

Paris,  
Novembre 2022

# Climat : comment les collectivités territoriales financent leurs investissements

Auteurs : François **Thomazeau** | Marion **Fetet**

# SOMMAIRE

<b>MESSAGES CLEFS</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>1. LE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT LOCAL REPOSE SUR TROIS PILIERS : L'AUTOFINANCEMENT, LES SUBVENTIONS ET DOTATIONS REÇUES DE LA PART DE TIERS, ET LE RECOURS À L'EMPRUNT</b>	<b>6</b>
<b>2. ZOOM SUR LES SUBVENTIONS ET DOTATIONS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS AU SERVICE DES INVESTISSEMENTS CLIMAT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b>	<b>9</b>
1. Des dotations à l'investissement local qui sont majoritairement non dédiées au climat	10
2. Les dotations à l'investissement local dédiées au climat sont en hausse	12
<b>3. LE CLIMAT D'INCERTITUDE QUI CARACTÉRISE LA CONJONCTURE DES FINANCES LOCALES EST SUSCEPTIBLE DE COMPROMETTRE L'ACCÉLÉRATION DE LEURS ACTIONS EN DIRECTION DU CLIMAT</b>	<b>15</b>
1. La capacité d'autofinancement : un sujet de préoccupation majeur dans un contexte incertain	16
2. Des financements de l'État dédiés au climat en forte hausse grâce à des dispositifs dont la pérennité n'est pas garantie	17
3. La trajectoire des finances publiques semble contradictoire avec un recours accru à l'emprunt	17
4. Parmi les éléments d'incertitude : la capacité des collectivités à porter la transition en matière de ressources humaines et d'ingénierie	18
<b>CONCLUSION</b>	<b>20</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>21</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>22</b>
Annexe 1. Périmètre de l'étude	22
Annexe 2. Tableaux des dotations et subventions de l'État et de ses opérateurs dédiés au climat	24

Les investissements dédiés au climat réalisés par les collectivités territoriales doivent plus que doubler pour atteindre la neutralité carbone. Le contexte actuel des finances locales est marqué par d'importantes incertitudes qui pourraient compromettre l'atteinte de cet objectif.

# MESSAGES CLEFS

Selon les travaux d'I4CE, les collectivités territoriales doivent, pour remplir les engagements européens et internationaux de la France en matière de neutralité carbone, **plus que doubler leurs investissements annuels en direction du climat** (12 Mds€ annuels contre 5,5 Mds€ actuellement), pour atteindre environ 20 % du total de leurs dépenses d'investissement actuelles.

La présente étude a pour objectif de **décrypter les modalités de financement des investissements des collectivités territoriales**, tous secteurs confondus, et de **mettre en avant la façon dont le contexte macroéconomique actuel est susceptible de percuter la nécessité d'une accélération de ceux dédiés au climat**.

## Le premier levier de financement de l'investissement des collectivités territoriales est leur capacité d'autofinancement

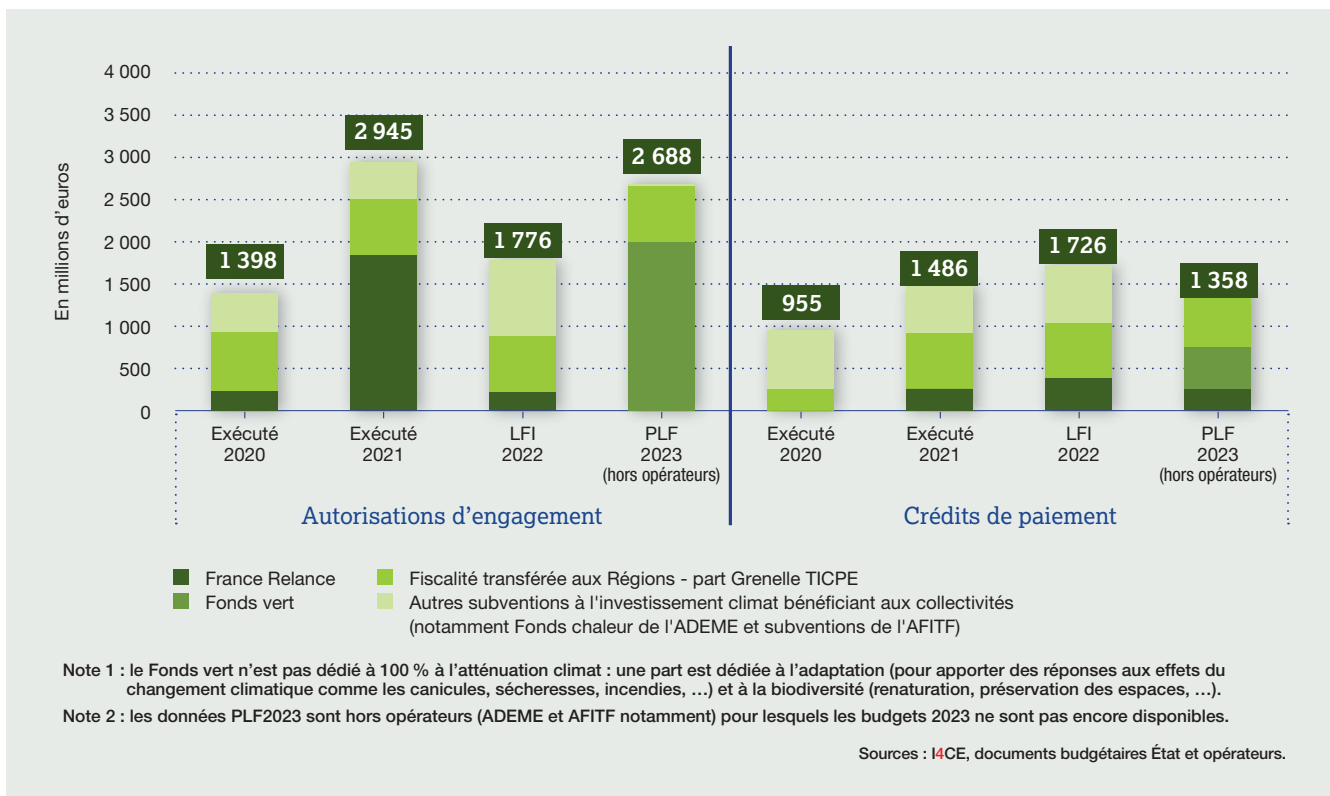
**Le premier des leviers de financement de l'investissement des collectivités territoriales est leur capacité d'autofinancement** par l'excédent qu'elles dégagent entre leurs recettes de fonctionnement (fiscalité, dotations et produits des services) et leurs dépenses de fonctionnement (masse salariale, dépenses de fonctionnement courant, subventions, prestations diverses et intérêts de la dette). Sur les 67 Mds€ de dépenses d'investissement réalisées en 2021, 39 Mds€, soit 59 % du total ont été ainsi autofinancées.

**Les dotations et subventions reçues par les collectivités de la part de tiers (État et ses opérateurs, Europe, autres collectivités) constituent le second levier de financement**, dont la part est stable dans le temps (25 Mds€, soit 37 % des dépenses d'investissement en 2021). Les subventions et

dotations de l'État et de ses opérateurs qui sont directement dédiées aux actions climat des collectivités ont été quantifiées par I4CE dans la présente publication : **d'un montant total de 2,7 Mds€ en autorisations d'engagement en 2023, elles sont en forte hausse sous l'effet, notamment, de la création du «Fonds vert»** (qui inclut des dépenses pour d'autres enjeux environnementaux néanmoins).

**L'endettement constitue le dernier levier de financement du programme d'investissement** des collectivités. Le flux net d'emprunt du secteur local (emprunts nouveaux – remboursements effectués) a représenté au total 3 Mds€ en 2021, soit 4 % des dépenses d'investissement, après un pic à 8 % en 2020 du fait de la crise sanitaire.

### SUBVENTIONS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS SPÉCIFIQUEMENT DÉDIÉES À L'INVESTISSEMENT CLIMAT DES COLLECTIVITÉS



## L'accélération des dépenses en direction du climat est menacée par le haut niveau d'incertitude qui caractérise aujourd'hui tous les leviers de financement de l'investissement public local

La capacité d'autofinancement des collectivités dans les années à venir sera en effet affectée par **une croissance des dépenses de fonctionnement qui pourrait être plus rapide que celles de leurs recettes, sous l'effet notamment de la crise énergétique, de l'inflation, des pressions sur la masse salariale et de la remontée des taux d'intérêt**. Dans le même temps, les dotations de l'État, en fonctionnement comme en investissement, sont annoncées stables en valeur. Dans ce contexte, le risque majeur est celui d'une anticipation par les collectivités d'une contraction de leur épargne qui les conduirait à prendre, dès aujourd'hui, des décisions prudentes dans la programmation de leurs investissements, y compris pour ceux dédiés au climat.

Bien qu'en hausse, les subventions et dotations de l'État (et de ses opérateurs) directement dédiées aux actions climat des collectivités ne constituent qu'une faible part des sources de financement de leurs investissements. Dès lors, le «Fonds vert», s'il envoie un signal positif aux porteurs de projet, ne peut constituer une réponse à la hauteur de l'enjeu d'accélération des actions climat des collectivités. **Le caractère pérenne des financements directement dédiés à la transition écologique au sein du Fonds vert n'est par ailleurs pas garanti.**

L'augmentation du recours à l'emprunt dans les collectivités constitue un autre levier possible de financement pour accélérer les investissements climat, d'autant que les établissements bancaires développent leur offre spécifiquement dédiée à la transition écologique. Néanmoins, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, encore en discussion au Parlement, prévoit dans sa version initiale **une trajectoire de désendettement des collectivités qui est contradictoire avec une mobilisation accrue de l'emprunt, sans que des leviers précis aient été mis en avant pour la mettre en œuvre.**

Enfin, **le plafonnement des dépenses de fonctionnement pourrait compromettre la capacité des collectivités à conduire les recrutements nécessaires pour mettre en œuvre la transition et accompagner un programme d'investissement ambitieux**. Le besoin d'ingénierie pour mettre en œuvre ces actions est de son côté évalué par l'ICE à 1,5 Md€ annuel, soit 2 % de la masse salariale totale des collectivités.

Dès lors, dans le cadre de la planification écologique souhaitée par le gouvernement, les chantiers de «France Nation Verte» et de l'«agenda territorial» devraient avoir parmi leurs objectifs celui d'élaborer un cadre financier susceptible d'accompagner et orienter dans la durée cette accélération des investissements indispensable pour l'atteinte de la neutralité carbone à l'échelle nationale.

# INTRODUCTION

Le débat budgétaire pour 2023 est un moment de discussions intenses concernant la réalité de la situation financière des collectivités locales.

D'une part, la reprise économique a permis à ces dernières de restaurer leurs marges de manœuvre, tout en augmentant à nouveau leurs dépenses d'investissement qui sont revenues aux niveaux de 2019, avant la crise du COVID. D'autre part, la crise de l'énergie, une inflation élevée, la hausse des taux d'intérêt ainsi que les nouvelles règles d'encadrement des dépenses des collectivités territoriales contribuent à faire naître un contexte très incertain pour les finances locales.

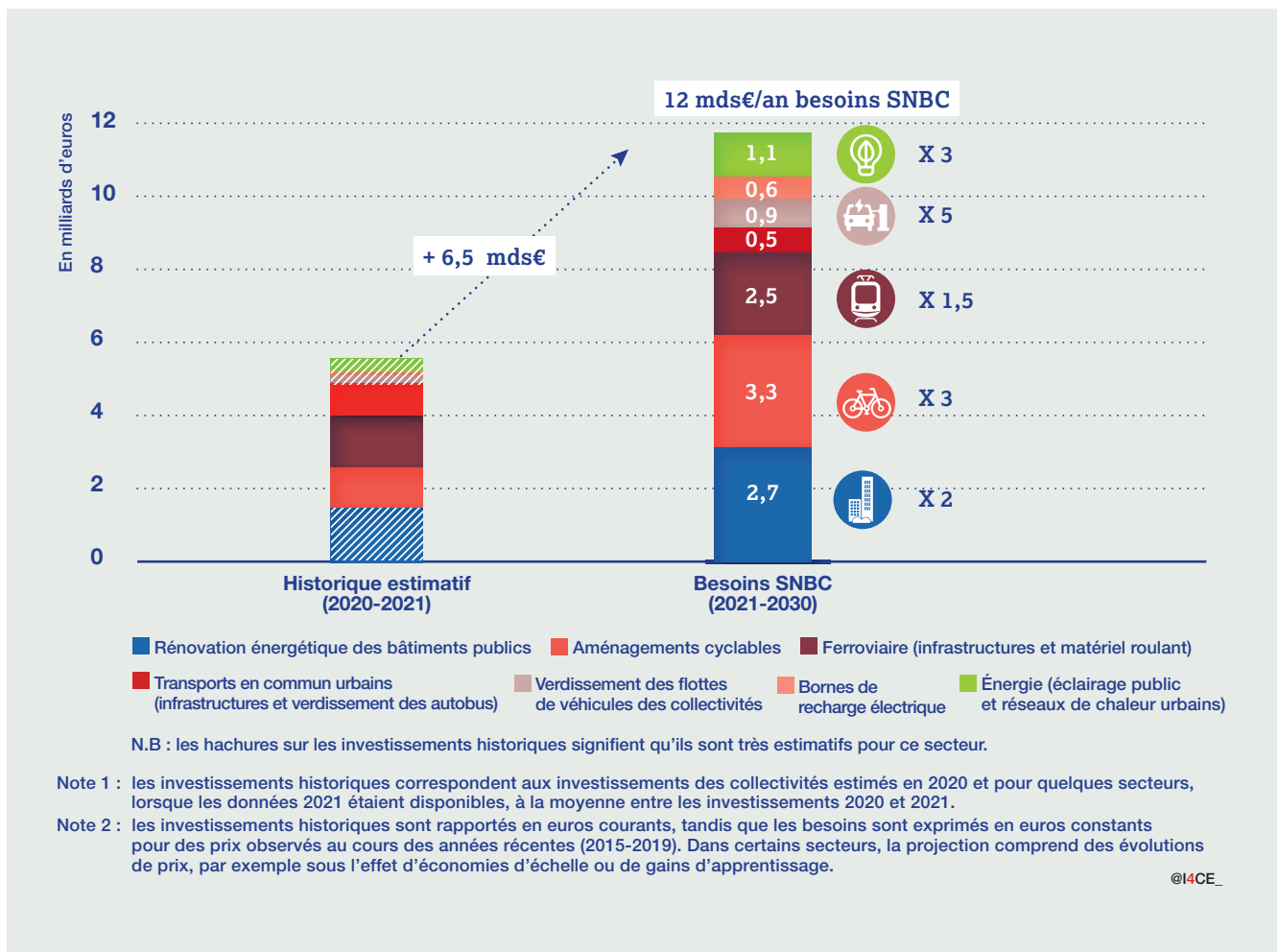
**Du fait de leur patrimoine et de leurs compétences, notamment en matière de transport ou d'énergie, les collectivités vont devoir rapidement accélérer leurs actions pour le climat et donc augmenter leurs**

## dépenses d'investissement et d'ingénierie associées.

La France s'est engagée via l'Accord de Paris sur le climat et auprès de l'Union Européenne (UE) à atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 afin de contenir l'évolution du réchauffement climatique. Les modalités de mise en œuvre de cet objectif au niveau national, secteur par secteur, sont retranscrites dans la stratégie nationale bas carbone (SNBC), en cours de révision.

I4CE a estimé à 12 Mds€ par an minimum (jusqu'à 2030) le montant des investissements qui devront être réalisés par les collectivités territoriales pour permettre l'atteinte des objectifs de la SNBC<sup>1</sup>, soit presque 20 % du montant total de leurs investissements actuels. Le montant des investissements dédiés à l'atténuation du changement climatique doit plus que doubler par rapport à ce qui a été constaté en 2020 et 2021 (5,5 Mds€ par an).

**FIGURE 1 : INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES POUR LE CLIMAT : HISTORIQUE ET BESOINS SNBC (PAR AN POUR LA PERIODE 2021-2030)**



A ces besoins d'investissement s'ajoute la nécessité de renforcer l'ingénierie dédiée à la lutte contre le changement climatique, notamment pour porter les investissements climat. I4CE évalue dans la même étude à 1,5 Md€ par an, le montant des moyens humains à dédier aux actions climat au sein des collectivités territoriales. Des recrutements devront donc être opérés, et des agents actuellement en fonction formés sur ces compétences, dans une proportion qui n'a pu être évaluée car la situation actuelle n'est pas connue.

A ces montants s'ajouteront enfin ceux qui doivent être consacrés à la nécessité de mieux anticiper les effets déjà inévitables du changement climatique (vagues de chaleurs plus longues, variabilité climatique accrue, sécheresses plus fréquentes, diminution de l'enneigement, élévation du niveau de la mer, etc.), et de mettre en œuvre des mesures appropriées pour prévenir et minimiser les dommages qu'ils pourraient causer.

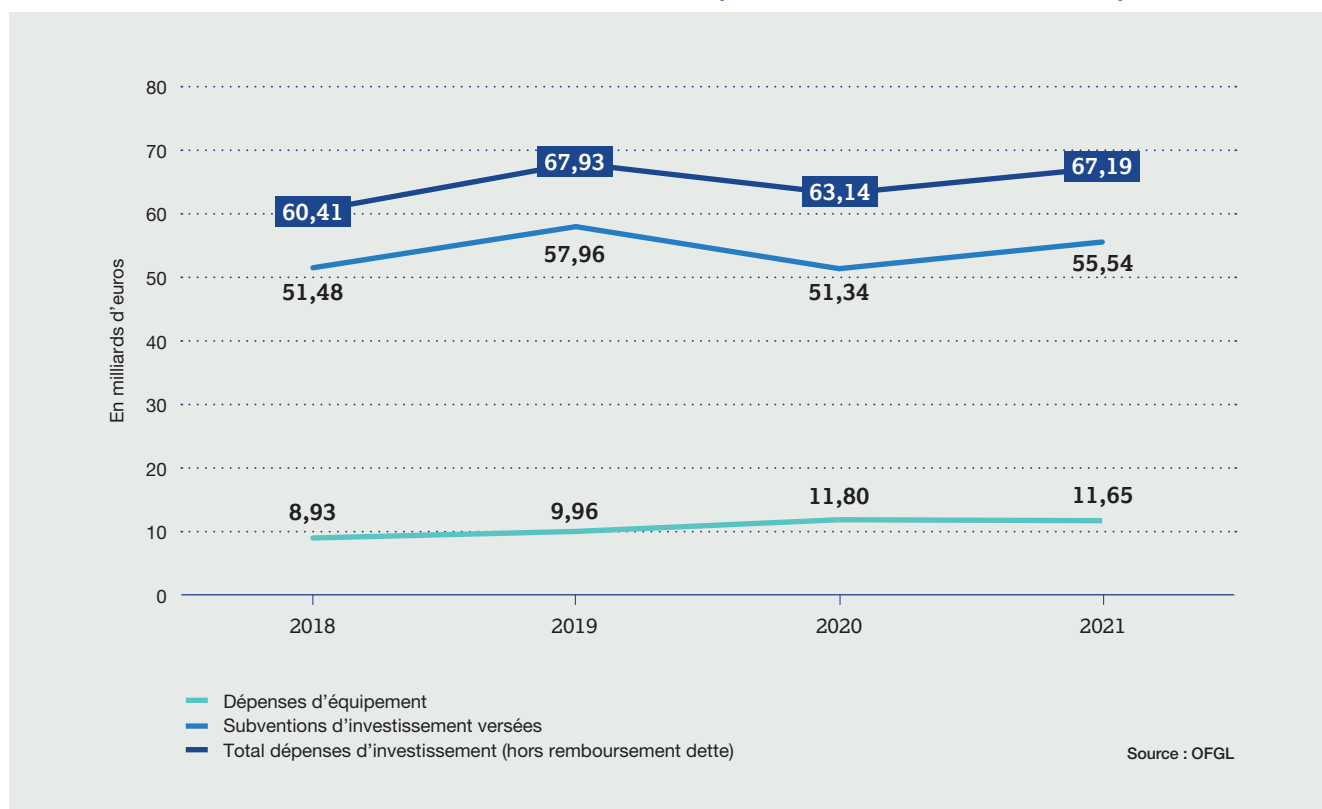
Le présent rapport cherche à éclairer les débats en cours sur la structure de financement de l'action des collectivités en direction du climat :

- en rappelant la façon dont les collectivités financent aujourd'hui leurs investissements toutes actions confondues ;
- en précisant le détail des aides directes de l'État et ses opérateurs aux actions du secteur public local en direction du climat ;
- en faisant la synthèse des incertitudes qui entourent les finances locales, susceptibles de compromettre la nécessaire montée en puissance de leurs actions en direction du climat.

# 1. LE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT LOCAL REPOSE SUR TROIS PILIERS : L'AUTOFINANCEMENT, LES SUBVENTIONS ET DOTATIONS REÇUES DE LA PART DE TIERS, ET LE RECOURS À L'EMPRUNT

Les dépenses d'investissement totales des collectivités, hors remboursement du capital des emprunts souscrits<sup>A</sup>, se sont élevées à 67 Mds€ en 2021 selon les données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL<sup>2</sup>) (cf. Figure 2).

FIGURE 2 : DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS (HORS REMBOURSEMENT DE DETTE)



Les investissements totaux des collectivités ont augmenté entre 2018 et 2021 de +7 Mds€, avec une chute importante en 2020 du fait des conséquences de la crise sanitaire.

Les trois leviers de financement des dépenses d'investissement d'une collectivité locale, hors remboursement des emprunts souscrits, sont, par ordre décroissant d'importance :

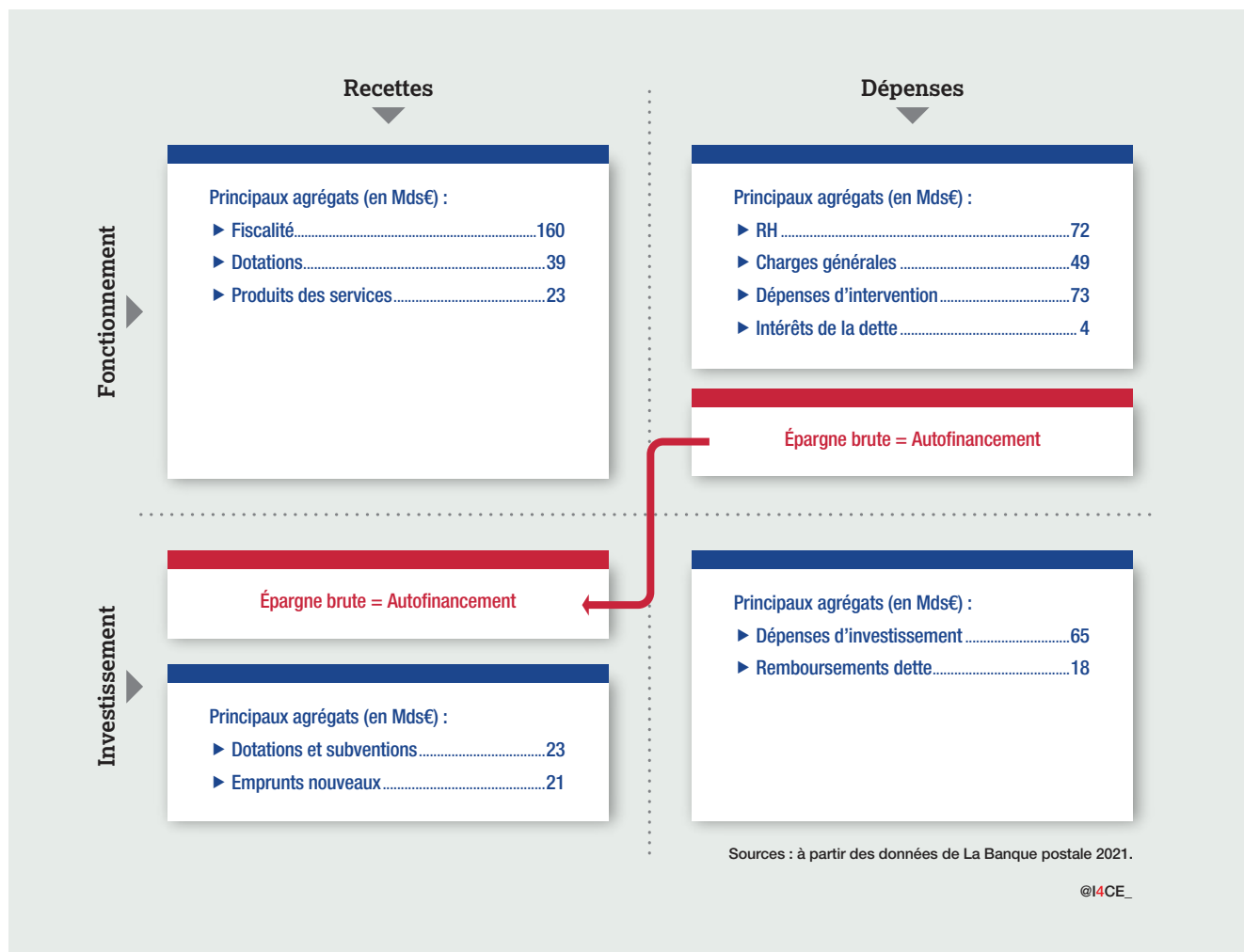
- **L'autofinancement, appelé également "épargne"**, qui correspond à la part des investissements que la collectivité peut financer grâce aux excédents de sa *section de fonctionnement* (cf. Figure 3). Dit autrement, il s'agit de l'excédent dégagé grâce à la fiscalité, aux tarifs payés

par les usagers et aux principales dotations d'État, une fois qu'elle a payé ses charges de fonctionnement. Ces dernières sont composées de sa masse salariale (rémunération des agents de la collectivité), de ses dépenses d'administration générale, des aides et dispositifs financiers qui relèvent de ses compétences, des subventions de fonctionnement versées à des tiers (secteur associatif notamment) et des charges d'intérêts des emprunts souscrits. L'autofinancement représente entre la moitié et deux tiers du financement de l'investissement public local, 59 % en 2021.

A Dans tout le document les « dépenses d'investissement » seront entendues hors remboursement des emprunts souscrits par le passé. Elles intègrent donc les dépenses d'équipement directement payées par les collectivités, les subventions d'investissement versées à des tiers et les autres dépenses d'investissement contenues dans les données de l'OFGL.



FIGURE 3 : STRUCTURE D'UN BUDGET LOCAL ET PRINCIPAUX AGRÉGATS BUDGÉTAIRES (2021)



**Les subventions et dotations reçues de la part de tiers** : des financements extérieurs peuvent venir soutenir directement le financement d'une collectivité, en particulier :

- les subventions d'investissement versées par des tiers, par exemple une autre collectivité ou l'État ;
- des dotations d'équipement comme la dotation politique de la ville (DPV), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), ou les dotations de soutien à l'investissement des départements et des communes (DSIL/DSID) ;
- le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) qui vient compenser la TVA acquittée par les collectivités sur leurs investissements des années antérieures, et dont les montants sont donc directement indexés sur les dépenses passées de la collectivité.

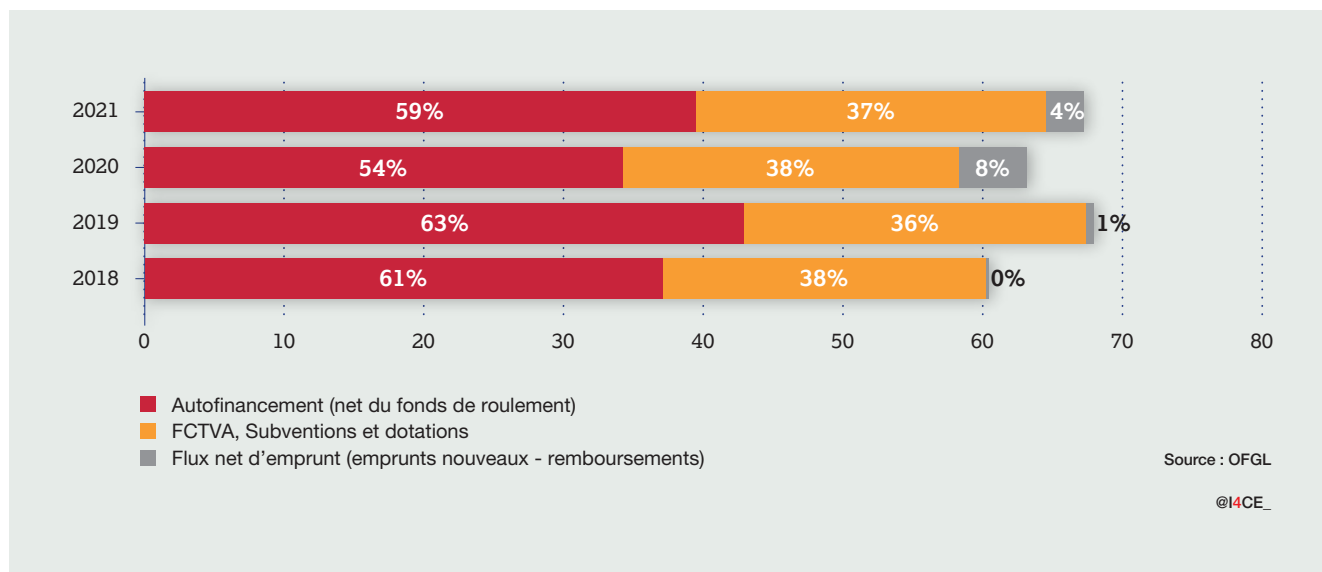
La part des investissements financés par ces subventions et dotations est stable dans le temps, de l'ordre d'un peu plus d'un tiers du financement des investissements des collectivités (25 Mds€ en 2021, soit 37 % des dépenses d'investissement hors emprunt).

**L'emprunt** : le dernier – et plus petit – levier de financement de l'investissement concerne les emprunts qu'une collectivité peut souscrire pour financer ses dépenses d'investissement. La part des investissements financée par un flux net d'emprunt positif<sup>B</sup> est variable d'une année à l'autre : quasi nulle en 2018 ou 2019, elle s'est élevée à 5 Mds€ en 2020 (8 % des dépenses) et 3 Mds€<sup>C</sup> en 2021 (4 %). La faiblesse relative de ce levier est liée au fait que les collectivités sont fortement encadrées par des règles contraignantes en matière d'équilibre budgétaire, qui visent précisément à empêcher les collectivités de se trouver dans des situations de surendettement.

B Emprunts souscrits sur l'exercice – emprunts remboursés sur l'exercice.

C 21 Mds€ de nouveaux emprunts – 18 Mds€ d'emprunts remboursés sur l'exercice.

FIGURE 4 : STRUCTURE DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES



Une accélération du volume des investissements climat dans les collectivités territoriales dépendra donc de la manière dont elles pourront – ou non – mobiliser ces trois leviers de financement, sauf à considérer que la totalité de l'effort pourra être assumé via une réorientation rapide des choix actuellement opérés par les collectivités. Les incertitudes liées à la situation actuelle seront analysées dans la troisième partie du rapport, après une deuxième partie qui détaille les dotations et subventions de l'État spécifiquement dédiées aux actions climat des collectivités.

## 2. ZOOM SUR LES SUBVENTIONS ET DOTATIONS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS AU SERVICE DES INVESTISSEMENTS CLIMAT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

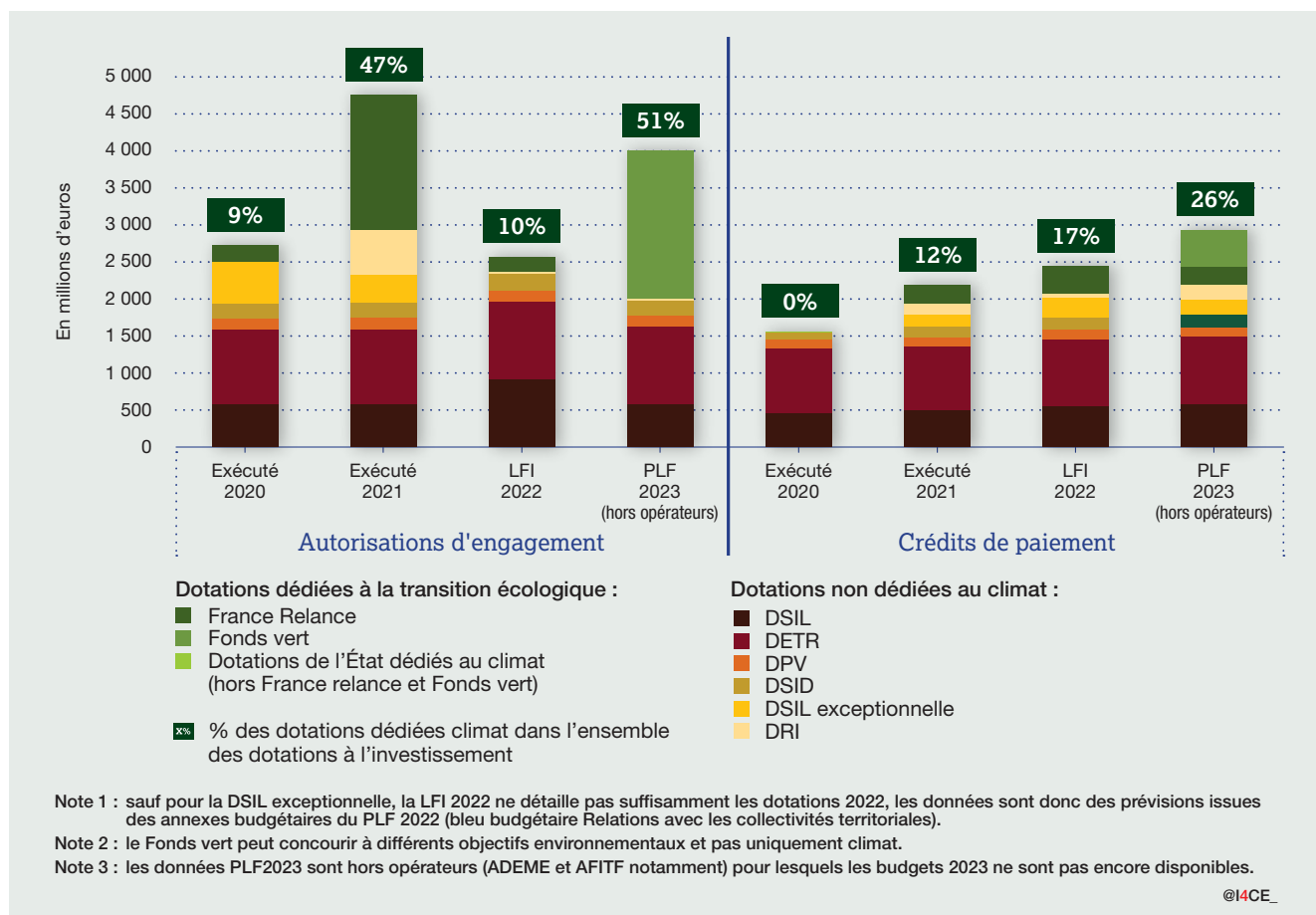
Les subventions et dotations reçues par les collectivités représentent 37 % des moyens dédiés au financement des dépenses d'investissement locale en 2021 (cf. Figure 4). Elles peuvent, en fonction de la façon dont elles sont orientées, influencer leurs choix d'investissement. Ces crédits peuvent émaner de l'État, principalement, mais aussi de ses opérateurs, de fonds européens ou encore d'autres collectivités territoriales.

**Les principales dotations de l'État pour l'investissement local ne sont pas directement dédiées au climat.** Même si l'octroi de ces dotations ne prend pas en compte de critères climat, les collectivités peuvent cependant utiliser ces dotations pour financer des investissements climat, sans obligation. Cette étude ne vise pas à analyser ex-post la part de ces dotations non fléchées ayant financé des investissements climat. Le FCTVA, qui représente les

montants les plus importants (6,7 Mds€ pour 2023), vient rembourser en année N+2 les collectivités qui paient la TVA sur leurs dépenses d'investissement. Son évolution s'inscrit donc dans la continuité de la dynamique des investissements des collectivités sans en influencer ni le volume, ni l'objet. Il ne sera pas pris en compte dans la suite de l'analyse.

**D'autres crédits sont directement dédiés aux actions climat des collectivités, quasi exclusivement liés au programme France Relance, ou au « Fonds Vert » inscrit dans le projet de loi de finances pour 2023.** La part de ces financements dans le total des dotations versées par l'État en soutien de l'investissement local augmente tendanciellement depuis 2018. Elle représente environ 25 % des crédits de paiement des dotations d'État dans le projet de loi de finances 2023.

**FIGURE 5 : LES DOTATIONS DE L'ÉTAT FLÉCHÉES TRANSITION ÉCOLOGIQUE DANS L'ENSEMBLE DES PRINCIPALES DOTATIONS À L'INVESTISSEMENT AUX COLLECTIVITÉS**



## AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT : QU'EST-CE QUE ÇA VEUT DIRE ?

Les **autorisations d'engagement** (AE) constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées, quitte à ce que la dépense s'exécute ensuite sur plusieurs années. C'est le cas notamment pour les investissements, dont la réalisation et le paiement vont se répartir sur les années N, N+1, N+2, etc...

Les **crédits de paiement** (CP) «la limite supérieure des dépenses pouvant être payées dans l'année» (tout en respectant l'enveloppe donnée par les AE). C'est ce qui est prévu de dépenser au cours de l'année N. Ce sont donc les crédits de paiements qui indiquent ce qui est investi/prévu d'investir au cours de l'année.

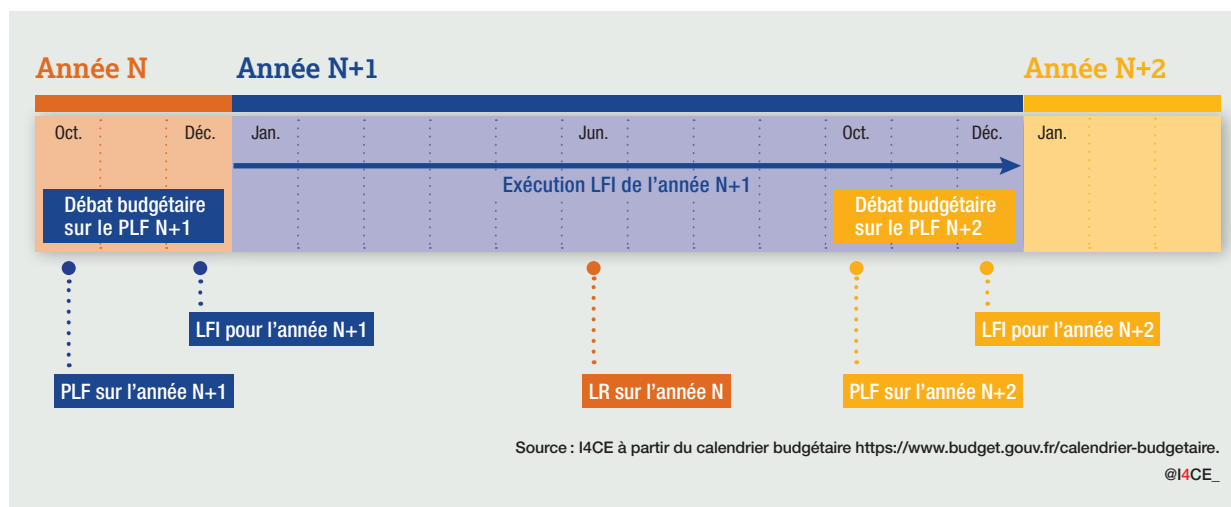
Source : <https://www.economie.gouv.fr/cedef/difference-autorisation-engagement-credit-paiement>

## « EXÉCUTÉ, LFI, PLF » : QU'EST-CE QUE ÇA VEUT DIRE ?

Le **projet de loi de finances** (PLF) est une proposition de budget faite par le gouvernement. Elle doit être votée par l'Assemblée Nationale et le Sénat à l'issue du processus budgétaire, les deux chambres disposent donc de la capacité d'amender le texte avant son adoption définitive.

La **loi de finances initiale** (LFI) est la loi autorisant, après le vote de l'Assemblée nationale et du Sénat et suite au débat budgétaire, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État à venir.

La **loi de règlement** (LR) arrête le montant exécuté des dépenses et des recettes de l'État et le résultat financier qui en découle. Elle est la loi constatant les résultats budgétaires et comptable de chaque année civile et approuvant les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances initiale éventuellement modifiée par sa ou ses lois de finances rectificatives. Celle de l'année N est votée en juin de l'année N+1.



## 1. Des dotations à l'investissement local qui sont majoritairement non dédiées au climat

Les dotations d'investissement versées par l'État ont progressé passant de 0,9 Md€ en 2014 à 2,1 Mds€ en 2021<sup>D</sup>. Cette évolution en faveur de l'investissement vient soutenir la capacité d'action des collectivités en investissement,

néanmoins elle est à mettre en regard avec une baisse forte de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur la même période : de 40,1 Mds€ en 2014, cette dernière est passée à 26,7 Mds€ en 2021.

D Hors FCTVA.

Les principaux dispositifs par ordre d'importance sont :

- **la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).** Elle subventionne l'équipement dans les domaines économique, social, environnemental, sportif et touristique pour les petites communes et/ou à faible potentiel financier par habitant, et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)<sup>E</sup> de moins de 50 000 habitants (soit environ 75 % des EPCI à fiscalité propre)<sup>3</sup> ;
- **la dotation de subvention à l'investissement local (DSIL)** qui soutient des projets d'investissements « structurants » et qui peuvent être rapidement engagés par les communes et EPCI. L'enveloppe annuelle de la DSIL s'élevait à 570 M€ en 2020 et 2021. Après une année exceptionnelle en 2022, l'enveloppe prévue de la DSIL pour 2023 est de 570 M€ ;
- **la DSIL exceptionnelle.** France Relance est venue compléter la DSIL « classique » avec une enveloppe de 950 M€ prévue sur 2020 et 2021. Cette part exceptionnelle visait à soutenir l'effort de relance des projets des communes et de leurs groupements dans 3 thématiques prioritaires (la transition écologique, la résilience sanitaire, la rénovation du patrimoine). En 2023, à l'instar de France Relance, aucun nouvel engagement n'est prévu ;
- **la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID).** Elle subventionne des projets

d'investissement dans les domaines jugés prioritaires au niveau local, par le biais d'appels à projets, par le préfet de région ;

- **la dotation de politique de la ville (DPV)** est gérée par le préfet qui sélectionne les projets éligibles présentés par les communes, c'est-à-dire défavorisées et présentant des dysfonctionnements urbains.

Ces dotations ne sont pas explicitement fléchées pour des investissements climat. Néanmoins, certaines d'entre elles précisent une priorité à donner aux investissements « *concourant à la transition écologique* » (notamment la rénovation thermique, les énergies renouvelables, la mobilité ou le recyclage des déchets). Ainsi, le PLF 2023 fixe comme objectif que 27,5 % des projets subventionnés concourent à la transition au titre des montants accordés par la DETR, la DSIL et la DSID<sup>4</sup>. Cet objectif a été abaissé puisqu'en 2021, la cible était de 35 %. La baisse est justifiée par la présence des mesures France Relance qui financent par ailleurs les projets concourant à la transition écologique, ne laissant pas suffisamment de projets à financer aux dotations « classiques »<sup>5</sup>. Par ailleurs, cet objectif ne comporte pas de caractère impératif : les dotations peuvent être utilisées pour financer des investissements climat dans des proportions supérieures ou inférieures à l'objectif affiché selon les projets qui remontent des collectivités, et en fonction des choix opérés par l'État au niveau déconcentré.

## EN DEHORS DES DOTATIONS ET SUBVENTIONS DE L'ÉTAT, LES FONDS EUROPÉENS D'INVESTISSEMENTS STRUCTURELS (FESI), ET EN PARTICULIER LE FEDER, PEUVENT ÊTRE UNE SOURCE DE FINANCEMENT CLIMAT POUR LES COLLECTIVITÉS

### ■ Les fonds européens

Les principaux fonds européens bénéficiant à la France sont le Fonds européen de développement économique régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Ces 4 fonds représentent les fonds européens d'investissements structurels (FESI).

### ■ Les FESI vont à des projets portés par différents acteurs

Les FESI pour la France s'élèvent à 27,5 Mds€ sur 2014-2020<sup>6</sup>, soit environ 4 Mds€/an, pour tous types d'acteurs (collectivités, entreprises, associations, ...). Pour 2021-2027, les FESI sont prévus à hauteur de 30,4 Mds€, soit 4 Mds€/an. La proportion des FESI bénéficiant aux collectivités n'est pas connue au global. Une étude a été menée sur la période 2014-2020 pour le FEDER : sur la période, 31 % des projets financés par le FEDER ont été portés par des collectivités<sup>7</sup>. Cette proportion varie d'un fonds à l'autre. Ainsi, un ordre de grandeur estimatif pour le FEDER (9 Mds€ pour la France tous acteurs confondus en 2021-2027)<sup>8</sup> est d'environ 400 M€/an attribués aux collectivités.

### ■ Les FESI ont des objectifs sur le climat et l'environnement

Des objectifs de financement de projets en faveur du climat ont été établis dans les nouvelles programmations 2021-2027. Par exemple, à l'échelle de la France, les projets en faveur d'une économie décarbonée doivent représenter 30 % des projets financés par le FEDER (en valeur)<sup>9</sup>. D'autres objectifs climat ou environnementaux existent sur les autres FESI. Ces objectifs sont la déclinaison du cadre budgétaire pluriannuel des dépenses de l'UE (budget 2021-2027 et plan de relance), qui fixe à ce qu'« au moins 30 % du montant total des dépenses à charge du budget de l'Union et des dépenses au titre de *Next Generation EU* à des mesures en faveur d'objectifs climatiques. Les dépenses de l'UE devraient concorder avec les objectifs de l'accord de Paris et le principe de « ne pas nuire » du pacte vert pour l'Europe. Ces objectifs ne sont pas contraignants.

Ainsi, en appliquant ces proportions au FEDER, il pourrait soutenir les actions climat des collectivités à hauteur de 120 M€/an<sup>F</sup>.

E Les EPCI sont, par exemple, les communautés de communes, les communautés urbaines ou d'agglomération. La plupart des métropoles sont également des EPCI.

F Source : calculs I4CE : 30 % de l'enveloppe totale du FEDER est allouée à des projets climat (a minima). 31 % des bénéficiaires de l'enveloppe 2014-2020 étaient des collectivités. On applique ces ratios à l'enveloppe 2021-2027.

## 2. Les dotations à l'investissement local dédiées au climat sont en hausse

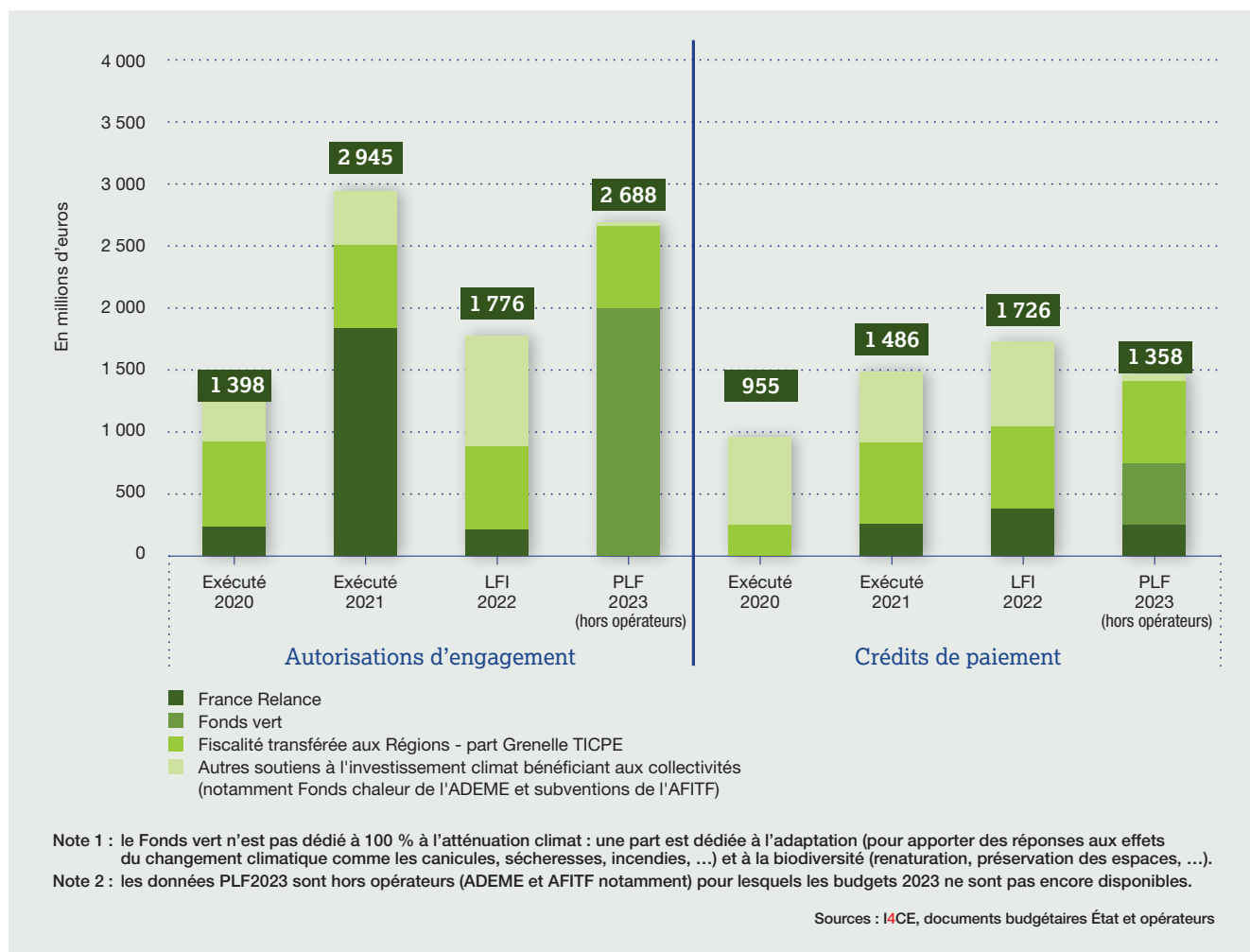
Parmi les subventions et dotations à l'investissement des collectivités, certains dispositifs sont directement fléchés vers les investissements climat. I4CE a recensé l'ensemble de ces dispositifs de l'État et de ses opérateurs dédiés aux actions climat dans les collectivités et donne dans cette étude une première estimation des montants associés (pour plus de détails sur la méthodologie de cette étude, voir annexe 1).

Ces derniers sont en forte progression depuis 2018. En effet, le soutien à l'investissement climat de l'État aux collectivités **a plus que doublé ces dernières années passant de 1,4 Md€ en 2020 à 2,7 Mds€ en 2023 à minima en termes d'autorisations d'engagement**<sup>a</sup>. Près de la moitié de ces financements sont portés par **France Relance** (34 % des AE en 2021) et par le « **Fonds vert** » (voir encadré ci-dessous) (58 % des AE en 2023). **Hors France Relance et Fonds vert,**

**le soutien de l'État et de ses opérateurs est plutôt de l'ordre de 1,5 à 2 Mds€ par an environ.** Ce soutien provient notamment de la faculté de majoration de TICPE transférée aux Régions, dite « part Grenelle », pour créer des infrastructures durables de mobilités<sup>H</sup>.

**Cette hausse est beaucoup plus modérée en crédits de paiements (CP) :** de 0,9 Md€ en 2020 à 1,36 Md€ en 2023 (cf. cf. Figure 7). Ce décalage entre autorisations d'engagement et crédits de paiement s'explique par la pluriannualité qui caractérise les opérations d'investissement : une opération engagée en 2021 peut être exécutée, et donc payée, en plusieurs années ensuite. Seule une ouverture d'AE confirmée dans la durée, année après année, viendra augmenter le volume de CP effectivement dépensés en soutien de l'action climat des collectivités.

**FIGURE 7 : SUBVENTIONS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS SPÉCIFIQUEMENT DÉDIÉES À L'INVESTISSEMENT CLIMAT DES COLLECTIVITÉS**



G Les autorisations d'engagement et crédit de paiement ouverts en 2023 ne prennent pas en compte les subventions dédiées au climat des opérateurs (ADEME et AFITF notamment) puisque leurs budgets ne sont pas connus.

H L'article 94 de la loi de finances pour 2010 a accordé aux conseils régionaux, la possibilité de majorer le taux de TICPE. Les recettes issues de cette majoration sont affectées au financement d'infrastructures de transport durable, ferroviaire ou fluvial, mentionnée aux articles 11 et 12 de la loi Grenelle, Légifrance, « LOI n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement », [En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000020950476>].<sup>10</sup>

Le détail de toutes les aides spécifiquement dédiées au climat versées par l'État et ses opérateurs figure dans le tableau ci-dessous.

**TABLEAU 1 : TABLEAU DES DISPOSITIFS DÉDIÉS AU CLIMAT DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS  
POUR L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS** (En millions d'euros)

Secteurs	Porteur d'aide	Nom de l'aide	AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT				CRÉDITS DE PAIEMENT			
			Exécuté 2020	Exécuté 2021	LFI 2022	PLF 2023	Exécuté 2020	Exécuté 2021	LFI 2022	PLF 2023
BÂTIMENT	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)	Démonstrateur de la ville Durable : habiter la France de demain	-	-	16	16	-	-	-	-
	État (Budget général)	France Relance - rénovation bâtiments - communal - équipements sportifs*	-	50	50	-	-	25	25	37
		France Relance - DSIL et DSID rénovation bâtiments - communal et départemental	-	944	-	-	-	91	159	148
ÉNERGIE	ADEME	Fonds Chaleur	45	46	48	(À venir)	26	6	32	(À venir)
	État (Budget général)	FACé - P794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées »	3	1	7	9	1	3	7	9
MOBILITÉS	ADEME	Programme air-mobilité-hydrogène	35	73	64	(À venir)	5	24	28	(À venir)
	Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)	Fonds Mobilités actives	71	168	158	(À venir)	4	30	50	(À venir)
		Matériel roulant trains d'équilibre du territoire (TET)	-	81	68	(À venir)	397	277	263	(À venir)
		Transports collectifs (contrats de plan État-Région et appel à projets transports collectifs en site propre)	551	913	696	(À venir)	272	372	505	(À venir)
	État (Budget général)	Fiscalité transférée - Part Grenelle TICPE	693	670	670	664	251	660	657	664
TRANSVERSE	État (Budget général)	Fonds vert	-	-	-	2 000	-	-	-	500
<b>TOTAL</b>			<b>1 398</b>	<b>2 945</b>	<b>1 776</b>	<b>2 688</b> <b>+(À venir)</b>	<b>955</b>	<b>1 486</b>	<b>1 726</b>	<b>1 358</b> <b>+(À venir)</b>

\*Donnée prévisionnelles pour 2022.

Note 1 : les données PLF2023 sont hors opérateurs (ADEME et AFITF notamment) pour lesquels les budgets 2023 ne sont pas encore disponibles.

Note 2 : le périmètre des crédits de l'État aux collectivités retenus dans le cadre de cette analyse diffère de celui retenu dans le cadre du rapport I du gouvernement relatif à l'article 68 de la Loi énergie climat. Sont exclus du périmètre de cette analyse et inclus dans le rapport Article 68 : les prêts climat proposés par la Banque des Territoires (qui ne sont pas des dotations ou subventions), les financements des actions d'adaptation au changement climatique, les financements à l'ingénierie (présentés plus loin dans cette étude), ainsi que les crédits AFITF directement versés aux gestionnaires de réseau et ceux correspondant à la compensation du déficit d'exploitation des lignes TET.

@I4CE\_



## LE FONDS VERT

Fin août 2022, la Première Ministre, Elisabeth Borne, a annoncé, la création d'un « *fonds d'accélération pour la transition écologique dans les territoires* », également appelé « Fonds vert » doté initialement d'1,5 Md€. 500 M€ supplémentaires ont été ajoutés au cours du débat budgétaire pour lui faire atteindre 2 Mds€<sup>11</sup>. Il vient prendre la suite de certaines aides de France Relance, qui touche à sa fin, comme sur la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités. Les modalités d'utilisation précise du Fonds vert restent encore à préciser une fois le projet de loi de finances voté par le Parlement. D'après les documents budgétaires, le Fonds vert sera versé sous la forme de subventions qui pourront financer de l'investissement mais aussi de l'ingénierie. L'instruction du fonds sera mise en œuvre par les préfets de régions et départements.

Ce fonds permettra de financer des actions de transition écologique, et pas uniquement climat. Il financera des actions liées à :

- la performance environnementale (rénovation énergétique, valorisation énergétique des déchets, modernisation de l'éclairage public) ;
- l'adaptation (prévention des risques et lutte contre les îlots de chaleur urbains) ;
- l'amélioration du cadre de vie (mobilité, déploiement des zones à faibles émissions (ZFE), recyclage des friches, biodiversité).

Les enveloppes seront néanmoins fongibles entre elles, laissant aux préfets une latitude importante pour prioriser les versements selon les projets proposés et les priorités des collectivités du territoire concerné.

### Les limites du fonctionnement par appels à projets ou fonds

Les enveloppes portées par l'État et ses opérateurs sont souvent gérées sous la forme d'appels à projet auprès des collectivités qui viennent de cette façon boucler le plan de financement de leurs opérations. Le simple fait de monter les réponses à ces appels, sans avoir la certitude d'être retenus in fine, demande aux porteurs de projet des moyens de veille et d'ingénierie dédiés. De plus, les appels à projets nécessitent de produire du *reporting*. **Ces compétences et ces moyens humains peuvent manquer notamment dans les petites collectivités<sup>12</sup>. Le calendrier des appels à projets peut par ailleurs ne pas correspondre au cycle de vie des projets**, ce qui peut entraîner du financement de projets par effets d'aubaine (l'État vient financer des projets qui auraient été conduits sans son soutien) ou au contraire décourager des projets qui sortent des calendriers prévus par les financeurs pour des problèmes de concordance des calendriers.

L'annonce que les crédits du Fonds verts ne passeront pas par un processus d'appel à projets a donc été accueilli favorablement par les collectivités et les associations d'élu-es.



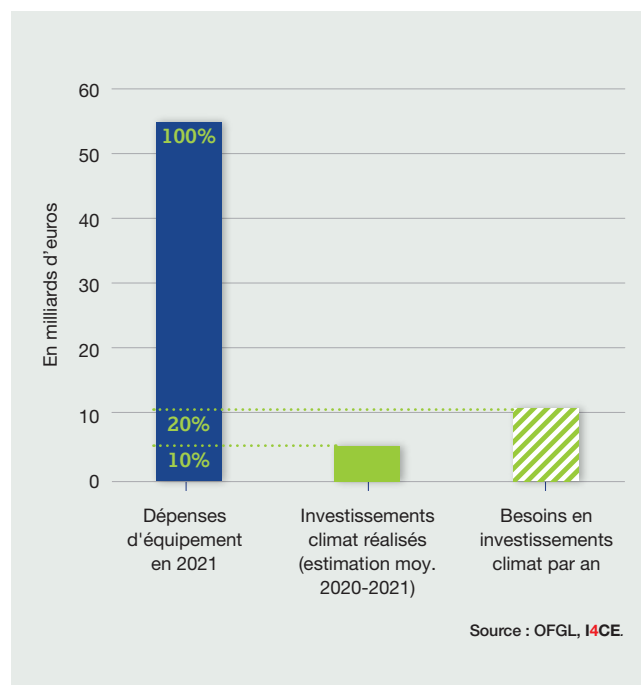
### 3. LE CLIMAT D'INCERTITUDE QUI CARACTÉRISE LA CONJONCTURE DES FINANCES LOCALES EST SUSCEPTIBLE DE COMPROMETTRE L'ACCÉLÉRATION DE LEURS ACTIONS EN DIRECTION DU CLIMAT

La conjoncture des finances locales à la fin de l'année 2022 est marquée par l'incertitude, qui résulte à la fois du contexte macro-économique, dont les conséquences se font sentir sur les budgets locaux (explosion de la facture énergétique, inflation, augmentation des taux d'intérêt, pressions à la hausse sur la masse salariale) et de la définition d'un nouveau cadre dans la relation financière État-collectivités pour le mandat qui commence, dont les modalités et les conséquences ne sont pas encore clairement connues.

Cette incertitude est de nature à compromettre l'accélération des investissements des collectivités en direction du climat. Face aux inconnues qui s'accumulent dans la construction des budgets ou des programmations pluriannuelles des investissements, le réflexe des collectivités pourrait être celui d'un mouvement de repli, malgré une situation financière rétablie. Or, l'accélération rapide et puissante de l'action des collectivités dans les domaines du transport, de l'énergie et de la rénovation des bâtiments publics et privés est essentielle pour permettre à la France d'atteindre ses objectifs en matière de neutralité carbone.

Une première façon de répondre à la question de savoir comment accélérer les investissements des collectivités dédiés au climat serait de considérer que ces dernières ont à la fois la capacité et la volonté, toutes choses égales par ailleurs de réorienter leurs choix dans cette direction. En 2021, les collectivités ont investi 67 Mds€ au total, dont 52 Mds€ de dépenses d'équipement. Selon les estimations d'I4CE, près de 5,5 Mds€ étaient directement dédiés à des actions contribuant à la neutralité carbone dans les secteurs des transports, de l'énergie et des bâtiments publics (cf. Figure 8). Ce débat pose la question délicate de savoir ce qui est moins prioritaire que le climat, terrain sur lequel le présent rapport ne s'aventurera pas.

FIGURE 8 : LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENTS CLIMAT DOIVENT DOUBLER POUR ATTEINDRE 20 % DES INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITÉS



Dès lors, sans chercher à évacuer ce sujet qui mérite un débat approfondi, la question essentielle est celle des conditions susceptibles de créer un contexte favorable pour une accélération rapide des investissements des collectivités dans le contexte actuel, en explorant notamment les trois leviers de financement évoqués dans la première partie (autofinancement, dotations et subventions reçues de la part de tiers et emprunt).

## 1. La capacité d'autofinancement : un sujet de préoccupation majeur dans un contexte incertain

**Fin 2022 la situation de l'épargne des collectivités prises dans leur ensemble est favorable.** Selon les données de La Banque Postale, dans sa note de conjoncture de septembre 2022<sup>13</sup>, la capacité d'autofinancement des collectivités a été restaurée pour s'établir à des niveaux proches de ceux qui précédaient la pandémie de COVID-19<sup>J</sup>.

**Néanmoins, les perspectives pour les finances locales sont assombries par le contexte macroéconomique incertain**, marqué notamment par :

- la forte augmentation des prix de l'énergie, en partie amortie par des décisions de l'État en cours de clarification ;
- l'inflation, dont les impacts touchent de façon différenciée les dépenses et les recettes<sup>K</sup> ;
- les pressions sur la masse salariale, consécutives notamment à la revalorisation du point d'indice (+3,5 % en 2022) et aux tensions existantes en matière de recrutement sur certains métiers et dans certains territoires ;
- le renchérissement du coût du crédit lié à la remontée des taux directeurs de la Banque centrale européenne.

Le débat budgétaire en cours – projet de loi de finances pour 2023 et projet de loi programmation des finances publiques pour la période 2023-2027<sup>14</sup> – a par ailleurs donné quelques précisions sur les intentions du gouvernement en matière de pilotage des finances locales et sur la façon dont il souhaitait impliquer les collectivités territoriales :

- des objectifs contraignants de maîtrise des dépenses des fonctionnement seraient à nouveau fixés : leur évolution annuelle ne devrait pas excéder un pourcentage d'évolution correspondant à l'inflation anticipée -0,5 % ;
- le principe de la stabilité des dotations d'État en valeur a été posé et inscrit en loi de programmation : elles ne seront pas indexées sur l'inflation ;
- la suppression de la contribution sur la valeur ajoutée (CVAE) des entreprises a été actée, qui s'étalera sur deux ans. Elle sera remplacée par l'affectation d'une fraction de TVA ;

**Les dynamiques respectives des recettes et des dépenses de fonctionnement en fonction de leur sensibilité à la hausse des prix est un point d'inquiétude important pour les mois et années à venir.** Côté dépenses, la hausse très forte des coûts d'un certain nombre de dépenses des collectivités (marchés énergétiques, denrées alimentaires) risque de se poursuivre. Dans le même temps, un certain nombre de recettes, notamment fiscales (taxes foncières, TVA affectée) suivent la dynamique de l'inflation de façon plus ou moins automatique. Néanmoins, la stabilité des dotations de l'État en valeur signifie concrètement leur baisse en euros constants, d'autant plus grande que l'inflation sera élevée. Il

pourra, par ailleurs, être difficile pour certaines collectivités de répercuter dans la tarification à l'usager les augmentations de dépenses constatées pour assurer le service public.

**Dans ce contexte, le risque majeur est celui d'une anticipation par les collectivités d'une contraction de leur épargne, et par voie de conséquence de les voir prendre des décisions prudentes en matière d'investissements dédiés au climat.** Au moment même où la transition vers la neutralité carbone nécessite au contraire un doublement de l'effort, et donc dans l'idéal une amélioration de la capacité d'autofinancement des collectivités, cette tension signifierait, pour atteindre l'objectif :

- soit une recherche d'économies substantielles en fonctionnement comme en investissement sur tous les autres secteurs d'activité des collectivités – mais rien ne garantit que les collectivités librement administrées choisissent la priorité climatique dans ce contexte ;
- soit la mobilisation supplémentaire du levier fiscal, principalement dans le bloc communal qui dispose encore d'un pouvoir de taux notamment sur la taxe foncière – à supposer là aussi que ce point soit politiquement acceptable pour les collectivités.

**En l'état actuel, le risque d'un déficit d'épargne – ou à tout le moins d'une épargne dont le niveau ne permettrait pas de financer l'accélération des investissements, représente l'incertitude principale concernant la construction du modèle économique de l'action climatique des collectivités.**

J Le niveau d'épargne prévu à fin 2022 s'établit à 43 Mds€, identique à celui constaté fin 2019 avant la crise sanitaire.

K Pour illustrer les effets de l'inflation : selon la Banque Postale, la moitié des 4 Mds€ de hausse de l'investissement des collectivités entre fin 2021 et fin 2022 s'explique non par des opérations nouvelles (effet volume), mais par l'inflation à périmètre égal (effet prix).

## 2. Des financements de l'État dédiés au climat en forte hausse grâce à des dispositifs dont la pérennité n'est pas garantie

Les subventions et dotations directement dédiées aux actions climat, sur lesquelles les annonces gouvernementales se sont concentrées cet automne au travers, notamment, du «Fonds vert», ne constituent qu'une faible part des sources de financement de l'investissement pour les collectivités.

L'accroissement de la conditionnalité écologique des fonds versés en investissement, également constaté au niveau des dotations, est un outil utile par le signal qu'elle envoie aux porteurs de projet. En diminuant le «reste à charge» de projets bénéfiques pour le climat, l'État met en place un système d'incitation qui sera d'autant plus efficace que les montants dédiés seront élevés.

Néanmoins, malgré l'augmentation forte constatée dernièrement sous l'effet notamment de France Relance, il n'est pas possible à ce jour de s'assurer de l'effet incitatif

de ces dispositifs et de l'additionnalité des projets financés par rapport à ce que les collectivités auraient financé par elles-mêmes.

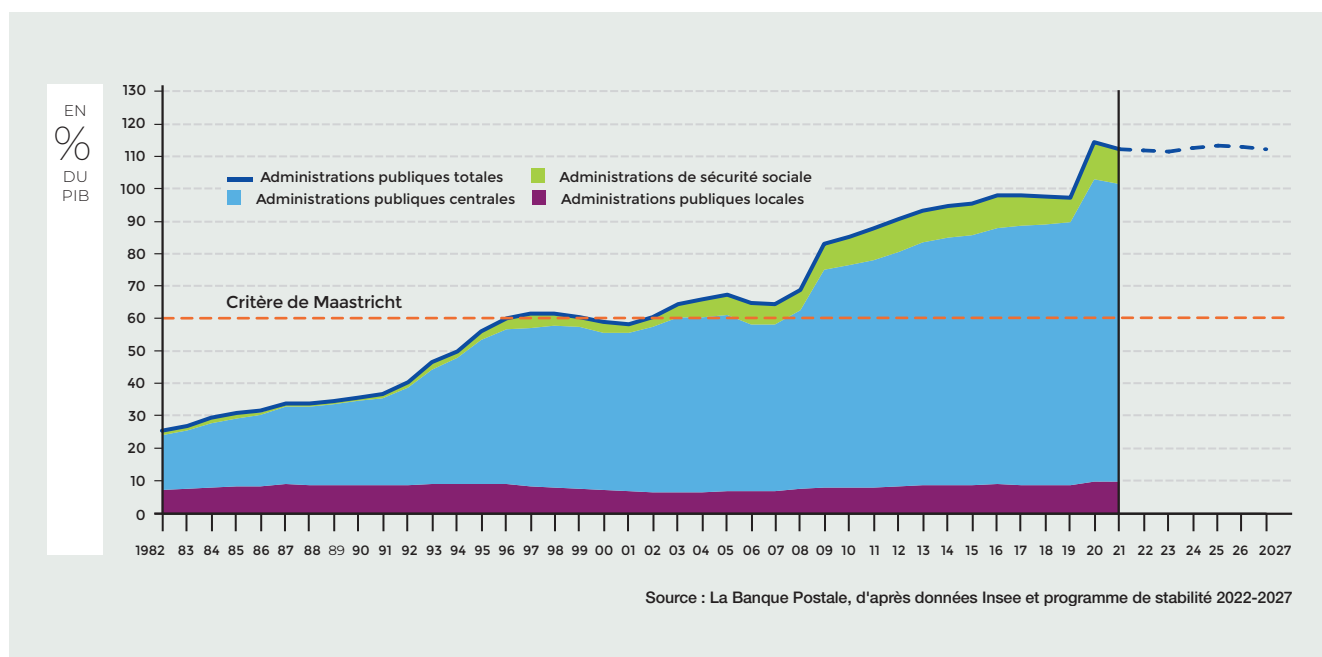
Enfin, la question de **la pérennité de cette modalité de financement n'est pas assurée**. Que va-t-il se passer après le «Fonds vert» mis en place en 2023 ? Les dispositifs de subventions et dotations fléchés climat sont rediscutés à chaque PLF et les collectivités manquent donc de visibilité sur les financements disponibles pour les années suivantes. Or, en matière d'investissement, les anticipations sont déterminantes, et l'action se construit sur le moyen ou long terme. Dès lors, il y aurait un intérêt majeur à sortir le plus vite possible de l'ambiguïté sur le caractère permanent de ces moyens, au moins à l'échelle du quinquennat, et sur les modalités concrètes de leur répartition.

## 3. La trajectoire des finances publiques semble contradictoire avec un recours accru à l'emprunt

L'augmentation du recours à l'emprunt au sein du bloc local constitue un des autres leviers de financement pour rendre possible le doublement des investissements locaux dédiés au climat.

La dette totale des collectivités représente en 2021 204 Mds€. Son poids relatif au regard du PIB reste très stable dans le temps, légèrement inférieur à 10 % (cf. Figure 9).

FIGURE 9 : LA DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES



Les freins à une augmentation rapide de la dette locale sont de divers ordres :

- premièrement, le cadre général des règles d'équilibre réel des collectivités contraignent ces dernières dans le volume de leurs programmes d'emprunt (cf. partie 1) ;
- deuxièmement, beaucoup de collectivités ne mobilisent pas l'emprunt à hauteur de leur capacité à le faire, du fait de préférences politiques pour un autofinancement accru des programmes d'investissement ;
- troisièmement, il a pu arriver par le passé que l'accès au crédit soit rendu difficile pour certaines collectivités ou certaines opérations – le changement de contexte macroéconomique pourrait rouvrir ce sujet.

Dans ce contexte, il est intéressant de relever que certains établissements bancaires peuvent proposer des offres spécifiquement dédiées à la transition et aux actions climat des collectivités, par exemple via des prêts bonifiés, c'est-à-dire dont les taux d'intérêt sont en partie subventionnés sur ses fonds propres, pour la rénovation des bâtiments publics<sup>L</sup>. L'Intracting<sup>M</sup> fait également partie de la palette des outils proposés pour financer les opérations de rénovations

énergétiques, qui a pour mérite de diminuer le montant des remboursements à la charge des collectivités en utilisant les gains budgétaires liés aux économies d'énergie constatées.

**Le contexte semble particulièrement préoccupant concernant la mobilisation de l'emprunt dans le financement de la transition climat des collectivités :** la loi de programmation pour les finances publiques prévoit que le secteur public local dégage à l'horizon 2027 un excédent structurel de 0,5 % du PIB, obtenu grâce à une réduction de ses dépenses et donc son désendettement. La part de la dette locale dans le PIB diminuerait dans cette hypothèse de 25 % entre 2021 et 2027 (cf. Tableau 2 ci-dessous issu du projet de loi de programmation des finances publiques<sup>N</sup>). Si cette tendance est confirmée et accompagnée d'outils contraignants pour être mise en œuvre<sup>O</sup>, cela signifie que les collectivités devront présenter un volume net d'emprunt négatif sur la période, c'est-à-dire rembourser davantage d'emprunts passés qu'ils n'en souscrivent de nouveau.

L'équation du financement des investissements des collectivités s'en trouverait dès lors privée d'un de ses leviers essentiels.

**TABLEAU 2 : TRAJECTOIRE DE LA DETTE PUBLIQUE 2021-2027 EN LOI DE PROGRAMMATION, ACTUELLEMENT NON-ADAPTÉE** (En % du PIB)

Dette pour sous-secteur 2021-2027							
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<b>Dette publique (en points de PIB)</b>	<b>112,8</b>	<b>111,5</b>	<b>112,2</b>	<b>111,3</b>	<b>111,7</b>	<b>111,6</b>	<b>110,9</b>
Contribution des APUC	92,0	92,2	93,2	94,6	96,3	97,8	99,0
Contribution des APUL	9,8	9,4	9,1	8,9	8,6	8,1	7,4
Contribution des ASSO	11,0	9,9	8,9	7,7	6,7	5,7	4,5

Source : Projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027.

## 4. Parmi les éléments d'incertitude : la capacité des collectivités à porter la transition en matière de ressources humaines et d'ingénierie

Les investissements climat doivent être financés mais aussi élaborés, pilotés et animés. **Des besoins d'ingénierie et de ressources humaines sont nécessaires pour élaborer une stratégie climat, définir et piloter les investissements à porter, sensibiliser et animer l'atteinte des objectifs climat avec l'ensemble des acteurs du territoire.** I4CE estime qu'au minimum 25 000 agents doivent être dédiés à la transition climatique, ce qui représente 1,5 Md€/an que doivent financer les collectivités pour atteindre les objectifs de neutralité carbone. L'effort à fournir pour les collectivités n'a pas pu être déterminé car le nombre d'agents dédiés à la transition climatique n'est actuellement pas connu.

En ce qui concerne **l'ingénierie climat**, hors France Relance et Fonds vert, environ 0,025 Md€ d'aides de l'État

et ses opérateurs sont disponibles pour les collectivités (cf. Figure 10 et Tableau 3). Dit autrement la quasi-totalité des aides spécifiquement dédiées au climat de la part de l'État concernent l'investissement.

Les collectivités doivent donc, pour conduire la transition, augmenter leur masse salariale et donc leurs dépenses de fonctionnement, elles-mêmes plafonnées à hauteur de l'inflation -0,5 % dans le projet de loi de finances. Dès lors, les tensions sur le plan de l'ingénierie constituent elles-mêmes un élément d'incertitude concernant la capacité et la volonté qu'auraient les collectivités pour augmenter leurs investissements climat si elles manquent des ressources capables de les concevoir et de les faire fonctionner.

L Banque des Territoires et BPI France, « Bpifrance et la Banque des Territoires lancent un Plan Climat de 40 Md€ pour accélérer la transition environnementale des entreprises et des territoires, et contribuer ainsi à la relance économique », [En ligne : <https://presse.bpifrance.fr/la-banque-des-territoires-et-bpifrance-lancent-un-plan-climat-de-40-mde-pour-acceler-la-transition-environnementale-des-entreprises-et-des-territoires-et-contribuer-ainsi-a-la-relance-economique/>].

M L'Intracting est un dispositif financier qui permet de financer des travaux de performance énergétique générant des économies d'énergie. Ces économies sont affectées au remboursement des avances consenties par la Banque des territoires. Cet outil de financement peut se mutualiser au niveau de l'intercommunalité.

N APUC : Administrations Publiques Centrales ; APUL : Administrations Publiques Locales ; ASSO : Administrations de sécurité sociale.

O A la date de publication de cette note la loi de programmation des finances publiques se trouve encore dans la navette parlementaire entre Assemblée Nationale et Sénat.

FIGURE 10 : SOUTIEN À L'INGÉNIERIE CLIMAT AUX COLLECTIVITÉS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS

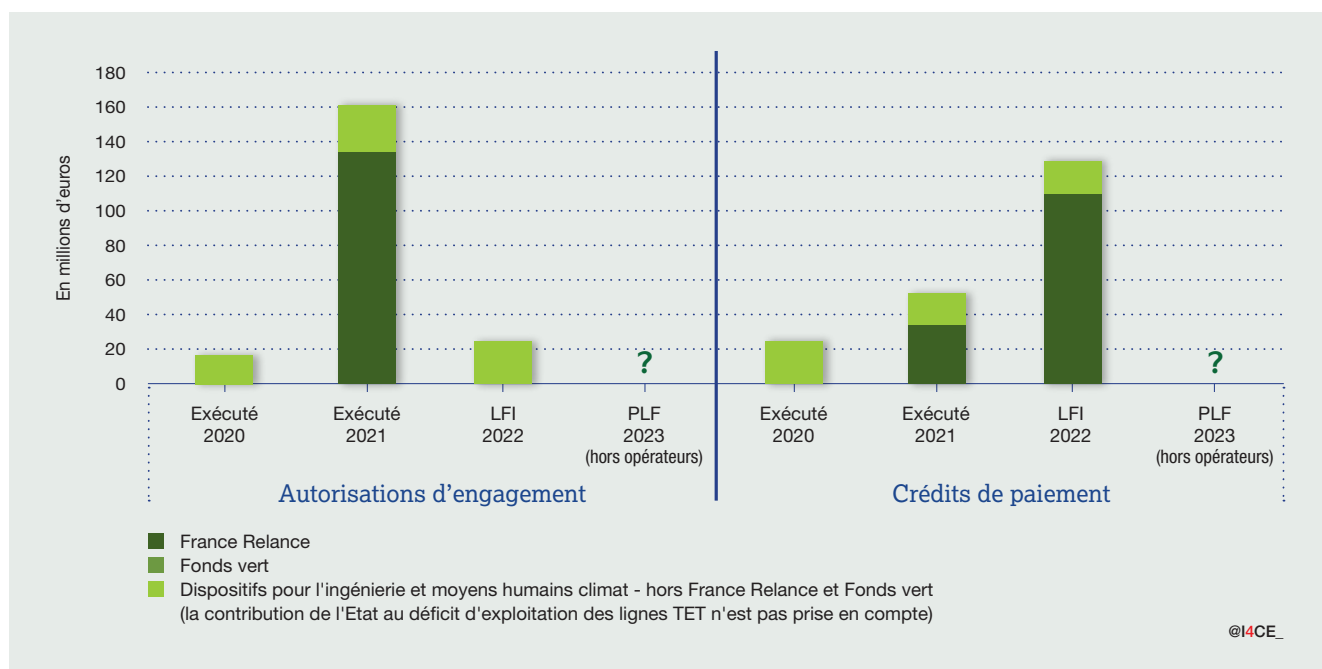


TABLEAU 3 : TABLEAU DES DISPOSITIFS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS DÉDIÉS À L'INGÉNIERIE CLIMAT DES COLLECTIVITÉS (En millions d'euros)

Secteurs	Porteur d'aide	Nom de l'aide	AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT				CRÉDITS DE PAIEMENT			
			Exécuté 2020	Exécuté 2021	LFI 2022	PLF 2023	Exécuté 2020	Exécuté 2021	LFI 2022	PLF 2023
BÂTIMENT	ADEME	Programme Bâtiment économe en énergie et Conseillers en Energie Partagée	4	4	4	(À venir)	9	1	4	(À venir)
<b>TOTAL BÂTIMENT</b>			<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>-</b>
TRANSVERSE	ADEME	Programme Démarches Territoriales Energie/Climat	13	22	22	(À venir)	11	14	13	(À venir)
	Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	Plan Avenir Montagne - ingénierie - chef-fe de projet**	-	-	-	-	-	4	4	-
<b>TOTAL TRANSVERSE</b>			<b>13</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>-</b>	<b>11</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>-</b>
URBANISME ET AMÉNAGEMENT	Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	Territoires pilotes de la sobriété foncière - Action cœur de ville	-	0,24	-	-	-	0	-	-
<b>TOTAL AMÉNAGEMENT</b>			<b>-</b>	<b>0,24</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
AGRICULTURE	État (Budget général)	France Relance - transition agricole*	-	135	-	-	-	34	110	-
<b>TOTAL AGRICULTURE</b>			<b>-</b>	<b>135</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>34</b>	<b>110</b>	<b>-</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>			<b>17</b>	<b>161</b>	<b>25</b>	<b>(À venir)</b>	<b>19</b>	<b>52</b>	<b>131</b>	<b>(À venir)</b>

\* Prend en compte l'appel à projet « quartiers fertiles » qui permet le développement de jardins/fermes urbaines.

\*\* Les données sont prévisionnelles à partir de l'offre de services du plan Avenir montagne.

Note : les données PLF2023 sont hors opérateurs (ADEME et AFITF notamment) pour lesquels les budgets 2023 ne sont pas encore disponibles.

# CONCLUSION

**La question des modalités de financement de l'effort d'investissement supplémentaire des collectivités pour atteindre les objectifs de la France en matière de neutralité carbone n'est donc pas résolue.** A court terme, le risque est fort que l'absence de cadre stable pour les finances locales à l'horizon du quinquennat conduise les acteurs locaux à des réflexes de prudence quant au volume de leurs investissements.

**Un travail approfondi de scénarisation des modalités de financement de l'action publique locale est absolument indispensable pour atteindre les objectifs de neutralité climatique à l'horizon 2050.**

**L'agenda territorial qui a vocation à guider les échanges entre le gouvernement et les collectivités, et la mise à jour prochaine de la stratégie française énergie-climat prévue en 2023 doivent donc être des lieux et moments d'échanges entre État, collectivités territoriales et acteurs associés pour élaborer une stratégie de financement de l'action des collectivités en direction du climat à la hauteur des besoins identifiés.** Cette dernière pourrait ensuite être retranscrite dans une loi de programmation dédiée aux sujets énergie-climat, offrant à l'ensemble des acteurs locaux un cadre clair sur lequel fonder leurs anticipations afin de créer un contexte favorable à l'accélération de leurs investissements.

# BIBLIOGRAPHIE

1. Aurore Colin, Axel Erba, Morgane Nicol (I4CE), et Claire Abbamonte (SFIL), & I4CE. Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie dans la neutralité carbone. I4CE <https://www.i4ce.org/publication/collectivites-investissements-ingenierie-neutralite-carbone-climat/> (2022).
2. OFGL. Le portail des données financières et de gestion du secteur public local. <https://data.ofgl.fr/pages/accueil/>.
3. DGCL. Bis 163 - Le nombre de communes et d'EPCI à fiscalité propre. [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/Statistiques/BIS\\_163%20interco%202022.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/Statistiques/BIS_163%20interco%202022.pdf) (2022).
4. Bleu 2023 - P119 et P122 - Relations avec les collectivités territoriales.
5. Bleu 2022 - P119 et P122 - Relations avec les collectivités territoriales.
6. Europe s'engage. ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROGRAMMES FONDS EUROPÉENS STRUCTURELS ET D'INVESTISSEMENT 2014-2020 (juin 2022). (2022).
7. ANCT. Phase 1 : Etat des lieux du FEDER 2014-2020 en métropole. (2020).
8. Commission européenne. Budget pre-allocations. Commission européenne - European Commission [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/budget-pre-allocations\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/budget-pre-allocations_en).
9. Parlement européen et Conseil européen. Règlement FEDER 2021-2027.
10. Légifrance. LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000020950476>.
11. Commission développement durable Assemblée Nationale. Projet de loi de finances pour 2023 (no 273) Amendement n°II-3106. Assemblée nationale <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/amendements/0273C/AN/3106>.
12. Agence France Locale & INET. COMMENT FINANCER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DANS LES COLLECTIVITÉS LOCALES ? [http://www.agence-france-locale.fr/sites/afl/files/base\\_documentaire/2021-06/ETUDE%20INET%20web.pdf](http://www.agence-france-locale.fr/sites/afl/files/base_documentaire/2021-06/ETUDE%20INET%20web.pdf).
13. La banque postale. Note de conjoncture - Les finances locales - Tendances 2022 par niveau de collectivités locales. <https://www.labanquepostale.com/newsroom-publications/etudes/etudes-finances-locales/secteur-public-local/note-conjoncture-finances-locales-tendances-2022.html>.
14. Le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027. <https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2023/le-projet-de-loi-de-programmation-des-finances-publiques-pour-2023-2027>.



# ANNEXES

## Annexe 1. Périmètre de l'étude

Les dispositifs identifiés sont ceux provenant de l'État qui concourent directement à l'action climatique des collectivités territoriales (atténuation).

Par « climat », sont pris en compte tous les soutiens à l'atténuation. Les soutiens à l'adaptation ne sont pas pris en compte dans cette étude.

Par « État », les soutiens recensés proviennent soit du budget général de l'État, soit du budget de ses opérateurs. Les opérateurs finançant les collectivités pour des actions « climat » sont l'ADEME (Agence de transition écologique), l'AFITF (Agence de financement des infrastructures de

transport de France), l'ANCT (Agence nationale de la cohésion des territoires), l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine). Concernant les opérateurs, les budgets pour 2023 ne sont pas encore connus. Ainsi, les montants donnés en 2023 dans cette étude ne concernent que l'État (hors opérateurs).

Les collectivités comprennent ici les communes, leurs groupements (EPCI - établissements publics de coopération intercommunale), départements, et régions, et les syndicats mixtes de la mobilité (Île-de-France mobilités notamment). Les soutiens à des délégataires comme SNCF réseau ne sont pas pris en compte.

FIGURE 11 : PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE DES INVESTISSEMENTS CLIMAT

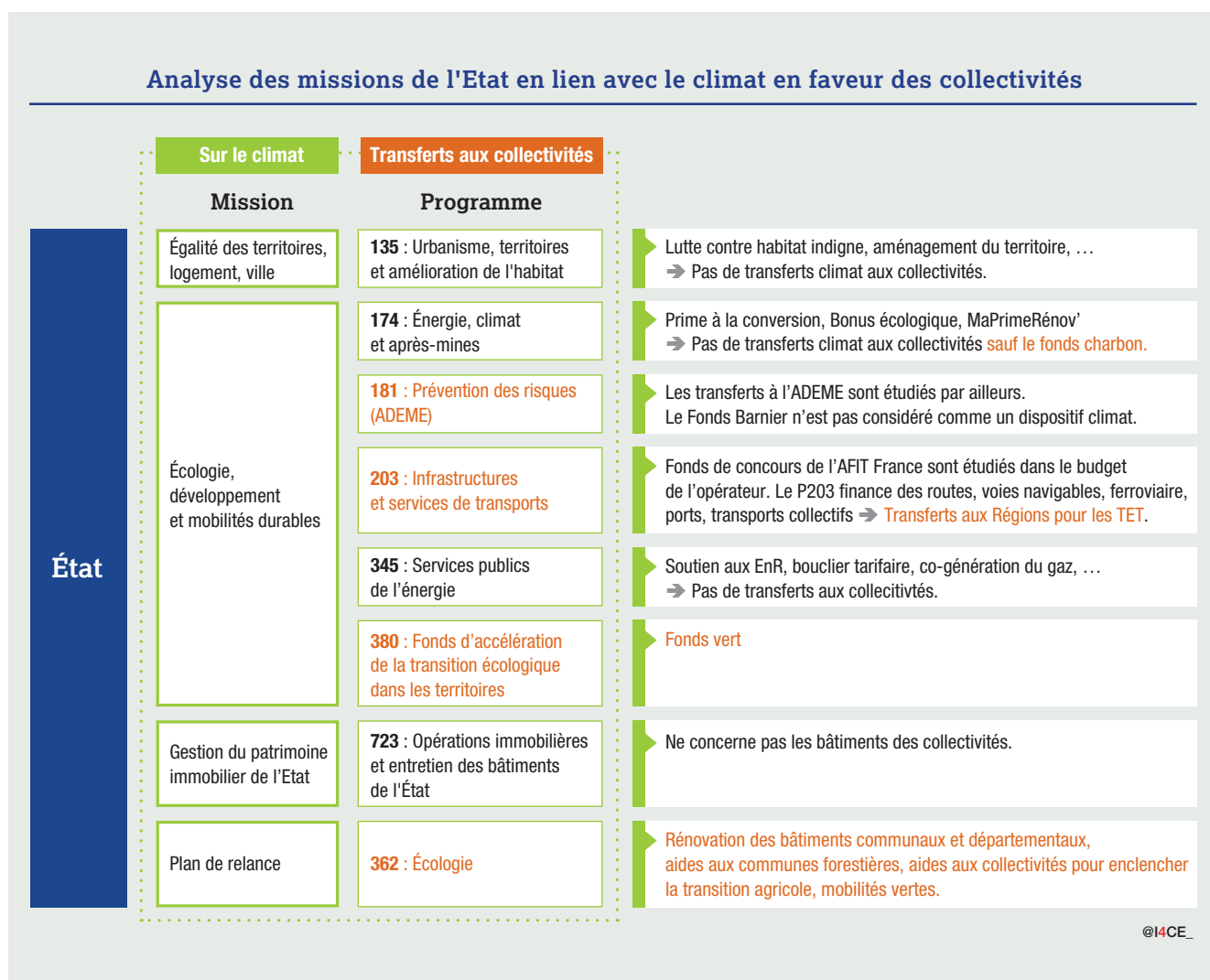
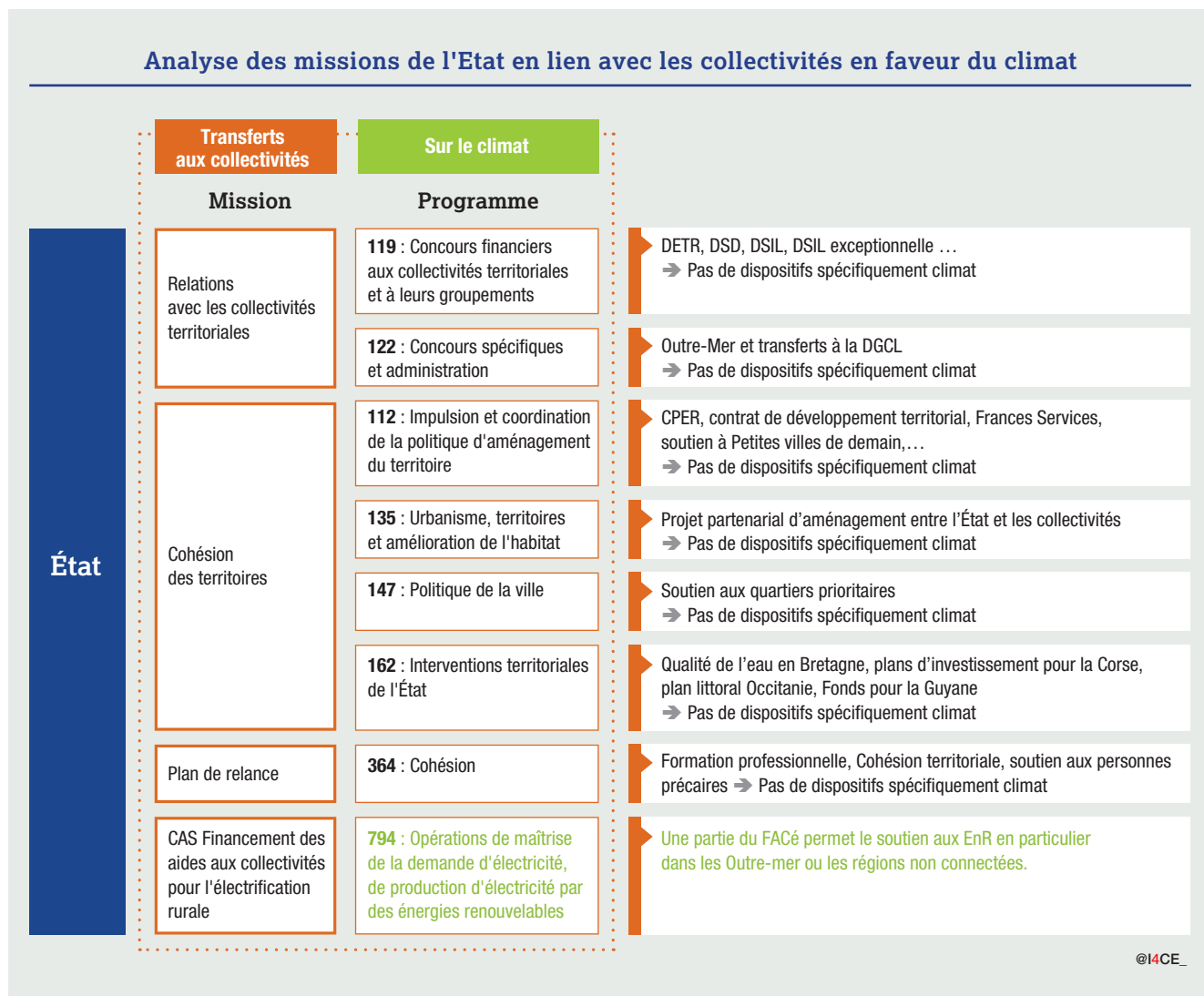




FIGURE 11 (SUITE)



**Sont exclus du périmètre de l'étude** : les dispositifs qui ne sont pas spécifiquement fléchés pour le climat, puisqu'aucun volume « climat » de ces dispositifs n'est défini *ex ante*, et qu'ils peuvent également soutenir des actions « défavorables » du point de vue du climat.

**C'est le cas des dotations aux collectivités**, notamment les dotations de soutien à l'investissement des collectivités (DSIL, DETR) ne sont pas « fléchées » vers des actions climat mais bien vers le budget général des collectivités.

Autres dispositifs exclus de ce recensement :

- Le dispositif spécifique des **Contrats de Plan État-Régions** (CPER) – notamment leurs volets “transition écologique” et “territorial” – n'ont pas été intégrés. En effet, les montants contractualisés sur plusieurs années par l'État dans ce cadre se retrouvent dans les enveloppes annuelles et les dispositifs portés par ses opérateurs, en particulier l'ADEME et les Agences de l'eau : les montants seraient ainsi difficiles à tracer, avec un risque de double comptage. Néanmoins les crédits affectés aux volets “mobilité multimodale” des CPER, notamment pour les transports collectifs urbains dont les appels à projets sont bien identifiés dans le budget annuel de l'AFITF, et ont pu être intégrés au recensement. Les CPER sur le ferroviaire dont la partie État est portée

par l'AFITF n'ont pas été pris en compte. En effet, bien que ce soit une compétence régionale, ces subventions ne vont pas au budget des Régions mais bien aux porteurs de projets (par exemple, SNCF Réseau).

- Le dispositif particulier des **certificats d'économie d'énergie** (CEE) a été exclu de cette analyse. En effet, si l'État réglemente ce marché des certificats qui permet de financer de actions favorisant des économies d'énergie, y compris pour les collectivités, aucun financement venant de l'État n'est porté par les CEE.
- Les fonds et programmes européens portant sur le climat.**
- Le versement mobilité.

Les types de dispositifs recensés sont de différentes natures :

- Subvention et dotation (aide financière apportée sans contrepartie) ;
- Prêt (à taux zéro ou bonifié, ...) ou avance remboursable ;
- Prise de participation ou investissement en fonds propre ;
- Autres (dépense fiscale, tarif d'achat, fiscalité affectée, ...).

Les vecteurs de ces soutiens sont divers : appels à projets, contrats, dotations via les préfectures, ...



## **Annexe 2. Tableaux des dotations et subventions de l'État et de ses opérateurs dédiés au climat**

À télécharger sous format Excel sur le [site](#) d'I4CE.



---

**L'Institut de l'économie pour le climat (I4CE – Institute for climate economics)** est une association experte de l'économie et de la finance dont la mission est de faire avancer l'action contre les changements climatiques. Grâce à ses recherches appliquées, l'Institut contribue au débat sur les politiques liées au climat. Il rend aussi publiques des analyses pour appuyer la réflexion des institutions financières, des États et des collectivités locales.



[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

