impact incitatif réel des dotations ciblées vers le climat</li> <li>Penser le soutien aux collectivités aussi en fonctionnement</li> <li>Intégrer de la pluriannualité dans les engagements étatiques</li> </ul>	<p><b>2 Md€ par an</b></p> <p>de Fonds vert jusqu'en 2030 (AE) dans le scénario « État »</p>
 <p><b>RESSOURCES PROPRES</b> FISCALITÉ LOCALE</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en débat la question de l'équité du financement de la transition par le contribuable et l'usager locaux et de l'acceptabilité à l'échelle locale</li> <li>Repenser l'articulation des impôts existants avec le ZAN</li> </ul>	<p><b>80 %</b></p> <p>des communes peuvent modérément ou difficilement mobiliser ce levier, les départements et les régions ne le peuvent pas</p>
 <p><b>RESSOURCES PROPRES</b> TRÉSORERIE</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assurer une mobilisation accrue de la trésorerie sans compromettre la bonne gestion de la collectivité</li> <li>Prendre en compte les disparités locales dans la mobilisation de ce levier : levier difficilement mobilisable dans la plupart des grandes communes (+ 30000 hab.) et non mobilisable par les départements et les régions</li> </ul>	<p><b>2,4 Md€ par an</b></p> <p>de trésorerie mobilisable « en théorie » au sein des communes, en grande majorité de moins 10000 habitants</p>

@I4CE / La Banque Postale

## Bibliographie

- ADEME, *Dépenses énergétiques des collectivités locales*, État des lieux 2017, juin 2019
- Autorité de régulation des transports, *Scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2024)*, juillet 2023
- Caisse des dépôts, *L'action de la Caisse des Dépôts au service de la rénovation énergétique du patrimoine des collectivités*, avril 2018
- COI, *Bilan et perspectives des investissements pour les transports et les mobilités*, mars 2022
- COI, *Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition*, février 2023
- Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, *Rapport sur la rénovation énergétique des bâtiments scolaires*, février 2020
- Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juillet 2024
- Cour des comptes, *La nécessaire optimisation de l'éclairage public*, mars 2021
- FNCCR, *Projet de relance de l'éclairage public*, avril 2021
- France Stratégie, *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, mai 2023
- Inspection générale des finances, *L'investissement des collectivités territoriales*, avril 2024.
- Inspection générale des finances, Revue de dépenses – *Masse salariale et achats et charges externes des collectivités territoriales*, octobre 2023
- I4CE, *Climat : comment les collectivités territoriales financent leurs investissements*, 2022
- I4CE, *Collectivités locales : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone*, 2022
- I4CE, *Collectivités locales : quelle évolution des investissements climat depuis 2017 ?*, 2023
- I4CE, *Financement de la transition : quelles marges de manœuvre autour du besoin de financement public*, juillet 2024
- I4CE, *Panorama des financements climat*, Édition 2023, novembre 2023
- I4CE, *Vagues de chaleur : ce que l'on peut dire des coûts de l'adaptation des bâtiments*, juin 2024
- I4CE, La Banque Postale, *Comment financer l'accélération de l'action climatique des collectivités ?*, 2023
- La Banque Postale, *La trésorerie des collectivités locales, entre mythes et réalité*, Accès territoires n°14, avril 2024
- OFGL, *Les finances des collectivités locales*, Édition 2024, juillet 2024
- Vertigo Lab et Inddigo, *Impact économique et potentiel de développement des usages du vélo en France en 2020*, avril 2020

*Nota bene* : La bibliographie détaille les études citées dans ce rapport. L'ensemble des sources techniques et sectorielles utilisées pour les estimations chiffrées – chroniques d'investissement et besoins – sont détaillées dans l'annexe méthodologique au format Excel (Annexe 4), téléchargeable en ligne.

Enfin, compte tenu de la diversité des contextes locaux, la solution ne repose pas sur une seule et même trajectoire de financement mais bien sur de multiples trajectoires locales adaptées aux particularités de chaque collectivité. Accélérer concrètement l'action climatique locale nécessite donc une meilleure appréciation des besoins d'investissement spécifiques à chaque territoire (du fait par exemple de sa situation géographique ou de l'état de son patrimoine) et des marges dont elle dispose pour les financer (du fait par exemple de

ses caractéristiques socio-démographiques ou de son niveau d'endettement). Un travail de ce type devrait être réalisé dans le détail et dans la durée afin de construire les bases objectives d'un dialogue territorial entre l'État et les collectivités<sup>35</sup>. C'est l'une des ambitions affichées par le processus de « territorialisation de la planification écologique » amorcé il y a quelques mois via l'organisation de COP régionales, et qui a maintenant vocation à être poursuivi, approfondi, doté d'un volet « financement », et décliné à des échelles infrarégionales<sup>36</sup>.

35. Un projet est en cours pour construire une méthodologie de « plans de financement climat locaux » sur une base objective, conduit par I4CE avec Bordeaux Métropole et une dizaine de collectivités volontaires.

36. <https://www.i4ce.org/financement-local-transition-debat-escamote-climat/>

## IV. ANNEXES

### ANNEXE 1 - Approche méthodologique pour les investissements dans les transports en commun

Les investissements dans les transports en commun urbains incluent les investissements pour le renouvellement, la modernisation et le développement des infrastructures de transport, ainsi que le verdissement des flottes d'autobus. Ils n'incluent les investissements pour l'acquisition de matériel roulant ferré (rames de métro et tramway).

Le financement des transports en commun urbains est un sujet complexe aux enjeux spécifiques qui mériterait une étude dédiée. Les investissements dans ce secteur peuvent être réalisés par les collectivités locales mais également par des entreprises délégataires. De plus, ils sont financés par des recettes spécifiques comme les recettes tarifaires et le versement mobilité qui viennent réduire la part financée par les collectivités via leur budget général – ou via des subventions d'investissement aux délégataires le cas échéant.

L'objet de la présente étude n'est pas de rentrer dans le détail du financement de ce secteur. Nous avons choisi d'adopter une approche simplifiée en considérant que les investissements dans le secteur des transports en commun urbains sont portés par les collectivités, communes, intercommunalités et syndicats, ayant le statut d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM). Ainsi, les investissements dans les transports en commun urbains hors Île-de-France sont désormais intégrés en totalité dans le périmètre des investissements des collectivités, alors que dans nos études précédentes, seule la part financée via le budget général des collectivités était intégrée.

Concernant les investissements en Île-de-France, nous prenons en compte les subventions versées par les collectivités aux gestionnaires du réseau, que sont SNCF Réseau et la Régie autonome des transports parisiens (RATP). En revanche, nous n'intégrons pas dans notre périmètre Île-

de-France Mobilités (IDFM) qui est l'AOM locale et régionale de Paris, et ce pour plusieurs raisons :

- **La majorité des investissements portés en propre par IDFM concernent des postes qui ne sont pas inclus dans notre périmètre du chiffrage**, notamment pour l'acquisition et renouvellement de matériel roulant ferré urbain et l'amélioration de la qualité de service ;
- **IDFM est un établissement public local** dont les dépenses et les recettes sortent du périmètre *strico sensu* des collectivités : les scénarios de financement des collectivités développés dans la présente étude n'intègrent pas IDFM – tout comme l'ensemble des données produites par l'Observatoire des finances et de la gestion publiques locales (OFGL) sur les collectivités locales ;
- **IDFM est un acteur au poids financier conséquent**, ses investissements s'élevant à plus de 4 Md€ en 2023. L'intégrer à notre analyse risquerait d'écraser les investissements des autres secteurs. De plus, IDFM fait face à des enjeux de financement spécifiques qui découlent des caractéristiques « hors-normes » du territoire parisien en termes de desserte et de trafic par rapport au reste du territoire. S'intéresser à la question des besoins d'investissement d'IDFM et de leur financement mérite ainsi une étude dédiée.
- **Une étude parue en mai 2023**, intitulée **Perspectives financières d'Île-de-France Mobilités**, a justement été réalisée par l'Inspection générale des finances (IGF) : ce rapport documente de façon pertinente et détaillée la situation financière d'IDF Mobilités.

## ANNEXES (SUITE)

### ANNEXE 2 - Hypothèses d'inflation retenues pour estimer les besoins d'investissement en euros courants

TABLEAU 7 : DÉPENSES D'EXPLOITATION LIÉES AUX TRANSPORTS COLLECTIFS – EXEMPLE D'UNE MÉTROPOLE

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Évolution annuelle de prix du PIB (en %)		5,5 %	3 %	1,6 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %
Indice de prix du PIB (base 100 en 2022)	100	106	109	110	112	114	115	116	118
Évolution de prix du PIB par rapport à 2022 (en %)		5,5 %	8,7 %	10,4 %	11,9 %	13,5 %	15,1 %	16,7 %	18,4 %

@I4CE / La Banque Postale

Source : I4CE. [2023-2026] : Inflation calée sur les projections macroéconomiques de la Banque de France Banque de France, projections macroéconomiques, 19 décembre 2023, p.12, Ligne déflateur du PIB. [2027-2030] : Maintien de l'inflation globale au rythme projeté en 2026 par la Banque de France.

ANNEXE 3 -

TABLEAU 8 : HYPOTHÈSES DES SCÉNARIOS DE FINANCEMENT

PARAMÈTRE	HYPOTHÈSES SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE (SANS INVESTISSEMENTS CLIMAT SUPPLÉMENTAIRES)	HYPOTHÈSES AUTRES SCÉNARIOS (INTÉGRATION DES INVESTISSEMENTS CLIMAT NÉCESSAIRES)	ÉVOLUTIONS PAR RAPPORT À L'ÉDITION PRÉCÉDENTE	SCÉNARIO "LPPF"
<b>CADRAGE MACROÉCONOMIQUE</b>				
Produit intérieur brut (PIB) - volume	+1,0% (2024), +1,4% (2025), +1,7% (2026), +1,8% (2027-2030)	Identique dans tous les scénarios.	Mise à jour des hypothèses	Identique aux autres scénarios.
Indice des prix à la consommation (IPC)	+2,5% (2024), +1,7% (2025), +1,75% (2026 à 2030) Source : XXXXX	Identique dans tous les scénarios.	Mise à jour des hypothèses	
Taux d'intérêt	OAT 10 ans : +3,0% (2024-2030), EUR 12 mois : 3,5% (2024), 3,2% (2025), 2,5% (2026-2030)	Identique dans tous les scénarios.	Mise à jour des hypothèses	
<b>DÉPENSES D'INVESTISSEMENT</b>				
Dépenses d'équipement - en valeur	Les dépenses d'équipement sont calées sur le cycle électoral municipal.	Les dépenses d'équipement sont calées sur le cycle électoral municipal.		Calculées d'après les hypothèses LPPF.
Dépenses d'investissement "climat" - en valeur	Prise en compte des investissements climat de l'année 2023 qui restent stables en volume sur la période et n'évoluent par la suite qu'en fonction des prix.	Dépenses intégrées dans les scénarios "Dettes", "État" et "Ressources propres". Dans scénarios de référence et "Redirection" aucune dépense "climat" supplémentaire, en dehors du niveau 2023.  9,5Md€ (2023), 14,2Md€ (2024), 15,9Md€ (2025), 9,5Md€ (2026), 17,6Md€ (2027), 20,1Md€ (2028), 21,3Md€ (2029), 22,9Md€ (2030)	> Approche modifiée pour le scénario "de référence" : évolution des dépenses d'investissement climat en fonction des prix. > Approche modifiée pour les autres scénarios, on part des investissements climat totaux (2023-2030) et non plus du "gap" d'investissements. > Périmètre modifié pour les dépenses d'investissement climat, prise en compte de l'ensemble des investissements des AOM.	Intégrées implicitement dans la trajectoire d'évolution des investissements découlant des hypothèses LPPF.
Subventions inter-collectivités	Pour les départements baisse de 10% du taux de subventionnement du bloc communal à partir de 2027.	Scénario "Ressources propres" : dès 2024 baisse de moitié du taux de subventionnement des départements au bloc communal et d'un tiers des régions au bloc communal par rapport au scénario de référence. Inchangé dans les autres scénarios.	Étude 2023 : taux de subventionnement des départements au bloc communal qui ne baissait que dans le scénario "Ressources propres".	Hypothèses identiques au scénario de référence.

@I4CE /La Banque Postale

TABLEAU 8 : HYPOTHÈSES DES SCÉNARIOS DE FINANCEMENT (SUITE)

PARAMÈTRE	HYPOTHÈSES SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE (SANS INVESTISSEMENTS CLIMAT SUPPLÉMENTAIRES)	HYPOTHÈSES AUTRES SCÉNARIOS (INTÉGRATION DES INVESTISSEMENTS CLIMAT NÉCESSAIRES)	ÉVOLUTIONS PAR RAPPORT À L'ÉDITION PRÉCÉDENTE	SCÉNARIO "LPPF"
<b>DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT</b>				
Dépenses de personnel	> Intégration des effets des revalorisations de points d'indice et autres mesures pour les plus bas salaires (2022, 2023 et 2024) > Intégration de l'effet hausse des cotisations CNRACL (2024) > Intégration mesures prévoyance et santé (2025-2026) > Effectifs FPT en hausse chaque année (+0,5%)	Identique dans tous les scénarios.		Hypothèse de la LPPF d'une évolution des dépenses de fonctionnement de 0,5 point en dessous de l'inflation hors tabac (sauf dépenses d'action sociale identiques au scénario de référence).
Charges à caractère général	Fluctuation en fonction de l'IPC, des économies d'énergie et de l'évolution des investissements (intégration d'un coefficient de récurrence)	Fluctuation en fonction de l'IPC, des économies d'énergie et de l'évolution des investissements (intégration d'un coefficient de récurrence)		
<b>CADRAGE MACROÉCONOMIQUE</b>				
Prestations sociales (APA, RSA, PCH, ASE)	+4,7% (2024), +3,1% (2025), +2,8% (2026), +1,5% (2027), +1,4% (2028), +1,9% (2029-2030)	Identique dans tous les scénarios.		Hypothèse de la LPPF d'une évolution des dépenses de fonctionnement de 0,5 point en dessous de l'inflation hors tabac (sauf dépenses d'action sociale identiques au scénario de référence).
Dépenses énergétiques	Pas d'intégration d'économies d'énergie	Intégration d'économies d'énergie qui se traduit par une baisse des dépenses (en volume) entre 2019 et 2030 : - 40% sur les dépenses liées aux bâtiments publics, -30% sur les carburants, - 50% sur l'éclairage public		
Charges financières	En fonction de l'évolution des emprunts et des hypothèses taux d'intérêt	En fonction de l'évolution des emprunts et des hypothèses taux d'intérêt		
<b>HYPOTHÈSES FISCALES ET TARIFAIRES</b>				
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	Selon l'évolution du PIB (en valeur)	Identique dans tous les scénarios.	Mise à jour des hypothèses d'évolution du PIB valeur	Hypothèses identiques au scénario de référence.
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	-15% (2024), +2,3% (2025), +5,0% (2026-2030)	Identique dans tous les scénarios.	Étude 2023 : stabilité en 2024 puis IPC pour la suite de la période	
Bases fiscales (TF, THRS, TEOM, CFE)	> Évolution physique selon les constats des années passées. > Revalorisations selon IPC n-1 sauf CFE et TFPB selon qui sont revalorisées les estimations d'évolutions des bases professionnelles.	Identique dans tous les scénarios.		

@I4CE /La Banque Postale

TABLEAU 8 : HYPOTHÈSES DES SCÉNARIOS DE FINANCEMENT (SUITE)

PARAMÈTRE	HYPOTHÈSES SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE (SANS INVESTISSEMENTS CLIMAT SUPPLÉMENTAIRES)	HYPOTHÈSES AUTRES SCÉNARIOS (INTÉGRATION DES INVESTISSEMENTS CLIMAT NÉCESSAIRES)	ÉVOLUTIONS PAR RAPPORT À L'ÉDITION PRÉCÉDENTE	SCÉNARIO "LPFP"
Taux d'imposition	Effet cycle électoral	<b>Scénario "Ressources propres"</b> : application de l'évolution annuelle moyenne du taux de TFPB chaque année. Ajout supplémentaire de 5 points de taux en 2027 (effet nouveau mandat). Évolution THRS = TFPB. Évolution proportionnelle du taux de CFE avec un an de décalage.		Hypothèses identiques au scénario de référence.
Produits des services et du domaine (tarification)	Selon IPC et évolution démographique	<b>Scénario "Ressources propres"</b> : augmentation de + 5 points en 2027 du produit de la tarification des services (nouveau mandat), en plus de l'évolution tendancielle, à l'exception des tarifs sur l'eau.		
<b>DOTATIONS ET SUBVENTIONS (INVESTISSEMENT ET FONCTIONNEMENT)</b>				
Dotations de fonctionnement	Stables en valeur, sauf compensation de la division par 2 de la valeur locative des bases industrielles.	<b>Scénario "État"</b> : DGF indexée sur l'inflation		Hypothèses identiques au scénario de référence.
Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) à caractère général	Selon dépenses d'investissement en n-2, n-1 et n	Selon dépenses d'investissement en n-2, n-1 et n		
Fonds vert	<b>2 Md€ en autorisations d'engagement (AE)</b> chaque année jusqu'en 2027 avec des crédits de paiement moyens étalés sur 4 ans	<b>Scénario "État"</b> : fonds vert pérennisé jusqu'en 2030 => ouverture de 2,0 Md€ de dotations d'investissement chaque année (AE), dont les crédits de paiement moyens sont étalés sur 4 ans	<b>Étude 2023</b> : le fonds vert n'était pas prolongé après 2024 (2,5Md€ d'autorisations d'engagement), à part dans le scénario État.	
<b>AUTRES</b>				
Fonds de roulement (FR)	<b>Variation en fonction du résultat de l'exercice</b> (prélèvement si besoin de financement, abondement si excédent de financement). Le fonds de roulement varie ainsi tantôt à la hausse, tantôt à la baisse dans la limite d'un seuil de trésorerie (en jours de dépenses) défini pour chaque échelon de collectivité : 9 jours pour régions, 15 jours pour départements, 89 jours pour le bloc communal.	<b>Identique dans tous les scénarios</b> : au niveau constaté dans le scénario de référence (autrement dit, le résultat de l'exercice dans chacun des scénarios alternatifs n'influe pas sur le niveau du FR, qui reste fixé à celui du scénario de référence).	<b>Étude 2023</b> : prélèvement sur le FR uniquement dans le scénario "Ressources propres", à hauteur de 2,3 Md€/an.	Variation du fonds de roulement nulle

©I4CE / La Banque Postale

**I4CE**

INSTITUTE FOR  
CLIMATE  
ECONOMICS

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

**[www.i4ce.org](http://www.i4ce.org)**

**INSTITUTE FOR CLIMATE ECONOMICS**  
30 rue de Fleurus - 75006 Paris

**[www.i4ce.org](http://www.i4ce.org)**  
Contact : [contact@i4ce.org](mailto:contact@i4ce.org)

Suivez-nous sur

