



Auteurs : Bourgeois Mélanie, Joubert Julien (Energy Cities)

Date : 04/09/2025

Avertissement : Le contenu du présent document reflète uniquement l'opinion de ses auteurs. La Commission européenne n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qu'il contient.

Finances publiques et Transition Ecologique des collectivités en France : **Changeons de méthode**

Contexte

Les finances publiques françaises traversent une forte période de turbulence. Après une année 2024 marquée par une forte augmentation du déficit public, le gouvernement s'engage dans une trajectoire de réduction massive et rapide de celui-ci, avec des marges de manœuvre budgétaires de plus en plus limitées. Cette situation s'accompagne d'une instabilité politique forte, qui rend difficile toute programmation dans la durée.

Pourtant, la crise climatique impose une réponse urgente et la transition écologique entre dans une phase de mise en œuvre concrète. Le besoin d'investissements bruts supplémentaires pour la planification écologique est estimé à environ 100 milliards d'euros par an d'ici 2030 pour la France¹. Dans cet effort, les collectivités locales, à travers leurs propres budgets ont un rôle clé à jouer, et qui devra s'intensifier pour atteindre les objectifs nationaux : 11 milliards d'euros supplémentaires par an et en moyenne d'ici 2030 sont nécessaires de la part des collectivités d'après l'Institut de l'Economie pour le Climat (I4CE) et la Banque Postale². Ces besoins se traduisent dans les plans d'investissements des villes françaises engagées dans la Mission « [Villes intelligentes et climatiquement neutres](#) » de l'Union Européenne, qui souhaitent accélérer sur le financement et la mise-en-œuvre de leurs plans de décarbonation. Pourtant, un **décalage persistant demeure entre les besoins locaux, les cadres budgétaires nationaux et les dispositifs européens, limitant l'action des collectivités.**

Cette pression se cumule avec une crise démocratique et sociale qui fragilise le lien de confiance entre institutions et citoyen.ne.s. Dans ce contexte de rareté de l'argent public et de pression démocratique, les collectivités locales sont en première ligne et sont déjà confrontées à des événements climatiques extrêmes, à un coût d'adaptation croissant ou encore à l'urgence de mieux gérer des ressources naturelles qui se raréfient.

Il est donc aujourd'hui indispensable de **changer notre approche du financement public de la transition écologique locale** pour que, malgré les fortes contraintes, cette ambition ne reste pas sans traduction concrète.

Analyse

Au cours des dernières années, l'État a soutenu de manière notable l'investissement local en faveur du climat, notamment via le plan de relance ou le fonds vert. Cependant, ce soutien s'est fait sans réelle délégation de décision et de moyens aux collectivités sur les priorités d'investissement. Les collectivités ont été placées dans une position de destinataires de subventions, sans que leurs besoins structurels notamment en ingénierie territoriale ne soient entendus et sans réviser les règles qui bloquent leurs

¹ Evaluation du rapport Pisani-Ferry/Mafhouz (2023) : +101 Md€ ; Evaluation de la DG Trésor (2024) : + 110 Md€.

² I4CE, La Banque Postale, [Panorama des financements climat des collectivités locales](#), Septembre 2024.

capacités d'action (durées d'amortissement de la dette trop courtes au regard des leviers de décarbonation, faible mobilisation de la dette verte, plafonnement des dépenses de fonctionnement...).

De leur côté, les collectivités se montrent réticentes à accepter un contrôle de l'État ou à fournir des garanties perçues comme excessives. De plus, l'inadéquation entre la logique budgétaire nationale (annuelle, court-termiste) et la réalité locale (pluriannuelle) freine la planification. Résultat de ce climat de défiance : après une dynamique d'augmentation, **les investissements climat des collectivités stagnent**³, et aucune perspective claire ne permet aujourd'hui de les sécuriser ou de les relancer dans la durée.

Il est donc urgent, encore plus dans une période de contraction des dépenses publiques, de renouer le dialogue et de repenser la gouvernance financière, afin de dépenser de façon plus efficace l'argent public. **Trois priorités se dessinent**, précisées par des pistes de travail en annexe du document :

1. **Reconstruire le dialogue et la confiance** : donner aux collectivités une vision de long terme partagée (ex. via des planifications pluriannuelles d'investissement alignés climat au niveau nationale et locale) et passer d'un pilotage vertical à une co-construction, faisant des collectivités des alliées stratégiques dans la planification écologique plutôt que de simples exécutantes (les COP régionales, avec des réserves sur la méthode, auraient le potentiel d'être le cadre de cette co-construction). Une fois la confiance renouvelée et les objectifs partagés, une délégation d'une partie des moyens financiers de l'Etat aux collectivités serait possible (comme c'est le cas sur certains dispositifs ciblés, comme le Fonds Chaleur).
2. **Adapter les règles qui bloquent l'investissement** : lever les freins liés à la gestion de la dette des collectivités pour des investissements climat de long terme ou aux dépenses de fonctionnement pour avoir l'ingénierie adaptée au défi climatique. Ces obstacles empêchent aujourd'hui de développer des projets pourtant nécessaires à la transition écologique, et d'aller chercher des co-financements européens ou privés.
3. **Améliorer l'efficacité de la dépense publique** : simplifier les dispositifs financiers, fusionner certaines dotations, mettre en œuvre un fonds territorial climat (délégant une partie des ressources de l'Etat en faveur de l'ingénierie locale) et renforcer les Contrats de Réussite de la Transition Ecologique comme un "contrat intégrateur" qui regrouperait les financements climat, pour plus de lisibilité et d'efficacité grâce à une action publique plus proche des réalités du terrain et plus systémique.

Dans un contexte budgétaire contraint, **un changement de méthode entre acteurs publics dans le financement de l'action climatique peut apporter des marges de manœuvre**. Au-delà du contexte français, une opportunité de renouer le dialogue se profile avec le prochain cycle budgétaire européen. Le remplacement progressif annoncée de la politique de cohésion actuelle par des plans de partenariat national et régional rend d'autant plus nécessaire **un dialogue renforcé entre l'État et les collectivités territoriales** pour définir comment orienter et dépenser au mieux ces fonds.

La transition écologique locale dépendra donc non seulement des choix budgétaires nationaux et locaux, mais aussi de la capacité collective à inventer une gouvernance financière renouvelée, efficace et partenariale.

³ I4CE, [Panorama des financements climat](#), Juillet 2025

Annexe : Pistes de travail concrètes

Les pistes de travail présentées ci-dessous sont issues du dialogue « Quelle gouvernance financière pour la transition écologique dans les territoires ? » organisé par le projet [NetZeroCities](#) en partenariat avec I4CE en Juin 2025 à Strasbourg dans le cadre de la Mission « [100 villes intelligentes et neutres sur le plan climatique d'ici à 2030](#) » de l'Union Européenne, ainsi que d'échanges avec les villes françaises de la Mission (9 villes du programme et 3 villes jumelles), des associations d'élu.e.s et des expert.e.s du financement de la transition écologique.

Rétablir une relation de confiance et une perspective de long-terme pour le financement de la Transition Ecologique

- 1. Avoir une loi de programmation des finances locales.** Il existe une loi de programmation des finances publiques mais celle-ci ne prend pas suffisamment en compte les spécificités des collectivités et manque de transparence sur les prévisions. La baisse des recettes fiscales, ainsi que des dépenses tirées par l'inflation, un investissement élevé à l'approche de la fin des mandats municipaux et des rattrapages salariaux notamment dus à la revalorisation de la valeur du point d'indice des fonctionnaires, expliquent en partie un déficit des collectivités locales éloigné des prévisions gouvernementales faites par le ministère de l'économie et des comptes publics.

Une loi de programmation des finances dédiée aux collectivités locales et faite de manière concertée permettrait de donner plus de visibilité aux collectivités et d'avoir une meilleure vision de la réalité territoriale. Pour cela, il pourrait être utile de rendre plus explicite le rôle et la place des collectivités locales dans la stratégie macro-économique de l'Etat, de renforcer le rôle de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locale, et d'associer les associations d'élus à la prévision des finances locales.

De plus, une évaluation plus systématique de l'impact des décisions de l'Etat sur les finances des collectivités locales est nécessaire.
- 2. Aligner la loi de programmation des finances publiques et la stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale sur les différentes stratégies climat et énergie** (programmation pluriannuelle de l'énergie, plan d'adaptation au changement climatique, stratégie nationale bas carbone). Cela permettrait d'avoir des hypothèses plus réalistes pour modéliser les trajectoires d'investissements publics en prenant en compte les investissements climat nécessaires par les pouvoirs publics et notamment les collectivités locales. Par exemple, la rénovation des bâtiments municipaux implique la mobilisation de 5 M€/an en moyenne d'ici 2030⁴.

Cet alignement entre stratégies et moyens ne peut faire l'économie de l'analyse des dépenses de fonctionnement nécessaires à l'adaptation et l'atténuation au changement climatique. Par exemple, l'augmentation des surfaces arborées dans les villes nécessitent des recrutements dans les services Espaces Verts. D'autres dépenses de fonctionnement sont aussi génératrices d'économies à moyen et long terme, tels que les postes d'économies de flux permettant des économies d'énergie dans les bâtiments publics.
- 3. Développer une doctrine conjointe d'engagement des subventions publiques entre l'Etat et les collectivités locales selon la rentabilité des leviers et la capacité d'agir des acteurs.** Les subventions publiques seraient ainsi orientées en priorité vers les leviers de décarbonation qui sont peu ou pas rentables du point de vue des acteurs (entreprises, ménages, etc.) ou lorsque ceux-ci n'ont pas la capacité d'agir (comme les ménages les plus modestes en ce qui concerne la rénovation de leurs logements). D'autres leviers d'actions (taxes, normes, prêts, formation, etc.) peuvent être mobilisés pour déclencher les investissements climatiques déjà économiquement rentables, ou que les acteurs sont en capacité de porter et d'assumer les surcoûts (comme l'achat

⁴ I4CE, La banque Postale, [Panorama des financements climat des collectivités locales](#), Septembre 2024.

de voitures électriques pour les ménages les plus favorisés)⁵. Certains de ces leviers sont à la main de l'Etat (taxe carbone), d'autres peuvent être mis-en-œuvre avec les collectivités locales (zones de faible émission). Une plus forte conditionnalité des subventions publiques en lien avec les ressources et les capacités des acteurs semble nécessaire.

4. **Définir les engagements respectifs et pérennes de l'Etat et des collectivités locales dans le financement des actions de décarbonation, pour déclencher les investissements et limiter les effets d'aubaine.** Une plus grande stabilité et une meilleure répartition des subventions entre l'Etat et les collectivités permettraient d'éviter des effets d'aubaine liés à des subventions multiples de différents échelons publics⁶. Par exemple, les modifications successives des dispositifs gouvernementaux d'aide à la rénovation sont un frein à la massification de cette action, et ont un impact massif sur l'atteinte des objectifs climatiques. Les dispositifs locaux d'aides sont souvent construits comme venant en complément des aides nationales. Chaque modification nationale a un impact sur les dispositifs locaux, d'où l'importance d'une stabilité. Une contractualisation des engagements gouvernementaux est nécessaire pour une meilleure visibilité locale.
5. **Accompagner les collectivités volontaires à intégrer les investissements climat dans leur programme pluriannuel d'investissement (PPI) et les dépenses de fonctionnement anticipées pour les activités climat dans leur Programme pluriannuel de fonctionnement (PPF).** Idéalement aligner avec le début d'un mandat local, ces programmes permettront de mieux prendre en compte les dépenses nécessaires, et d'être plus réaliste sur le nombre de projets possibles pour la durée du mandat. Cet accompagnement pourrait s'élargir à la programmation des investissements des régions publiques, des sociétés publiques locales, et des sociétés d'économie mixte en faveur du climat.

Adapter les règles qui freinent l'investissement

6. **Flexibiliser les contraintes budgétaires pesant sur les collectivités locales.** Les différents rapports sur le financement de la transition écologique, dont ceux réalisés ou commandés par l'Etat, pointent la nécessaire augmentation des dépenses publiques pour la réalisation de la transition écologique. Il est donc nécessaire de réduire les contraintes budgétaires portant sur les collectivités locales, ce qui peut se traduire par :
 - a. **la création de nouvelles ressources ou la suppression des plafonds actuels** sur les recettes existantes, afin d'augmenter les capacités d'auto-financement des collectivités pour financer les infrastructures de service public indispensables.
 - b. **la modification des règles d'endettement** des collectivités locales, par exemple en acceptant des niveaux plus élevés d'endettement des collectivités locales, notamment pour financer des actions de décarbonation rentables (panneaux solaires, remplacement de l'éclairage public par des LEDs, etc.), ou en alignant la durée d'amortissement de la dette avec la durée de vie réelle des investissements. (ex : 25 ans pour les tramways, alors que le seuil d'alerte pour la capacité de désendettement est de 12 ans).
 - c. **une mobilisation plus forte de financements privés pour l'action climatique locale**, par exemple en flexibilisant les règles d'engagement des collectivités dans des sociétés d'économie mixte, en mobilisant l'épargne des citoyens à leurs bénéficiaires (livret A, livret de développement durable et solidaire, etc.) ou en fléchant une partie des financements générés par les Certificats d'Economie d'Energie vers celles-ci.

⁵ SGPE, « [cadre d'analyse](#) » sur le financement des investissements de la planification écologique pour passer, Document Provisoire, Décembre 2024.

⁶ Le rapport Ravnion donne plusieurs exemples de la multitude des aides d'Etats notamment pour un vélo à assistance électrique (p. 33). Rapport « [Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions](#). », Mai 2024.

7. **Renforcer massivement l'ingénierie territoriale avec l'allocation d'un budget de fonctionnement pour la Transition Ecologique sur des critères objectifs.** C'est l'idée initiale du **Fonds territorial climat** qui verse directement aux collectivités un montant défini selon le nombre de d'habitant.e.s pour couvrir une partie des dépenses de fonctionnement et d'animation de projets de transition écologique. Ce versement doit se faire sous condition de l'adoption d'un PCAET ou City Climate Contract (pour les villes de la Mission Européenne) suffisamment ambitieux.

Un meilleur déploiement et suivi des dotations gouvernementales en faveur de la transition écologique

8. **Contractualiser l'utilisation des dotations d'investissement de l'Etat dans des dispositifs locaux plus flexibles, transparents et efficaces.** Chaque ministère ou agence nationale finance différentes priorités de décarbonation dans les territoires. Cela favorise une action climatique publique en silo sectoriel, ce qui multiplie les moyens nécessaires à leur mobilisation par les collectivités locales et souvent ne permet pas de mettre en œuvre une approche systémique et localisée de l'action climatique. Aussi, cela limite la vue d'ensemble du financement de la transition écologique par l'Etat.
- Pour dépenser plus efficacement les fonds publics, il faut pouvoir prendre en compte le financement global d'un portefeuille de projets locaux de transformation qui agissent sur plusieurs leviers de décarbonation (infrastructures, aménagement, subventions, etc.). Bien que sectoriel, un bon exemple de l'intérêt de la décentralisation est le Fonds Chaleur de l'ADEME dont celle-ci participe à la maximalisation de son impact.
- a. **Analyser les ressources de différents programmes finançant les territoires, comme première étape.** Avec une meilleure visibilité et territorialisation des dépenses publiques, l'Etat et les collectivités pourraient envisager de nouvelles formes d'investissements, comme des fonds d'investissement territoriaux, permettant de maximiser les co-investissements européens et privés.
- b. **Prioriser les programmes à fort effet levier, c'est-à-dire ceux qui renforcent la capacité d'autofinancement des collectivités.** Leur efficacité pourrait être mesurée à l'aune des investissements qu'ils permettent de mobiliser à partir des dotations publiques. Ce critère inciterait à privilégier des dispositifs générateurs de ressources propres ou d'économies durables, au détriment de programmes comme le Fonds Vert, fondés sur des appels à projets annuels, peu incitatifs à la mobilisation de cofinancements ou à l'ancrage pluriannuel.
- c. **Un CRTE plus intégrateur qui limite le recours aux appels à projet.** Le CRTE pourrait devenir l'outil privilégié de contractualisation des objectifs et des moyens entre l'Etat, la Région et le bloc communal sur chaque territoire d'EPCI à fiscalité propre, sur l'ensemble des thématiques de la transition écologique. Cela devrait permettre de limiter le nombre d'appels à projets en permettant aux organismes financeurs de soutenir des projets parmi ceux déjà inscrits dans les CRTE, en échange d'atteinte des résultats⁷. Afin de permettre une efficacité dans la mise en œuvre, les structures porteuses de CRTE doivent pouvoir gérer de manière plus autonome les fonds alloués dans les CRTE afin de permettre une fongibilité des fonds et un financement du fonctionnement quand cela est nécessaire, comme c'est le cas dans le cadre du dispositif européen ELENA de la Banque Européenne d'Investissement. Le Pacte État-Métropoles initié en 2016 est un bon exemple pour cette gestion en responsabilité.

⁷ Sur les propositions pour le CRTE et le fonds territorial climat, voir la [note](#) sur le sujet du projet européen NECPlatform de juin 2024.