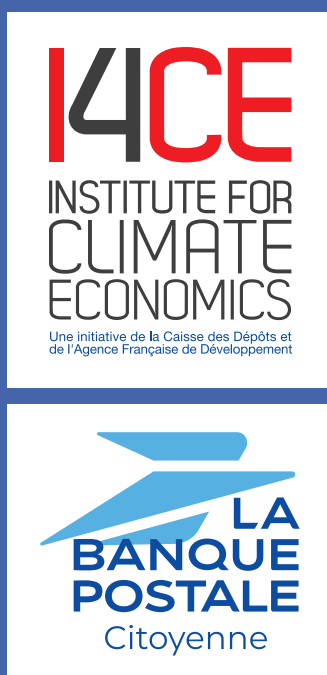


Novembre 2023

COLLECTIVITÉS



Collectivités locales : comment financer l'accélération des investissements climat ?

> Quatre scénarios
à horizon 2030

Auteurs : **François Thomazeau, Morgane Nicol (I4CE),
Julie Marcoff, Alice Monticelli et Luc Alain Vervisch**
(La Banque Postale)

Soutenu par



European
Climate
Foundation



SOMMAIRE

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	<u>5</u>
I. L'ENJEU DU FINANCEMENT DE L'ACTION CLIMATIQUE DES COLLECTIVITÉS LOCALES	<u>8</u>
1. Pour atteindre la neutralité carbone, les collectivités doivent plus que doubler leurs investissements pour le climat	<u>8</u>
2. Les investissements climat auront des impacts, parfois à la hausse, parfois à la baisse, sur les dépenses de fonctionnement des collectivités	<u>9</u>
3. Trois piliers du financement des investissements locaux : autofinancement, dotations et subventions d'investissement, recours à l'emprunt	<u>11</u>
4. Jusqu'à présent la capacité des collectivités à absorber les besoins de dépenses additionnelles pour le climat n'a pas été analysée, objectif visé par cette étude	<u>13</u>
5. Objectif général de l'étude et points de vigilance dans l'interprétation des résultats	<u>13</u>
II. QUATRE SCÉNARIOS PROSPECTIFS CONTRASTÉS PRÉSENTANT DIFFÉRENTES OPTIONS DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS CLIMAT ADDITIONNELS DES COLLECTIVITÉS LOCALES	<u>17</u>
1. Une hypothèse commune et centrale dans tous les scénarios : celle de l'accélération immédiate et importante des investissements pour le climat	<u>17</u>
2. Les quatre scénarios présentent chacun de façon polarisée un récit politique du financement par les collectivités locales de leurs investissements climat	<u>18</u>
3. Modalités de construction des hypothèses	<u>18</u>
4. Vision synthétique des quatre scénarios étudiés	<u>19</u>
5. Résultats de la modélisation et messages-clefs pour chaque scénario	<u>20</u>
Scénario 1 – « Dette » : les collectivités financent l'accélération de leurs investissements en direction du climat principalement grâce à un recours massif à l'emprunt	<u>20</u>
Scénario 2 – « Redirection » : les collectivités réorientent leurs dépenses d'investissement vers l'action climatique par des choix de politiques publiques	<u>25</u>
Scénario 3 – « État » : les collectivités bénéficient d'un soutien accru via le budget de l'État	<u>31</u>
Scénario 4 – « Ressources propres » : les collectivités mobilisent des ressources propres supplémentaires	<u>35</u>

III. FINANCER L'ACCÉLÉRATION DE L'ACTION CLIMATIQUE DES COLLECTIVITÉS : SIX CONSTATS TRANSVERSAUX TIRÉS DE L'ÉTUDE PROSPECTIVE	<u>42</u>
1. Dans trois scénarios sur quatre, le niveau total d'investissement (hors dette) des collectivités atteint un point haut historique de plus de 90 milliards d'euros en 2030	<u>42</u>
2. Tous les scénarios débouchent sur une augmentation importante du recours à l'emprunt	<u>44</u>
3. Les conseils régionaux et, dans une moindre mesure, les conseils départementaux font face à des difficultés de financement à court/moyen terme, qui rendent la plupart des scénarios les concernant inopérants	<u>46</u>
4. Les économies générées par la baisse des consommations d'énergie ne contribueront que marginalement au financement de la marche d'investissement à conduire pour la neutralité carbone	<u>48</u>
5. Le levier qui produit les effets les plus massifs en termes de soutenabilité des finances locales est celui d'une mobilisation uniforme de nouvelles ressources propres au sein des collectivités, mais c'est également le plus difficile à mettre en œuvre politiquement	<u>48</u>
6. L'hypothèse d'un soutien accru de l'État limité à l'indexation de la DGF sur l'inflation et au maintien d'un « fonds vert » à 2,5 milliards d'euros chaque année d'ici 2030 ne suffit pas à résoudre l'équation du financement de la transition	<u>49</u>
IV. ANNEXES	
1. Hypothèses détaillées de l'étude	<u>50</u>
2. Dépenses d'exploitation liées aux transports collectifs : exemple d'une Métropole	<u>51</u>

PRÉSENTATION

I4CE

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^{re} 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.



REMERCIEMENTS

I4CE et La Banque Postale remercient toutes celles et tous ceux qui ont alimenté ce travail, en particulier :

- Les membres du comité de pilotage : **Brice Arnaud** (ADEME), **Stéphane Costa de Beauregard**, **Olivier Grimberg** et **Jérôme Saulière** (SFIL), **Léo Cogos** (Fondation Européenne pour le Climat), **Gil Vauquelin** et **Adrien Daros** (Banque des territoires).
- Toutes les personnes, élus ou experts, qui ont participé aux ateliers ou à des temps de travail avec les auteurs, représentant les collectivités et organismes suivants : **Conseil Régional de Bretagne**, **Mairie d'Argentan**, **France Urbaine**, **AMORCE**, **Conseil Départemental des Côtes d'Armor**, **Intercommunalités de France**, **Métropole Rouen Normandie**, **Régions de France**, **Grenoble Alpes Métropole**, **Ville et Agglomération de Bourg-en-Bresse**, **Mairie de Romainville**, **Mairie de Montrouge**, **Conseil Départemental de la Sarthe**, **Association des Petites Villes de France**, **Association des Maires de France**, **Conseil Régional Grand Est**, **Ville de Rennes et Rennes Métropole**, **Mairie d'Igny**, **Ministère de l'Économie et des Finances** (Direction du Budget et Direction Générale des Finances Publiques), **Observatoire des Finances et de la Gestion Publique Locales**, **Afigese**.
- Les équipes d'I4CE et de La Banque Postale pour leur soutien.

Les opinions exprimées dans ce travail n'engagent ni les personnes précédemment citées ni les institutions qu'elles représentent.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Les collectivités locales, communes, intercommunalités, départements et régions, ont un rôle majeur à jouer dès aujourd'hui et dans la durée pour l'atteinte des objectifs nationaux et européens de réduction des gaz à effet de serre. Du fait de leurs compétences obligatoires, notamment dans les mobilités, le logement, ou encore l'aménagement du territoire, et de l'étendue de leur patrimoine, elles sont de facto incontournables dans la plupart des feuilles de route sectorielles de la stratégie nationale bas carbone (SNBC).

S'assurer de la capacité financière des collectivités territoriales à porter les dépenses qui leur incombent est donc un

enjeu majeur pour éviter l'inertie des politiques climatiques. Ce sujet prend une importance particulière en 2023, car après deux années d'investissement local dynamique, tiré en partie par la hausse des prix, la conjoncture des finances locales montre des signes potentiellement annonciateurs d'un changement de cycle, avec une capacité d'autofinancement des collectivités territoriales orientée à la baisse.

La volonté gouvernementale de territorialiser la planification écologique dans les mois à venir pour s'assurer de sa déclinaison partout en France nécessite de placer ce sujet au cœur du débat et de la décision publique.

Une modélisation prospective inédite de l'impact des politiques climatiques sur les finances locales

I4CE et La Banque Postale se sont réunis pour modéliser une prospective du financement par les collectivités locales de leurs investissements à l'horizon 2030, intégrant un doublement de leurs investissements pour la neutralité carbone. Les quatre scénarios réalisés s'appuient chacun sur un levier de financement prioritaire :

- 1 « **Dette** » : tout le besoin de financement additionnel est financé par de la dette ;
- 2 « **Redirection** » : les investissements climat additionnels sont réalisés à la place à la place des investissements habituellement réalisés pour d'autres politiques publiques ;
- 3 « **État** » : augmentation du soutien de l'État par une indexation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur l'inflation et par la pérennisation du « fonds vert » au-delà de

2024, à 2,5 Md€ par an sur la période, le reste du besoin de financement additionnel étant couvert par de l'endettement ;

- 4 « **Ressources propres** » : augmentation des taux de fiscalité locale, augmentation des tarifs, niveau élevé de cessions d'actifs et prélèvement sur le fonds de roulement, le reste du besoin de financement additionnel étant couvert par de l'endettement.

Il ne s'agit ni d'un exercice de prévision, ni d'un document « prêt à l'emploi » cherchant à documenter une trajectoire crédible de financement. Le choix a été fait d'une scénarisation contrastée et non hiérarchisée, basée sur les principaux leviers de financement à la main de l'État et des collectivités locales. L'objectif est 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.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le mur des investissements locaux pour la transition ne sera franchissable qu'à condition que l'État et les collectivités fassent équipe dans des choix politiques difficiles

Le mur d'investissement à consacrer au climat dans les collectivités locales conduit à un changement structurel de l'équilibre financier issu de la décentralisation, qui nécessitera plus que des ajustements ponctuels. Dans trois scénarios modélisés sur quatre, le niveau total des dépenses d'équipement atteint en 2030 un point haut historique de 80 Md€, contre près de 55 Md€ aujourd'hui.

Des tabous devront donc être brisés aux deux échelles nationale et locale pour créer les conditions de l'accélération d'une action pour le climat à la hauteur des enjeux. En effet, même les collectivités locales qui en font le plus n'en font pas encore assez, et agir davantage suppose systématiquement des choix difficiles pour des investissements qui ne trouvent jamais leur équilibre sans fonds publics supplémentaires. L'étude documente par exemple que les économies d'énergie permises par la rénovation énergétique des bâtiments publics, chiffrées à 1,2 Md€ constants en 2030 par rapport au niveau de 2019, ne contribuent que dans une proportion marginale au financement de la marche d'investissement à gravir.

Le premier de ces tabous concerne l'endettement des collectivités locales. L'encours de dette augmente dans tous les scénarios entre 2022 et 2030, avec une hausse minimale de + 25 Md€ courants dans le scénario « Redirection » et un maximum à + 100 Md€ pour le scénario « Dette », l'emprunt étant mobilisé comme variable d'ajustement après mobilisation des autres leviers.

Le levier de l'endettement ne pourra pas être mobilisé par toutes les collectivités locales à égalité selon leur situation de départ : la réflexion sur leur capacité à atteindre leurs objectifs de transition écologique ne pourra faire l'économie d'une analyse collectivité par collectivité, avec des solutions différentes à trouver pour chacune. Les départements, et plus encore les régions, sur lesquelles reposent

notamment de très lourds investissements ferroviaires, font en particulier très vite face à d'importantes difficultés : le délai de désendettement de ces dernières s'établit ainsi selon les scénarios entre plus de huit ans et plus de douze ans en 2030, contre moins de six ans aujourd'hui.

Pousser les collectivités locales à s'endetter davantage suppose également que les élus le veuillent, et interroge les freins financiers et extra-financiers qui expliquent bien souvent leur réticence à emprunter. Il repose, 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. La future stratégie pluriannuelle de financement de la transition écologique, annoncée pour 2024, devra être l'occasion de clarifier ce point.

Le deuxième concerne les arbitrages des collectivités locales en faveur de la redirection leurs dépenses. L'accélération de leur action climatique doit reposer sur une recherche accrue d'efficacité de leurs dépenses, en fonctionnement comme en investissement, et sur une réflexion concernant ce qui peut être supprimé ou décalé sans aggraver démesurément l'état du patrimoine considéré ou mettre à mal d'autres politiques et services publics. Dans ce contexte, la réorientation vers l'action pour le climat des « dépenses brunes » des collectivités doit être érigée en priorité, chantier impossible à conduire tant qu'il n'existera pas entre elles et avec l'État de vision partagée du sujet.

Le troisième de ces tabous concerne le renforcement du soutien de l'État. Un scénario de financement de l'État limité à l'indexation de la DGF sur l'inflation et à la pérennisation du « fonds vert » à 2,5 Md€ par an ne suffit pas, loin s'en faut, à résoudre l'équation financière de l'action climatique des collectivités locales : en 2030, leur encours de dette augmente de + 77 Md€ par rapport à 2022.

Les enjeux identifiés pour s'assurer d'un soutien de l'État à la hauteur de l'enjeu climatique sont, d'une part, de veiller à soutenir la capacité d'autofinancement des collectivités locales, seule susceptible de déclencher un véritable effet de levier en dépense, et d'autre part, de s'inscrire le plus possible dans une logique pluriannuelle pour donner de la visibilité aux décideurs locaux. Enfin, il sera important d'évaluer précisément l'impact des dotations d'investissement ciblées versées aux collectivités locales, en particulier celles issues du « fonds vert », afin de connaître leur effet incitatif réel.

Le quatrième et dernier tabou concerne la mobilisation des ressources propres, notamment fiscales et tarifaires, des collectivités locales, qui fait reposer sur l'usager et le contribuable local une partie du coût de la transition. Le scénario « Ressources propres » prend par exemple pour hypothèse une augmentation du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties de + 6 % en 2027, ainsi qu'une hausse relativement forte des tarifs payés par les usagers, des cessions d'actifs élevées et un prélèvement annuel récurrent de 2,3 Md€ sur le fonds de

roulement. Il s'agit là d'hypothèses ambitieuses qui n'empêchent pas malgré tout une augmentation de + 35 Md€ de l'encours de dette entre 2022 et 2030 pour équilibrer les budgets.

Alors que les leviers fiscaux restant à disposition des collectivités se sont amenuisés au fil du temps, ce levier de financement produit des effets budgétaires puissants mais pose d'épineux problèmes d'équité entre territoires et entre contribuables, ainsi que de cohérence avec d'autres objectifs environnementaux, comme celui de « zéro artificialisation nette » des sols.

Mobiliser un fonds de roulement aujourd'hui très élevé au sein des collectivités locales, notamment les plus petites, ou conduire de véritables politiques de sobriété immobilières permettant des cessions d'actifs, constituent d'autres leviers étudiés dans ce rapport.

Il n'existe pas aujourd'hui de stratégie partagée entre l'État et les collectivités sur les moyens de faire accélérer l'investissement climatique à l'échelle locale.

La planification écologique invite à une méthode renouvelée de pilotage entre État et collectivités locales

Ce déficit concerne aussi bien l'évaluation des besoins, en investissement comme en fonctionnement, que les moyens de les financer. **Un changement de méthode paraît nécessaire pour piloter l'action climatique au regard des contraintes liées aux finances locales, ou piloter les finances locales au regard de l'urgence climatique.**

Les principes qui pourraient gouverner cette amélioration indispensable de la qualité du débat sur les finances locales sont les suivants :

- **mieux connaître la hauteur du mur de dépenses pour le climat reposant sur les collectivités locales :** cette évaluation doit reposer sur des données publiques actualisées et transparentes découlant des documents de planification écologique de l'État, et porter tant sur l'investissement que le fonctionnement ;

- **inscrire ces besoins dans une stratégie pluriannuelle des financements publics pour le climat,** intégrant de façon explicite les besoins des collectivités locales par échelon, et les leviers de financements associés. Côté collectivités territoriales, des plans pluriannuels d'investissement (PPI) de mi-mandat seraient utiles pour lancer davantage de projets, et veiller au maintien d'un niveau élevé d'investissement jusqu'à 2030 au moins ;

- **renforcer les instances de dialogue et de pilotage entre État et collectivités locales** de façon à lier de façon systématique les discussions sur la transition, qui doivent comporter un volet « financement » et celles sur les finances locales, qui doivent tenir compte de l'urgence climatique.

I. L'ENJEU DU FINANCEMENT DE L'ACTION CLIMATIQUE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

La France s'est engagée au sein de l'Union européenne à réduire ses émissions nettes de gaz à effet de serre (GES) en 2030 d'au moins 55% par rapport à l'année de référence 1990¹, puis à atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. Cette transformation repose sur plusieurs leviers de politique économique, parmi lesquels des investissements publics et privés

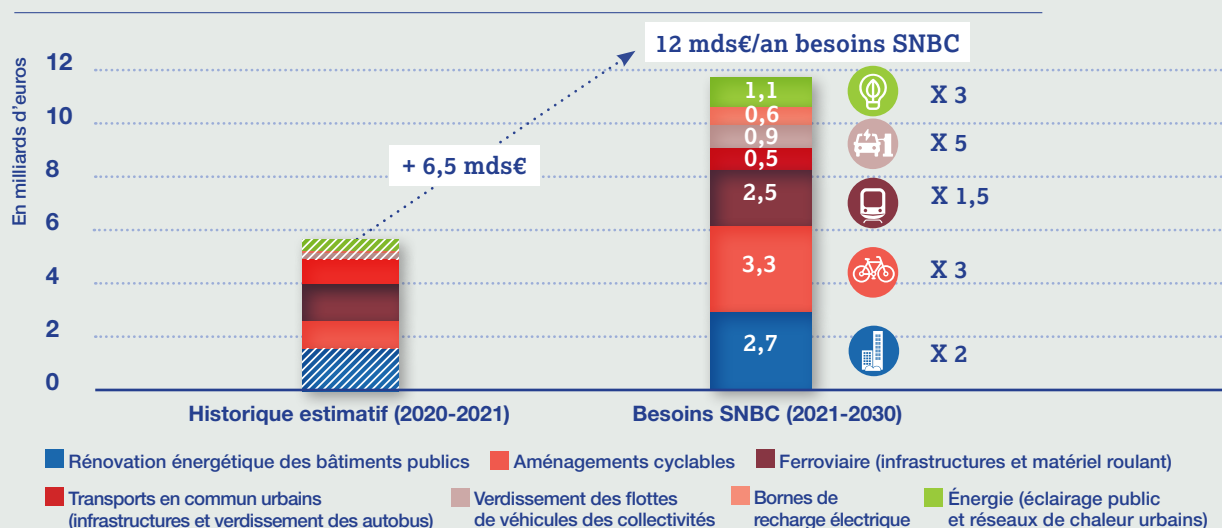
rapides et massifs visant notamment à organiser la diminution du recours aux énergies fossiles secteur par secteur. Différentes évaluations existent quant aux montants nécessaires pour atteindre les objectifs fixés, qui se rejoignent pour estimer l'effort requis, tous acteurs publics et privés confondus, aux alentours de 60 Md€ nets annuels, soit 2 à 2,5 points de PIB en 2030².

1. Pour atteindre la neutralité carbone, les collectivités doivent plus que doubler leurs investissements pour le climat

Les collectivités territoriales, du fait de leurs compétences et de leur patrimoine, ont un rôle majeur à jouer dans l'atteinte des objectifs de réduction de GES. À travers une étude publiée en 2022³, I4CE a estimé que l'effort d'investissement climat des collectivités pour atteindre les objectifs fixés par la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) devra être d'au minimum 12 Md€ par an à l'horizon 2030. Ce montant représente selon les estimations d'I4CE plus du double de ce qu'elles dépensaient en 2020.

Cette étude portait notamment sur les investissements à conduire dans huit secteurs clés : la rénovation énergétique des bâtiments publics, les aménagements cyclables, les transports en commun urbains, le ferroviaire, le verdissement de la flotte des véhicules des collectivités, les bornes de recharge électrique, l'éclairage public et les réseaux de chaleur urbains. Elle portait sur l'ensemble des collectivités de France métropolitaine, hors Outre-mer, périmètre retenu également pour la présente étude.

FIGURE 1 : LES BESOINS D'INVESTISSEMENTS CLIMAT DES COLLECTIVITÉS POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DE LA SNBC



N.B : les hachures sur les investissements historiques signifient qu'ils sont très estimatifs pour ce secteur.

Note 1 : les investissements historiques correspondent aux investissements des collectivités annuels estimés en moyenne pour 2020 et 2021. Pour deux secteurs (TCU et ferroviaire), seules les estimations 2020 sont incluses car les données 2021 n'étaient pas disponibles.

Note 2 : Les investissements historiques sont rapportés en euros courants, tandis que les besoins sont exprimés en euros constants pour des prix observés au cours des années récentes (2015-2019). Dans certains secteurs, la projection comprend des évolutions de prix, par exemple sous l'effet d'économies d'échelle ou de gains d'apprentissage.

@I4CE_

1. Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »).
2. France Stratégie (2023), Pisani-Ferry J., Mahfouz S., « Les incidences économiques de l'action pour le climat ».
3. I4CE (2022), Colin, A. Erba, A., Nicol M., Abbamonte C., « Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone ».

2. Les investissements climat auront des impacts, parfois à la hausse, parfois à la baisse, sur les dépenses de fonctionnement des collectivités

L'intégration du volume d'investissements prévu dans l'étude précitée dans les secteurs de la rénovation, de l'énergie et des mobilités au sein d'un modèle de prospective financière, peut difficilement être considérée sans imaginer les interactions avec d'autres postes de dépenses ou de recettes. Dans la présente étude trois conséquences ont été envisagées (économies d'énergie, dépenses d'ingénierie, dépenses d'exploitation), mais seules les économies d'énergie ont pu faire l'objet d'évaluations chiffrées, et donc d'une intégration dans le modèle.

Les investissements climat génèrent des économies en matière de dépenses énergétiques

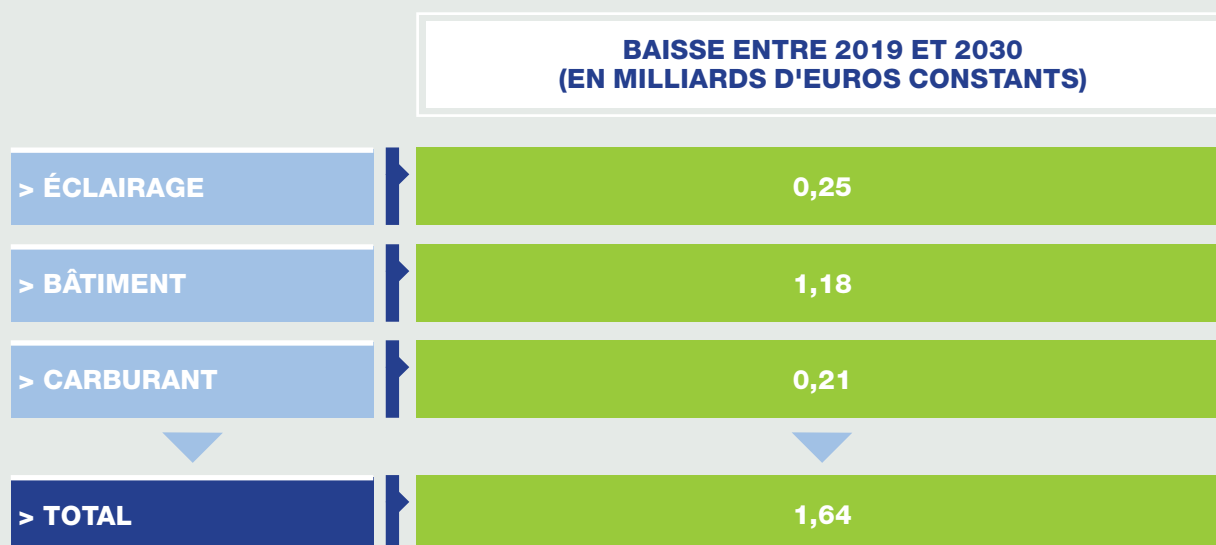
Les investissements conduits par les collectivités locales, en particulier les communes, sur les postes de dépenses énergétiques de leur patrimoine, de leur flotte de véhicules et de leurs systèmes d'éclairage public, leur permettent de générer des économies d'énergie.

Ainsi, la modélisation intègre les économies de dépenses de fonctionnement réalisées :

- **sur le patrimoine public**, en prenant comme référence les objectifs de réduction de consommation d'énergie indiqués dans le « décret tertiaire » pour les bâtiments publics rénovés à un niveau « bâtiment basse consommation » ;
- **sur les dépenses de carburant** réalisées grâce à la décarbonation du parc de véhicules, en prenant comme référence les objectifs de la SNBC ;
- **sur l'éclairage public**, à hauteur d'une baisse de 50% à horizon 2030 par rapport à 2019, en lien avec la modernisation des systèmes d'éclairage.

Au total, en euros constants de 2019, les économies en dépenses d'énergie réalisées par l'ensemble des collectivités territoriales atteindraient 1,64 Md€ en 2030, à rapprocher des 4,7 Md€ de dépenses énergétiques payées en 2019 (5,6 Md€ en 2022).

FIGURE 2 : MONTANT TOTAL CUMULÉ DES ÉCONOMIES GÉNÉRÉES EN 2030 PAR RAPPORT À L'ANNÉE DE RÉFÉRENCE 2019 (EN EUROS CONSTANTS)



Source : auteurs.

@I4CE / La Banque Postale

Les dépenses liées à l'exploitation des transports collectifs ne font pas l'objet d'évaluations suffisamment robustes pour être intégrées à la modélisation

Les investissements conduits par les autorités organisatrices des mobilités (AOM) que sont les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour les transports en commun urbains, et les conseils régionaux pour le transport ferroviaire, entraîneront des coûts d'exploitation dont le financement repose sur la participation financière des usagers (produits de la tarification), des entreprises et des administrations (*via* le versement mobilité) et des collectivités publiques (État ou collectivités territoriales). La part de ces dépenses prise en charge directement par les collectivités territoriales n'a pas fait l'objet d'évaluation robuste dans la littérature consultée pour la construction de cette étude, et n'a donc pas été intégrée à la prospective réalisée.

À titre d'illustration uniquement, les données fournies par une métropole indiquent, pour différentes modalités de développement de l'offre de transport collectif (*cf. Annexe 2 p. 51*) :

- **hausse de 10 % de l'offre sur le réseau existant :**

- investissement initial : 37 M€
- dépenses d'exploitation annuelles : 11 M€

- **ouverture d'une ligne de tramway supplémentaire (10 km) :**

- investissement initial : 326 M€
- dépenses d'exploitation annuelles : 8 M€

- **ouverture d'une ligne de transports en commun en site propre (TCSP) supplémentaire avec bus électriques (10 km) :**

- investissement initial : 120 M€
- dépenses d'exploitation annuelles : 5,8 M€

Il n'a pas été possible dans le cadre de l'étude d'aller plus loin dans l'analyse de ces chiffres, ni de les consolider dans une vision nationale. Cette sous-évaluation du coût d'exploitation des infrastructures de transport constitue l'une des principales limites de l'étude, qui appellera des actualisations ultérieures.

Les dépenses d'ingénierie additionnelles nécessaires à la conduite des investissements climat n'ont pas été intégrées dans la modélisation

Pour conduire leurs investissements climat, les collectivités vont devoir renforcer leur ingénierie tant pour assurer la maîtrise d'ouvrage de ces investissements que pour concevoir leurs stratégies climat et animer les dynamiques de décarbonation des acteurs de leur territoire.

I4CE a évalué le montant minimum d'agents dédiés à ces fonctions au sein des collectivités locales à hauteur de 25 000 équivalents temps plein (ETP, sur un total de 1,9 million d'ETP dans la fonction publique territoriale fin 2021), soit un coût annuel de 1,5 Md€⁴. Des moyens spécifiques doivent notamment être concentrés sur la maîtrise d'ouvrage des investissements, d'autant plus importants si ces derniers ne sont pas le fruit d'un arbitrage au détriment d'autres investissements. À titre illustratif, les moyens nécessaires pour la rénovation du patrimoine des collectivités locales ont été évalués à hauteur d'un ETP pour 50 000 m² de patrimoine et « un conseiller en énergie partagé » par EPCI.

Dans l'incapacité de déterminer combien d'agents sont aujourd'hui en fonction sur ces métiers, et quelles dynamiques de gestion prévisionnelle des effectifs, emplois, et compétences permettraient de renforcer les collectivités sans recruter de nouveaux agents, il n'est pas possible de déterminer les moyens humains supplémentaires qui leur sont nécessaires aujourd'hui. Les probables frais de personnels additionnels engendrés par les investissements climat n'ont donc pas été inclus dans cette étude.

4. « Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone », étude précitée.

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

Le modèle de financement des investissements par les collectivités locales

Les collectivités territoriales votent leur budget dans un cadre législatif strict, gouverné par une double « règle d'or » :

- 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 pas 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 (principalement épargne et 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** :

- 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 nette⁵ », finance les investissements. En 2022, cette épargne nette a contribué à financer 40 % des investissements locaux ;
- 2 les dotations et subventions d'investissement** reçues de la part de l'État en premier lieu⁶, via notamment le fonds de compensation pour 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 territoriales⁷, et de l'Union européenne via les fonds structurels. En 2022, cet ensemble de ressources a représenté 34 % des montants totaux investis ;

- 3 le recours à l'emprunt**, qui permet de compléter le plan de financement des investissements locaux. En 2022 il a représenté 31 % des montants totaux investis.

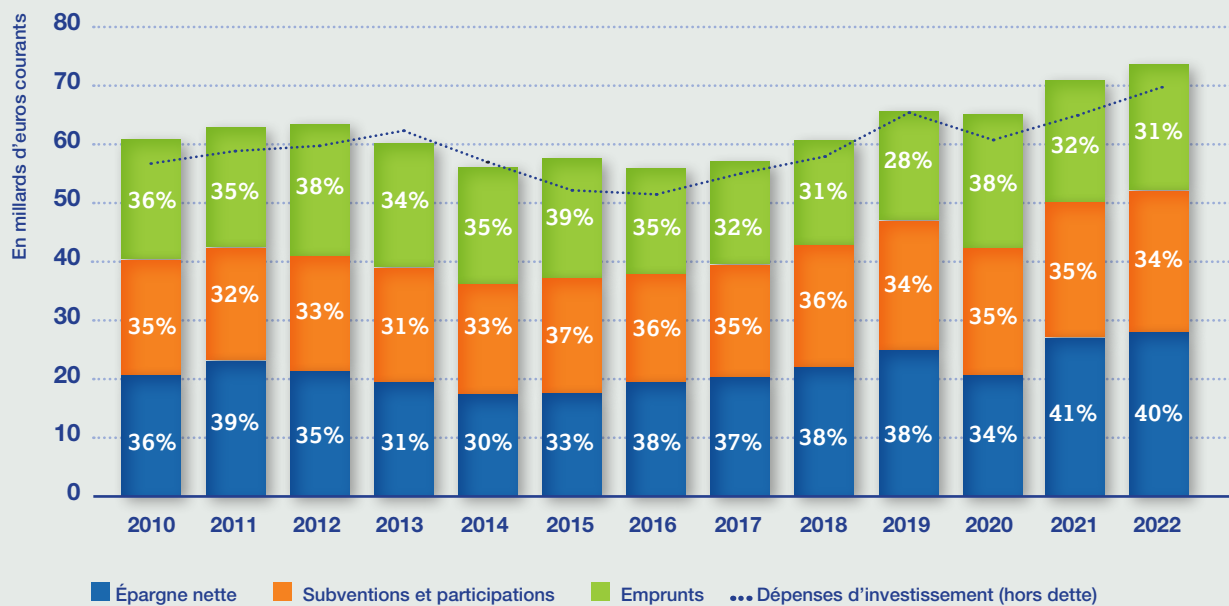
Enfin la variation du fonds de roulement (= résultat de l'exercice) vient assurer l'équilibre du financement. Ainsi, lorsque l'ensemble des moyens de financement mobilisés dépasse le niveau des investissements, le résultat de l'exercice est positif et vient abonder le fonds de roulement. À l'inverse, lorsque les moyens de financement ne suffisent pas, il y a un prélèvement sur le fonds de roulement pour compléter le financement.

5. 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 fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, et l'épargne « nette » qui correspond à l'épargne brute de laquelle on retire le montant des remboursements d'emprunts sur l'exercice. Ces deux notions seront utilisées dans l'étude.

6. La première de ces contributions est le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), complétée par des dotations d'investissement diverses dont plusieurs intègrent des objectifs environnementaux. Pour plus d'informations, voir I4CE (2022) Thomazeau F., Nicol M., Fetet M. « Climat : comment les collectivités territoriales financent leurs investissements ».

7. 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 3 : FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS LOCAUX



Source : Note de conjoncture 2023, La Banque Postale d'après balances DGFIP (champ France entière).

Lorsque l'ensemble des financements est supérieur à 100 %, il y a un abondement du fonds de roulement, quand il est inférieur, il y a un prélèvement sur le fonds de roulement.

@I4CE / La Banque Postale

La situation des finances locales en 2023

La situation des finances locales à la mi-2023 permet d'envisager à court terme le maintien d'un investissement élevé, mais montre des signes précurseurs de changement de cycle. Après une année 2020 tout à fait atypique du fait de la crise sanitaire, la situation des finances locales s'est globalement rétablie, en partie grâce à la croissance marquée des recettes de fonctionnement, permettant une forte progression de l'épargne en 2021 et 2022. L'investissement local s'est montré dynamique ces deux dernières années, rompant avec le cycle municipal traditionnel, mais en grande partie sous l'effet de la hausse des prix (son niveau une fois déduit le poids de l'inflation reste inférieur à celui d'avant-crise).

Les signaux conjoncturels de 2023 semblent néanmoins marquer une inflexion : si l'investissement se maintient, c'est au prix d'un recours croissant à l'emprunt et d'un prélèvement important sur le fonds de roulement, phénomène qui n'avait pas été observé depuis près de 10 ans. L'épargne des collectivités locales est orientée à la baisse sous la pression de dépenses de fonctionnement, en particulier des achats et de la masse salariale, plus dynamiques que leurs recettes. Cette tendance, si elle devait se confirmer dans les mois à venir, pourrait conduire les collectivités à revoir à la baisse leurs anticipations d'investissements pour l'avenir.

4. Jusqu'à présent la capacité des collectivités à absorber les besoins de dépenses additionnelles pour le climat n'a pas été analysée, objectif visé par cette étude

Cette étude cherche à documenter la faisabilité économique de la transition écologique à la lumière des spécificités budgétaires des collectivités locales dans le contexte actuel, à savoir un très fort besoin d'investissements supplémentaires sur certains secteurs clés pour la réduction des GES d'un côté, et une capacité des collectivités à financer leurs investissements qui semble marquer le pas de l'autre.

La capacité des collectivités à absorber ces dépenses supplémentaires sur le moyen terme n'a pour le moment pas été analysée. Aujourd'hui, aucune évaluation partagée des besoins ne fait autorité entre État et collectivités locales. Ce manque de vision pénalise la construction d'une trajectoire de financement pluriannuelle des investissements climat. Cette étude vise à combler ce manque, en proposant quatre scénarios contrastés de financement des besoins d'investissements additionnels des collectivités locales pour le climat.

D'un point de vue méthodologique, le travail engagé n'interroge pas la question de la volonté des collectivités territoriales à engager une accélération rapide et massive

de leur action climatique. Elle est considérée comme acquise, ce qui est évidemment discutable tant du point de vue de la vision globale, que des situations particulières. Dit autrement, même si la faisabilité économique de la transition écologique était assurée, elle n'en reposerait pas moins sur l'action volontariste des acteurs locaux et nationaux pour la conduire effectivement.

Néanmoins, la question de la volonté des acteurs locaux d'engager la transition sur leurs territoires est indissociable de sa faisabilité, notamment économique et financière. Ce sujet est d'autant plus important en matière d'investissements, pour lesquels les anticipations jouent un rôle essentiel au moment de la décision de faire ou ne pas faire : la volonté d'engager une dépense aujourd'hui peut se heurter à l'anticipation d'une incapacité à la financer demain. C'est pour cette raison qu'il est déterminant de s'assurer que les collectivités aient les moyens de prendre leur part dans la transition écologique dans la durée, aux côtés des autres acteurs publics et privés amenés à le faire.

5. Objectif général de l'étude et points de vigilance dans l'interprétation des résultats

Une modélisation prospective inédite fondée sur des scénarios volontairement contrastés

Pour faire avancer le débat sur les modalités de financement de l'action climatique des collectivités, I4CE et La Banque Postale se sont réunis pour modéliser une prospective inédite sur le financement de la transition écologique dans les collectivités territoriales à l'horizon 2030.

Les données publiées par I4CE en 2022 sur les besoins en investissement pour la neutralité carbone ont constitué le point de départ de l'étude. Ensuite, un modèle prospectif d'évolution des finances locales sur huit exercices (2023–2030) a été construit pour l'ensemble des collectivités territoriales et par échelon. Les hypothèses, notamment macroéconomiques, qui ont servi de base à cette étude prospective ont été retenues sur la base des éléments d'information connus au premier semestre 2023.

Cette étude se veut un outil d'enrichissement du débat sur les finances locales, sur ce que pourrait être une trajectoire financière pour les collectivités s'il était effectivement dans l'intention des pouvoirs publics nationaux et locaux d'investir très vite et beaucoup plus pour la neutralité carbone, et plus largement pour la planification écologique. Il ne s'agit ni d'un exercice de prévision, ni d'un document « prêt à l'emploi » cherchant à documenter une trajectoire crédible de financement.

Le choix a été fait de documenter cette trajectoire par la définition de quatre scénarios très contrastés en termes de leviers de financement. L'objectif recherché est de recenser le champ des possibles, de documenter les effets de chaque levier dans une trajectoire financière intégrant une forte accélération des investissements dédiés au climat, et d'ouvrir ainsi la discussion sur les vertus, les limites et les conditions de mise en œuvre de chacun d'entre eux, sans les hiérarchiser.

Ces scénarios ont tous été conçus par les auteurs pour les besoins de l'étude, et ne s'inscrivent pas dans des travaux ou trajectoires officiels, à commencer par les documents programmatiques de l'État sur les finances locales. Sans se tenir strictement au cadre budgétaire, législatif ou réglementaire actuel, l'étude reste prudente dans la nature des choix opérés afin de les faire correspondre à l'actualité du débat sur les finances locales. Aucun des scénarios prévus dans l'étude ne vient par exemple toucher à la structure de la décentralisation, au périmètre de compétences des collectivités territoriales ou à leur architecture de financement.

Le détail des hypothèses retenues, la description des scénarios et les résultats obtenus pour chacun d'entre eux figurent en Partie II p. 19 et en Annexe I p. 50.

Points de vigilance dans l'interprétation des résultats

Comme pour toute étude à caractère prospectif, ce rapport doit être accompagné de précautions de lecture. Ces limites tiennent pour certaines à la qualité de la donnée disponible, notamment sur les besoins des collectivités pour la transition écologique, et pourront être résorbées à l'aide de travaux futurs. D'autres sont inhérentes à l'exercice prospectif lui-même et tiennent au caractère incertain de certaines hypothèses de l'étude.

UNE ÉTUDE QUI S'INTÉRESSE À LA CAPACITÉ FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, ET NON AUX AUTRES FREINS QUI PEUVENT RETARDER LEUR ACTION POUR LA TRANSITION

La volonté de conduire ou non de nouveaux investissements quand les conditions financières sont réunies pour le faire n'implique pas qu'il soit possible de les réaliser dans l'immédiat. Les échanges conduits avec un panel de différentes collectivités territoriales ont confirmé que les obstacles à l'accélération de l'action climatique des collectivités ne relevaient pas que de considérations budgétaires.

On peut citer premièrement la nécessité de disposer d'ingénierie pour concevoir la stratégie climatique de la collectivité et piloter les opérations en maîtrise d'ouvrage, qu'il s'agisse de recrutements additionnels ou d'une réorientation en interne des équipes disponibles.

Un second obstacle peut alors se dresser pour les collectivités, à savoir celui de la disponibilité des entreprises pour répondre aux marchés passés et conduire les travaux. Enfin, il existe un délai nécessaire de plusieurs années pour des grosses opérations d'infrastructures ou de bâtiments entre la prise de décision concernant l'opération elle-même et le démarrage des travaux (et donc la réalisation des dépenses).

Deux conclusions peuvent être tirées de ces préventions :

- 1 **Premièrement, la trajectoire d'augmentation immédiate et massive des investissements** est vraisemblablement irréaliste, quand bien même les collectivités territoriales décideraient de les conduire et auraient les moyens de le faire – les données d'investissement climat intégrées dans l'étude sont une construction théorique ;
- 2 **Deuxièmement, il y a urgence à lever les freins financiers persistants à l'accélération de l'action climatique** des collectivités si la France veut atteindre ses objectifs de réduction de gaz à effet de serre en 2030 : les décisions d'investissement susceptibles de produire leurs effets à cette date sont celles qui se prennent maintenant et dans les mois à venir - après il sera déjà tard pour cette échéance.

LES BESOINS D'INVESTISSEMENT POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE SERONT VRAISEMBLABLEMENT RÉÉVALUÉS À L'AVENIR

L'évaluation des besoins d'investissement varie fortement selon les périmètres et les hypothèses retenues. Le périmètre de l'étude d'I4CE de 2022 couvre l'essentiel mais pas la totalité des actions à conduire pour l'atteinte de la neutralité carbone, et la réduction des GES ne constitue pas la totalité des actions à conduire en matière de transition écologique.

Les besoins d'investissements climat des collectivités estimés en 2022 par I4CE n'intègrent pas par exemple certains secteurs importants tels que les déchets, l'eau et l'assainissement, la biodiversité ou encore l'adaptation au changement climatique. De même, les évaluations de besoins concernant la rénovation énergétique des bâtiments publics divergent fortement d'une source à l'autre selon les coûts unitaires retenus, souvent plus élevés que ceux du rapport d'I4CE en 2022. Enfin, les objectifs de réduction des gaz à effet de serre ont été revus à la hausse, et la mise à jour des besoins d'investissement liés aux nouveaux objectifs sectoriels dans la prochaine SNBC se traduira vraisemblablement par leur révision à la hausse également.

Au regard de tous ces éléments, il est raisonnable de penser que les données utilisées dans l'étude constituent un montant d'investissement *a minima*, qui sera réévalué à l'avenir.

DES DONNÉES D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE OPTIMISTES QUI JOUENT FAVORABLEMENT SUR L'ÉPARGNE DES COLLECTIVITÉS

Les prévisions de croissance du produit intérieur brut (PIB) retenues par la mission sont celles du programme de stabilité du Gouvernement, pour la période 2023-2027, publié en avril 2023. Pour la période après 2027, les auteurs ont maintenu chaque année les évolutions de l'année 2027.

FIGURE 4 : HYPOTHÈSES D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE RETENUES POUR L'ÉTUDE

> ÉVOLUTION (EN %)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
> PIB RÉEL	1,0	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8
> DÉFLATEUR DU PIB	5,4	2,7	1,8	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
> PIB NOMINAL	6,5	4,3	3,6	3,3	3,4	3,4	3,4	3,4

Source : Programme de stabilité (avril 2023) pour la période 2023-2027, auteurs ensuite.

@I4CE / La Banque Postale

Or, dans son avis sur le programme de stabilité 2023-2027⁸, le Haut Conseil des Finances Publiques a considéré que les prévisions de croissance du Gouvernement pour 2023 et 2024 n'étaient « pas hors d'atteinte, mais [semblaient] optimistes », notamment grâce à des prévisions de reflux d'inflation apparaissant comme rapides. De même, la prévision de croissance effective sur la période 2025-2027 lui paraît « élevée », reposant sur une hausse de la consom-

mation des ménages nettement supérieure à celle constatée avant la crise sanitaire, ainsi que sur des gains de productivité « sensiblement plus élevés que ce que laissent attendre les tendances récentes ». Une révision à la baisse des prévisions de croissance aurait des effets négatifs sur les recettes des collectivités, en particulier celles liées à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou, aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

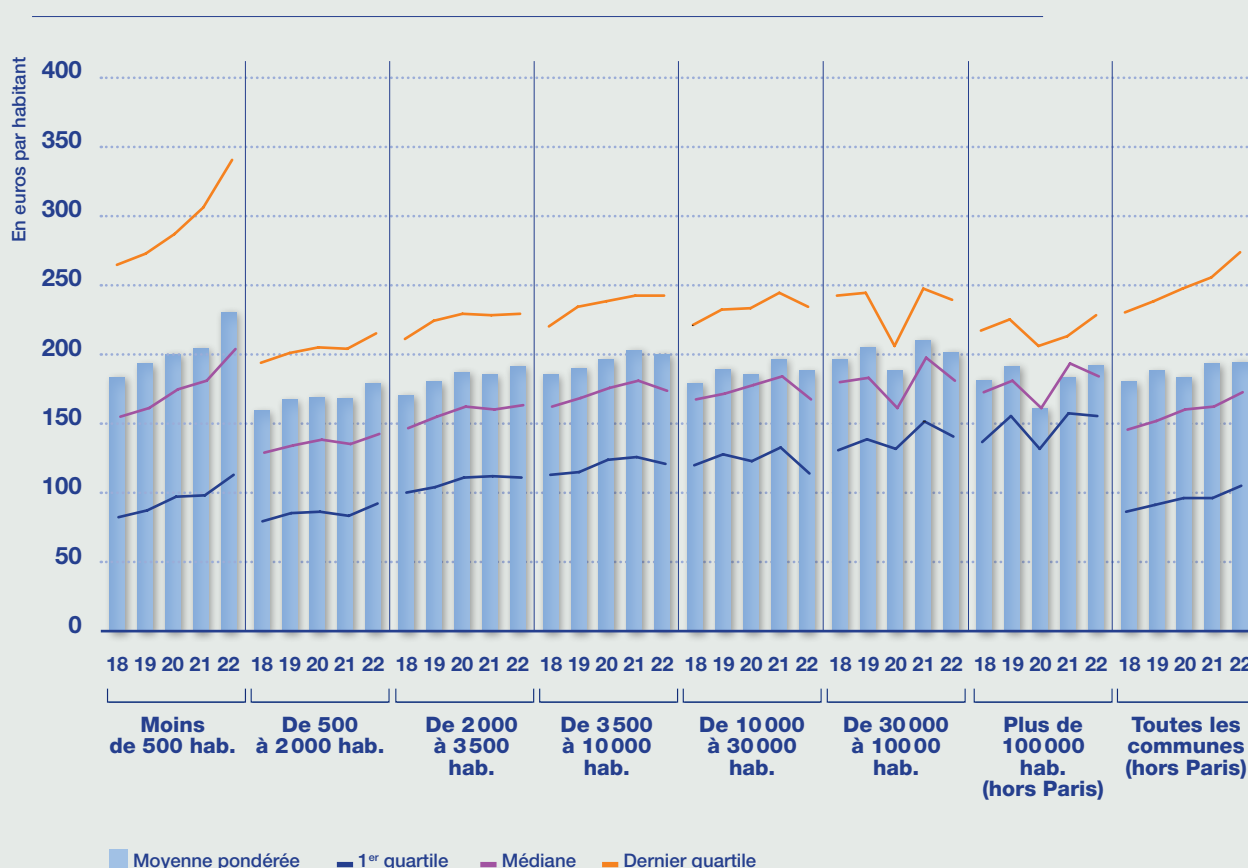
8. Avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour la période 2023 à 2027, en date du 26 avril 2023.

UNE VISION GLOBALE DISSIMULE LA GRANDE DIVERSITÉ DES SITUATIONS PARTICULIÈRES

Le paysage institutionnel des collectivités locales a ceci de particulier qu'il est très divers. Dès lors l'analyse à laquelle se prête cette étude qui traite des finances locales au sens large, toutes collectivités confondues ou par échelon, a une tendance inévitable à écraser les situations des collectivités qui s'écartent de la moyenne de leur strate, et qui peuvent faire face à des difficultés – ou à des capacités d'actions – qu'un tel travail ne peut prendre en considération.

La simple observation de l'évolution de l'épargne des communes permet de se faire une idée de cette diversité de situations : la crise sanitaire de 2020 a, par exemple, fortement impacté l'épargne des communes de plus de 30 000 habitants, phénomène moins marqué dans les communes de plus petites tailles (cf. figure 5). Et au sein d'une strate démographique les écarts sont également prégnants : dans les communes de moins de 500 habitants (soit une commune sur deux) l'écart entre le premier et le dernier quartile sur le niveau d'épargne brute 2022 en euros par habitant, est de 1 sur 3.

FIGURE 5 : ÉVOLUTION DE L'ÉPARGNE BRUTE DES COMMUNES PAR STRATE DÉMOGRAPHIQUE ENTRE 2018 ET 2022



Sources : DGFIP - comptes de gestion 2018 à 2022 - budgets principaux.
Traitement La Banque Postale, Note de conjoncture 2023 (champ France entière).

©I4CE / La Banque Postale

II. QUATRE SCÉNARIOS PROSPECTIFS CONTRASTÉS PRÉSENTANT DIFFÉRENTES OPTIONS DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS CLIMAT ADDITIONNELS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

1. Une hypothèse commune et centrale dans tous les scénarios : celle de l'accélération immédiate et importante des investissements pour le climat

Les quatre scénarios étudiés ont en commun une hypothèse centrale qui est celle de l'accélération immédiate des investissements dédiés au climat à hauteur des besoins calculés par I4CE en 2022. Les données retenues pour ce faire ont été néanmoins ajustées pour les faire évoluer au rythme de l'inflation sur la période considérée⁹ et pour tenir compte du fait que cette analyse porte sur huit années

(2023-2030) quand l'analyse de 2022 portait sur dix années 2021-2030.

Ces besoins d'investissements climat additionnels, retenus comme données d'entrée dans le cadre de cette étude, sont décomposés comme dans la figure 6 ci-dessous. Il n'a pas été tenu compte du « cycle municipal » dans cette projection.

FIGURE 6 : BESOINS D'INVESTISSEMENTS CLIMAT ADDITIONNELS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR ANNÉE RETENUS DANS L'ÉTUDE

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
> BLOC COMMUNAL	4,3	5,4	5,9	6,2	6,5	6,9	7,1	7,5
> DÉPARTEMENTS	0,8	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3
> RÉGIONS	1,7	2,1	2,3	2,2	2,3	2,5	2,4	2,5
> TOTAL (EN Md€ COURANTS)	6,7	8,5	9,3	9,6	10,0	10,7	10,8	11,3

Source : Estimations I4CE et La Banque Postale.

@I4CE / La Banque Postale

9. Faute de prévision long terme sur le déflateur de l'investissement local.

10. Groupements à fiscalité propre.

2. Les quatre scénarios présentent chacun de façon maximaliste un récit politique du financement par les collectivités locales de leurs investissements climat

Quatre scénarios prospectifs sur les finances locales à l'horizon 2030 ont été réalisés par bloc de collectivités (régions/départements/bloc communal : communes et EPCI, dont les syndicats).

La majorité des hypothèses retenues sont communes à l'ensemble des scénarios ; d'autres divergent de façon à illustrer les effets de plusieurs modalités de financement de l'accélération de l'action climatique des collectivités locales.

Ces **quatre scénarios** ont été intitulés :

1 Scénario 1 - « Dette », qui repose sur le principe d'un financement des investissements climat principalement par le recours à l'emprunt ;

2 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 ;

3 Scénario 3 - « État », qui repose sur l'accroissement des soutiens de l'État aux collectivités territoriales ;

4 Scénario 4 - « Ressources propres », qui intègre des hypothèses de financement des collectivités territoriales par une augmentation de leurs ressources propres.

Pour chacun d'entre eux, **l'emprunt a été considéré comme la variable d'ajustement** pour venir financer la part des investissements qui ne l'était pas par l'épargne nette, les subventions d'investissement ou le prélèvement sur le fonds de roulement.

3. Modalités de construction des hypothèses





Autant que possible l'étude se base sur les données prospectives publiques, en particulier celles contenues dans le Programme de stabilité du Gouvernement (PSTAB) pour la période 2023-2027, daté d'avril 2023. Les données budgétaires antérieures à 2023, et notamment les comptes consolidés des collectivités locales issus des balances comptables de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), sont également publiques, et définitives.

La plupart des prévisions qui n'ont pas déjà été réalisées dans le PSTAB ou autre document officiel ont été définies par les auteurs de l'étude en cherchant à identifier les tendances et prévisions les plus probables et/ou vraisemblables au regard des éléments d'informations dont ils disposaient à la date de réalisation de l'étude (mai – juillet 2023).

Les hypothèses soutenant les différents scénarios du modèle prospectif ont fait l'objet de plusieurs ateliers et de temps d'échanges avec différents types d'acteurs (élus et agents de collectivités représentant l'ensemble des échelons territoriaux ; représentants d'associations d'élus ; experts des finances locales ; fonctionnaires d'État), afin qu'elles soient confrontées à plusieurs regards, solidifiées voire contre-expertisées.

Les hypothèses de chaque scénario sont recensées avec leurs sources dans le tableau page 19 pour une version synthétique, et en annexe de ce rapport pour une version détaillée. Le détail et les implications politiques de chacun sont présentés dans la suite de l'étude.

4. Vision synthétique des quatre scénarios étudiés

SCÉNARIO	RÉORIENTATION DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	ÉVOLUTION DES RESSOURCES PROPRES	ÉVOLUTION DU FONDS DE ROULEMENT	ÉVOLUTION DES TRANSFERTS DE L'ÉTAT	ÉVOLUTION DE L'ENDETTEMENT
Scénario de référence avant accélération des dépenses climat 	> NON , pas de dépenses climat additionnelles.	Hypothèses tendanciennes sur la base d'évolutions tarifaires et fiscales relativement faibles.	Fonds de roulement stable en valeur (euros courants).	Ce qui est acquis mi-2023 : DGF stable en valeur à partir de 2024, hausse en 2023 et 2024 de la dotation biodiversité, « fonds vert » de 2 Md€ en 2023 en AE, 2,5 Md€ en 2024, puis rien ensuite.	Le bouclage du financement se fait <i>via</i> une évolution des emprunts qui servent de variable d'ajustement à l'équilibre global.
« Dette » 	> NON , 100% des besoins supplémentaires de dépenses liées au climat en additionnel dans le volume total de dépenses d'investissement.	Idem scénario de référence.	Idem scénario de référence.	Idem scénario de référence.	Idem scénario de référence.
« Redirection » 	> OUI , toutes les dépenses climat réalisées sans dépenses d'investissement totales supplémentaires par rapport au scénario de référence.	Idem scénario de référence.	Idem scénario de référence.	Idem scénario de référence.	Idem scénario de référence.
« État » 	> NON , 100% des besoins de dépenses climat supplémentaires en additionnel dans le volume total de dépenses d'investissement.	Idem scénario de référence.	Idem scénario de référence.	Augmentation du soutien de l'État , par : indexation de la DGF sur l'inflation, et pérennisation du « fonds vert » sur l'ensemble de la période à 2,5 Md€/an.	Idem scénario de référence.
« Ressources propres » 	> NON , 100% des besoins de dépenses climat supplémentaires en additionnel dans le volume total de dépenses d'investissement.	Augmentation des ressources propres par : <ul style="list-style-type: none"> • taux de la TFPB/THRS : + 1 point par rapport au scénario de référence sur l'ensemble de la période, sauf pour 2027 qui marque + 6 points par rapport au scénario de référence ; • taux de la CFE : suivent avec décalage d'un an et de façon proportionnelle l'évolution des taux de la TFPB ; • produits de la tarification des services et du domaine (hors eau) : comme le scénario de référence sauf l'évolution en 2027 qui marque + 5 points ; • cessions d'immobilisation : reproduction du niveau le plus haut de cession observé depuis 2015 sur l'ensemble de la période ; • division par 2 des taux de subventions des départements et régions vers le bloc communal dès 2024 pour leurs dégager des marges de manœuvre financière. 	Prélèvement annuel sur le fonds de roulement de 2,3 Md€ de 2023 à 2030.	Idem scénario de référence.	Idem scénario de référence.

©I4CE / La Banque Postale

5. Résultats de la modélisation et messages-clefs pour chaque scénario

→ SCÉNARIO 1 – « DETTE » :

Les collectivités financent l'accélération de leurs investissements en direction du climat principalement grâce à un recours massif à l'emprunt



■ Présentation succincte du scénario

Dans ce scénario, les investissements climat sont considérés comme additionnels par rapport au tendanciel des dépenses d'investissements des collectivités locales. Aucune ressource propre additionnelle au scénario de référence ne permet aux collectivités de les financer, et le soutien financier de l'État ne va pas au-delà de ce qui est considéré comme acquis à l'été 2023. Dès lors, faute d'autre levier de financement, l'ajustement de l'accélération des investissements s'effectue exclusivement par un accroissement de l'endettement.

L'intérêt de ce scénario est de simuler l'effet sur les comptes des collectivités locales d'une stratégie d'endettement maximale pour financer un surcroît d'investissements dédiés au climat. Il part du principe que les collectivités locales, quelles que soient leurs tailles ou situation de départ, accepteront de s'endetter sur la période aux conditions de marché. Il repose également sur l'hypothèse d'une disponibilité du crédit à hauteur d'une demande en forte hausse, et d'une trajectoire de finances publiques adaptée qui accepte un endettement accru des collectivités territoriales pour financer la transition écologique.

Ce scénario s'inscrit dans le débat sur la pertinence du recours à l'endettement public pour financer la transition écologique, débat ouvert notamment par le rapport Pisani-Ferry/Mahfouz.

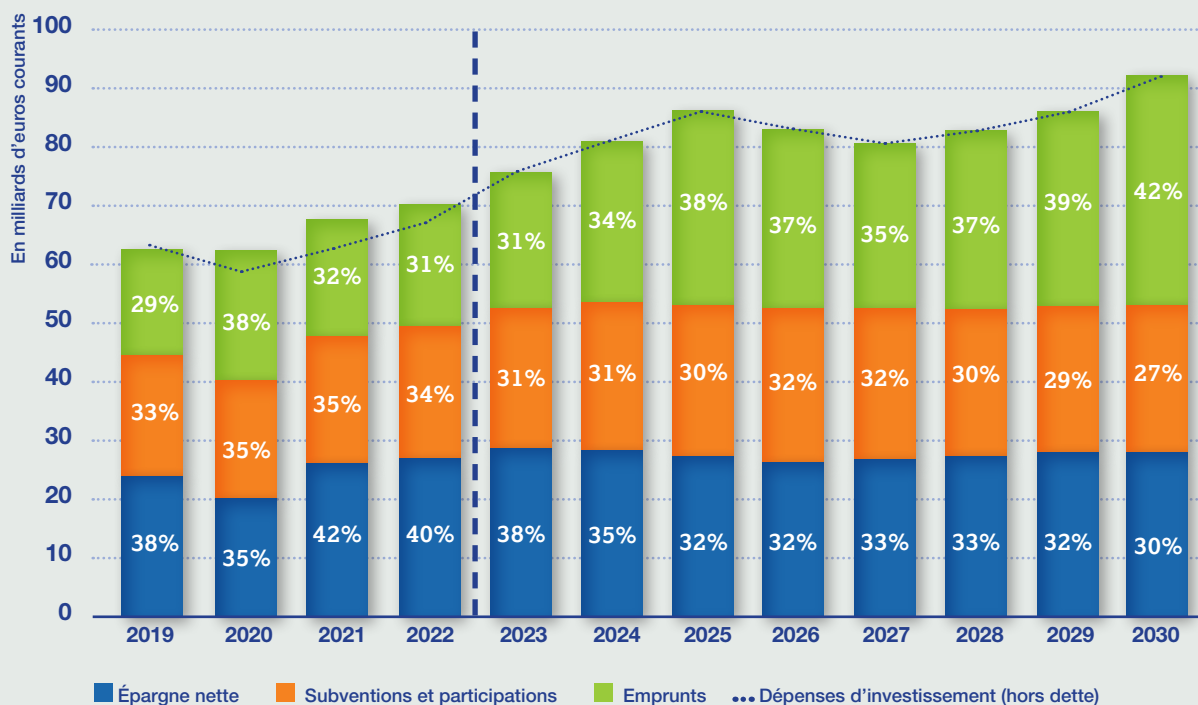
Le sujet du bon niveau d'endettement des collectivités territoriales a fait l'objet de discussions nombreuses ces deux dernières années à l'occasion de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP) et de la présentation par le Gouvernement du PSTAB transmis à la Commission Européenne en avril 2023. La question de l'identification d'une « dette verte » au sein des collectivités territoriales pourrait, de son côté, faire l'objet de prochaines évolutions législatives.

■ Résultats du scénario

Les principales caractéristiques de ce scénario sont :

- **une forte hausse de l'investissement (hors dette) :** + 26 Md€ en valeur en 2030 par rapport à 2022, soit une hausse de 38 % des dépenses d'investissements hors dette des collectivités territoriales sur la période ;
- **une augmentation de 2 Md€ de l'épargne brute** entre 2022 et 2030, l'augmentation de certaines charges de fonctionnement (masse salariale, frais financiers) étant compensée par la dynamique des recettes fiscales et plus marginalement par la baisse des dépenses énergétiques ;
- **une faible hausse des recettes d'investissement** hors dette (de l'ordre de + 2,6 Md€ entre 2022 et 2030, surtout liée à l'augmentation du FCTVA) ;
- **une mobilisation très importante de l'emprunt**, systématiquement supérieure au niveau des remboursements, ce qui se traduit par une très forte augmentation de l'encours de dette qui passe de près de 200 Md€ en 2022 (7,4 % du PIB) à plus de 300 Md€ en 2030 (8,4 % du PIB), soit une augmentation de plus de 54 %. À titre de comparaison sur les huit dernières années l'encours de dette local a progressé de 21 Md€ ;
- **une hausse importante des frais financiers** (+ 5,8 Md€ sur la période) dont le poids dans les dépenses de fonctionnement passe de 1,7 % en 2022 à 3,6 % en 2030 ;
- **un délai de désendettement des collectivités locales** qui se dégrade pour tous les niveaux de collectivités territoriales, passant de 4,4 années en moyenne en 2022 à 6,5 années en 2030. Dans le détail, si le délai de désendettement reste maîtrisé pour le bloc communal, il devient très vite critique pour les conseils régionaux (> 8 ans en 2026, > 12 ans en 2030), et dans une moindre mesure pour les conseils départementaux (> 9 ans en 2030 – cf. partie III p. 45).

FIGURE 7 : FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS LOCAUX - SCÉNARIO 1 « DETTE »

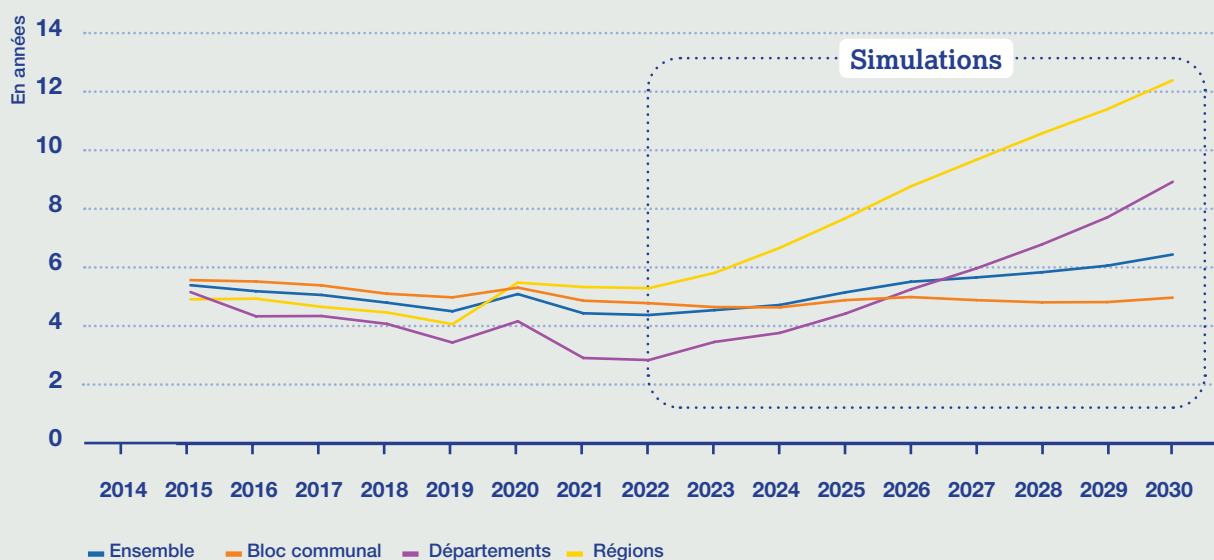


Source : balances DGFIP jusqu'en 2022, scénario prospectif I4CE/LBP ensuite.

Lorsque l'ensemble des financements est supérieur à 100 %, il y a un abondement du fonds de roulement, quand il est inférieur il y a un prélèvement sur le fonds de roulement. À partir de 2023, hypothèse d'un fonds de roulement stable.

@I4CE /La Banque Postale

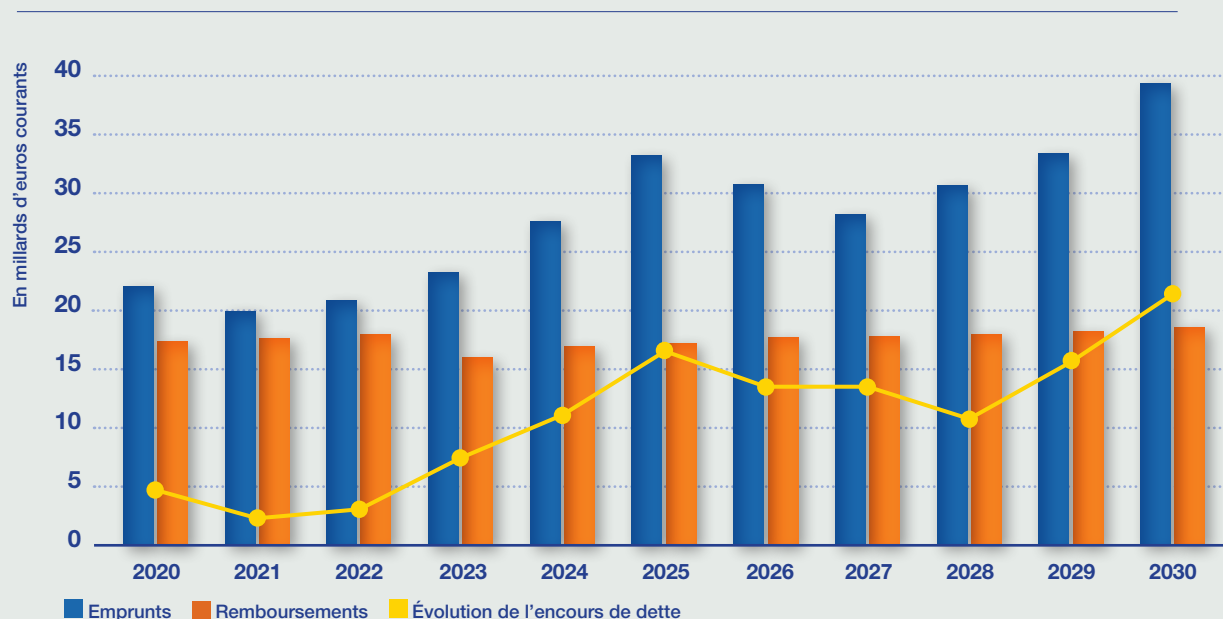
FIGURE 8 : DÉLAI DE DÉSENDETTEMENT - SCÉNARIO 1 « DETTE »



Source : Balances comptables DGFIP jusqu'en 2022, scénario prospectif I4CE/LBP ensuite.

@I4CE /La Banque Postale

FIGURE 9 : DÉTERMINANTS DE L'ÉVOLUTION DU STOCK DE DETTE DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LE SCÉNARIO 1 « DETTE »



Source : Balances comptables DGFIP jusqu'en 2022, scénario prospectif I4CE/LBP ensuite.

@I4CE / La Banque Postale

Freins et limites à la réalisation de ce scénario 1, et conditions à réunir pour permettre un plus grand recours au levier « endettement »

REVOIR LES ANTICIPATIONS DE LA TRAJECTOIRE D'ENDETTEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LES TRAJECTOIRES PLURIANNUELLES ?

La vision pluriannuelle prospective sur les finances des collectivités locales manque globalement au débat public. Seuls les documents de programmation budgétaire pluriannuelle de l'État donnent des indices sur la façon dont il conçoit l'évolution des comptes publics, dont ceux des collectivités. Dès lors, il est intéressant de se pencher sur ce que prévoyait le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour les années 2023 à 2027, qui a fait l'objet de débats au Parlement à l'automne 2022 sans finalement être voté, ainsi que le PSTAB 2023-2027, présenté au printemps 2023¹⁰ et transmis notamment à la Commission Européenne.

Le PLPFP dans sa version de septembre 2022 prévoyait une baisse de la dépense publique locale en volume pour les administrations publiques locales (APUL)¹¹ pour les années 2023 (- 0,6 %), 2026 (- 1,3 %) et 2027 (- 1,1 %), autour de deux années de hausse modérée en 2024 (+ 0,1 %) et 2025 (+ 0,4 %). Cette orientation reposait sur la règle explicite d'une contrainte de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement à hauteur de l'inflation - 0,5 % chaque année sur l'ensemble de la période, règle qui était inscrite dans un autre article du texte, avec des mesures coercitives à la clef. En cohérence, le ratio dette/PIB¹² des collectivités territoriales était prévu pour évoluer à la baisse ; l'objectif sur le périmètre APUL étant une diminution de l'ordre de 2 points de pourcentage sur la période (de 9,4 % en 2022 à 7,4 % en 2027).

Dans le Programme de stabilité 2023-2027 (PSTAB), les prévisions d'évolution des dépenses et recettes des collectivités territoriales sont moins explicites, et aucune donnée n'est fournie concernant les objectifs d'évolution de la dette locale. Toutefois, l'absence de référence à un surplus d'investissement cumulée à des données relatives au solde

10. Les dates de rédaction de l'étude n'ont pas permis d'étudier précisément les données contenues dans le PLPFP 2023-2027 déposé au Parlement en septembre 2023.

11. Le champ des administrations publiques locales est plus large que celui des seules collectivités locales : il est composé des collectivités locales (régions, départements, EPCI, communes) et des organismes divers d'administration locale (exemples : caisses des écoles, centres communaux d'action sociale, chambres consulaires, etc.). Il n'est pas possible à la lecture des données disponibles de reconstituer dans le détail les hypothèses retenues dans la LPPF pour les comparer à celles de l'étude.

12. À noter, dans l'ensemble de la publication ce ratio est celui la dette rapportée au PIB nominal.

des APUL quasi identiques à celles figurant dans le PLPFP laisse à penser que les mêmes hypothèses ont été conservées entre les deux documents, quand bien même entre temps le Gouvernement avait annoncé son intention de renoncer à tout mécanisme coercitif concernant la diminution en volume des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) des collectivités locales.

Les scénarios testés dans ce rapport, dont ce scénario 1 « Dette », s'écartent de ces projections :

- **d'une part, les hypothèses retenues par les auteurs** s'écartent de l'hypothèse centrale des documents budgétaires cités ici d'une évolution des DRF à hauteur de l'inflation - 0,5%, à l'exception de la première année (2023) ;

- **d'autre part, et bien que ces données ne soient pas explicites dans le PLPFP ou dans le PSTAB**, les hypothèses d'investissements additionnels retenues dans trois des quatre scénarios du rapport, dont ce scénario « Dette », s'écartent du tendancier prévu par l'État, ce dernier étant vraisemblablement proche de celui retenu pour le scénario « Redirection ».

Dès lors, avec une épargne brute des collectivités plus faible dans tous les scénarios modélisés de ce rapport que dans les documents prévisionnels de l'État pour la période 2023-2027, et des investissements significativement plus élevés dans trois scénarios sur quatre, il n'est pas surprenant de voir une trajectoire d'endettement différente de celle prévue dans le PLPFP ou le PSTAB d'avril 2023.

FIGURE 10 : ÉVOLUTION DES DÉPENSES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LE SCÉNARIO « DETTE »

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
> INFLATION PRÉVISIONNELLE	4,9%	2,6%	2%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%
> IPC PRÉVISIONNEL - 0,5 %	4,4%	2,1%	1,5%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%
> ÉVOLUTION DRF - SCÉNARIO « DETTE »	4,4%	3,7%	2,9%	2,8%	2,3%	2,2%	2,2%	2,41%
> ÉCART AVEC « IPC - 0,5% » (EN POINTS DE POURCENTAGE)	0,0	1,6	1,4	1,5	1,0	0,9	0,9	1,1

Source : Programme de stabilité (avril 2023) pour la période 2023-2027, auteurs ensuite.

@I4CE / La Banque Postale

CONDITION #1 :

Les documents de programmation de l'État concernant les finances locales ou le volet local du financement de la transition écologique devront être plus précis quant à l'évaluation des besoins de dépenses supplémentaires incombant aux collectivités, et plus explicites sur les leviers de financement de ces derniers.

CONDITION #2 :

L'hypothèse implicite de redirection rapide et importante des dépenses locales sur laquelle repose la programmation par l'État des finances publiques locales mérite d'être détaillée et assortie de réflexions approfondies sur ses conditions de mise en œuvre et sa faisabilité.

FAIRE ACCEPTER AU NIVEAU LOCAL UN PLUS FORT ENDETTEMENT

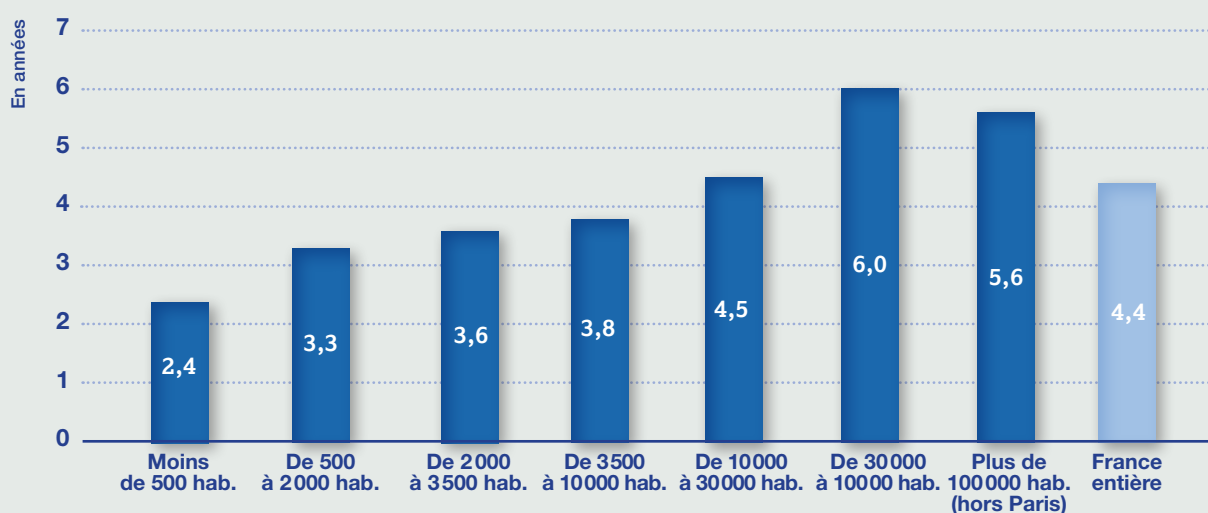
À supposer que les collectivités locales soient encouragées à s'endetter davantage qu'elles ne le font aujourd'hui pour pouvoir financer l'accélération de leur action climatique, une question qui reste en suspens est celle de leur volonté de le faire, pour celles qui le peuvent.

Si la situation est très contrastée d'une collectivité à l'autre, il est néanmoins incontestable que les collectivités ont globalement tendance à s'endetter beaucoup moins que ce qu'elles pourraient faire, et à manifester une préférence pour l'autofinancement des investissements.

Ce constat n'est évidemment pas vrai pour la totalité d'entre elles, et de fortes disparités existent à la fois entre

échelons, et au sein même du bloc communal. Selon les analyses de La Banque Postale à partir des données de la DGFIP, le délai de désendettement des communes¹³ se situe à 4,4 années en 2022. Dans le détail, les communes les plus peuplées (> 30 000 habitants) ont en règle générale un délai de désendettement supérieur à la moyenne (près de 6 ans en 2022), alors que les plus petites (< 500 habitants) ont le ratio le plus faible (moins de 3 ans). Selon les données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OGFL) dans son rapport 2023 sur les finances locales¹⁴, le délai de désendettement moyen des départements est de son côté inférieur à trois ans, avec une tendance à la réduction des disparités entre eux. Celui des régions était en 2022 de 5,5 années en moyenne, en baisse par rapport à 2021.

FIGURE 11 : DÉLAI DE DÉSENDETTEMENT (EN NOMBRE D'ANNÉES) PAR TAILLE DE COMMUNES EN 2022



Source : Balances comptables DGFIP 2022, budgets principaux.

@I4CE / La Banque Postale

Il n'existe pas de norme de portée contraignante en matière de délai de désendettement des collectivités territoriales. La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a proposé des plafonds (12 ans pour les communes, 10 ans pour les départements, 9 ans pour les régions) qui n'ont pas été repris dans sa version 2023-2027. L'analyse de ce ratio ne suffit pas, néanmoins, à rendre compte de la situation financière d'une collectivité¹⁵.

Les réticences d'un certain nombre d'élus locaux pour l'endettement ont vraisemblablement des causes au moins autant

culturelles que financières. Plusieurs événements de la vie des finances locales ont marqué élus et décideurs locaux dans les années qui ont suivi la crise financière des « subprimes » en 2007/2008. Plus généralement, perdue souvent une vision négative de la dette qui conduit certains élus à considérer qu'elle est synonyme de mauvaise gestion. Récemment, les discours étatiques prônant le désendettement des collectivités territoriales ont pu renforcer cette méfiance.

C'est dans ce contexte qu'émerge la réflexion sur la « dette verte » au sein des collectivités locales. D'une part, un certain

13. Cet indicateur, très utilisé en analyse financière des budgets locaux, indique le nombre d'années que prendrait le remboursement de la totalité de l'encours de dette de la collectivité locale si celle-ci y consacrait la totalité de son épargne disponible.

14. OFGL (2023), « Les finances des collectivités locales en 2023 ».

15. L'examen de ce ratio à une date donnée doit en effet être confronté à la vision dynamique des finances de la collectivité concernée, et notamment à ses anticipations en matière d'épargne ou d'investissement. Dit autrement, une collectivité ayant un ratio d'endettement faible, mais des investissements lourds et une épargne peu dynamique sera considérée comme en moins bonne santé financière que celle dont le ratio sera plus élevé mais avec des perspectives d'épargne et d'investissement plus favorables.

nombre d'établissements de crédit, eux-mêmes soumis à des règles croissantes concernant l'impact de leur portefeuille, poussent à une spécialisation croissante des produits bancaires qui se traduit par la création de « prêts verts ». D'autre part, le Gouvernement réfléchirait à créer un ratio de « dette verte » calculé grâce à une meilleure connaissance

des investissements « verts » par rapport au total des investissements. Ces différentes démarches convergent vers l'idée que le levier de l'emprunt, quand il est dédié aux investissements pour le climat, mérite d'être traité à part dans la politique d'endettement global des collectivités locales.

CONDITION #3 :

Tous les scénarios de l'étude, dont le scénario « Dette », reposant sur un accroissement de la dette dans des proportions variables interrogent l'appétit des acteurs locaux pour l'emprunt. Or ce dernier doit être stimulé partout où cet emprunt peut permettre de franchir le mur des investissements climat. Ainsi, ces scénarios ouvrent une discussion sur les incitations financières ou extra-financières qui peuvent guider les collectivités dans ce choix. Cette réflexion est d'autant plus essentielle que le recours à l'emprunt est important, et rejoint l'agenda gouvernemental de définition d'une « dette verte » au sein des collectivités.



→ SCÉNARIO 2 – « REDIRECTION » :

Les collectivités réorientent leurs dépenses d'investissement vers l'action climatique via des choix de politiques publiques

Présentation succincte du scénario

Ici, les investissements climat supplémentaires nécessaires chaque année ne sont pas ajoutés aux montants d'investissements prévus dans les hypothèses de dépenses totales tendancielle des collectivités territoriales. Dès lors, le volume d'investissement intégré dans la prospective pour ce scénario est identique à celui d'un tendanciel « sans climat » qui intègre une évolution des investissements en lien avec le cycle électoral. Implicitement, la réalisation de ce scénario repose donc sur une réorientation immédiate de l'investissement en faveur des secteurs clefs de l'action climatique (patrimoine, mobilités, énergie), mais au détriment d'autres secteurs ou politiques publiques. Il n'y a donc dans ce scénario ni soutien accru de l'État, ni mobilisation de ressources supplémentaires.

L'intérêt est d'introduire la discussion nécessaire sur les choix politiques qu'il suppose. D'abord, au sein des collectivités locales, au regard de leur politique d'investissement actuelle, mais aussi du côté de l'État, où peut s'engager des réflexions sur les instruments potentiels lui permettant de s'assurer de l'effectivité de cette redirection.

C'est en effet indirectement la méthode qui semble être privilégiée dans les hypothèses sous-jacentes du programme de stabilité ou de la loi de programmation des finances publiques.

De façon plus ciblée, ce scénario permet d'introduire la discussion sur les « dépenses brunes » des collectivités, aujourd'hui mal connues, et dont le potentiel de redirection vers le « vert » semble incertain. Enfin, il souligne la nécessité de mieux connaître l'action climatique des collectivités locales, afin que ces dernières disposent d'outils de pilotage adaptés, et que l'État puisse consolider nationalement ces données et les suivre dans le cadre de la planification écologique.

Résultats du scénario

Les principales caractéristiques de ce scénario sont :

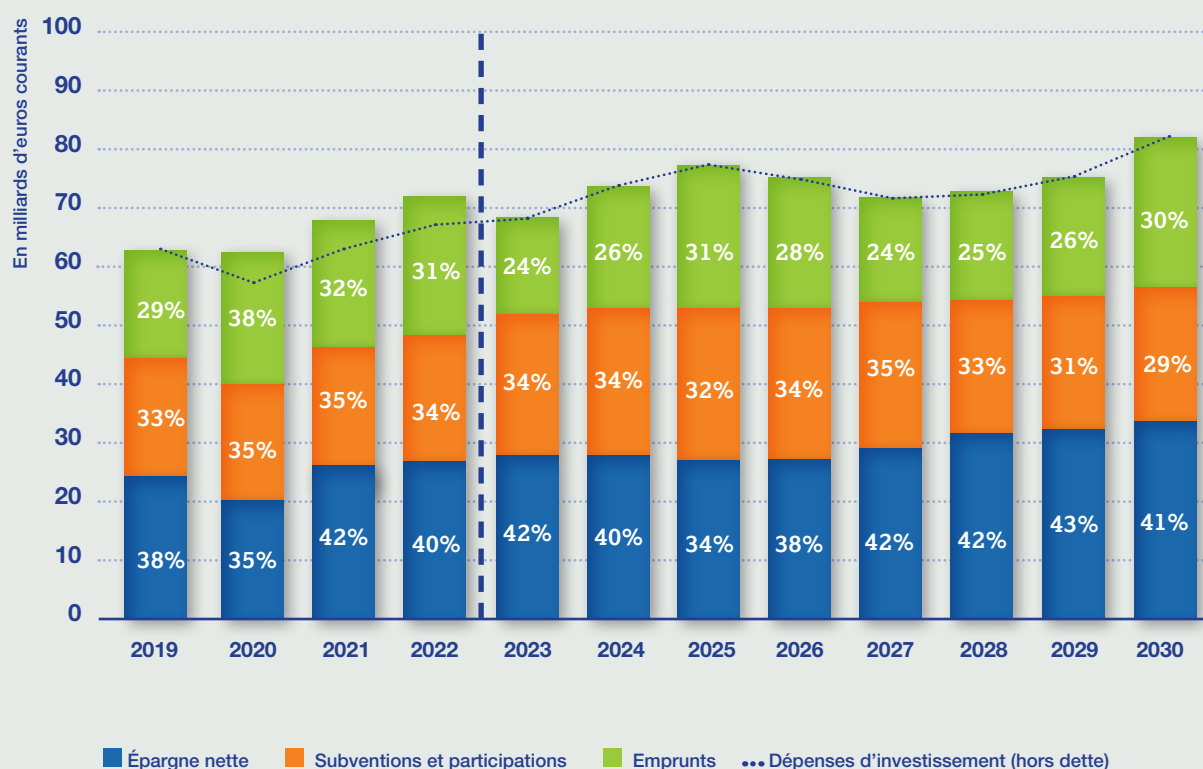
- **des dépenses d'investissement** hors dette significativement inférieures à tous les autres scénarios, mais tout de même en hausse (+ 14 Md€ en euros courants entre 2022 et 2030) ;

- **une épargne brute stable** de 2022 à 2026, et en augmentation significative à partir de 2027 (+4 Md€ entre 2022 et 2030) ;
- **des recettes d'investissement** hors dette en légère hausse sur la période (+ 1 Md€) ;
- **un recours limité à l'emprunt**, même si l'encours de dette des collectivités locales augmente de plus de 27 Md€ au total sur la période (+ 14%), pour s'établir à près de 6 % du PIB en 2030 contre plus de 7 % en 2022. Dans le détail, le bloc communal parvient à

revenir dans un cycle de désendettement à partir de 2027, au contraire des départements et des régions ;

- **un délai de désendettement globalement stable** pour les collectivités prises dans leur ensemble, mais reflétant des variations contrastées : orienté à la baisse pour le bloc communal sur l'ensemble de la période, malgré l'augmentation des investissements, pour s'établir aux alentours de 3 années en 2030, il augmente en revanche dans les départements et les régions pour s'établir à des niveaux élevés et inédits en 2030 (> 8 ans pour les régions et > 7 ans pour les départements).

FIGURE 12 : FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS LOCAUX - SCÉNARIO 2 « REDIRECTION »

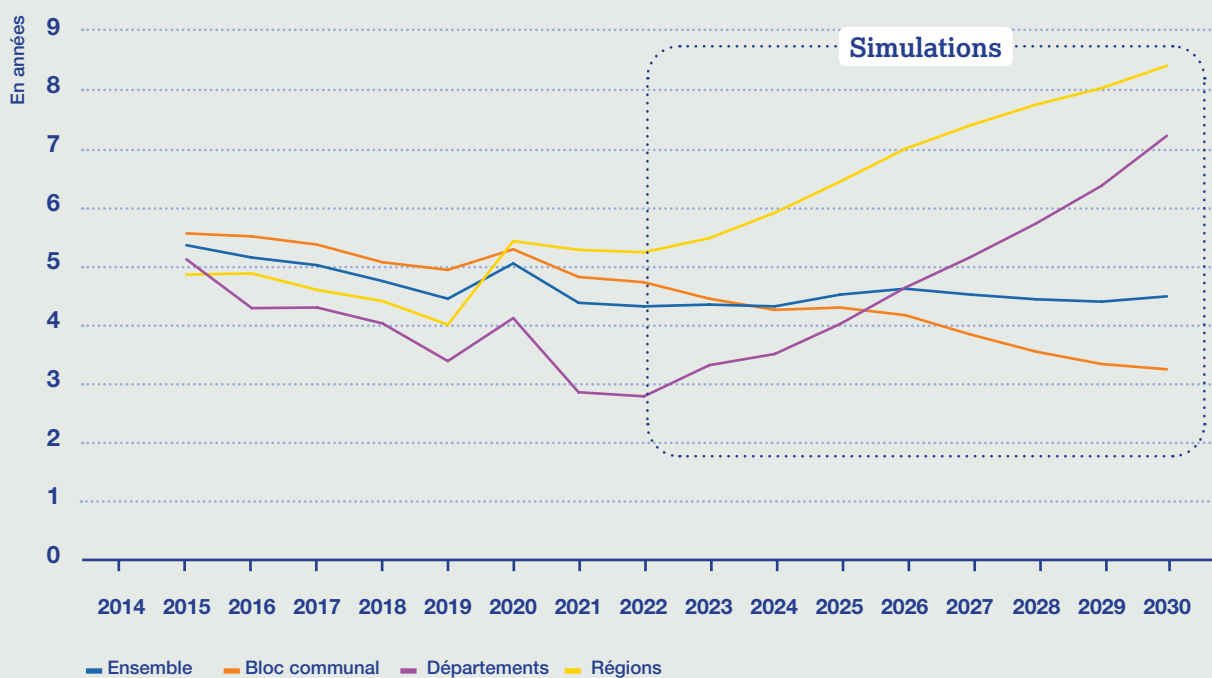


Source : balances DGFIP jusqu'en 2022, scénario prospectif I4CE/LBP ensuite.

Lorsque l'ensemble des financements est supérieur à 100 %, il y a un abondement du fonds de roulement, quand il est inférieur il y a un prélèvement sur le fonds de roulement. À partir de 2023, hypothèse d'un fonds de roulement stable.

@I4CE / La Banque Postale

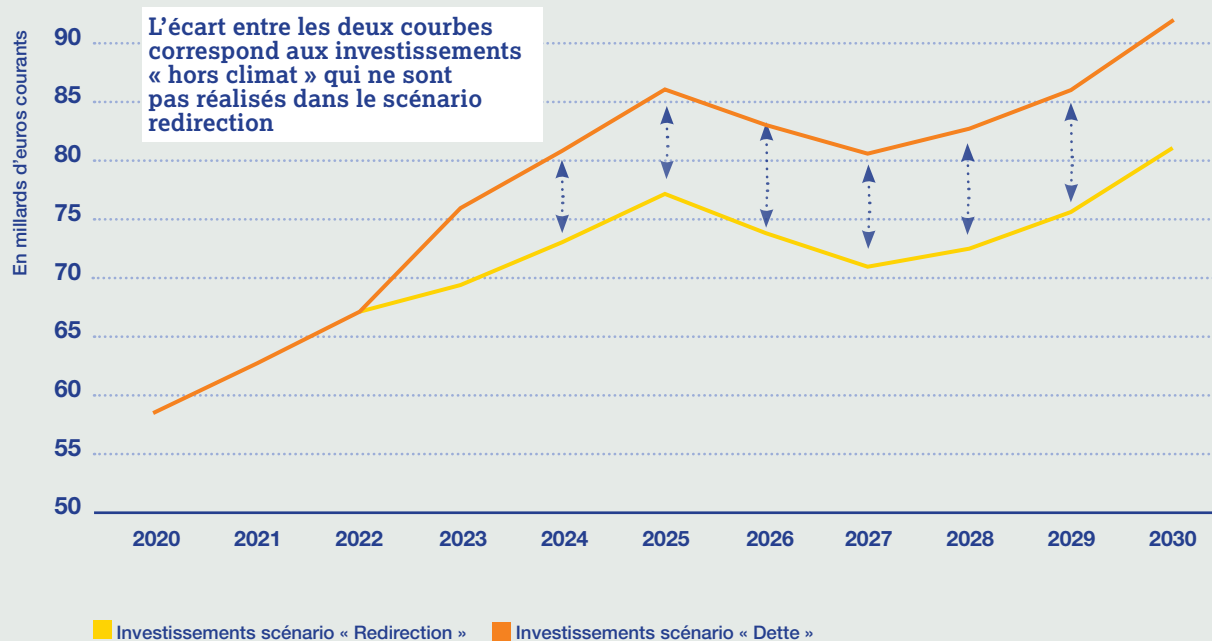
FIGURE 13 : DÉLAI DE DÉSENDETTEMENT - SCÉNARIO 2 « REDIRECTION



Source : Balances comptables DGFIP jusqu'en 2022, scénario prospectif I4CE/LBP ensuite.

@I4CE_/La Banque Postale

FIGURE 14 : ÉVOLUTION DIFFÉRENCIÉE DES INVESTISSEMENTS SELON LE SCÉNARIO « DETTE » ET « REDIRECTION »



Source : Balances comptables DGFIP jusqu'en 2022, scénario prospectif I4CE/LBP ensuite.

@I4CE_/La Banque Postale

Freins et limites à la réalisation de ce scénario, et conditions à réunir pour permettre un plus grand recours au levier « redirection »

IL N'EXISTE PAS DE MOYEN DE RETROUVER DANS LES COMPTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES LES DÉPENSES QUE CES DERNIÈRES CONSACRENT AU CLIMAT

Ce sujet fait l'objet de réflexions aux échelles nationale et locale, matérialisées notamment par les travaux conduits en matière d'« évaluation environnementale des budgets », que ce soit par l'État comme par les collectivités locales. Cette démarche consiste à qualifier les impacts sur l'environnement de chacune des dépenses inscrites dans le budget d'une collectivité. Il s'agit d'une analyse ligne à ligne du budget qui se base sur une liste – ou taxonomie – d'actions considérées comme « très favorables », « favorables », « neutres », ou « défavorables » pour l'environnement.

Plusieurs collectivités locales ont souhaité dès 2019 s'outiller pour de telles démarches. Plusieurs méthodes ont vu le jour, dont une co-construite avec l'appui d'I4CE par plusieurs villes et métropoles dans un premier temps, qui a été adaptée par quelques conseils régionaux à leurs propres compétences dans un second temps.

Un guide méthodologique exhaustif et unifié a été publié pour qualifier les dépenses liées aux politiques d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses conséquences¹⁶. Aujourd'hui plus d'une centaine de collectivités de tous échelons et de toutes tailles se sont lancées dans des démarches de ce type¹⁷.

Ces méthodes utilisent pour la plupart la nomenclature comptable des collectivités territoriales, en croisant les dépenses par nature et les dépenses par fonction¹⁸. En effet, avant même de rentrer dans le détail des critères qui permettent de qualifier de façon favorable ou défavorable une dépense, il faut recenser les lignes budgétaires susceptibles de faire l'objet de cette évaluation. Dans certains cas, la nature de la dépense suffit à ce qu'on s'intéresse à elle (ex : dépenses du compte 21821 « Matériel de transport ferroviaire »). Parfois c'est la fonction à laquelle elle est affectée qui justifie que l'analyse soit conduite (ex : dépenses de la rubrique 822 « Transport Ferroviaire »).

Aucune norme de portée nationale n'existe à ce jour permettant de consolider les données à l'échelle de toutes les collectivités. La réflexion existe néanmoins et des modifications législatives et réglementaires pourraient intervenir en ce sens dans les mois et années à venir, qui pourraient passer notamment par une évolution de la nomenclature comptable applicable aux collectivités.

CONDITION #4 :

Permettre un suivi des investissements climat réalisés par les collectivités chaque année, par exemple *via* une évolution de la nomenclature comptable applicable aux collectivités.

LA QUESTION DE LA REDIRECTION IMPLIQUE PAR AILLEURS QU'IL FAUDRAIT, POUR FINANCER LA TRANSITION, RÉDUIRE LES INVESTISSEMENTS DÉDIÉS À D'AUTRES DÉPENSES

La question qui se pose avec le scénario « Redirection » est donc celle de savoir quelles dépenses d'investissement hormis celles dédiées au climat n'auront plus à être réalisées par les collectivités dans les années à venir, et lesquelles

ne sont pas indispensables et pourraient être supprimées ou remises à plus tard. À l'heure actuelle aucune analyse ne permet de savoir si le scénario « Redirection » pourrait être un scénario réaliste et à quelles conditions.

La nomenclature fonctionnelle, obligatoire pour toutes les collectivités de plus de 3500 habitants, et facultative pour les autres, permet en revanche une vision synthétique mais imprécise et incomplète de ce que font les collectivités en matière de politiques publiques.

16. I4CE (2022), Fetet M., Goxe A., Nicol M. et autres, « Évaluation environnementale des budgets locaux – Guide méthodologique ».

17. I4CE (2023), Fetet M., Thomazeau F., Nicol M., « Budgets verts : retours d'expérience des collectivités ».

18. Soumises à des instructions comptables nationales, les collectivités locales doivent obligatoirement renseigner leurs dépenses et leurs recettes selon une comptabilité par nature. Seules les plus grandes sont obligées de les renseigner également par fonction, c'est-à-dire selon la finalité de politique publique de la dépense considérée.

Les données issues des comptes des collectivités et reprises par l'OFGL¹⁹ donnent un état des lieux des principales destinations des investissements locaux selon la nomenclature fonctionnelle :

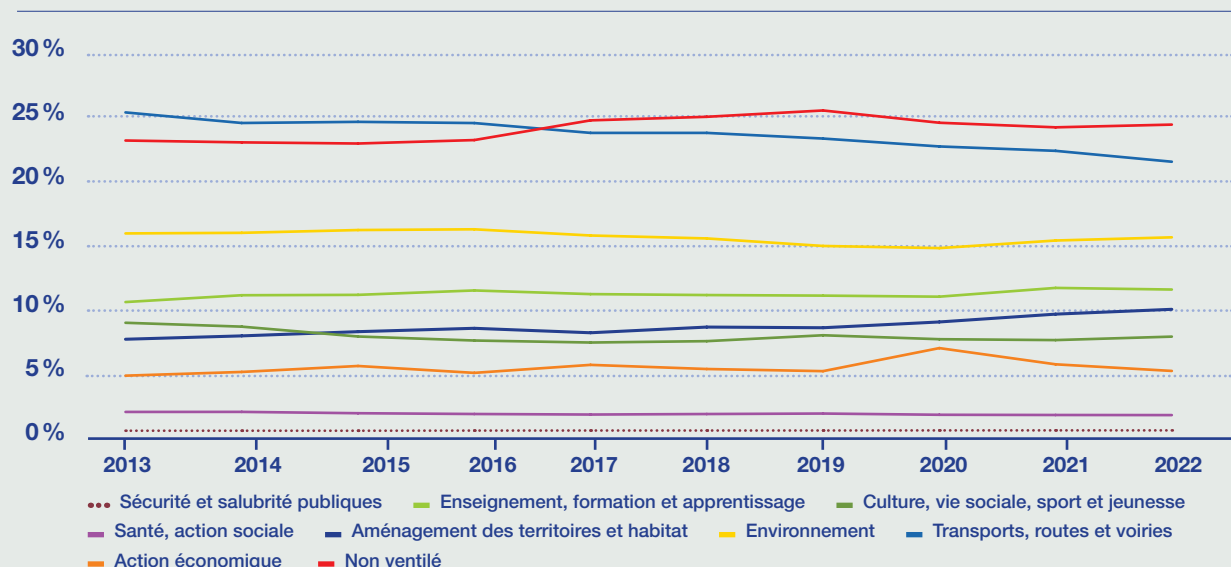
- un peu plus de 20 % de ces dépenses sont consacrées aux dépenses de **voirie et de transports** ;
- les dépenses **d'environnement** représentent un peu plus de 15 % de ces dépenses, mais ces dernières recouvrent pour l'essentiel des activités en matière d'eau et de déchets qui ne sont pas toutes directement reliées à l'atténuation du changement climatique ;
- les dépenses **d'enseignement, formation et apprentissage**, principalement *via* les dépenses bâtimentaires dans les lycées (80 % des dépenses d'équipement des régions leur sont dédiées), collèges et écoles représentent un peu plus de 10 % des dépenses d'investissement toutes collectivités confondues, de même que les dépenses relevant de la fonction « aménagement des territoires et habitat » (qui intègre aussi bien les dépenses d'éclairage public que celles dédiées au renouvellement urbain ou aux espaces verts) ;
- les dépenses dédiées aux fonctions « **culture, vie sociale, sport et jeunesse** » représentent 8 % des dépenses d'investissement. Là aussi il s'agit pour l'essentiel de dépenses bâtimentaires ;
- enfin, les dépenses **d'action économique** constituent 5 % des investissements locaux.

Quelques tendances peuvent être observées en matière de destination des investissements publics locaux depuis 2013, en particulier selon l'OFGL :

- **une part des dépenses dédiées à l'aménagement des territoires et à l'habitat** qui est en augmentation régulière, de même que celles liées à la sécurité et la salubrité publiques ;
- **des investissements liés aux transports et à la voirie** qui ont régulièrement perdu de l'importance de même que pour la santé et l'action sociale ;
- **des investissements dirigés vers des fonctions environnementales** (en particulier en matière de gestion des eaux) qui sont en forte progression depuis 2021, alors que leur part décroissait régulièrement auparavant.

Il est d'usage d'utiliser les données issues de la nomenclature fonctionnelle avec précaution. La façon dont les dépenses sont imputées entre les différentes fonctions au sein des collectivités ne fait pas l'objet de contrôles poussés, ni en interne, ni de la part des comptables publics. Ainsi, toujours selon l'OFGL, près du quart des investissements ne peuvent être affectés à une destination particulière, soit parce qu'ils sont imputés sur des fonctions transversales (par exemple : « services généraux »), soit parce qu'ils correspondent à des dépenses engagées par des communes de moins de 3 500 habitants pour lesquelles la fonctionnelle n'est pas obligatoire.

FIGURE 15 : VENTILATION FONCTIONNELLE DES INVESTISSEMENTS (HORS REMBOURSEMENTS DE DETTE)



Non ventilé : administration générale, dépenses non ventilables, ou non ventilées (communes de moins de 3 500 hab., GFP n'ayant aucune commune de plus de 3 500 hab., budgets principaux des SIVOM, les pôles métropolitains ou PETR).
Source : DGCL. Données DGFIP. Budgets principaux et annexes.

@I4CE / La Banque Postale

19. OFGL (2023), rapport précité.

CONDITION #5 :

Pour que le scénario « Redirection » puisse être réalisé, les collectivités locales doivent se questionner sur les dépenses d'investissement actuelles qui seront redirigées vers des investissements climat, et s'interroger 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.

IL N'EXISTE PAS NON PLUS DE CONNAISSANCE DES DÉPENSES « BRUNES » DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET DE LEUR POTENTIEL DE REDIRECTION

Le rapport Pisani-Ferry/Mahfouz mentionne le redéploiement des dépenses brunes portées par les acteurs publics comme privés comme un des principaux leviers de financement de la transition écologique. Qu'en est-il pour les collectivités territoriales ?

Il existe une part de redirection immédiate par effet de substitution simple avec des investissements existants : certaines dépenses favorables au climat viennent en effet remplacer des dépenses qui auraient été dédiées au même objet en l'absence d'action climatique particulière. Par exemple : une collectivité décide de remplacer un véhicule thermique ancien par un véhicule peu émetteur. La dépense est favorable au climat, mais aurait été engagée de toute façon car le véhicule était à renouveler. Dans ce cas de figure, l'investissement climat vient bien en substitution d'une dépense défavorable au climat, avec deux nuances : d'une part, le rythme de la transition écologique peut justifier d'accélérer le rythme des investissements avant même la fin de leur période d'amortissement, ce qui se traduit bien par une augmentation du volume net des investissements ; d'autre part, les technologies de substitution aux énergies fossiles peuvent encore représenter un surcoût non négligeable à l'achat.

Néanmoins, dans la très grande majorité des cas il n'existe pas d'effet de substitution immédiat entre l'investissement favorable pour le climat et d'autres dépenses qui le seraient moins ou pas. Dès lors, la redirection envisagée dans ce scénario repose bien sur l'hypothèse d'une interruption de dépenses non directement liées à l'action climatique conduite par ailleurs, dont certaines peuvent être qualifiées de dépenses « brunes » au regard des taxonomies en vigueur.

Hélas, aussi vrai qu'il est impossible de déduire aujourd'hui des comptes des collectivités territoriales ce qu'elles font pour le climat, il n'est pas possible non plus d'identifier leurs dépenses défavorables pour le climat, ni d'évaluer leur potentiel de réorientation. Il existe en effet des dépenses brunes qui sont néanmoins opportunes car au bénéfice d'autres objectifs de service public. **Ces dépenses** sont à trouver :

- 1 **premièrement, parmi les dépenses d'investissement dans les routes et voiries qui constituent 17% des dépenses d'investissement des collectivités en 2021**, soit 14 Md€ (selon la nomenclature fonctionnelle), dans la mesure où toutes les « nouvelles voiries » sont considérées comme défavorables pour le climat. Rien ne permet à ce stade de raffiner au sein de cet agrégat, qui intègre tout aussi bien les dépenses d'entretien courant des voiries existantes, et des investissements qui peuvent être considérés comme verts dès lors qu'il s'agit, par exemple, d'infrastructures cyclables ;
- 2 **deuxièmement, parmi les dépenses liées aux bâtiments publics**, dès lors qu'il s'agit de constructions neuves. Mais là aussi, sur un total de dépenses bâtimentaires qui peut être évaluée à 20 Md€ environ, il n'est pas possible de distinguer entre le « très brun » (construction neuve supposant par exemple une artificialisation des sols), et le « très vert » dès lors qu'il s'agit par exemple de rénovation énergétique hautement performante ;
- 3 **troisièmement, d'autres agrégats de dépenses plus ponctuels**, tels les achats de véhicules thermiques ou les extensions d'aéroports, qui peuvent constituer ponctuellement des cas intéressants, mais ne constituent pas à l'échelle de toutes les collectivités des gisements financiers importants à réorienter.

CONDITION #6 :

En synthèse, la question du potentiel de réorientation des dépenses brunes des collectivités mérite d'être portée dans le débat public : d'une part, elles sont mal connues, et d'autre part il est très difficile d'en quantifier la portée exactement. Une meilleure connaissance de cet enjeu représenterait pourtant, pour les collectivités qui voudraient s'en saisir, une façon simple de réduire le coût net de leurs investissements climatiques.



→ SCÉNARIO 3 – « ÉTAT » :

Les collectivités bénéficient d'un soutien accru via le budget de l'État

Présentation succincte du scénario

Dans ce scénario, les investissements climat sont considérés comme additionnels par rapport au tendanciel des dépenses d'investissement des collectivités, de même que dans les scénarios 1 (« Dette ») et 4 (« Ressources propres »).

Aucune ressource propre supplémentaire n'est mobilisée par les collectivités par rapport au scénario de référence ; elles bénéficient en revanche d'un soutien accru de l'État qui prend **deux formes complémentaires** :

- 1 **une indexation de la dotation globale de fonctionnement** (DGF) sur l'inflation afin de maintenir cette dernière stable en volume ;
- 2 **une pérennisation du « fonds vert²⁰ »** sur l'ensemble de la période, à hauteur des montants annoncés pour 2024, soit 2,5 Md€ en autorisations d'engagements (AE) chaque année, consommées ensuite sur quatre ans.

Ce scénario « État » repose sur l'hypothèse d'un choix politique de financement davantage centralisé, au nom d'un portage national de l'enjeu. Il souligne l'impact sur les comptes des collectivités locales d'un soutien accru de l'État, et la part qui resterait à financer directement par ces dernières.

Dès lors, il soulève la question du financement de l'État lui-même, soit le même débat que celui introduit dans le rapport concernant les collectivités locales sur les ressources propres, la redirection des dépenses ou la dette, qui s'en trouve simplement déplacé. Il introduit par ailleurs la discussion sur l'évolution des modalités de soutien de l'État aux collectivités au regard des impératifs de la transition écologique.

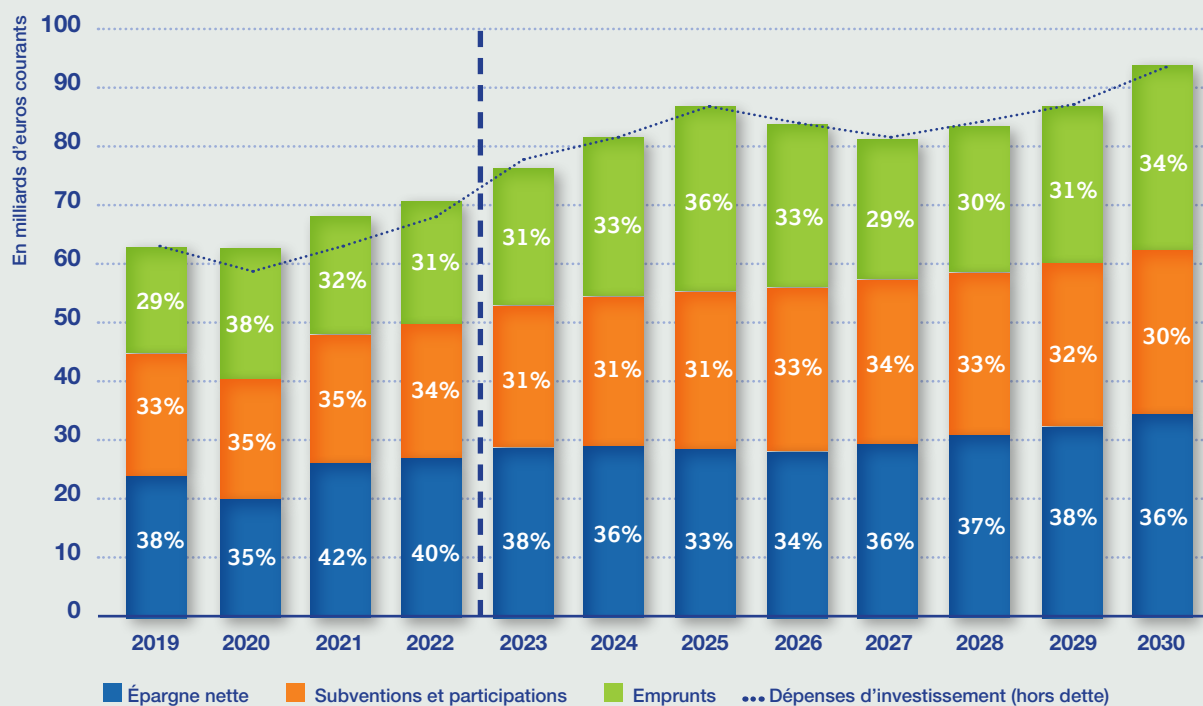
Résultats du scénario

Les principales caractéristiques de ce scénario sont :

- **une forte hausse de l'investissement hors dette** : + 26 Md€ en valeur en 2030 par rapport à 2022, soit une hausse de 38 % des investissements des collectivités sur la période ;
- **une épargne qui progresse à partir de 2024**, grâce au soutien accru via la DGF. Par rapport au scénario 1 (« Dette »), le niveau d'épargne brute des collectivités prises dans leur ensemble est supérieur de l'ordre de 2,4 Md€ en 2027, et de 4,5 Md€ en 2030 ;
- **des recettes d'investissement hors dette en progression** grâce au soutien du « fonds vert » : le montant total perçu est supérieur de 2,5 Md€ en 2030 par rapport au scénario 1 ;
- **un recours très important à l'emprunt**, quoique inférieur à celui du scénario 1 : + 77 Md€ d'encours en 2030 par rapport à 2022, soit une augmentation de près de 39 % ;
- **une situation financière qui se dégrade légèrement** pour les collectivités locales prises dans leur ensemble, cachant là aussi des variations différentes entre un bloc communal au sein duquel l'encours se stabilise à partir de 2025, permettant une légère décade du délai de désendettement (4 années en 2030), des départements au sein desquels il progresse tout en restant soutenable en fin de période (6 ans en 2030) et des régions qui en revanche basculent vite dans une situation difficile avec une progression rapide et continue de ce ratio (> 8 ans en 2026, > 10 ans en 2028, > 12 ans en 2030 – cf. partie III p.45).

20. Le « fonds vert » est le nom d'usage du « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » créé en loi de finances pour 2023 à hauteur de 2 Md€ d'AE, et reconduit en 2024 à hauteur de 2,5 Md€. Ce fonds vise à accompagner les collectivités locales dans trois types d'action : le renforcement de la performance environnementale dans les territoires ; l'adaptation au changement climatique ; l'amélioration du cadre de vie. Concrètement il s'agit de subventions d'investissement dont la gestion est déconcentrée au niveau des préfets de région et de département.

FIGURE 16 : FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS LOCAUX - SCÉNARIO 3 « ÉTAT »

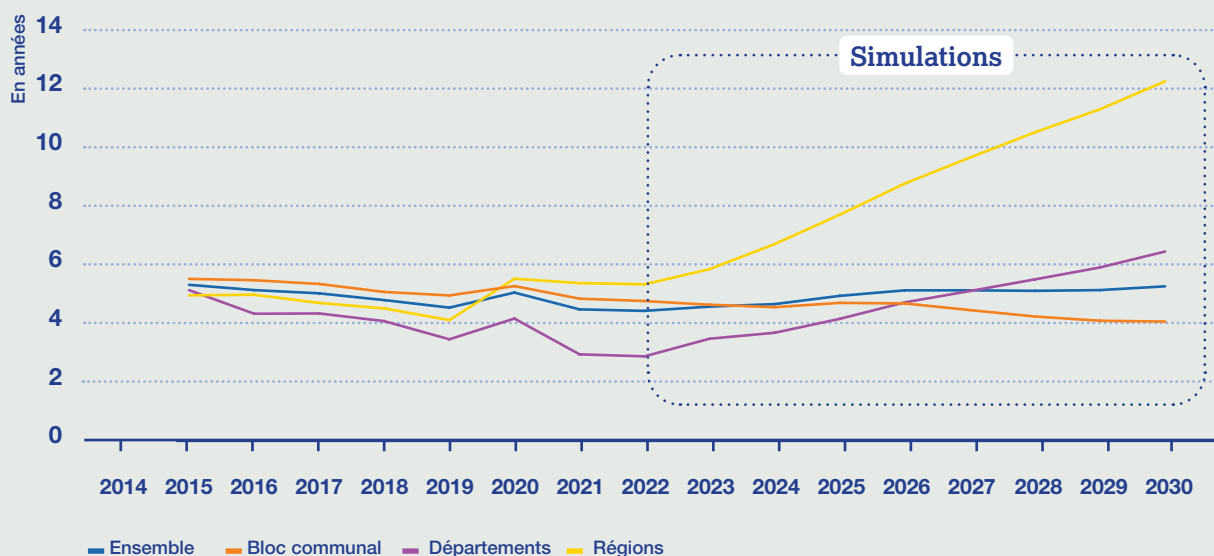


Source : balances DGFIP jusqu'en 2022, scénario prospectif I4CE/LBP ensuite.

Lorsque l'ensemble des financements est supérieur à 100 %, il y a un abondement du fonds de roulement, quand il est inférieur il y a un prélèvement sur le fonds de roulement. À partir de 2023, hypothèse d'un fonds de roulement stable.

@I4CE_/La Banque Postale

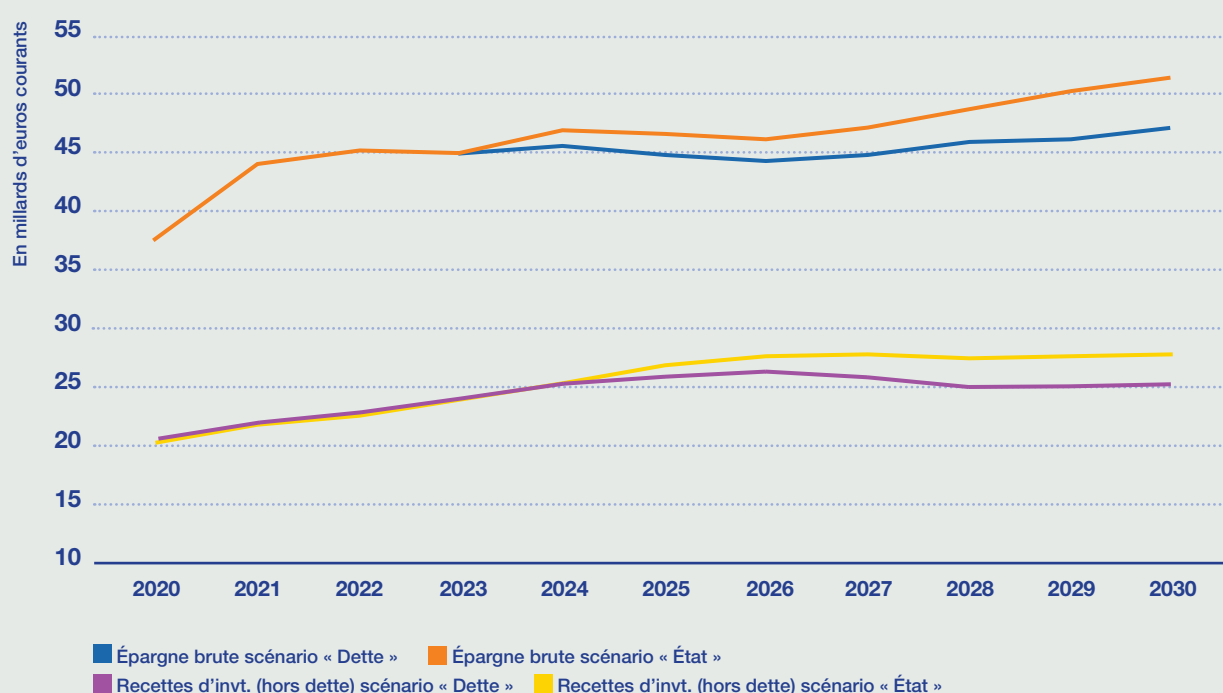
FIGURE 17 : DÉLAI DE DÉSENDETTEMENT - SCÉNARIO 3 « ÉTAT »



Source : Balances comptables DGFIP jusqu'en 2022, scénario prospectif I4CE/LBP ensuite.

@I4CE_/La Banque Postale

FIGURE 18 : ÉVOLUTION COMPARÉE DE L'ÉPARGNE BRUTE ET DES RECETTES D'INVESTISSEMENT (HORS DETTE) ENTRE LE SCÉNARIO « DETTE » ET « ÉTAT »



Source : Balances comptables DGFIP jusqu'en 2022, scénario prospectif I4CE/LBP ensuite.

@I4CE / La Banque Postale

Freins et limites à la réalisation de ce scénario, et conditions à réunir pour permettre un plus grand recours au levier « État »

Depuis quatre ans les principales dotations d'investissement versées par l'État aux collectivités locales ont augmenté, et ce notamment grâce à l'augmentation des dotations à la transition écologique. L'ensemble de ces dotations est passé de 2,7 Md€ d'AE en 2020 à 4,5 Md€ en 2024 (et de 1,5 Md€ de crédits de paiement (CP) en 2020 à 3,4 Md€ en 2024 – cf. figure 19).

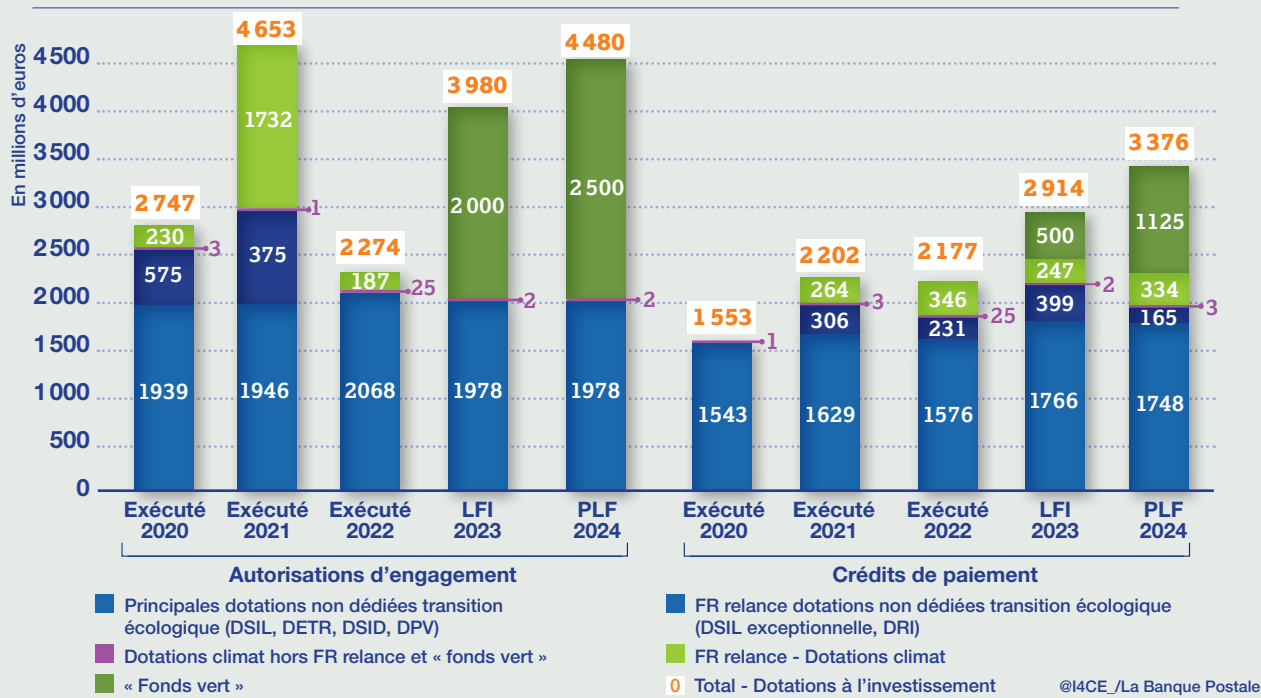
Depuis 2020, les dotations à l'investissement se sont verdiées. En effet, la part des dotations ciblées vers la transition écologique dans les principales dotations à l'investissement a considérablement augmenté passant de 17 % des AE en 2020 à 66 % en 2024. De 2020 à 2023, ces dotations ciblées vers la transition écologique comprennent principalement les dotations de « France Relance », notamment dédiées la

rénovation des bâtiments publics communaux et départementaux. À partir de 2023, alors que « France Relance » s'éteint, le « fonds vert » prend sa suite et les dotations versées à ce titre surpassent aujourd'hui celles de « France Relance » en AE et en CP. En effet, le pic de « France Relance » était de 1,7 Md€ en AE en 2021, quand le « fonds vert » culmine lui à 2,5 Md€ d'AE annoncés pour 2024.

Par ailleurs, au sein des principales dotations à l'investissement (DETR, DSIL, DSID)²¹ de plus en plus de projets éligibles sont tournés vers la transition écologique. L'article 198 de la loi de finances pour 2023 dispose ainsi 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. Le projet de loi de finances pour 2024 poursuit cet objectif, puisqu'il cible un objectif de 30 % des projets financés par la DSIL, de 25 % de ceux financés par la DSID et de 20 % de ceux financés par de la DETR devant s'inscrire en faveur de l'environnement.

21. DETR : Dotation d'équipement des territoires ruraux, DSIL : Dotation de soutien à l'investissement local, DSID : Dotation de soutien à l'investissement des départements.

FIGURE 19 : LES DOTATIONS À L'INVESTISSEMENT DÉDIÉES À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE PRENNENT DE PLUS EN PLUS D'AMPLEUR



L'analyse de l'efficacité économique et climatique de ces dotations reste à conduire. D'une part, en diminuant le « reste à charge » en matière de dépenses d'investissement, l'État vient incontestablement au soutien des collectivités bénéficiaires, qui préservent ainsi leurs marges financières. Néanmoins, le mode d'attribution (par l'État, déconcentré, sur une base annuelle) ne permet pas pour les collectivités de se projeter sur des cofinancements pluriannuels. À ce jour, il n'est pas possible d'affirmer que ces dotations sont venues déclencher des opérations qui, sans elles, n'auraient pu être conduites par les collectivités bénéficiaires.

Par ailleurs, ces différentes dotations concernent exclusivement la section d'investissement dans les budgets des collectivités. Or, le volume d'investissement prévisionnel est, au sein des collectivités, évalué en fonction des anticipations d'épargne, tributaires donc de la dynamique des recettes et dépenses de la section de fonctionnement. Dès lors, le soutien de l'État à l'action climatique des collectivités ne peut s'exonérer d'une réflexion plus large sur son apport en autofinancement non fléchi, dans un contexte de baisse de la DGF en euros constants.

CONDITION #7 :

Il sera nécessaire de conduire des évaluations précises de l'impact économique et climatique des dotations d'investissement versées aux collectivités locales. Par ailleurs, donner une visibilité pluriannuelle aux collectivités bénéficiaires sur les financements qu'elles peuvent attendre de l'État est de nature à les aider dans leurs anticipations et à les rendre plus incitatifs pour déclencher des investissements concourant aux objectifs de la planification écologique.

CONDITION #8 :

Le volume d'investissement dans les collectivités est décidé en premier lieu sur la base des anticipations de leur autofinancement, qui dictent également la stratégie d'emprunt. Dès lors, le soutien de l'État à l'action climatique des collectivités ne peut s'exonérer d'une réflexion plus large sur son apport en autofinancement, dans un contexte de baisse de la DGF en euros constants.



→ SCÉNARIO 4 – « RESSOURCES PROPRES » :

Les collectivités mobilisent des ressources propres supplémentaires.

Présentation succincte du scénario

Dans ce scénario, les investissements climat sont considérés comme additionnels par rapport au tendancier des dépenses d'investissement des collectivités, de même que dans les scénarios 1 (« Dette ») et 3 (« État »). Les hypothèses de soutien de l'État s'inscrivent dans le droit fil de déclarations du Gouvernement, à savoir deux années de « fonds vert » (2 Md€ en 2023, 2,5 Md€ en 2024), puis rien ensuite, et une DGF stable en valeur, comme dans les scénarios 1 « Dette » et 2 « Redirection ».

Pour limiter le recours à l'endettement, ce scénario mise sur une mobilisation de plusieurs leviers de ressources sur lesquelles les collectivités ont un pouvoir décisionnel :

- **une progression du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties** (TFPB) de + 1,1 % de 2024 à 2030 (correspondant à une évolution moyenne constatée les années passées), à l'exception de l'année 2027 qui marque le début du prochain mandat municipal et pour laquelle il a été fait l'hypothèse d'un supplément de 5 points (soit une évolution du taux de + 6,1 % entre 2026 et 2027). L'évolution du taux de la cotisation foncière des entreprises (CFE) suit une hypothèse de proportionnalité par rapport à celle de la TFPB. Il a par ailleurs été fait l'hypothèse que l'évolution de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) était identique à celle de la TFPB ;
- **une augmentation générale et uniforme des produits de la tarification des services et du domaine** – hors facturation de l'eau – de + 5 points au début du prochain mandat municipal (2027) par rapport au scénario de référence. Sur les autres années l'évolution est fonction de l'évolution démographique et de l'inflation (cf. Annexe I p. 50) ;
- **une augmentation des cessions d'immobilisation au niveau le plus haut** observé dans les collectivités depuis 2015 (+ 0,9 Md€ en 2023, reconduits chaque année) ;
- **une réduction de moitié des taux de subventionnement des départements et des régions** vers le bloc communal à partir de 2024²² au regard de leurs contraintes budgétaires propres.

Par ailleurs il est fait l'hypothèse que cette hausse des investissements serait financée par un prélèvement annuel sur le fonds de roulement des collectivités de l'ordre de 2,3 Md€ sur l'ensemble de la période 2023-2030 (contre une stabilité de ce dernier dans tous les autres scénarios). Les capacités de prélèvement de chaque niveau de collectivité ont été prises en compte. Ainsi le prélèvement est plus important pour le bloc communal que pour les départements, compte tenu de leurs niveaux de trésorerie respectifs. Concernant les régions, une hypothèse de stabilité a été faite étant entendu que leur niveau de trésorerie est déjà faible et qu'un prélèvement régulier aurait vite abouti à une trésorerie nulle.

L'intérêt de ce scénario est de mettre en lumière les ressources sur lesquelles les collectivités peuvent continuer à s'appuyer, notamment après les dernières réformes fiscales locales (suppressions de la taxe d'habitation sur les résidences principales et du foncier bâti pour les départements), et de documenter leur potentiel de rendement. La question du pilotage du fonds de roulement des collectivités, en hausse quasi continue depuis 2015, y est également abordée. Enfin, il permet d'ouvrir la discussion de la compatibilité des bases de la fiscalité locale actuelle avec d'autres objectifs climatiques, notamment l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN), et la définition de nouvelles ressources à affecter aux collectivités locales dans ce cadre afin de financer la transition écologique.

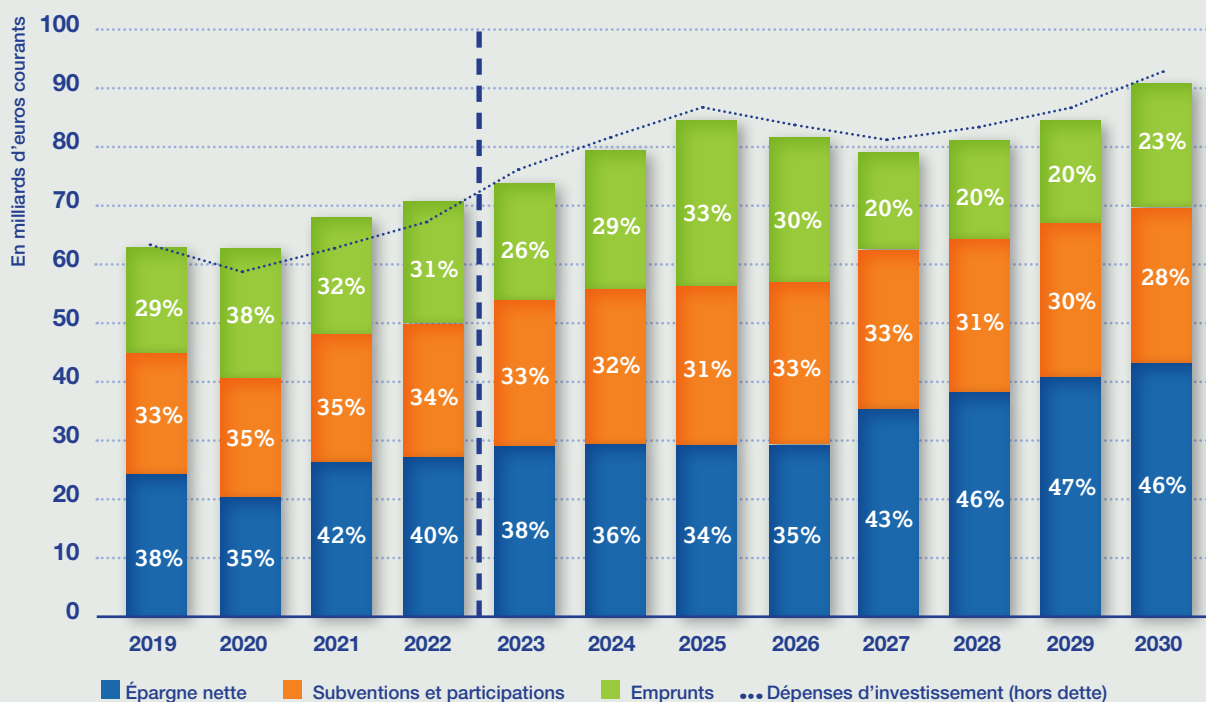
22. Compte tenu des difficultés rencontrées par les départements et les régions pour financer les investissements climat, il a été fait l'hypothèse dans ce scénario d'une division par deux de leur taux de subventionnement au bloc communal afin de dégager des ressources pour leurs propres investissements. Dans la prospective, les ressources d'investissement perçues par le bloc communal sont en conséquence marquées à la baisse. Cette mesure est toutefois sans conséquence sur les comptes consolidés des collectivités locales.

Résultats du scénario

Les principaux résultats du scénario sont les suivants :

- **une forte hausse de l'investissement hors dette :** + 26 Md€ en valeur en 2030 par rapport à 2022, soit une hausse de 38 % des investissements des collectivités sur la période ;
- **une épargne qui s'améliore légèrement dès le début de la période,** mais connaît une très forte progression à partir de 2027/28 grâce aux mesures fiscales et tarifaires pour s'établir à des niveaux très largement supérieurs à ceux connus jusqu'alors (près de 60 Md€ d'épargne brute en 2030 contre 45 Md€ en 2022, soit plus de 30 % d'augmentation) ;
- **des recettes d'investissement hors dette en progression légère** du fait des cessions d'actifs, pour s'établir à un niveau en 2030 supérieur de 4 Md€ à celui de 2022 (+ 16 %) ;
- **un recours à l'emprunt très largement contenu,** avec une progression de l'encours toutes collectivités confondues de l'ordre de + 35 Md€ sur la période 2022-2030, soit + 18 %, mais un ratio dette/PIB qui diminue passant de légèrement supérieur à 7 % en 2022 à près de 6,5 % en 2030 ;
- **une situation financière qui est relativement stable jusqu'en 2027,** et s'améliore significativement à partir de cette date grâce à la très forte progression de l'épargne (< 4 ans en 2030 contre près de 5 ans en 2022). Dans le détail par niveau de collectivité ce paysage général révèle, à l'image du scénario 3 « État », des différences importantes entre une situation qui s'améliore à l'échelle communale et intercommunale, se dégrade dans des proportions raisonnables dans les départements, mais pose rapidement des difficultés de financement importantes pour les régions (> 8 ans de délai de désendettement en 2026 et > 10 ans dès 2029 – cf. partie III, p. 45).

FIGURE 20 : FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS LOCAUX - SCÉNARIO 4 « RESSOURCES PROPRES »

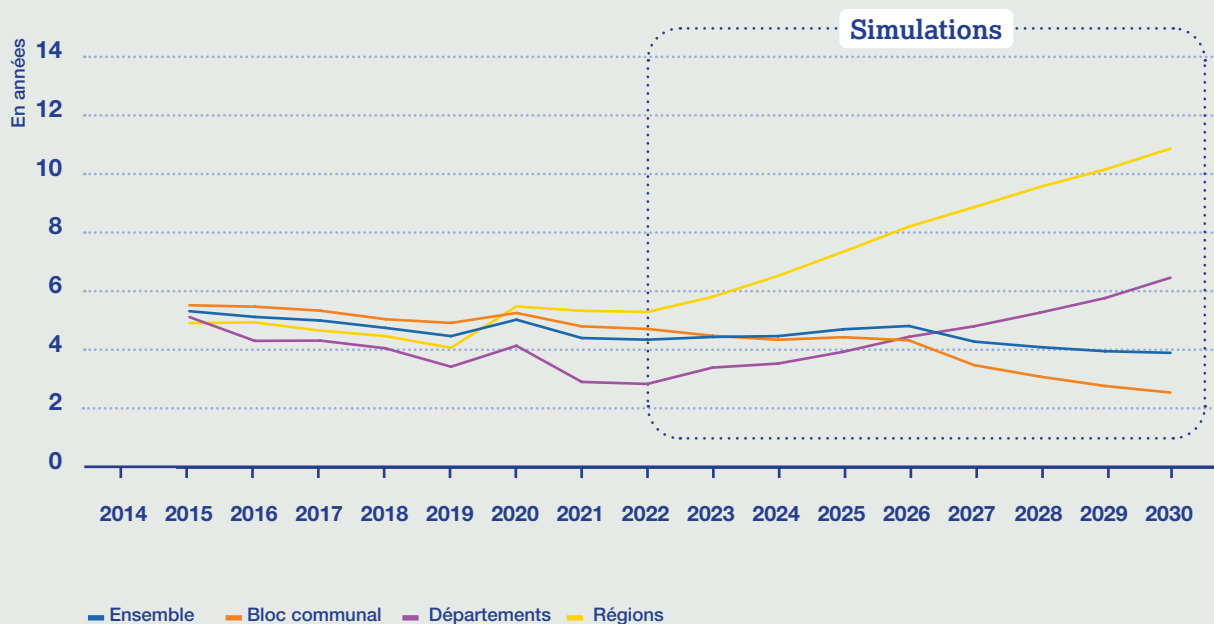


Source : balances DGFIP jusqu'en 2022, scénario prospectif I4CE/LBP ensuite.

Lorsque l'ensemble des financements est supérieur à 100 %, il y a un abondement du fonds de roulement, quand il est inférieur il y a un prélèvement sur le fonds de roulement. À partir de 2023, hypothèse d'un prélèvement sur le fonds de roulement.

@I4CE_/La Banque Postale

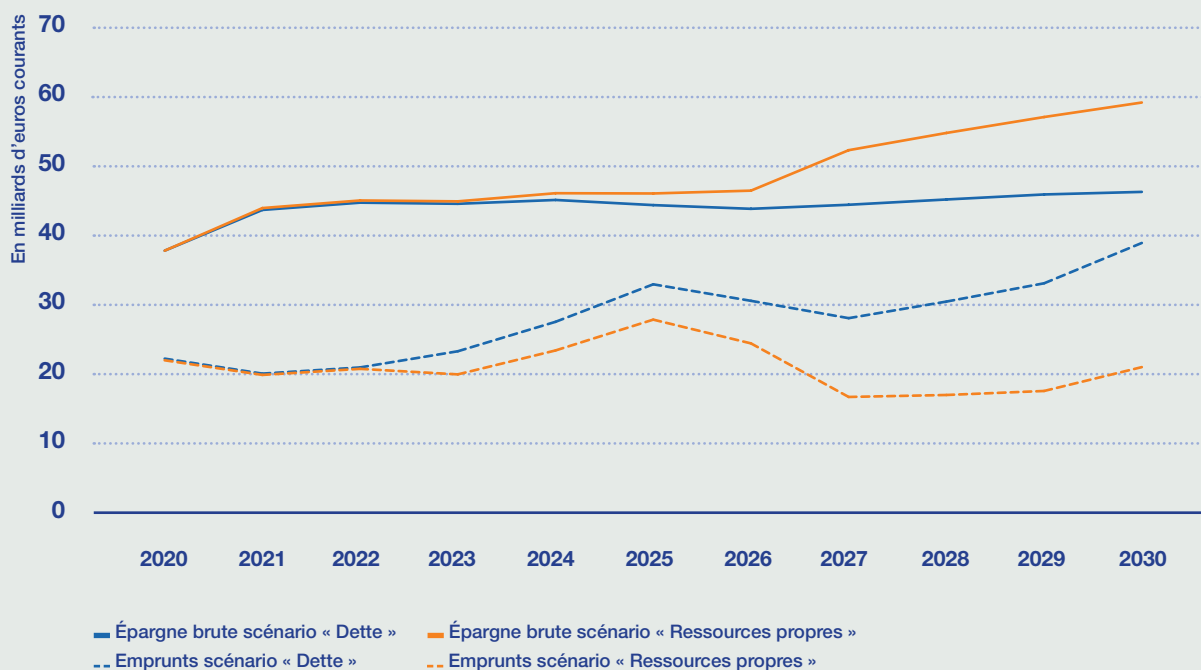
FIGURE 21 : DÉLAI DE DÉSENDETTEMENT - SCÉNARIO 4 « RESSOURCES PROPRES »



Source : Balances comptables DGFIP jusqu'en 2022, scénario prospectif I4CE/LBP ensuite.

@I4CE_/La Banque Postale

FIGURE 22 : ÉVOLUTION COMPARÉE DE L'ÉPARGNE BRUTE ET DES EMPRUNTS ENTRE LE SCÉNARIO « DETTE » ET « RESSOURCES PROPRES »



Source : Balances comptables DGFIP jusqu'en 2022, scénario prospectif I4CE/LBP ensuite.

@I4CE_/La Banque Postale

Freins et limites à la réalisation de ce scénario, et conditions à réunir pour permettre un plus grand recours au levier « ressources propres »

MOBILISER LE FONDS DE ROULEMENT DES COLLECTIVITÉS AU SERVICE DE LA TRANSITION ?

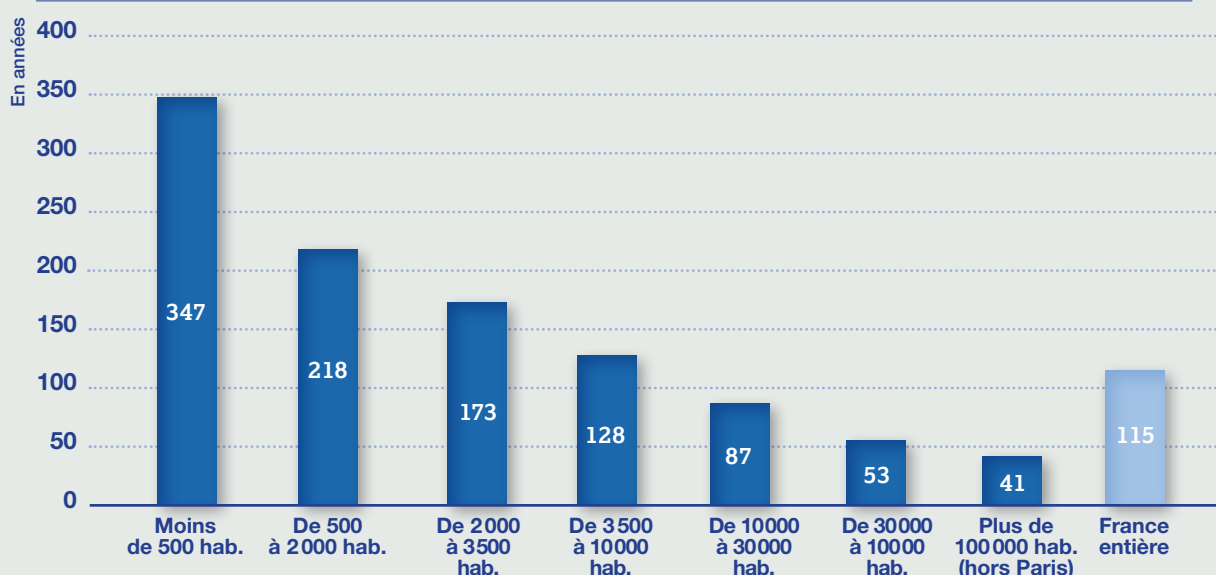
Selon les données de la DGFIP en 2022, la trésorerie des collectivités locales (y compris syndicats) au 31 décembre 2022 s'élevait à 68 Md€.

Cette dernière est constituée de la somme des différences constatées en fin d'année entre les encaissements et les décaissements de l'exercice : dans la mesure où de nombreux facteurs en recettes ou en dépenses peuvent expliquer ce type de décalage, elle ne doit pas être considérée comme un indicateur de bonne santé financière. Le montant de la trésorerie des collectivités locales a progressé de 64 % en 10 ans. Fin 2012, elle équivalait à 24 % des dépenses de fonctionnement de l'année. Ce rapport est passé à 32 %

pour les dépenses de 2022, ce qui représente 116 jours de dépenses de fonctionnement en trésorerie. Dans sa Note de conjoncture de septembre 2023, La Banque Postale souligne néanmoins une inflexion dans cette tendance constatée sur les premiers mois de l'année, avec un prélèvement en fin d'année estimé à 4 Md€, qui reste à confirmer dans les comptes consolidés au 31 décembre 2023.

Ce stock de trésorerie est particulièrement important au niveau communal : alors que le ratio trésorerie/dépenses de fonctionnement s'élève à 11 % seulement dans les régions et à 19 % dans les départements, il est de 41 % dans les communes et EPCI (y compris syndicats), qui pèsent ensemble pour 53 Md€ de trésorerie. Toutefois, au sein même du bloc communal, de fortes disparités existent, qui tendent à montrer que plus la collectivité est petite, plus elle a tendance à accumuler une trésorerie importante en proportion de ses dépenses (en 2022, la trésorerie des communes de moins de 500 habitants représentait 347 jours de dépenses contre 41 pour les communes de plus de 100 000 habitants).

FIGURE 23 : TRÉSORERIE EN JOURS DE DÉPENSES PAR TAILLE DE COMMUNES EN 2022



Source : Balances comptables DGFIP 2022, budgets principaux.

@I4CE / La Banque Postale

Il est difficile d'expliquer de façon générale cette tendance d'un fonds de roulement qui est à la fois en progression constante et globalement élevé, et d'anticiper la façon dont les collectivités territoriales pourront ou voudront le réduire dans les années à venir, en particulier sous la pression de l'accélération de leur action climatique.

On peut quand même citer deux causes vraisemblables : l'effet d'aubaine des taux faibles jusque fin 2021 qui a conduit à surfinancer les investissements, et une sorte d'encaisse de précaution face aux incertitudes (indépendamment des habitudes de gestion du financement des investissements dans les petites communes).

CONDITION #9 :

Au sein des collectivités, optimiser la gestion du fonds de roulement afin d'en faire un véritable levier au service du financement de la transition. Si le fait d'avoir un décalage entre les recettes et les dépenses en fin d'exercice n'est pas en soi un problème, le fait que ce dernier soit important et récurrent démontre un potentiel de financement qui n'est pas complètement utilisé en dépenses. Les attentes vis-à-vis de ce levier doivent néanmoins être nuancées par le fait que cette trésorerie est souvent détenue par les petites collectivités, qui ne sont pas nécessairement celles qui ont les investissements les plus massifs à conduire.

Quels enjeux fiscaux pour le financement de l'action climatique des collectivités ?

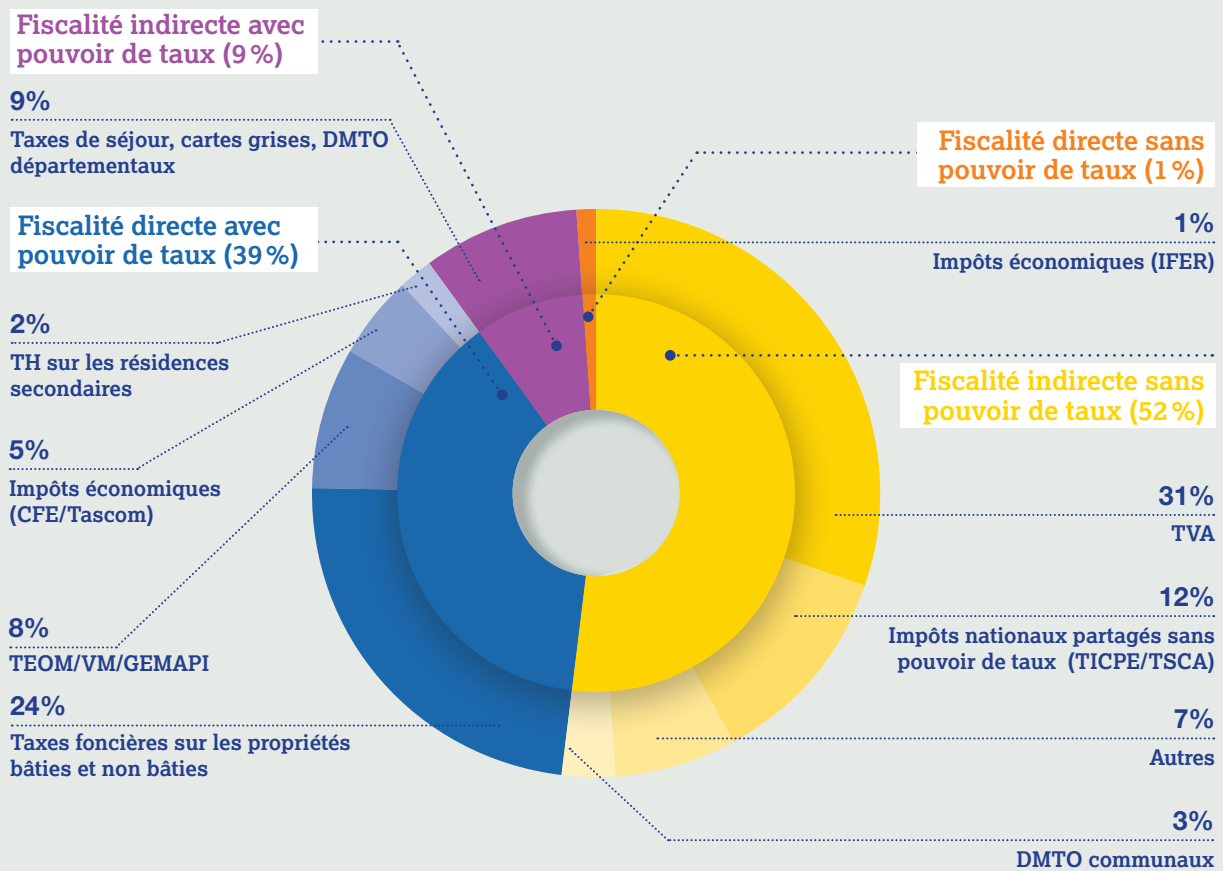
La fiscalité locale a connu au fil des décennies et depuis les premières lois de décentralisation plusieurs vagues de réformes dont les plus récentes sont la suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales décidée en 2018 et celle, en tant qu'impôt local, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Ces deux impôts ont été globalement remplacés par des fractions de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) nationale.

Une tendance constante se dégage de ces réformes pourtant non coordonnées et prises par des gouvernements

successifs : celle d'une « fossilisation » des recettes fiscales des collectivités, qui concerne tant les assiettes (cf. l'impossibilité de faire évoluer les valeurs locatives des locaux des particuliers, sur lesquelles sont assis plusieurs impôts locaux, depuis les années 1970) que les taux²³. En 2023, la fiscalité indirecte sans pouvoir de taux représenterait plus de la moitié des recettes fiscales des collectivités. Les trois principales conséquences en sont d'une part l'illisibilité d'un système fiscal qui a fait l'objet de très nombreux bricolages au fil du temps, d'autre part une baisse continue de l'autonomie fiscale locale, et enfin l'affaiblissement du lien fiscal entre le citoyen et son territoire.

23. Terra Nova (2023), « Quel avenir pour l'impôt local ? Quel financement des services publics locaux ? ».

FIGURE 24 : DÉCOMPOSITION DE LA FISCALITÉ LOCALE EN 2023



Source : Note de conjoncture sur les finances locales, septembre 2023, La Banque Postale.

@I4CE / La Banque Postale

Dans ce contexte, les évolutions fiscales imaginées dans le rapport n'ont concerné que des impôts (TFPB, THRS, TEOM et CFE) qui ont deux caractéristiques communes : la première est d'être liée à la propriété foncière sur un territoire donné, celle des ménages et celle des entreprises ; la seconde est qu'ils financent des collectivités du bloc communal, principalement les communes mais également les intercommunalités. L'augmentation uniforme des taux de fiscalité sur l'ensemble de la période, avec un pic en début de mandat dans le scénario « Ressources propres », est l'une des mesures testées qui produit les effets les plus puissants pour permettre de financer l'accélération des investissements locaux (cf. partie III p. 46). Elle a néanmoins un coût politique élevé : aujourd'hui l'immense majorité des collectivités locales garde chaque année ses taux

inchangés (entre 80 % et 85 % selon les taxes en 2022 comme en 2023²⁴).

Face au mur de dépenses que représente la transition écologique, certaines collectivités territoriales seront probablement tentées d'augmenter leurs taux d'imposition. Le rapport Pisani-Ferry/Mahfouz note dans sa synthèse que « pour financer la transition (...) un accroissement des prélèvements obligatoires sera probablement nécessaire ». Sans que ces exemples aient la moindre valeur de représentativité, il est intéressant de constater que les deux grandes villes qui ont le plus augmenté leurs taux de TFPB en 2023²⁵, à savoir Paris (+ 52 %) et Grenoble (+ 24 %), justifient publiquement ces décisions en premier lieu par le maintien ou l'augmentation de leurs investissements en la matière.

24. DGFIP (2023), « Taux de fiscalité directe locale votés par les communes et les établissements publics de coopération communale à fiscalité propre ».

25. Cabinet FSL (2023), « Taux d'imposition des grandes collectivités locales ».

Ce constat soulève **deux types de questionnements** que cette étude n'a pas vocation à trancher :

- 1 **premièrement, des questions d'équité** : faire reposer sur le seul propriétaire foncier d'un territoire, la montée en charge des investissements pose en effet d'importantes questions d'équité entre territoires et entre contribuables, d'autant plus avec des bases fiscales qui n'ont plus qu'un lien faible avec les valeurs locatives réelles ;
- 2 **deuxièmement, des questions de compatibilité avec d'autres objectifs environnementaux**, en particulier celui du ZAN²⁶. Dans un rapport d'octobre 2022²⁷, le conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a exposé que la fiscalité locale n'était pas un déterminant principal de l'artificialisation, mais pouvait, devenir un outil au service de cet objectif, formulant plusieurs recommandations à cet effet.

Au surplus, la montée en puissance de la fiscalité dédiée au financement de compétences spécifiques (déchets ménagers, tourisme, biodiversité) pourrait se poursuivre et constituer un levier d'action complémentaire corrélé aux caractéristiques des territoires. Il en va particulièrement ainsi du versement mobilité, dont le niveau et l'assiette pourraient être adaptés progressivement pour couvrir, à un niveau compatible avec les capacités des entreprises et des administrations, les besoins de financement des nouvelles infrastructures, mais aussi les conditions de leur exploitation, qui sont une des réponses aux enjeux de la SNBC. Cette adaptation de la fiscalité des entreprises devra probablement s'accompagner d'une réelle identification des avantages procurés aux usagers comme à la communauté nationale.

CONDITION #10 :

Intégrer 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. L'architecture fiscale des collectivités a perdu en cohérence et en lisibilité au fil des années, et plusieurs travaux récents en appellent à une réforme structurelle. La recherche de rendement poussera certaines collectivités à mobiliser davantage le levier fiscal lorsqu'elles le pourront. Ces décisions posent d'importantes questions d'équité entre ménages, ce levier reposant principalement sur les propriétaires fonciers. Elles soulèvent par ailleurs la question de la cohérence de ces orientations avec celles liées à l'objectif climatique, dont, en premier lieu l'objectif de « zéro artificialisation nette ».

26. Issu notamment de la loi « Climat et Résilience » du 22 août 2021, ce dispositif fixe des objectifs contraignants de ralentissement du rythme de la consommation des espaces agricoles et forestiers, jusqu'à atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette des sols en 2050.

27. Conseil des prélèvements obligatoires (2022), « La fiscalité locale dans la perspective du ZAN ».

III. FINANCER L'ACCÉLÉRATION DE L'ACTION CLIMATIQUE DES COLLECTIVITÉS : SIX CONSTATS TRANSVERSAUX TIRÉS DE L'ÉTUDE PROSPECTIVE

La lecture des résultats des scénarios pris dans leur ensemble permet de distinguer ce qui les différencie, ce qui leur est commun et les principaux messages qui peuvent être tirés de cette étude. Ils sont recensés ci-dessous sous la forme de six constats qui constituent autant de messages clefs.

Rappelons avant leur présentation quelques-unes des principales précautions de lecture détaillées dans la Partie I du rapport :

- **les besoins d'investissement des collectivités pour la transition écologique seront plus importants que ceux testés dans le modèle** : il faudra actualiser les données au regard des objectifs fixés
- **tous les besoins en fonctionnement pour la transition écologique** n'ont pu être intégrés dans l'étude ;
- **les hypothèses macroéconomiques utilisées comme hypothèses de base** dans tous les scénarios sont considérées par certains observateurs comme optimistes ;
- **la vision globale toutes collectivités confondues ou par échelon ne doit pas faire oublier la très grande diversité** des situations particulières au sein du monde local.

1. Dans trois scénarios sur quatre, le niveau total d'investissement (hors dette) des collectivités atteint un point haut historique de plus de 90 Md€ en 2030

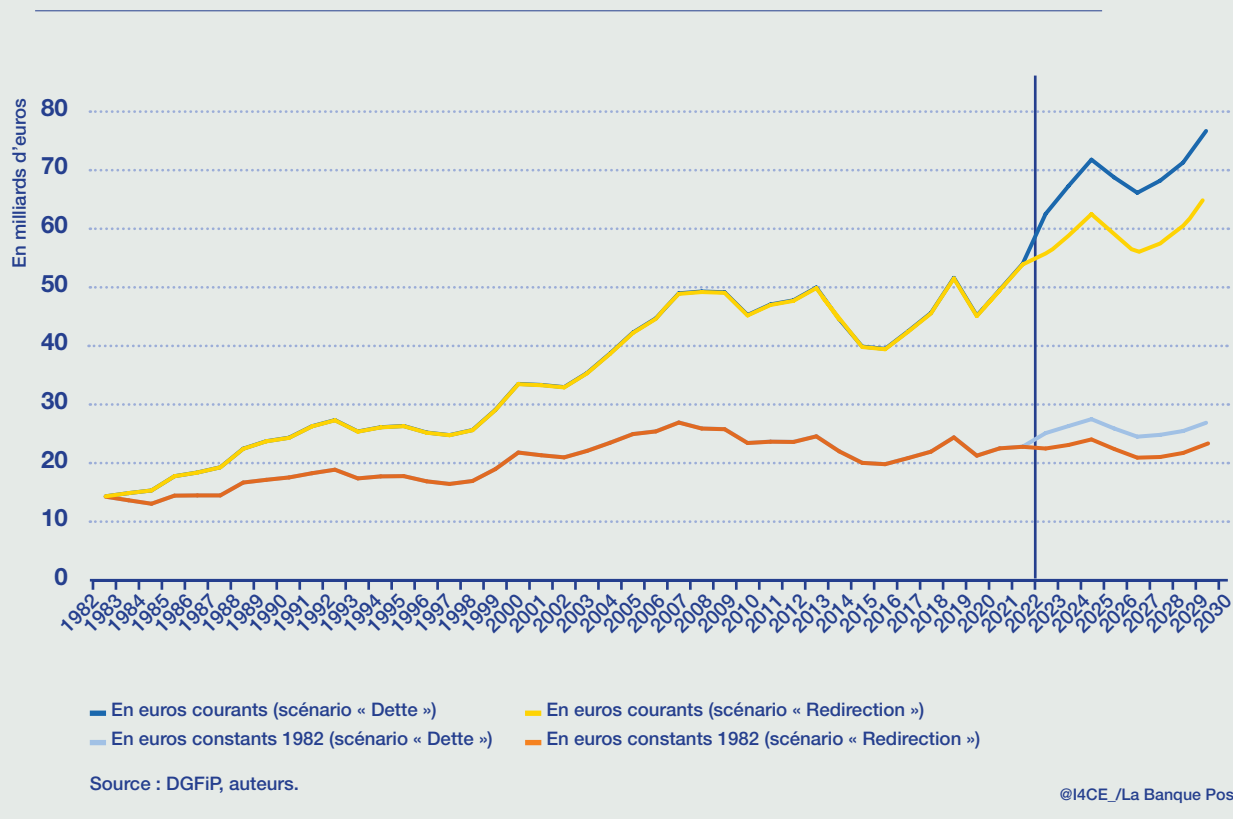
Dans trois scénarios sur quatre, le niveau d'investissement hors dette (dépenses d'équipement, subventions versées, et autres) des collectivités locales augmente en euros courants de près de 40 % entre l'année de référence 2022 et 2030, pour atteindre un point haut historique de plus de 90 Md€ en 2030. Les dépenses d'équipement en particulier atteindraient quasiment 80 Md€ (cf. figure 25).

Une telle hausse sur un pas de temps aussi réduit constituerait une inflexion dans l'histoire de la décentralisation,

qui a déjà connu des phases d'augmentation des investissements par le passé, mais souvent liées à des transferts de compétences, et accompagnées des ressources associées. Dans ces trois scénarios, l'évolution de l'ensemble des dépenses d'équipement des collectivités locales calculées sur longue période en euros constants²⁸ montre un retour en 2025/26 puis en 2030 à des niveaux qui n'ont plus été connus depuis le milieu des années 2000, 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.

28. 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.

FIGURE 25 : DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN EUROS CONSTANTS (1982) ET COURANTS



Les anticipations prudentes sur l'évolution des finances locales exprimées tant par l'État dans ses documents de programmation²⁹, que par les collectivités rencontrées lors d'ateliers dédiés, ne semblent pas intégrer une telle hausse des dépenses d'équipement et plus globalement d'investissement des collectivités locales. Les conditions ne semblent pas réunies non plus pour une réorientation rapide des dépenses des collectivités en direction du climat et à la hauteur des besoins identifiés pour l'atteinte des objectifs de la SNBC.

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 chevaucherait l'élection municipale de 2026 en particulier. À cette fin, des plans pluriannuels d'investissement (PPI) de mi-mandat tenant compte des travaux les plus récents en matière de planification écologique et ayant pour ambition l'atteinte des objectifs fixés pour chaque territoire en 2030 pourraient constituer des outils utiles à mettre en œuvre.

29. Projets de loi de programmation pour les finances publiques et programme de stabilité 2023-2027.

Dans ce contexte, l'enjeu côté État est **double** :

- 1 premièrement, sur la base d'une évaluation objective et partagée des besoins, d'élaborer dans le dialogue avec les collectivités une trajectoire de financement qui intègre explicitement, contrairement aux documents de programmation actuels, l'accélération de leurs investissements pour le climat ainsi que leurs conséquences en fonctionnement. Cette trajectoire devra notamment donner une vision plus crédible de l'évolution de la dette locale sur la période ;
- 2 deuxièmement, de donner un maximum de sécurité et de visibilité aux collectivités sur les dépenses et recettes sur lesquelles l'État peut agir en inscrivant son soutien dans un cadre pluriannuel, par exemple via une loi de programmation des finances locales, ou un volet local de la stratégie pluriannuelle de financement de la transition écologique des finances pour le climat. Ces orientations ne pourront pas seulement passer par des subventions d'investissement mais devront aussi reposer sur des garanties apportées en matière d'épargne de moyen terme afin de sécuriser les investisseurs locaux.

2. Tous les scénarios débouchent sur une augmentation importante, bien que dans des proportions variables, 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 (cf. Annexe I p. 50), 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 variable d'un scénario à l'autre : 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 supérieur 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.

Le niveau 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 2,5 Md€ dans le premier cas et de la politique de cession d'actifs engagée dans le second.

Enfin, la variation du fonds de roulement est nulle pour tous les scénarios (équilibre des recettes et des dépenses), la trésorerie reste donc stable, à l'exception du scénario « Ressources propres » qui intègre comme hypothèse un prélèvement sur le fonds de roulement chaque année sur l'ensemble de la période.

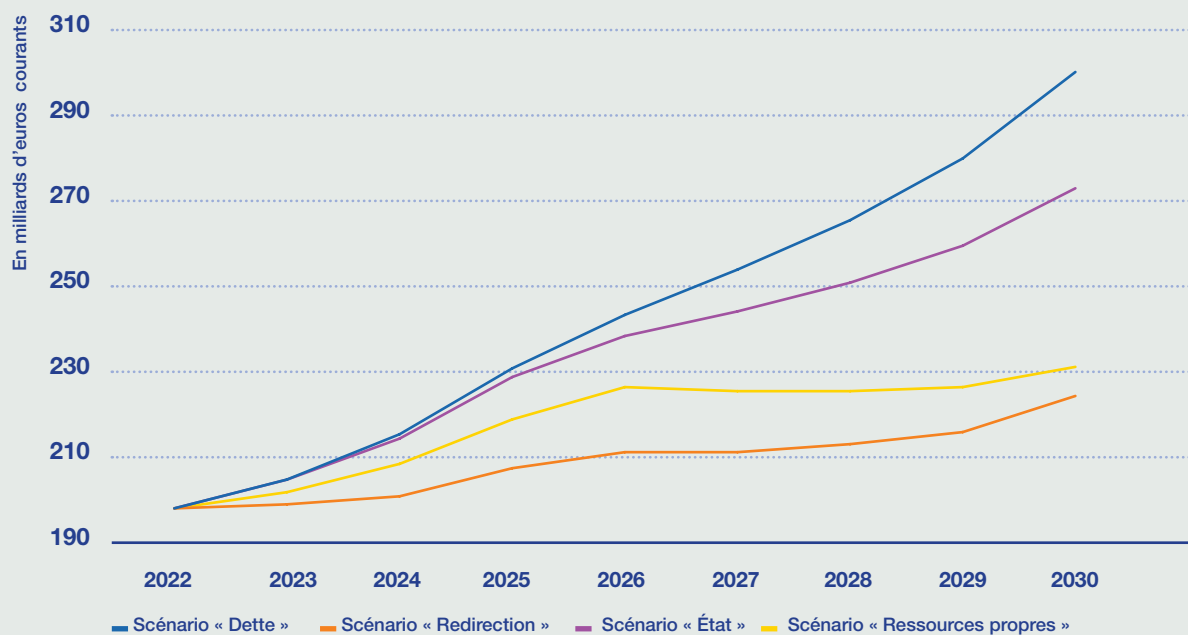
Aucun de ces leviers ne vient, dans aucun scénario étudié, absorber en totalité l'augmentation des investissements. Dès lors, l'ajustement se fait par l'emprunt, avec un flux net de dette (emprunts-remboursements = évolution du stock de dette) positif presque tous les ans dans tous les scénarios³⁰.

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. Dans une lecture par échelon, ce constat ressort pour les départements et régions, plus exposés à une problématique générale de financement. Y compris au sein du bloc communal, qui globalement dans les différents scénarios analysés absorbe mieux les investissements climat supplémentaires, avec un délai de désendettement qui reste stable, il existe une diversité de situations pouvant soulever des problématiques de recours à l'emprunt pour des collectivités plus exposées : d'une manière générale les plus grosses d'entre elles sont également les plus endettées, alors que d'importants investissements leur incombent (aménagement d'espaces publics ou transports collectifs urbains par exemple).

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.

30. Seul le scénario « Ressources Propres » se démarque avec un léger désendettement les années d'augmentation des taux d'imposition et tarifs (2027/28).

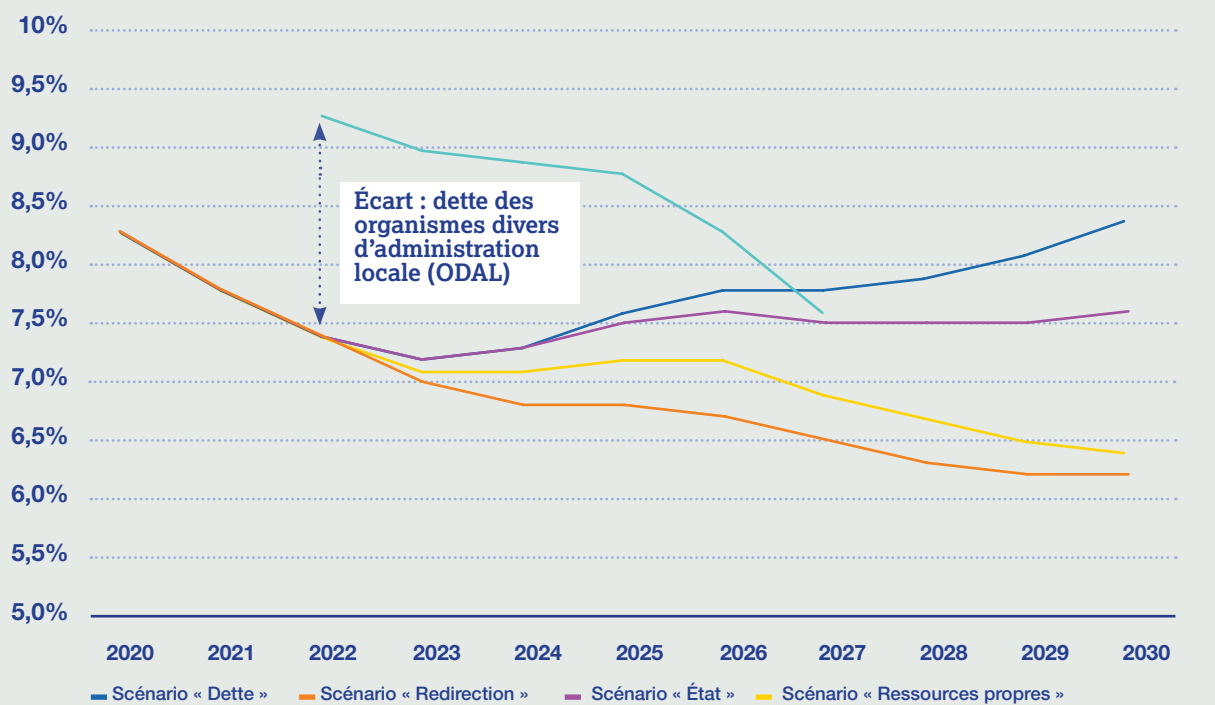
FIGURE 26 : ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DE DETTE PAR SCÉNARIO



Sources : Balances comptables DGFIP (2022), auteurs (à partir de 2023).

@I4CE_/La Banque Postale

FIGURE 27 : ENCOURS DE DETTE EN POINT DE PIB PAR SCÉNARIO (COLLECTIVITÉS LOCALES) ET COMPARAISON AVEC LA TRAJECTOIRE DU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES (APUL)



Source : Balances comptables DGFIP jusqu'en 2022, scénario prospectif I4CE/LBP ensuite.

NB : la trajectoire du projet de loi de programmation des finances publiques (APUL) s'applique au champ France entière, tandis que les scénarios modélisés sont pour la France hors Outre-mer.

@I4CE_/La Banque Postale

3. Les conseils régionaux et, dans une moindre mesure, les conseils départementaux font face à des difficultés de financement à court/moyen terme, qui rendent la plupart des scénarios les concernant inopérants

Une des principales leçons de cette étude prospective est de révéler des problématiques de financement des collectivités qui se posent différemment par strate, et, en particulier, de mettre en lumière les difficultés particulières des conseils régionaux et, dans une moindre mesure, des conseils départementaux.

Les raisons de cette situation sont en partie indépendantes de la question de l'accélération de leur action climatique via l'augmentation de leur volume d'investissements. Elles tiennent notamment à la structure des budgets régionaux et départementaux, qui les rend fortement dépendants du contexte socio-économique.

Par exemple, la TVA constitue la principale recette fiscale des régions, puisque son produit en représente 66 % (estimation 2023) ; elles sont ainsi fortement vulnérables en cas de retournement de la conjoncture économique. Quant aux départements, les produits de TVA et des DMTO en représentent 63 % en 2023. 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.

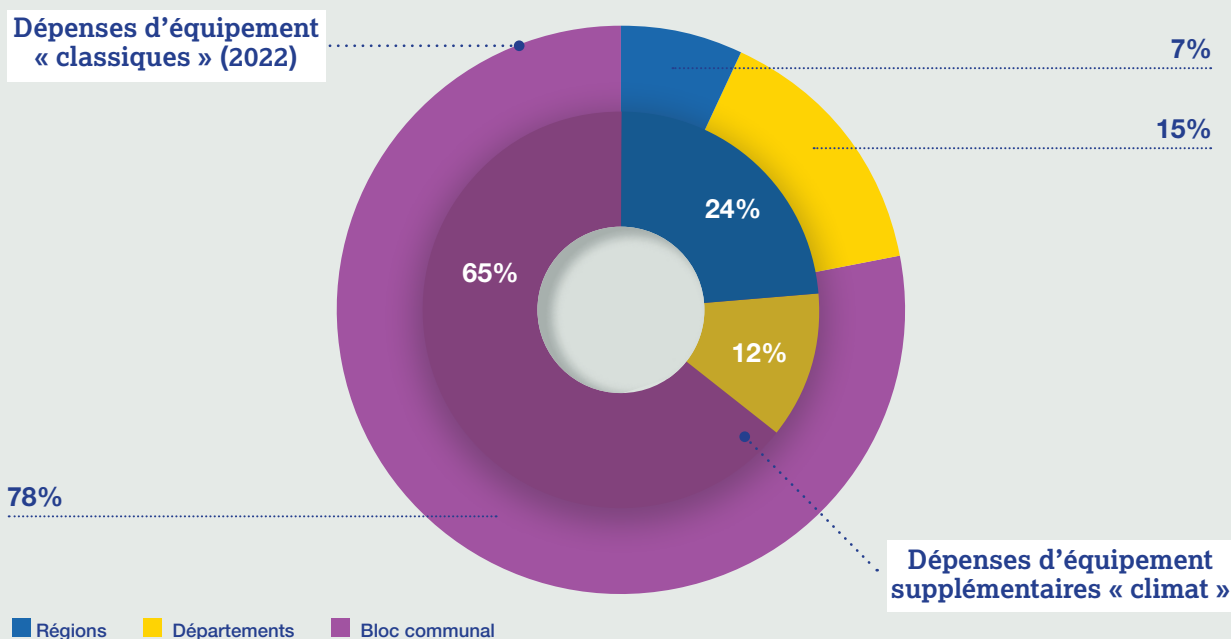
La nécessité d'investir pour le climat ajoute à la complexité de la situation, particulièrement pour les conseils régionaux. Ces derniers sont principalement concernés par l'indispensable investissement dans les infrastructures et matériels roulants pour le transport ferroviaire régional. Ainsi, près d'un quart des investissements climat supplémentaires à conduire en moyenne chaque année à partir de 2023 leur revient (contre 65 % pour le bloc communal

et 12 % pour les départements, *cf. figure 28*). En termes de dépenses d'équipement, cela représente une marche à gravir particulièrement importante en 2023 puisque ce montant correspond à près de 50 % de leurs dépenses d'équipement 2022. Si l'on considère l'investissement climat annuel moyen nécessaire entre 2023 et 2030 et pas seulement la première année, alors cette évolution serait de + 63 % par rapport à 2022 (*cf. figure 29*).

Dit autrement et pour résumer, l'accélération des investissements dans les infrastructures ferroviaires semble très difficile à assumer pour les conseils régionaux en l'état actuel de leurs finances. Dès lors, le financement des investissements dans ce secteur suppose soit de diminuer la contribution, des régions pour les infrastructures et le matériel roulant, à condition d'avoir identifié les acteurs en capacité de prendre le relais (État, Union européenne...), soit de revoir l'architecture budgétaire des conseils régionaux en leur allouant de nouvelles ressources.

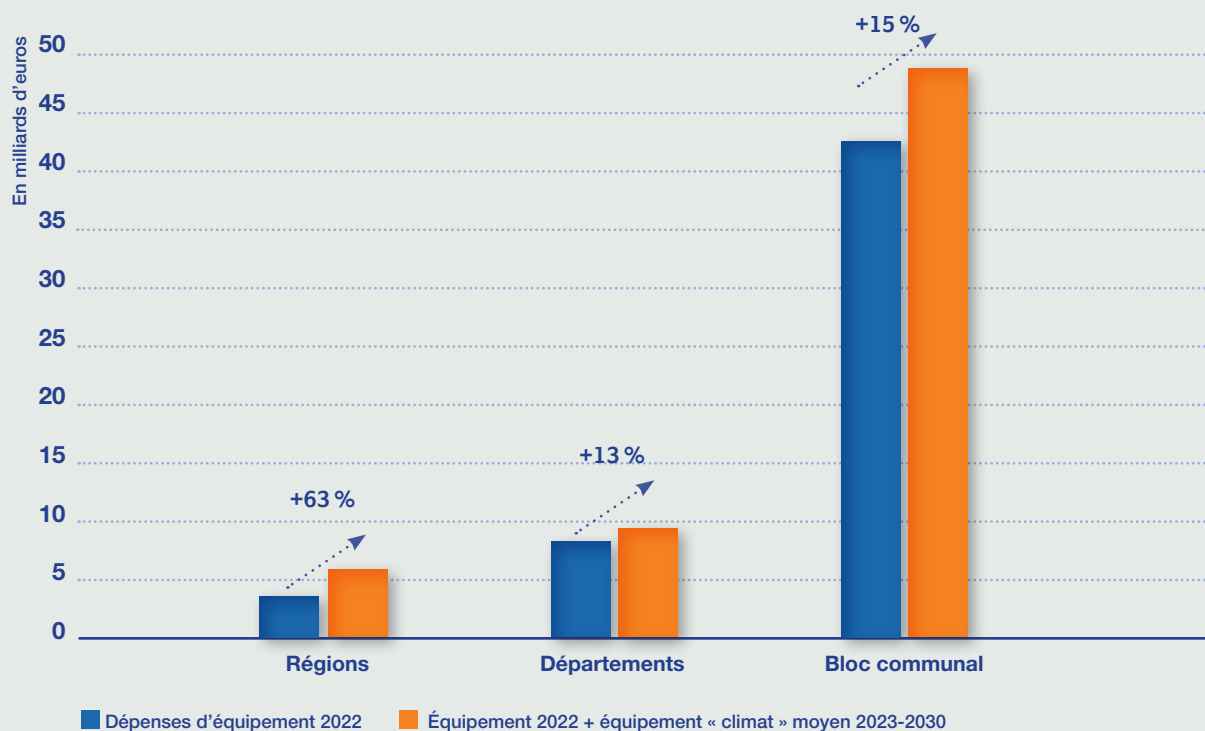
Une des conséquences de ce constat est l'incertitude qui pèse sur le volume des co-financements que pourront continuer d'attribuer les départements et les régions aux collectivités du bloc communal, y compris en matière d'action climatique. Par cohérence avec ces constats, tous les scénarios présentés dans cette étude sont restés sur une hypothèse « basse » de subventionnement, considérant que ces derniers n'auraient pas la capacité de co-financer les investissements climat supplémentaires du bloc communal. Seules les subventions assises sur les investissements « hors climat » ont été conservées, dans des proportions identiques à celles versées actuellement.

FIGURE 28 : PART DE CHAQUE NIVEAU DE COLLECTIVITÉ LOCALE DANS LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT « CLASSIQUES » (2022) ET DANS LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT « CLIMAT » SUPPLÉMENTAIRES (MOYENNE 2023-2030)



Source : balances DGFIP 2022 pour les dépenses d'équipement « classique » (investissements hors subventions versées et remboursements de dette), estimations I4CE/LBP pour les dépenses d'équipement « climat » en valeur. @I4CE_/La Banque Postale

FIGURE 29 : MONTANT DES NOUVEAUX ÉQUIPEMENTS À RÉALISER PAR NIVEAU DE COLLECTIVITÉ LOCALE



Source : balances DGFIP 2022 pour les dépenses d'équipement (investissements hors subventions versées et remboursements de dette), estimations I4CE/LBP pour les dépenses d'équipement « climat » en valeur. @I4CE_/La Banque Postale

4. Les économies générées par la baisse des consommations d'énergie ne contribueront que marginalement au financement de la marche d'investissement à conduire pour la neutralité carbone

Les économies permises par les investissements pour la transition écologique sont souvent présentées dans les discours comme un des leviers puissants de financement de cette dernière. Elles ont été évaluées dans le cadre de cette étude sur la base d'hypothèses optimistes (cf. *Partie I, p. 9*).

Pour approcher leur impact réel, il est possible de comparer les résultats du scénario « Redirection » avec ceux d'un scénario où les investissements des collectivités locales évolueraient avec la même tendance, mais n'intégreraient pas d'accroissement particulier dans les secteurs clefs de

la transition. Dans ce scénario-là, aucune économie d'énergie ne serait ainsi intégrée.

L'analyse comparée de ces deux scénarios « Redirection » et « Sans investissement climat » fait ressortir un impact modeste des économies d'énergie sur la situation financière des collectivités locales dans leur ensemble et à moyen terme : surplus d'épargne brute de l'ordre de 1,0 Md€ en 2027 et 1,8 Md€ en 2030, permettant un moindre recours à l'endettement à hauteur de 7,0 Md€ en 2030, et une capacité de désendettement des collectivités en 2030 améliorée de 0,35 année seulement.

5. Le levier qui produit les effets les plus massifs en termes de soutenabilité des finances locales est celui d'une mobilisation uniforme de nouvelles ressources propres au sein des collectivités, mais c'est également le plus difficile à mettre en œuvre politiquement

Parmi les scénarios analysés dans le cadre de cette étude, celui qui produit les résultats les plus massifs en termes de capacité de financement des investissements climat est le scénario « Ressources propres ».

Ce dernier repose sur une hypothèse d'augmentation uniforme pour toutes les collectivités locales d'une même strate, à la fois des recettes tarifaires (transports en commun, cantines, culture, etc.) et du rendement des principales taxes sur lesquelles les collectivités ont encore un pouvoir de taux (TFPB, CFE, THRS, TEOM) au début du prochain mandat municipal (2027/28). En matière fiscale, cette augmentation s'ajoute à celle qui est appliquée tous les ans à hauteur des évaluations constatées par le passé, là où tous les autres scénarios prévoient eux une évolution nulle.

L'augmentation des taux pratiquée en 2027/28 est sans commune mesure avec ce qui est observé annuellement dans les collectivités. La décomposition du produit obtenu par ces mesures est la suivante : + 6,5 Md€ sur la taxe foncière, + 0,7 Md€ pour la CFE et + 1,4 Md€ pour les produits des services et du domaine. Pour donner un ordre de comparaison, les mêmes données pour l'année 2023, caractérisée par un « effet taux » moyen assez élevé par rapport à une année standard (+ 2,6 % sur le foncier bâti selon les prévisions de La Banque Postale), aboutissent à un produit supplémentaire de 0,9 Md€ sur la TFPB et 0,07 Md€ sur la CFE.

Le respect des objectifs climatiques est souvent invoqué par les collectivités qui procèdent à de fortes augmentations de fiscalité (par exemple la ville de Paris où le taux de taxe foncière a augmenté de 52 % en 2023). Ce levier, cumulé au choix d'un prélèvement régulier sur le fonds de roulement et à des cessions d'actifs, produit des effets puissants qui peuvent contribuer de façon majeure au financement de l'accélération de l'action climatique des collectivités territoriales.

Néanmoins, ce levier soulève d'épineuses questions politiques. Il est contradictoire avec la volonté des élus communaux et intercommunaux de ne pas pratiquer ces hausses, 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). Il remet également en cause les expérimentations en cours en matière de gratuité d'un certain nombre de services publics, notamment les transports en commun, qui vont priver certaines autorités organisatrices des mobilités d'une part importante de leurs ressources tarifaires. Enfin, et de façon plus large, 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, que cette étude n'a pas cherché à aborder.

6. L'hypothèse d'un soutien accru de l'État limité à l'indexation de la DGF sur l'inflation et au maintien d'un « fonds vert » à 2,5 Md€ chaque année d'ici 2030 ne suffit pas à résoudre l'équation du financement de la transition

La question du financement de l'action des collectivités territoriales et des services publics locaux est souvent abordée dans le débat public avec une perspective stato-centrée : ce serait au budget de l'État d'assumer le financement de telle ou telle action incombant aux collectivités locales.

Dès lors, il a été jugé utile pour l'étude de mesurer l'effet d'un soutien accru de l'État par rapport à ce qui est actuellement engagé :

- **d'une part en indexant la DGF sur l'inflation** : en effet, ce débat a pris une importance croissante avec la très forte hausse des prix constatée depuis 2022. Pour rappel, d'un montant de près de 27 Md€ (25 Md€ sur le périmètre de notre étude), cette dotation constitue l'une des principales recettes de fonctionnement des collectivités (12 % pour les communes, 9 % pour les groupements à fiscalité propre (GFP) et 11 % pour les départements). Il s'agit également de la plus importante dotation versée par l'État aux collectivités territoriales. Indexée en partie sur la croissance du PIB, et sur l'inflation jusqu'en 2011, elle a depuis connu plusieurs phases : stabilité en valeur jusqu'en 2013, baisse prononcée jusqu'en 2017, stabilité en valeur à nouveau jusqu'en 2022. Du fait des niveaux historiques d'inflation connus en 2022 et 2023 il est possible de considérer que la diminution en valeur de la DGF sur ces deux années a été de près de 2,5 Md€, ce qui se traduirait, toute chose égale par ailleurs, par une érosion de l'épargne à due proportion ;
- **d'autre part en procédant à une pérennisation *de facto* du « fonds vert »**. Cet instrument budgétaire a vocation à soutenir des projets favorables à la transition écologique au sein des collectivités par la voie de subventions d'investissement sur projet. Conformément aux déclarations du Gouvernement, l'étude a fait l'hypothèse dans son scénario « État » d'une reconduction du même montant de nouvelles AE tous les ans jusqu'à 2030. Il est toutefois important de noter que le « fonds vert » ne finance pas exclusivement des projets concourant à la neutralité carbone, mais également d'autres objectifs environnementaux : le rapprochement de ces montants avec ceux à dédier à l'accélération de l'action climatique des collectivités est donc à manier avec précaution³¹.

Les résultats de telles hypothèses de renforcement de soutien de l'État montrent qu'il ne suffit pas à lui seul à financer l'accélération de l'investissement climatique des collectivités locales. En effet, si l'indexation de la DGF sur l'inflation permet à l'épargne brute de se maintenir à un niveau supérieur à celui observé dans le tendancier sans cette mesure, cela n'empêche pas la dette des collectivités de progresser de façon très nette : + 24 % en 2027 par rapport à 2022 et + 39 % en 2030. Ce qui pose, dès lors, des problèmes de soutenabilité et donc de capacité à agir pour les départements, les régions et vraisemblablement de nombreuses collectivités du bloc communal.

31. Selon un premier bilan diffusé en avril 2023 par le Gouvernement, 40% des dossiers retenus dans le cadre de ce fonds concernaient la rénovation des bâtiments, et 28% l'éclairage public, deux domaines d'action directement liés à la transition écologique. Les autres actions retenues concouraient pour l'essentiel à d'autres objectifs environnementaux (adaptation au changement climatique, lutte contre la biodiversité, réduction des déchets, etc.).

IV. ANNEXES

1. Hypothèses détaillées de l'étude

TABLEAU 2 : HYPOTHÈSES RETENUES PAR L'ÉTUDE DANS LES DIFFÉRENTS SCÉNARIOS

PARAMÈTRE	HYPOTHÈSES DE BASE	HYPOTHÈSES MODIFIÉES PAR SCÉNARIO
Produit intérieur brut (PIB) en volume/valeur	+1 % / +6,5 % (2023), +1,6 % / +4,3 % (2024), +1,7 % / +3,5 % (2025), +1,7 % / +3,3 % (2026), +1,8 % / +3,4 % (2027 à 2030).	Identique dans tous les scénarios.
Indice des prix à la consommation (IPC)	+4,9 % (2023), +2,6 % (2024), +2,0 % (2025), +1,8 % (2026/27 à 2030).	Identique dans tous les scénarios.
Taux d'intérêt	OAT 10 ans : +4,0 % sur toute la période. EUR 12 mois n-1 : +2,5 % (2023), +3,0 % (2024), +3,5 % (2025), +4,0 % (2026), +3,5 % (2027), +3,0 % (2028), +2,5 % (2029), +2,5 % (2030).	Identique dans tous les scénarios.
Dépenses d'équipement en valeur (hors climat)	Cycles d'investissement calés sur le cycle électoral municipal : +3,5 % (2023), +5,5 % (2024), +6,3 % (2025), -5,3 % (2026), -5,1 % (2027), +2,4 % (2028), +5,2 % (2029), +8,0 % (2030).	Identique dans tous les scénarios.
Dépenses d'équipement « climat » (en valeur)	En Md€ : 6,7 Md€ (2023), 8,5 Md€ (2024), 9,3 Md€ (2025), 9,6 Md€ (2026), 10 Md€ (2027), 10,7 Md€ (2028), 10,8 Md€ (2029), 11,3 Md€ (2030).	Scénario « Redirection » > « les dépenses « climat » supplémentaires ne viennent pas augmenter le niveau tendanciel des dépenses d'équipement.
Subventions inter-collectivités	Poids inchangé dans les investissements « hors climat » par rapport à 2022. Pas de subventions croisées pour les dépenses « climat ».	Scénario « Ressources propres » : baisse des taux de subventions des régions et des départements vers le bloc communal.
Dépenses de personnel	Variation : +4,6 % (2023), +4,7 % (2024), +2,5 % (2025), +2,4 % (2026), +2,2 % (2027/2030) > 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) > Effectifs fonction publique territoriale en hausse chaque année (+ 0,5 %).	Identique dans tous les scénarios.
Dépenses énergétiques	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.	Identique dans tous les scénarios.
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	Selon évolution PIB valeur.	Identique dans tous les scénarios.
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	- 15 % (2023), 0 % (2024), puis selon IPC.	Identique dans tous les scénarios.
Bases fiscales (TF, CFE)	Évolution physique selon constats des années passées. Revalorisations selon IPC.	Identique dans tous les scénarios.
Taux d'imposition	Quasi stable sur toute la période.	Scénario « Ressources propres » : évolution annuelle moyenne du taux de TFPB sur la base des années antérieures chaque année, à laquelle sont ajoutés + 5 points en 2027 (effet nouveau mandat). L'évolution de la THRS est identique à celle de la TFPB. L'évolution de la CFE suit de manière proportionnelle celle de la TFPB, avec un an de décalage.
Produits des services et du domaine (tarification)	Selon IPC et évolution démographique.	Scénario « Ressources propres » : évolution du produit de la tarification des services, à l'exception des tarifs sur l'eau, identique aux autres scénarios, sauf pour 2027 (nouveau mandat), où augmentation de + 5 points par rapport aux autres scénarios.
DGF et autres dotations d'État hors « fonds vert »	Stables en valeur, sauf : > Mesures exceptionnelles : compensations « filets de sécurité » et CNRACL > Compensation de la division par 2 de la valeur locative des bases industrielles (impôts fonciers).	Scénario « État » : DGF indexée sur l'inflation.
« Fonds vert »	> 2 Md€ en 2023 (crédits de paiement moyens étalés sur 4 ans) > 2,5 Md€ en 2024 (crédits de paiement moyens étalés sur 4 ans).	Scénario « État » : « fonds vert » pérennisé comme pour les autres scénarios en 2023 et 2024 puis ouverture de 2,5 Md€ de dotations d'investissement chaque année dès 2025, dont les crédits de paiement moyens sont étalés sur 4 ans.
Fonds de roulement	Variation nulle à partir de 2023 (ni baisse ni hausse).	Scénario « Ressources propres » : baisse du Fonds de roulement à hauteur de 2,3 Md€ chaque année sur toute la période.

Sources : PSTAB, La Banque Postale, auteurs.

@I4CE / La Banque Postale

2. Dépenses d'exploitation liées aux transports collectifs : exemple d'une Métropole (données anonymisées)

Plusieurs collectivités ont été contactées pour donner un ordre de grandeur de ce que représente en termes de coûts annuels d'exploitation un investissement réalisé sur les infrastructures de transports collectifs, transports en commun urbains et réseaux express régionaux notamment.

Les ordres de grandeur fournis par une métropole ont été particulièrement précieux. Faute de pouvoir les croiser avec les données d'autres collectivités ou de pouvoir expertiser la méthodologie retenue, ils n'ont toutefois pu être considérés comme représentatifs et intégrés dans notre modèle prospectif.

Les chiffres transmis reposent sur trois axes possibles de développement de l'offre de transports en commun (cf. tableau 3) :

- hausse de 10 % de l'offre sur le réseau existant :

→ investissement initial 37 M€

→ dépenses d'exploitation annuelles : 11 M€ ;

- ouverture d'une ligne de tramway supplémentaire (10 km) :

→ investissement initial : 326 M€

→ dépenses d'exploitation annuelles : 8 M€ ;

- ouverture d'une ligne de transports collectifs en site propre (TCSP) supplémentaire avec bus électriques (10 km) :

→ investissement initial : 483 M€

→ dépenses d'exploitation annuelles : 25 M€

TABLEAU 3 : DÉPENSES D'EXPLOITATION LIÉES AUX TRANSPORTS COLLECTIFS – EXEMPLE D'UNE MÉTROPOLE

MODALITÉS D'ACCROISSEMENT DE L'OFFRE		INVESTISSEMENT (EN M€)	AMORTISSEMENT (EN ANNÉES)	INVESTISSEMENT (ANNUEL, EN M€)	EXPLOITATION (ANNUEL, EN M€)
10 % d'offre supplémentaire sur réseau actuel	Infrastructures	3	25	0,12	11
	Bus	34	15	2,27	
	Total	37		2,39	11
Création d'une ligne de tramway supplémentaire (10 km)	Infrastructures	250	25	10	8,24
	Rames	76	30	2,53	
	Total	326		12,53	8,24
Création d'une ligne de transports collectifs en site propre (TCSP) supplémentaire (10 km)	Infrastructures	100	25	4	5,8
	Bus	20	15	1,33	
	Total	120		5,33	5,8
TOTAL		483		20,25	25,04

@I4CE / La Banque Postale

Clé de lecture : Pour augmenter l'offre de 10% sur le réseau existant de cette métropole, il faudra investir 3 M€ en infrastructure, amorties sur 25 ans, et 34 M€ pour l'achat de bus,

amortis sur 15 ans, soit 37 M€ au total représentant un investissement annuel de 2,39 M€. Les dépenses d'exploitation annuelles supplémentaires liées à cette option sont elles de 11 M€.

INSTITUTE FOR CLIMATE ECONOMICS

30 rue de Fleurus - 75006 Paris

www.i4ce.org

Contact : contact@i4ce.org

Suivez-nous sur



DIRECTION DES ÉTUDES - LA BANQUE POSTALE

CP X 702 - 115 rue de Sèvres - 75275 Paris cedex 06

Contact : etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr

Retrouvez toutes les publications de La Banque Postale :

<https://www.labanquepostale.com/legroupe/actualites-publications/etudes.financeslocales.html>

LA BANQUE POSTALE -

Société anonyme à Directoire et Conseil de Surveillance au capital de 6 585 350 218 €.

Siège social et adresse postale : 115 rue de Sèvres 75275 Paris CEDEX 06.

RCS Paris 421 100 645 - Code APE 6419Z, intermédiaire d'assurance,

immatriculé à l'ORIAS sous le n° 07 023 424.



www.i4ce.org



www.labanquepostale.com