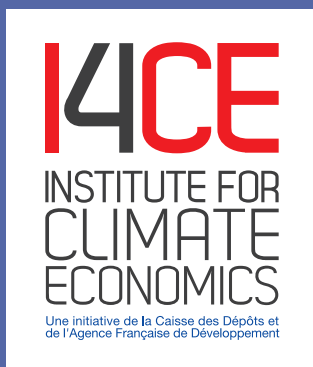


Février 2026

Collectivités



Moins de brun, plus de vert : la nécessaire redirection des dépenses locales

Auteurs : Axel Erba-**Roux** | Aurore **Colin** | François **Thomazeau**

L'Institut de l'économie pour le climat (**I4CE** – Institute for climate economics) 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 promouvons 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.

I4CE est une association d'intérêt général, à but non lucratif, fondée par la Caisse des Dépôts et l'Agence Française de Développement.

Cette étude est issue d'un projet soutenu par la Fondation européenne pour le climat et l'Agence de la Transition écologique (ADEME) mais ne les engage pas ni représente leur position.

I4CE bénéficie du soutien de divers financeurs publics et privés, qui appuient des projets spécifiques, certaines thématiques de travail, ou contribuent au financement en fonds propres.

Nos financements sur projet proviennent de subventions publiques françaises, européennes ou internationales pour la recherche, ainsi que de fondations philanthropiques. Des entreprises privées contribuent par un financement non fléché, et la Caisse des Dépôts et Consignations est le principal contributeur au financement en fonds propres.

I4CE dispose d'une pleine liberté de programmation et de ligne éditoriale. L'Institut est seul responsable de ses publications, les opinions exprimées n'engagent pas ses financeurs. Nous les remercions pour leur confiance. Pour plus d'informations sur nos financements et notre charte éthique, visitez notre site : i4ce.org.

REMERCIEMENTS

Cette publication vient clore le projet « ABC – Arbitrages budgétaires pour le climat » et marque l'aboutissement d'un travail collectif engagé depuis plusieurs mois. Nous tenons à remercier nos partenaires de la Direction des études et de la recherche de La Banque Postale pour la qualité des échanges tout au long du projet. Nos remerciements s'adressent également aux autres membres du comité de pilotage – ADEME, Banque des Territoires, ECF, Sfil, le réseau FIL – et à l'ensemble des relecteurs pour leurs contributions précieuses et leurs retours exigeants. Enfin, nous exprimons notre gratitude à toutes les personnes travaillant en collectivités qui ont accepté de nous rencontrer et de participer aux entretiens et dont les propos ont nourri cette analyse.

En partenariat avec



RÉSUMÉ

Les collectivités locales jouent un rôle central dans la réalisation de la transition bas-carbone. Porteuses des deux tiers de l'investissement public civil, elles interviennent dans des secteurs cruciaux qui structurent durablement les trajectoires de réduction des émissions de gaz à effet de serre. D'après le *Panorama des financements climat des collectivités locales* (I4CE, La Banque Postale, 2024), les collectivités devraient investir près de 19 milliards d'euros par an à horizon 2030 pour atteindre les objectifs fixés par la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), soit plus du double des investissements climat qu'elles réalisent actuellement. Pour financer cet effort, les collectivités disposent de quatre principaux leviers budgétaires : le recours à la dette, la mobilisation de leurs ressources propres à travers la trésorerie et la fiscalité locale, les dotations et subventions de l'État et enfin la redirection de leurs dépenses. Ce dernier levier renvoie à la capacité qu'auraient les collectivités à dépenser plus pour la transition énergétique par une diminution d'autres dépenses qu'elles auraient conduites sinon, ou qu'elles conduisaient par le passé. Dans un

contexte marqué par un renforcement de la contribution des collectivités au redressement de finances publiques et le resserrement des dotations en provenance de l'État, le levier de la redirection apparaît comme un levier de financement essentiel pour accélérer les investissements climat des collectivités.

Cette publication analyse de manière approfondie le potentiel de la redirection des dépenses défavorables comme levier de financement de la transition bas-carbone. Elle poursuit trois objectifs :

1. réaliser une estimation quantitative des dépenses défavorables au climat des collectivités locales et proposer une trajectoire prospective à horizon 2035 ;
2. analyser les dynamiques de redirection à l'œuvre en étudiant les processus d'arbitrage et de décision des collectivités, sur la base d'une enquête qualitative ;
3. identifier les freins et leviers susceptibles d'accélérer la redirection.

QUE SIGNIFIE « LA REDIRECTION » DANS LES TRAVAUX D'I4CE ?

La redirection des dépenses défavorables correspond à deux mouvements concomitants au sein des budgets des collectivités : d'un côté, la réduction des dépenses défavorables à l'atténuation du changement climatique ; de l'autre, l'augmentation des investissements qui y sont favorables. Cette redirection repose sur trois mécanismes distincts, qui peuvent être mobilisés simultanément ou non par les collectivités :

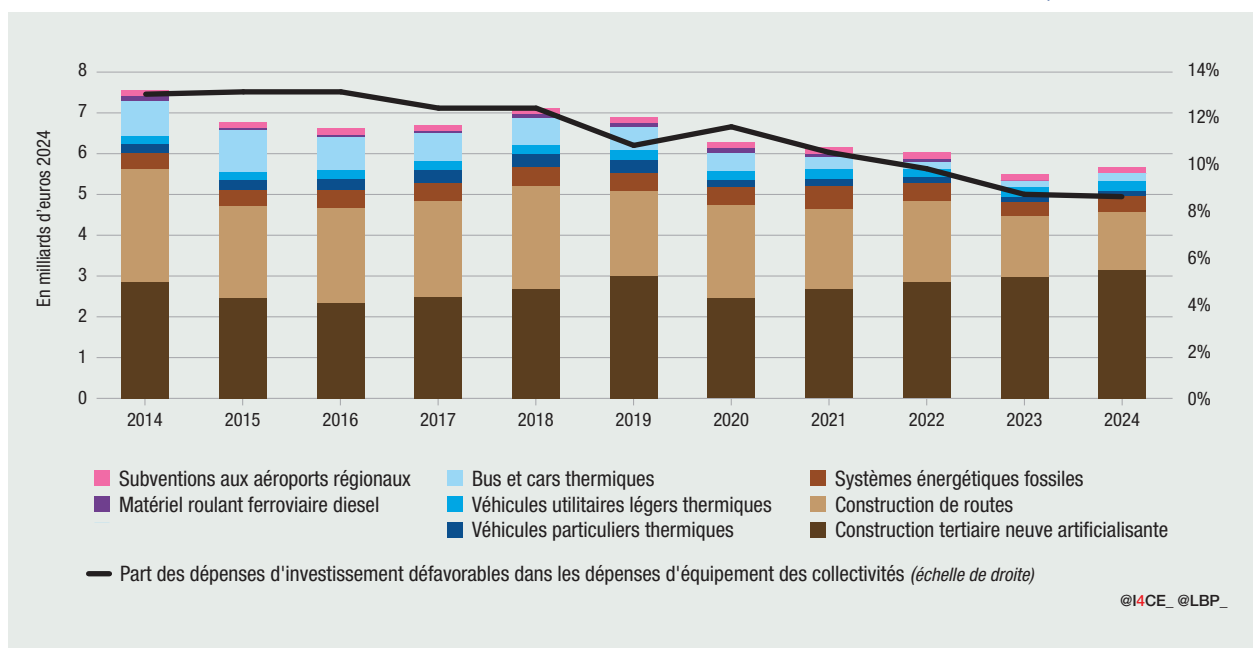
1. la priorisation d'investissements climat dans les arbitrages budgétaires ;
2. le renoncement à certains projets jugés incompatibles avec les objectifs climatiques ;
3. la substitution progressive d'équipements carbonés par des alternatives décarbonées lorsque celles-ci sont disponibles.

Les collectivités locales ont déjà amorcé une dynamique de redirection des dépenses défavorables

Les dépenses d'investissement défavorables au climat des collectivités sont estimées à 5,6 milliards d'euros en 2024, soit une baisse de 25 % en volume depuis 2014. (cf. Figure A). La diminution est d'autant plus forte en proportion des dépenses d'équipement totales des collectivités, toutes politiques confondues. Les dépenses défavorables liées aux achats de biens ont diminué de 19 % notamment grâce à la diminution des acquisitions de bus, cars et véhicules légers thermiques. À l'inverse, certaines dépenses «brunes» demeurent dynamiques,

comme l'acquisition de véhicules utilitaires thermiques ou la construction neuve artificialisante. Par ailleurs, les collectivités locales ont contenu de manière significative l'augmentation de leurs dépenses énergétiques fossiles malgré la hausse des prix grâce à des actions de réduction des consommations. Sur la même période, les investissements des collectivités en faveur du climat ont quant à eux progressé de 20 % en volume pour atteindre près de 8 milliards d'euros en 2024.

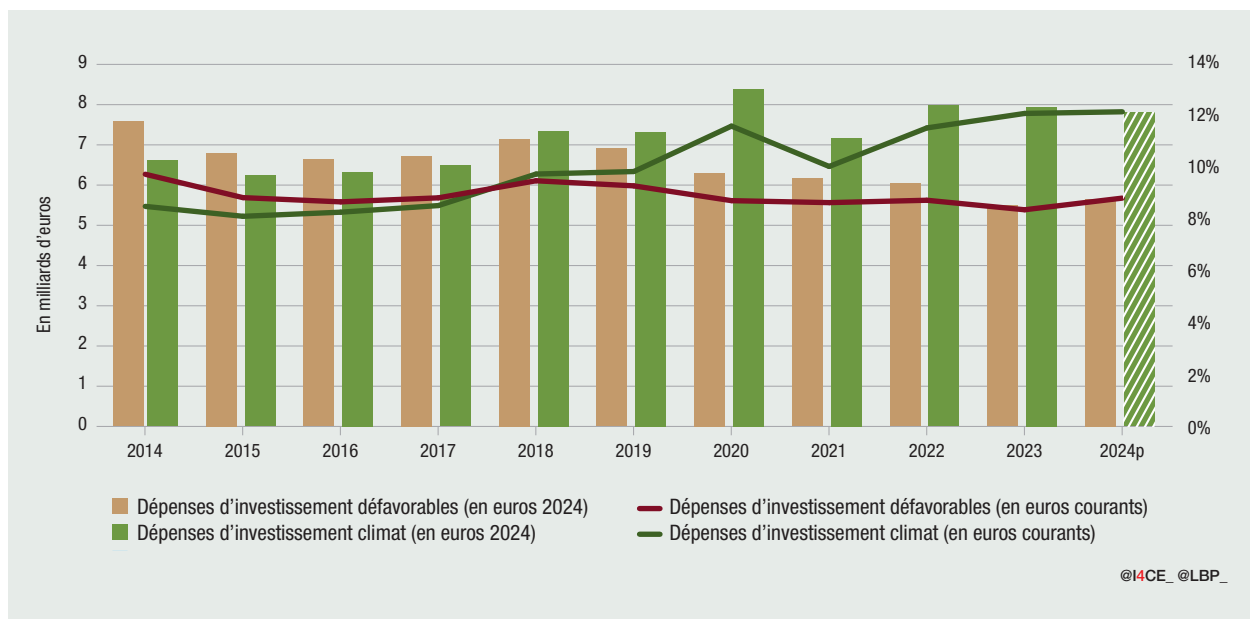
FIGURE A : LES INVESTISSEMENTS DÉFAVORABLES AU CLIMAT DES COLLECTIVITÉS LOCALES, PAR POSTE



Source : I4CE, La Banque Postale.

Depuis 2014, les collectivités ont donc augmenté leurs investissements climat tout en réduisant leurs investissements défavorables (cf. Figure B). Ces deux évolutions témoignent d'une redirection des budgets locaux mais les données ne permettent pas d'affirmer une causalité directe et systématique entre elles. Si la hausse des investissements climat a parfois été directement financée grâce à la réduction de certaines dépenses défavorables, dans d'autres cas ces évolutions ont eu lieu de manière indépendante dans les processus décisionnels et budgétaires des collectivités.

FIGURE B. ÉVOLUTION COMPARÉE DES INVESTISSEMENTS DÉFAVORABLES ET FAVORABLES AU CLIMAT DES COLLECTIVITÉS LOCALES



Source : I4CE, La Banque Postale.



VERS UN RENVERSEMENT DE LA TENDANCE EN 2024 ?

Les dépenses d'investissement « brunes » des collectivités ont augmenté de 3 % en 2024. Quant aux investissements climat, les premières données disponibles pour 2024 font apparaître une stagnation voire une diminution dans certains secteurs (I4CE, 2025c). Ces évolutions s'inscrivent dans la dynamique observée à l'échelle nationale : d'après l'édition 2025 du *Panorama des financements climat* (I4CE, 2025b), pour la première fois depuis dix ans, hors crise Covid-19, les investissements en faveur du climat de l'ensemble des acteurs ont diminué en 2024. Et les investissements fossiles ont quant à eux légèrement augmenté.

Une convergence de quatre facteurs budgétaire, réglementaire, économique et politique a favorisé la dynamique de redirection

L'analyse d'entretiens semi-directifs menés avec 26 collectivités montre que la redirection a résulté avant tout de la convergence de quatre facteurs, aucun d'entre eux ne permettant, pris isolément, d'expliquer la dynamique observée.



LA RECHERCHE D'EFFICACITÉ BUDGÉTAIRE

La recherche d'économies budgétaires a été le moteur principal de la réduction des dépenses défavorables, notamment dans le cadre de la crise énergétique. Face à la hausse brutale des prix de l'énergie à partir de 2021, de nombreuses collectivités ont engagé des mesures de sobriété et d'efficacité énergétique pour contenir leurs dépenses de fonctionnement. Elles ont

notamment priorisé certains investissements pour réduire la consommation d'énergie fossile de leurs bâtiments et de leurs équipements, par exemple dans la rénovation énergétique de leurs bâtiments ou la modernisation de l'éclairage public. Au-delà du contexte de la crise énergétique, l'objectif plus général de maîtrise des dépenses poursuivi par les collectivités a également contribué à réduire certaines dépenses défavorables considérées comme non prioritaires. Par exemple, une région a fortement réduit ses subventions aux départements pour la construction de routes, estimant que ces projets pouvaient être financés sans son aide. Dans ce cadre, la réduction des dépenses défavorables a été perçue comme un « co-bénéfice » de l'objectif budgétaire.



LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

De nombreuses collectivités interrogées indiquent que les réglementations influencent significativement leurs choix d'investissement vers du "vert". Les obligations de verdissement des flottes issues de la loi d'orientation des mobilités, le décret tertiaire ou encore les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ont ainsi contribué à limiter certaines dépenses défavorables et à orienter les investissements vers des solutions plus compatibles avec la transition. Ces réglementations ont logiquement été d'autant plus efficaces lorsque les collectivités avaient la possibilité de recourir à une alternative décarbonée compétitive et techniquement satisfaisante.



LES EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES DES FINANCEURS

Les financeurs des collectivités, tels que l'État, les banques, mais aussi les collectivités entre elles, ont joué un rôle important pour orienter les investissements des collectivités. D'après les entretiens, le développement de financements fléchés et l'intégration croissante de critères environnementaux dans l'accès aux subventions et aux prêts ont incité les collectivités à prioriser certains projets climat en facilitant leur financement. Ils ont également contribué à réduire l'impact environnemental de certains projets, à travers une amélioration de leur ambition environnementale.



LE VOLONTARISME DES ÉLUS ET DES SERVICES

Le volontarisme des élus et de leurs techniciens en faveur de l'environnement est un facteur qui est revenu régulièrement dans les entretiens pour expliquer la réduction de certaines dépenses défavorables et la priorité donnée à des dépenses plus vertueuses pour le climat. Les élus jouent un rôle déterminant dans l'orientation des projets et des investissements locaux : lorsqu'ils sont sensibles aux enjeux climatiques, ils priorisent davantage des actions contribuant à la transition bas-carbone. Les techniciens jouent également un rôle important dans la manière dont les projets sont conçus et mis en œuvre. Par exemple, une collectivité a choisi de donner une dimension importante à la végétalisation dans le cadre du renouvellement d'une place du centre-ville grâce à la connaissance et au volontarisme de ces techniciens.



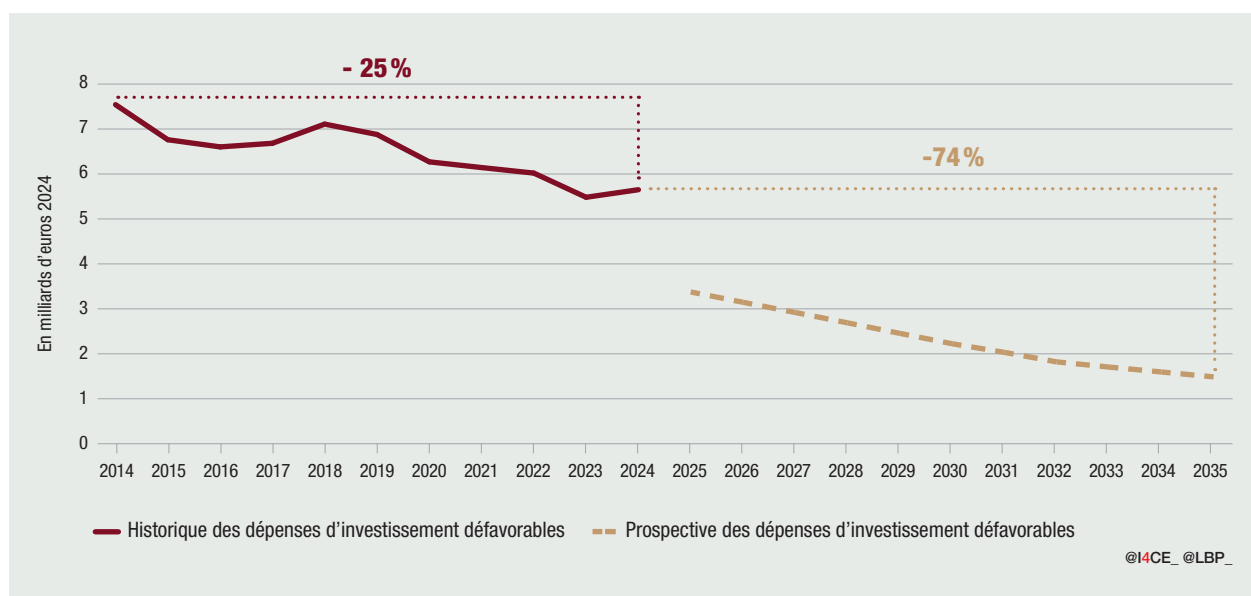
En complément de ces différents facteurs, le développement récent des démarches d'identification des dépenses défavorables au climat, telles que les annexes vertes, est perçu comme une étape utile pour la redirection. Leur impact sur les arbitrages reste toutefois limité, ces analyses intervenant le plus souvent trop tard dans le cycle budgétaire et étant mobilisées à des fins essentiellement informatives, sans effet systématique sur la réduction des dépenses défavorables ni sur la réallocation vers des investissements climat.

Les collectivités devraient réduire de 74 % leurs investissements défavorables à horizon 2035 d'après les hypothèses de la SNBC

D'après les hypothèses de la SNBC, les investissements défavorables des collectivités devraient atteindre environ 1,5 milliard d'euros par an à l'horizon 2035, soit une réduction de 74 % par rapport à 2024 (cf. **Figure C**). Le rythme de réduction estimé au cours des dix prochaines années est ainsi trois fois plus élevé que celui de la décennie passée. Cette diminution « théorique » nécessite donc un changement d'échelle dans la dynamique de baisse des investissements défavorables observée historiquement, voire une rupture pour certaines dépenses. La rupture la plus marquée concerne les investissements dans les véhicules utilitaires thermiques : ces derniers devraient quasiment disparaître des budgets des collectivités à horizon 2035 selon la SNBC, alors qu'ils ont légèrement augmenté ces dix dernières années. Les investissements dans les chaudières fossiles devraient réduire de près de 50 % alors qu'ils ont été stables ces dix dernières années. Ces évolutions impliquent que les collectivités

aient rapidement accès à des alternatives décarbonées compétitives financièrement et techniquement. Les investissements dans la construction neuve artificialisante connaissent également une évolution en rupture avec la tendance historique. Ils sont en baisse de près de 80 % à horizon 2035 d'après les hypothèses de la SNBC, alors qu'ils ont plutôt eu tendance à augmenter ces dix dernières années. Ces évolutions impliquent un changement profond et soudain dans les pratiques d'aménagement du territoire. Pour d'autres investissements, comme les véhicules légers, les bus et cars thermiques ou encore la construction de routes, la tendance des dernières années est cohérente avec la diminution projetée d'après les hypothèses de la SNBC.

FIGURE C. ÉVOLUTION DES DÉPENSES DÉFAVORABLES ENTRE 2014 ET 2024 ET ESTIMATIONS APRÈS 2024



Source : I4CE, La Banque Postale.

La redirection est un levier indispensable mais insuffisant pour financer les besoins d'investissement climat

La réduction des investissements défavorables pourrait dégager en moyenne près de 3,6 milliards d'euros par an d'économies « directes » d'ici à 2035 par rapport à 2024 pour les collectivités. En plus d'être nécessaire au respect des trajectoires physiques de décarbonation, la réduction des dépenses défavorables constitue un potentiel important d'économies budgétaires pour financer les besoins d'investissement des collectivités dans la rénovation de leurs bâtiments, l'électrification de leurs équipements ou encore le développement des infrastructures de report modal. Ces économies proviendraient pour 70 % de la baisse des investissements dans la construction neuve artificialisante. S'y ajoutent également les économies sur les dépenses énergétiques liées à la réduction de la consommation des énergies fossiles, estimées à 0,6 milliard d'euros par an aux prix de 2024. A cela viennent s'ajouter des économies indirectes qui n'ont pas été chiffrées ici. Il s'agit de l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement évitées (ingénierie, entretien lourd, charges récurrentes...) grâce à la non-réalisation d'un investissement défavorable au climat.

Une partie de ces économies demeurent cependant incertaines et théoriques. La réduction des investissements défavorables s'appuie notamment sur l'hypothèse forte d'une diminution drastique et inédite des projets de construction neuve des collectivités. Les économies d'énergie fossile dépendent quant à elles des évolutions de prix de l'énergie et d'investissements préalables réalisés en matière de sobriété, d'efficacité énergétique et de substitution des équipements. De manière plus

générale, l'accélération de la réduction des dépenses défavorables se heurtent en pratique à de nombreux freins budgétaires, économiques, techniques et politiques.

Enfin, au-delà de ces freins, les économies « directes » issues de la réduction des dépenses défavorables restent inférieures aux besoins d'investissement climat. Ces derniers atteignent au minimum près de 19 milliards d'euros par an à horizon 2030, soit 11 milliards d'euros par an supplémentaires par rapport aux niveaux actuels (I4CE, La Banque Postale, 2024).

Compte tenu des fortes contraintes budgétaires pesant sur les collectivités, la redirection des dépenses défavorables constitue un levier de financement stratégique et indispensable pour mener à bien la transition bas-carbone. Toutefois, ce levier ne saurait, à lui seul, couvrir l'ensemble de leurs besoins d'investissement climat. Les collectivités devront d'une part s'appuyer sur la réduction d'autres dépenses, en particulier les dépenses incompatibles avec les objectifs d'émission de gaz à effet de serre, au-delà des seules dépenses défavorables (exemple : les investissements dans la construction neuve performante ou l'entretien des routes). Elles devront également être en mesure de recourir à d'autres leviers de financement, qu'ils soient publics ou privés.

Différents leviers ont émergé des entretiens avec les collectivités pour accélérer la redirection des dépenses locales

Les entretiens avec les collectivités ont fait ressortir de nombreux freins à l'accélération de la redirection des dépenses défavorables. De diverses natures, ces freins sont liés à l'importance des priorités politiques autres que le climat, à l'inertie des dépenses locales, à l'absence d'alternatives décarbonées techniquement et financièrement compétitives ou encore à la difficulté de flécher certaines économies vers les investissements climat dans des budgets locaux répondant au principe d'universalité.

Différents leviers à la main des collectivités, de l'État et des acteurs financiers doivent être activés pour dépasser ces différents freins et favoriser la redirection. Si des études plus approfondies sont nécessaires pour compléter, analyser et concrétiser la mise en œuvre de ces leviers, trois pistes d'action ont émergé des entretiens :



AMÉLIORER LA PRISE EN COMPTE DU CLIMAT DANS LES PROCESSUS DÉCISIONNELS LOCAUX

Cette amélioration passe tout d'abord par un renforcement de la cohérence entre les objectifs climat et les choix d'investissement de la collectivité. Les collectivités sont de mieux en mieux outillées pour cela, à travers les annexes vertes et plus globalement les démarches d'évaluation climat des budgets, le bilan de GES et la méthode « **Empreinte Projet** » développée par l'ADEME ou plus récemment le développement d'une méthode pour construire des programmations pluriannuelles des investissements (PPI) alignées avec les objectifs climat (I4CE, 2025a). Les collectivités doivent mieux s'appuyer sur ces différents outils et démarches pour renforcer la prise en compte du climat dès la conception des projets d'investissement. Par ailleurs, les démarches de recherche d'économies budgétaires (revues de dépenses, revues de gestion) constituent des fenêtres d'opportunité pour interroger en priorité les dépenses brunes. Les entretiens montrent que ces démarches sont déjà mobilisées par de nombreuses collectivités, mais rarement avec un prisme climatique. L'instauration d'objectifs de réduction des dépenses défavorables, progressifs et différenciés par direction ou service, pourrait renforcer ce levier.



RÉFLÉCHIR À LA MISE EN PLACE DE MÉCANISMES D'AFFECTATION DES ÉCONOMIES VERS LES INVESTISSEMENTS CLIMAT

De tels mécanismes pourraient permettre de « budgétiser » les économies réalisées par la réduction des dépenses défavorables pour les rendre visibles puis d'assurer l'affectation de ces économies vers des investissements climat. Certaines collectivités interrogées suggèrent que ce type de mécanisme pourrait améliorer l'acceptabilité de la réduction de certaines dépenses défavorables, en rendant visibles les contreparties positives en termes d'investissement vert. Des collectivités expérimentent des pratiques consistant à réaffecter les économies d'énergie, notamment à travers les démarches d'*intraacting*. Mais ces démarches ne s'appliquent pas aux économies liées à la non-réalisation d'un investissement défavorable.



GARANTIR UN CADRE EXTERNE RÉGLEMENTAIRE ET FINANCIER FAVORABLE À LA REDIRECTION

Les incitations financières et réglementaires contribuent à faire évoluer le cadre d'analyse et les arbitrages dans les collectivités. D'une part, les outils réglementaires (décret tertiaire, LOM, RE2020, ZAN) apparaissent comme des leviers majeurs pour réduire certaines dépenses défavorables, en fixant des trajectoires et des seuils clairs. Leur efficacité dépend toutefois fortement de la stabilité et de la lisibilité dans le temps des normes, ainsi que de l'existence d'alternatives techniquement et financièrement accessibles. Une réglementation « plancher », concertée et durable, est donc un facteur clé de la redirection.

D'autre part, les financeurs des collectivités, que ce soit l'État, les banques ou les collectivités entre elles peuvent contribuer à favoriser la redirection. À travers les subventions, prêts bonifiés et dispositifs fiscaux, ils peuvent rendre les alternatives décarbonées plus accessibles financièrement. De plus, en conditionnant l'accès des financements au respect de certains critères climatiques, ils favorisent la priorisation des projets climat dans les arbitrages des collectivités et l'intégration de paramètres environnementaux dès la conception de leur projet d'investissement. L'efficacité de ces instruments repose là aussi sur leur prévisibilité et stabilité, les collectivités planifiant leurs investissements sur des cycles longs.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	8
SECTION MÉTHODOLOGIQUE	9
Périmètre et définitions	9
Approches méthodologiques	11
I. LES COLLECTIVITÉS LOCALES ONT AMORCÉ UNE REDIRECTION DE LEURS DÉPENSES DÉFAVORABLES AU CLIMAT	12
Les collectivités ont réduit leurs dépenses défavorables sur la période 2014-2024	12
L'augmentation simultanée des investissements climat des collectivités suggère l'existence d'une redirection de leurs dépenses défavorables	16
Une convergence de quatre facteurs budgétaire, réglementaire, économique et politique a favorisé la dynamique de redirection	17
Les collectivités sont de mieux en mieux outillées pour rediriger leurs dépenses défavorables	21
II. L'ATTEINTE DE LA NEUTRALITÉ CARBONE NÉCESSITE D'ACCÉLÉRER FORTEMENT LA REDIRECTION DES DÉPENSES DÉFAVORABLES	22
Les collectivités devraient diviser par quatre leurs investissements défavorables à horizon 2035	22
La réduction des dépenses défavorables constitue théoriquement un potentiel important d'économies budgétaires	25
La redirection est un levier indispensable mais non suffisant pour financer les besoins d'investissement climat des collectivités	27
III. ACCÉLÉRER LA REDIRECTION NÉCESSITE EN PRATIQUE DE LEVER DE NOMBREUX FREINS	28
Les dépenses défavorables répondent à d'autres priorités politiques	28
Les dépenses locales se caractérisent par une forte inertie	29
Les alternatives décarbonées ne sont pas toujours accessibles	29
Les économies réalisées ne sont pas systématiquement identifiées et dédiées au climat	31
IV. QUELQUES PISTES POUR FAVORISER LA REDIRECTION DES DÉPENSES LOCALES	32
BIBLIOGRAPHIE	35

INTRODUCTION

Les collectivités locales jouent un rôle central dans la réalisation de la transition bas-carbone. Porteuses des deux tiers de l'investissement public civil, elles interviennent dans des secteurs cruciaux – mobilités, aménagement du territoire, rénovation des bâtiments – qui structurent durablement les trajectoires de réduction des émissions de gaz à effet de serre. D'après le **Panorama des financements climat des collectivités locales** (I4CE, La Banque Postale, 2024), les collectivités doivent investir au minimum 19 milliards d'euros par an jusqu'en 2030 pour contribuer aux objectifs de neutralité carbone, soit plus du double de leurs investissements climat actuels. Cet effort d'investissement s'inscrit toutefois dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, marqué par un renforcement de la contribution des collectivités au redressement de finances publiques et le resserrement des dotations en provenance de l'État. Dans ce cadre, la redirection des dépenses incompatibles avec les objectifs climat vers des projets favorables à la transition devient un levier de financement essentiel, comme l'indique la **Stratégie pluriannuelle de financement de la transition écologique 2025**, reprise en ce point par le projet de Stratégie nationale bas carbone « SNBC 3 » mis en consultation en décembre 2025.

La projet ABC (Arbitrages Budgétaires pour le Climat) a pour objectif d'étudier de façon approfondie la réalité des marges de manœuvre financières issues de la redirection en se concentrant sur les dépenses qui paraissent spontanément parmi les plus logiques à réduire ou interrompre, à savoir les dépenses non alignées avec les trajectoires de décarbonation – couramment appelées dépenses « brunes ». Ce travail poursuit deux objectifs : il s'agit, d'une part, d'améliorer la connaissance des marges de manœuvre disponibles à court terme dans les budgets locaux ; et d'autre part, d'ouvrir une réflexion sur les finalités, les contraintes et les arbitrages concrets que soulève la redirection de ces dépenses.

La **Revue des dépenses défavorables au climat des collectivités locales** (I4CE, La Banque Postale, 2025) a dressé un premier état des lieux quantitatif des dépenses « brunes » et de leur évolution sur la période 2011-2023, à partir de données économiques et budgétaires. Cette première étude du projet ABC a mis en évidence une dynamique de redirection émergente à travers la réduction des dépenses d'investissement défavorables au climat entre 2011 et 2023.

Toutefois, cette évolution soulève plusieurs questions complémentaires : au regard des trajectoires de décarbonation inscrites dans la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), cette dynamique est-elle suffisante ou doit-elle être renforcée ? Quels facteurs permettent d'expliquer cette dynamique ? Quels sont les leviers à activer afin de la prolonger ? Les marges de manœuvre financières dégagées par la réduction des dépenses défavorables peuvent-elles être réutilisées pour augmenter l'investissement climat des collectivités ?

Cette deuxième étude du projet ABC vise à répondre à ces questions à travers une analyse combinant des approches méthodologiques quantitatives et qualitatives. Elle actualise et prolonge les travaux précédents en intégrant les données de l'année 2024 et propose une trajectoire prospective de diminution des dépenses défavorables au climat à horizon 2035, construite à partir des objectifs de la SNBC. L'analyse qualitative, fondée sur des entretiens, vise quant à elle à mieux comprendre les processus d'arbitrage à l'œuvre au sein des collectivités et leurs effets sur la redirection des dépenses défavorables.

SECTION MÉTHODOLOGIQUE

Périmètre et définitions

Les collectivités locales dans cette étude regroupent l'ensemble des collectivités locales, y compris les syndicats et les régions et départements d'outre-mer.

Comment définir les dépenses défavorables ?

Les dépenses défavorables, dites « brunes », désignent les flux budgétaires qui nuisent à l'environnement. Dans les différents exercices de budgétisation verte qui se sont développés au niveau européen, national et local, six axes environnementaux ont été identifiés : l'atténuation, l'adaptation, la préservation de la biodiversité, la gestion des ressources en eau, la gestion des déchets (dont l'économie circulaire) et la lutte contre les pollutions.

Quelles dépenses défavorables sont intégrées dans le périmètre de l'étude ?

Les dépenses publiques défavorables au climat, dites « brunes », désignent des flux budgétaires qui contribuent significativement aux émissions de gaz à effet de serre. Leur identification repose sur la méthodologie ECB (Évaluation climatique des budgets), ou « budget vert », développée par I4CE en 2022 avec plusieurs collectivités et fondée sur les principes de la taxonomie verte des activités au niveau européen et de la SNBC. Au sein des budgets locaux, les dépenses défavorables peuvent relever de la section de fonctionnement ou de celle d'investissement. Exemples de dépenses défavorables inscrites :

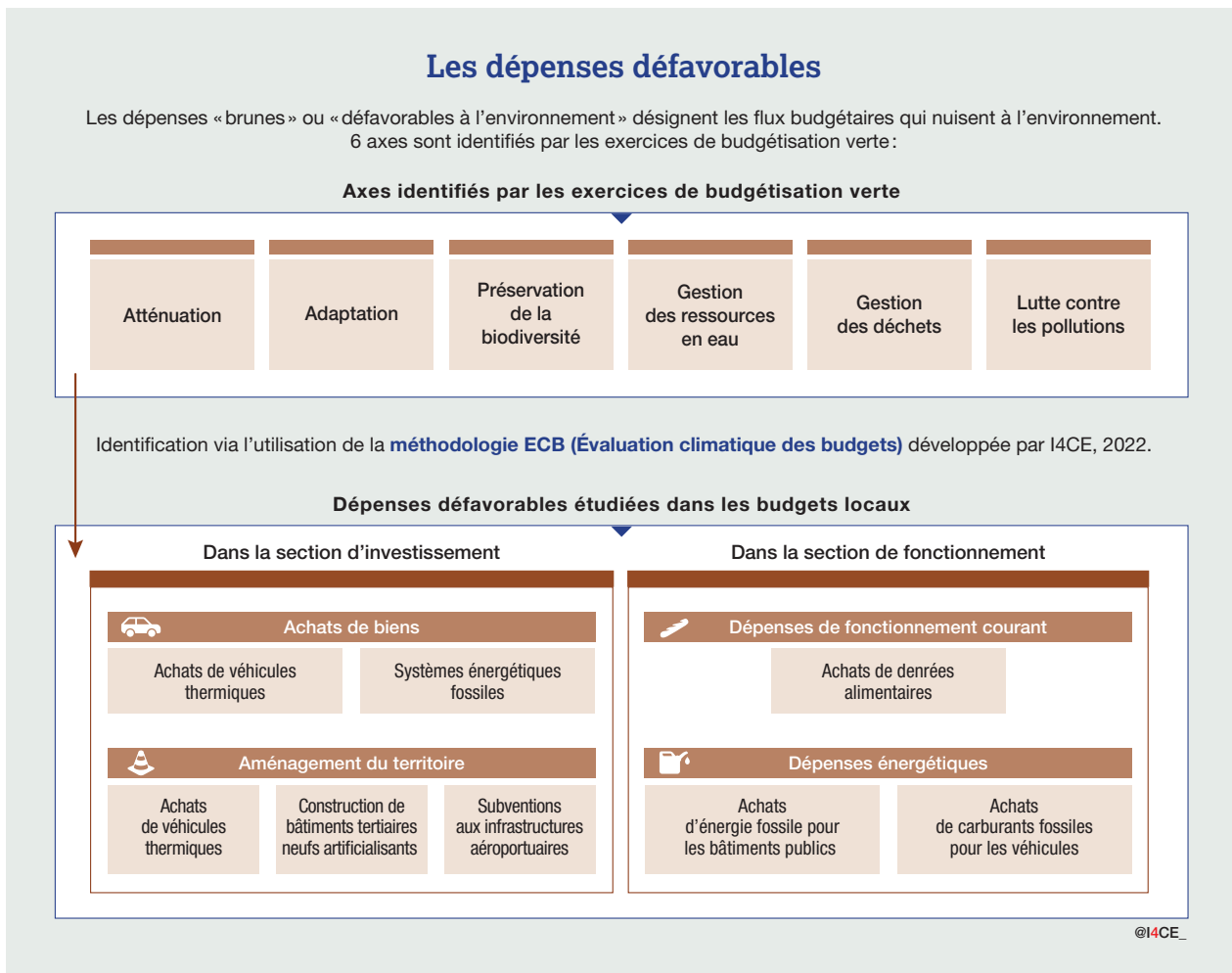
- dans la section d'investissement : subventions d'investissement (ex. : matériel roulant ferroviaire diesel) et achats en propre (ex. : achats de véhicules légers thermiques) ;
- dans la section de fonctionnement : consommation d'énergie fossile ou de carburant pour l'exploitation des services publics.

Dans nos travaux, trois grandes catégories de dépenses défavorables sont distinguées :

1. dépenses relatives à l'achat de biens par les collectivités : par exemple, l'achat de véhicules thermiques, de chaudières fonctionnant aux énergies fossiles, de matériel informatique ;
2. dépenses d'aménagement du territoire : construction ou élargissement de routes favorisant le trafic automobile, soutien aux infrastructures aéroportuaires, construction de bâtiments tertiaires générant de l'artificialisation ;
3. dépenses de fonctionnement courant : consommation d'énergie fossile dans les bâtiments publics, dépenses de carburant des flottes de véhicules et achats de denrées alimentaires ne respectant pas les critères de la loi EGAlim¹.

¹ Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « EGAlim », du 30 octobre 2018.

FIGURE 1. DÉFINITION ET PÉRIMÈTRE DES DÉPENSES DÉFAVORABLES ÉTUDIÉES



Source : I4CE.

Quelles dépenses favorables sont intégrées dans le périmètre de l'étude ?

Les dépenses favorables, dites « vertes », désignent les flux budgétaires qui ont un impact positif sur l'environnement. A l'inverse des dépenses brunes, ces dépenses contribuent positivement à un ou plusieurs des six axes environnementaux évoqués précédemment.

Les dépenses favorables présentées dans ce rapport correspondent exclusivement aux dépenses d'investissement des collectivités locales favorables à l'atténuation, appelées « investissements climat ». Ces dépenses ont été estimées en historique et en prospective (hors régions et départements d'outre-mer) dans les précédents travaux d'I4CE (I4CE, LBP, 2024) (I4CE, 2025c). Elles correspondent globalement aux dépenses d'investissement classées « très favorables » dans le volet « atténuation » de la méthodologie ECB, hors construction neuve.

Que recouvre la « redirection » dans les travaux d'I4CE ?

Dans leurs précédents travaux, I4CE et LBP ont utilisé ce terme à plusieurs reprises pour décrire la capacité qu'auraient les collectivités à dépenser plus pour la transition énergétique par une diminution d'autres dépenses qu'elles auraient conduites sinon, ou qu'elles conduisaient par le passé.

La redirection correspond théoriquement à deux mouvements concomitants au sein des budgets des collectivités : d'un côté, la réduction des dépenses défavorables au climat ; de l'autre, l'augmentation des investissements favorables au climat. Dans les faits, la redirection renvoie à trois mécanismes de choix qui peuvent être conduits simultanément ou non dans les collectivités, dans un même budget voire sur une même opération :

- la priorisation des investissements « climat » qui implique de procéder à des arbitrages politiques et budgétaires favorables au climat ;
- la dépriorisation, voire le renoncement, à tout ou partie de certains projets, équipements ou dépenses,

parce que la priorité donnée à la transition écologique les rendrait obsolètes voire contre-productifs. Ici, on s'intéresse en priorité à ce qu'il est possible de réduire ou supprimer, sans regarder spécifiquement la façon dont les montants économisés pourraient être utilisés ;

- la substitution d'équipements « carbonés » par des alternatives « décarbonées », quand elles sont disponibles (par exemple le fait de passer du thermique à l'électrique en matière de motorisation des véhicules de la flotte des collectivités).

Approches méthodologiques

Construction des données sur les dépenses défavorables des collectivités locales sur la période 2014-2024

Cette méthodologie a été développée par I4CE et La Banque Postale (I4CE, La Banque Postale, 2025). L'identification de ces dépenses est réalisée à travers deux sources principales :

1. L'analyse des données budgétaires issues des comptes de gestion (budgets principaux et budgets annexes) de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) pour toutes les collectivités, y compris les syndicats et les régions et départements d'outre-mer.
2. Les données du **Panorama des financements climat** (I4CE, 2025), qui permettent une estimation à l'échelle nationale tous acteurs confondus (entreprises, ménages, secteur public) en mobilisant des coûts unitaires moyens et un suivi de postes de dépenses.

Construction des données prospectives sur les dépenses défavorables des collectivités locales à horizon 2035

L'estimation de trajectoires d'investissements des collectivités territoriales compatibles avec l'atteinte de la neutralité carbone s'appuie sur les travaux réalisés par I4CE au niveau national dans le cadre du **Panorama des financements climat** (I4CE, 2023). Ces travaux consistent à évaluer les investissements, secteur par secteur et tous acteurs confondus – pouvoirs publics, ménages, entreprises – qui devront être réalisés d'ici 2050. L'estimation réalisée par I4CE sur la version « projet » de la SNBC3, publiée le 12 décembre 2025 et, pour le cas des bâtiments tertiaires, sur les hypothèses du scénario de la stratégie française énergie climat traduit dans le **Plan national énergie-climat** (PNIEC) transmis à la Commission européenne en juin 2024. Les besoins sont ensuite calculés à partir d'un chiffrage technico-économique qui tient compte des volumes physiques d'infrastructure/équipement à déployer dans la trajectoire fixée par la France et d'une estimation de leurs coûts, projetés à partir des coûts observés à date et estimés en euros constants 2024, toutes choses égales par ailleurs dans le reste de l'économie.

IMPORTANT

La méthode, les calculs et les sources utilisés pour estimer les évolutions historiques et prospectives des dépenses défavorables sont détaillés pour chaque secteur couvert dans l'étude dans l'annexe méthodologique en format Excel téléchargeable sur le site internet d'I4CE.

Enquête qualitative : entretiens semi-directifs avec des collectivités locales

La dimension qualitative du projet ABC repose sur l'analyse d'entretiens semi-directifs menés auprès de 26 collectivités locales, d'une durée comprise entre une heure et une heure trente. Ces entretiens ont visé à mieux comprendre les processus budgétaires et décisionnels des collectivités, le cadre et les critères guidant ces processus, et identifier à partir des retours terrains les freins et les leviers à la mise en œuvre de la redirection des dépenses défavorables au climat.

Les personnes interrogées ont été sélectionnées de manière à couvrir l'ensemble des dimensions clés du processus d'arbitrage, en croisant les enjeux financiers, budgétaires et environnementaux. Les échanges ont ainsi impliqué des représentants de la direction des finances, de la direction en charge de l'environnement et de la direction générale.

Au total, les entretiens ont été menés auprès de collectivités de taille différente :

- 3 conseils régionaux ;
- 7 conseils départementaux ;
- 10 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;
- 6 communes.

I. LES COLLECTIVITÉS LOCALES ONT AMORCÉ UNE REDIRECTION DE LEURS DÉPENSES DÉFAVORABLES AU CLIMAT

Les collectivités ont réduit leurs dépenses défavorables sur la période 2014-2024

Les analyses des données produites par I4CE et La Banque Postale montrent que les collectivités territoriales ont fourni des efforts pour diminuer leurs dépenses défavorables sur la période 2014-2024. Ces efforts se traduisent par une diminution de l'ordre de 25 % en volume des dépenses d'investissement défavorables, malgré des évolutions contrastées selon les postes considérés. Les dépenses énergétiques défavorables ont augmenté sur la période, tirées par la hausse des prix de l'énergie, mais cette augmentation a été atténuée par les efforts des collectivités pour réduire leur consommation énergétique.

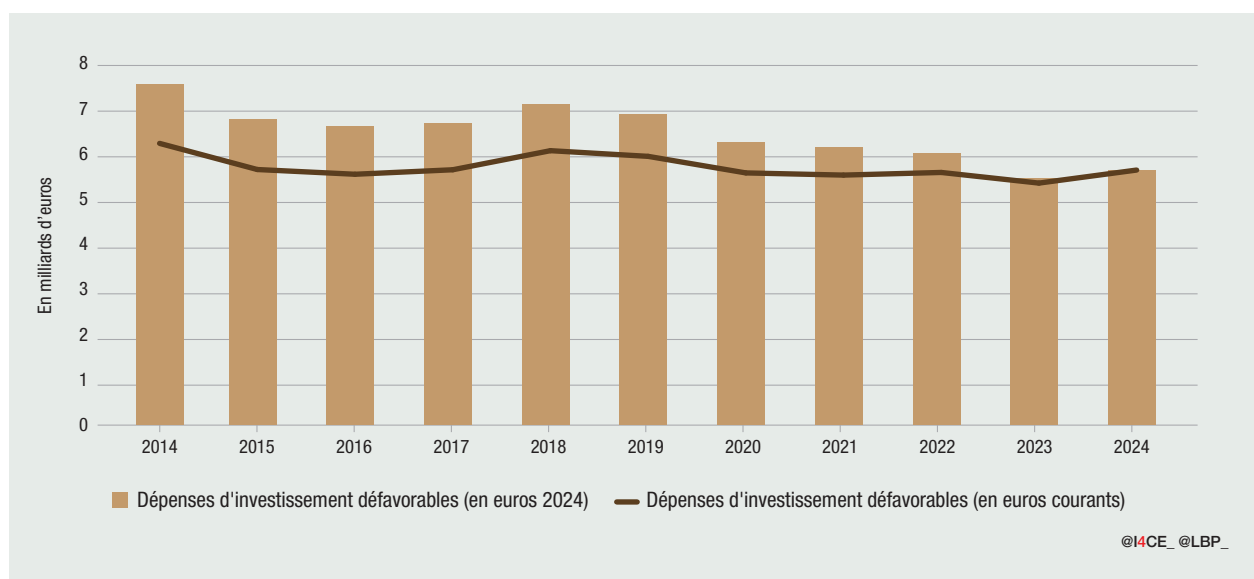
Les investissements défavorables au climat reculent de 25 % en volume

Les dépenses d'investissement défavorables au climat des collectivités territoriales sont estimées à 5,6 milliards d'euros en 2024, soit une baisse de 25 % en volume par rapport à 2014 (cf. Figure 2). Cette évolution traduit un infléchissement réel des choix d'investissement sur la période, indépendamment des effets de prix, et suggère

une réduction effective des volumes d'investissement concernés. Rapportée en euros courants, la diminution apparaît toutefois plus limitée, de l'ordre de 9 %. Cette évolution souligne l'impact significatif des dynamiques de prix sur la lecture des évolutions budgétaires. L'écart entre les deux mesures met en évidence que, si les collectivités ont réduit les volumes d'investissements défavorables, la hausse des prix a partiellement atténué cette baisse.

La réduction des dépenses d'investissement défavorables sur la période 2014-2024 contraste avec l'augmentation des dépenses d'équipement totales des collectivités sur la même période (de +13 % en volume). Les dépenses défavorables ont donc diminué en absolu mais également en proportion des dépenses d'équipement totales des collectivités. En 2024, elles représentent 8,6 % des dépenses d'équipements totales des collectivités contre 13 % en 2014 (cf. Figure 3). Autrement dit, les collectivités investissent de moins en moins dans les postes défavorables au climat, alors même que leurs dépenses globales augmentent. Sur la période, cette réduction de la part des investissements bruts a permis d'éviter environ 1,2 milliard d'euros par an d'investissement.

FIGURE 2. LES INVESTISSEMENTS DÉFAVORABLES AU CLIMAT DES COLLECTIVITÉS LOCALES



Source : I4CE, La Banque Postale.

FIGURE 2 (suite)

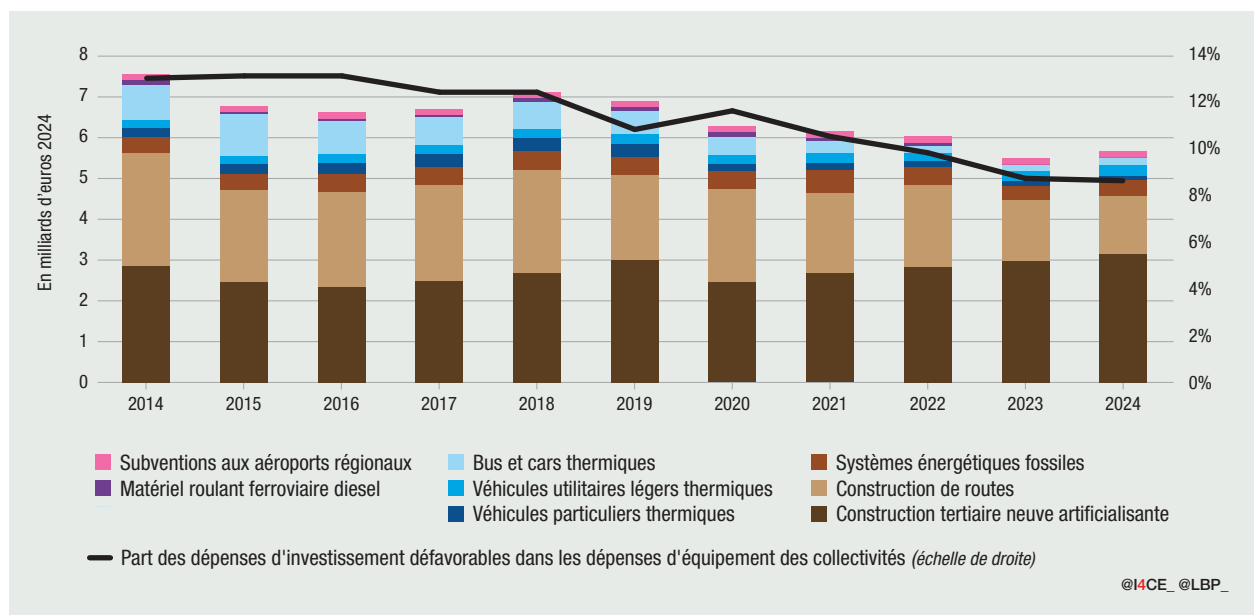
Avertissements sur les données : Les résultats présentés dans ce billet remplacent ceux de la Revue des dépenses défavorables des collectivités locales parue en 2025. Les données ont été révisées en fonction des changements dans les sources, la méthode ou le périmètre. Cette année en particulier une nouvelle méthode a été utilisée pour le suivi des investissements historiques en matière de construction de linéaire routier.

Faute de donnée disponible et agrégée à l'échelle nationale, l'estimation des dépenses défavorables d'aménagement s'appuie sur des hypothèses développées par I4CE à partir de données sectorielles et budgétaires. La méthodologie employée pour l'ensemble des chiffrages est détaillée dans l'annexe téléchargeable sur notre site.

D'autres analyses viennent utilement compléter les travaux d'I4CE. À cet égard, les annexes environnementales² publiées par la DGFIP constituent un outil de référence pour enrichir l'analyse : la comparaison dans le temps des résultats des annexes environnementales pourra devenir à terme un bon thermomètre de l'évolution des investissements défavorables des collectivités.

Au-delà de la tendance d'ensemble, des trajectoires contrastées selon les postes de dépenses

FIGURE 3. LES INVESTISSEMENT DÉFAVORABLES AU CLIMAT DES COLLECTIVITÉS LOCALES, PAR POSTE



Source : I4CE, La Banque Postale.



LES DÉPENSES DÉFAVORABLES LIÉES À L'ACHAT DE BIENS ONT DIMINUÉ DE 47% DEPUIS 2014

Au sein de ces dépenses, les collectivités et plus précisément les AOM (Autorités organisatrices de la mobilité) ont notamment fortement réduit leurs investissements pour l'acquisition de bus et de cars roulant au diesel. Les collectivités ont également réduit leurs investissements pour l'acquisition de véhicules légers diesel ou essence. Enfin, les régions ont quasiment réduit à zéro leurs investissements dans le matériel roulant TER fonctionnant au diesel ces dernières années.

En revanche, les dépenses d'investissement pour l'acquisition de véhicules utilitaires légers (VUL) et de poids-lourds diesel et essence ont augmenté de manière continue sur la période. Les investissements consacrés aux chaudières fossiles apparaissent, quant à eux,

globalement stables, avec une très légère baisse de l'ordre de 1 % sur l'ensemble de la période.



LES DÉPENSES DÉFAVORABLES LIÉES À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ONT DIMINUÉ DE 19 % DEPUIS 2014

Les investissements dans la construction neuve artificialisante, classées défavorables dans la taxonomie ECB, ont augmenté de 10% sur la période pour atteindre 3,1 milliards d'euros en 2024. Faute de données disponibles, les dépenses des collectivités dans la construction neuve artificialisante sont estimées par I4CE sur la base de règles simples et de ratios moyens, qui sont détaillés dans l'annexe méthodologique. Elles suivent les cycles locaux d'investissement dans les bâtiments, sans refléter une possible dynamique spécifique de ces dépenses.

² L'article 191 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, impose aux collectivités de plus de 3500 habitants de réaliser une annexe à leur compte administratif présentant l'impact environnemental de leurs dépenses.

L'estimation des dépenses défavorables liées à la construction de nouvelles routes a fait l'effet d'une évolution méthodologique permettant une analyse plus fidèle à la dynamique d'extension du linéaire routier. Ainsi, ces dépenses défavorables ont diminué de 49% sur la période étudiée.



LES COLLECTIVITÉS ONT ATTÉNUÉ L'AUGMENTATION DE LEURS DÉPENSES ÉNERGÉTIQUES DÉFAVORABLES GRÂCE À DES EFFORTS DE SOBRIÉTÉ ET D'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

L'évolution des dépenses énergétiques des collectivités s'explique avant tout par la hausse des prix, les collectivités ayant engagé des efforts réels de réduction des volumes consommés.

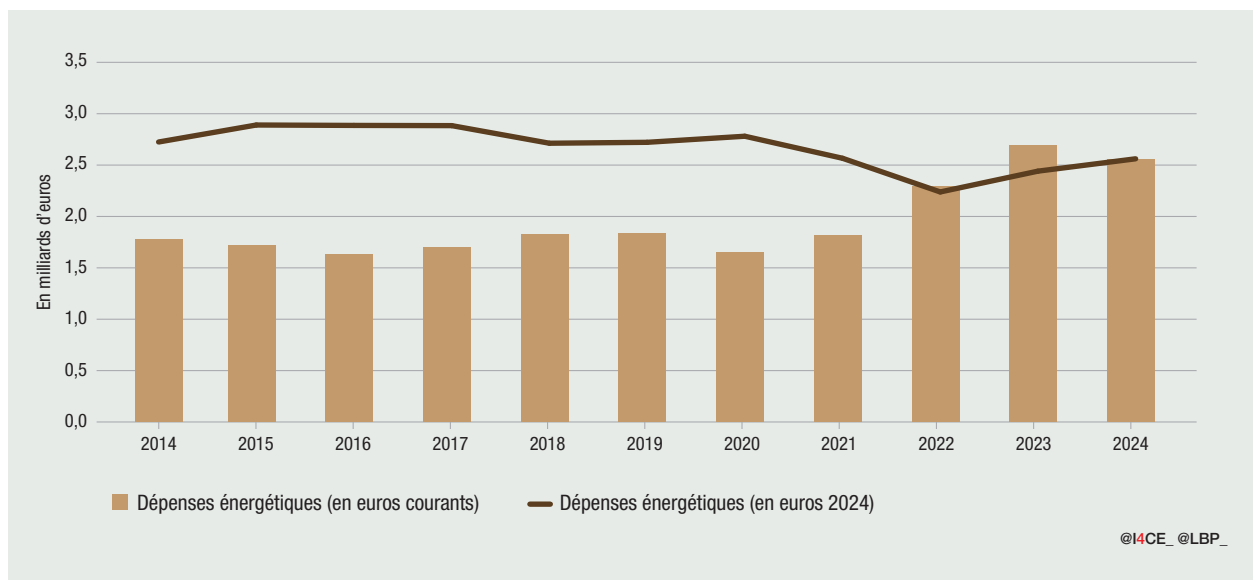
Les dépenses énergétiques totales des collectivités sont en forte hausse depuis 2014 (+67 % en euros courants) (cf. **Figure 4**). Elles s'élèvent à 6,3 milliards d'euros en 2024. Une grande partie de la hausse de ces dépenses a eu lieu à partir de 2021 à cause de l'augmentation forte des prix des énergies lors de la crise énergétique.

Il n'existe pas de données budgétaires permettant de

distinguer les dépenses fossiles au sein de ces dépenses énergétiques. La méthode développée par I4CE et LBP (I4CE, LBP, 2025) part des charges à caractère général des collectivités locales, en isolant les dépenses d'énergie entre bâtiments, carburants et éclairage public et en appliquant une clé de ventilation par type d'énergie issue de l'étude Dépenses énergétiques des collectivités locales (ADEME, 2019). Cette clé de ventilation, qui ne varie pas dans le temps, ne permet pas de tenir compte des variations dans le mix énergétique des bâtiments et des véhicules des collectivités. Elle permet néanmoins d'estimer un ordre de grandeur des dépenses défavorables liées aux achats énergétiques. La méthode employée est détaillée dans l'annexe téléchargeable sur notre site internet.

Nous considérons que les dépenses défavorables issues de l'achat de carburants fossiles (gazole, essence) pour les véhicules et d'énergies non-renouvelables (gaz, fioul, chaleur produite par du gaz) pour les bâtiments s'élèvent à 2,5 milliards d'euros en 2024. Entre 2014 et 2024, celles-ci ont augmenté de 44 % en euros courants. Néanmoins, en volume, elles ont diminué de 6 % sur la même période (cf. **Figure 4**). La différence est attribuable aux efforts des collectivités en matière de rénovation énergétique du bâti, l'électrification des usages, le développement de la chaleur renouvelable et l'efficacité des points lumineux.

FIGURE 4. DÉPENSES ÉNERGÉTIQUES DÉFAVORABLES DES COLLECTIVITÉS LOCALES (2014-2024), EN VALEUR ET EN VOLUME (€ 2024)

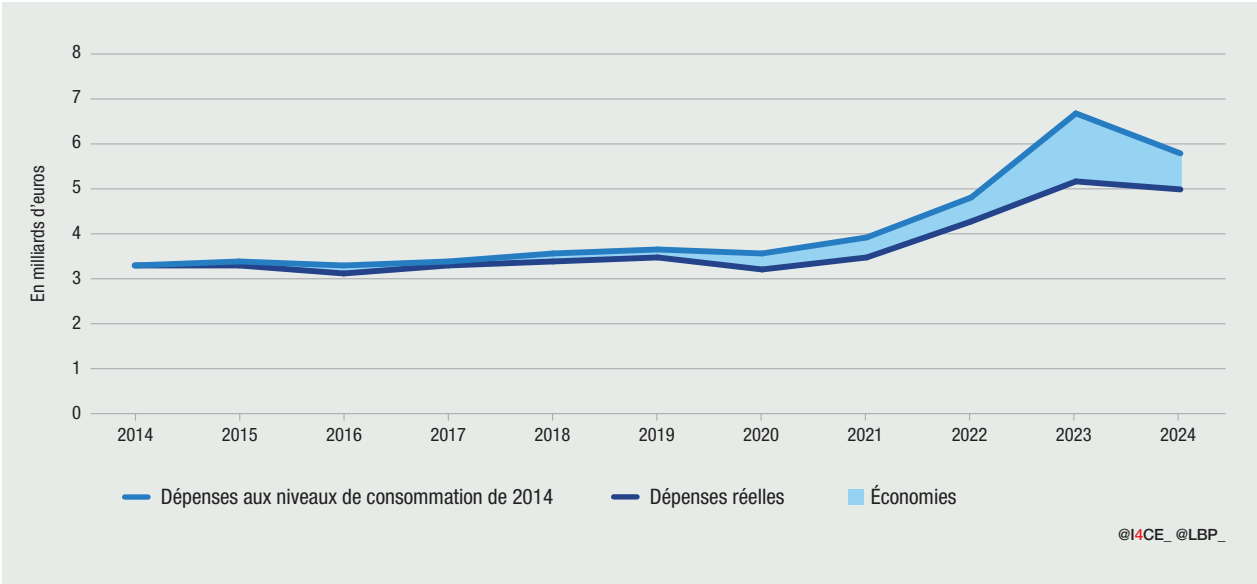


Source : I4CE, La Banque Postale.

Ces politiques ont également des effets positifs sur les dépenses énergétiques au-delà des dépenses défavorables. En effet, en construisant un scénario contrefactuel dans lequel les volumes de consommation énergétique des collectivités seraient restés constants depuis 2014, et en comparant la dépense théorique ainsi obtenue avec les montants effectivement constatés, il est possible de quantifier les gains économiques liés aux

efforts de sobriété et d'efficacité énergétique engagés par les collectivités. Ainsi, nous estimons que ces efforts ont permis d'éviter à minima 4,8 milliards d'euros courants entre 2014 et 2024 (cf. **Figure 5**). Cette économie résulte de réductions de consommation dans les bâtiments (chauffage au gaz, fioul), les flottes de véhicules (gazole, essence) et l'éclairage public.

FIGURE 5. ÉCONOMIES RÉALISÉES ENTRE 2014 ET 2024 : BÂTIMENTS (GAZ, ÉLECTRICITÉ, FIOUL), VÉHICULES (DIESEL, ESSENCE) ET ÉCLAIRAGE PUBLIC (ÉLECTRICITÉ)



Source : I4CE, La Banque Postale.

Ces économies d’énergie résultent du déploiement de mesures de sobriété et d’efficacité énergétique, renforcées dans un contexte de tensions croissantes sur les prix de l’énergie. Sans ces efforts de réduction des volumes, la hausse des dépenses énergétiques aurait été significativement plus élevée, soulignant le rôle déterminant de ces mesures dans la limitation de l’impact budgétaire de l’inflation énergétique.

En effet, la réduction de ces dépenses de fonctionnement est un levier très important puisqu’il permet aux collectivités d’améliorer leur capacité à dégager une épargne brute (la différence entre dépenses de fonctionnement et recettes de fonctionnement). Cela est essentiel pour financer les investissements. Même si son effet est difficile à quantifier, cette réduction a certainement permis aux collectivités de préserver, voire d’augmenter, leur capacité à investir en faveur du climat.

TABLEAU 1. LES DÉPENSES DÉFAVORABLES DES COLLECTIVITÉS (EN MILLIARDS D’EUROS 2024)

Dépenses défavorables	2014 (€ 2024)	2024	Évolution en volume depuis 2014
Dépenses d’investissement	7,5	5,6	- 25 %
Dépenses d’aménagement du territoire	5,7	4,7	- 19 %
Construction neuve de bâtiments tertiaires	2,8	3,1	+ 10 %
Construction de routes	2,8	1,4	- 49 %
Subventions aux aéroports	0,1	0,1	0 %
Dépenses d’achat de biens	1,8	0,9	- 47 %
Chaudières fossiles	0,4	0,4	- 1 %
Véhicules utilitaires légers thermiques	0,2	0,3	+ 32 %
Bus & cars thermiques	0,8	0,2	- 79 %
Véhicules légers thermiques	0,2	0,1	- 47 %
Matériel roulant ferroviaire non décarboné	0,1	0	- 100 %
Dépenses de fonctionnement			
Dépenses de fonctionnement courants			
Dépenses énergétiques	2,2	2,6	- 6 %
Dépenses d’achats alimentaires	N.A.	0,03	N.A.

Source : I4CE, La Banque Postale.

Avertissements sur les données : L’absence de données et la définition même des dépenses défavorables en matière d’achats alimentaires rend impossible le suivi dans le temps de ce poste de dépenses. La méthode employée pour estimer l’année 2024 se situe dans l’annexe téléchargeable sur notre site.

L'augmentation simultanée des investissements climat des collectivités suggère l'existence d'une redirection de leurs dépenses défavorables

Les investissements des collectivités en faveur du climat ont augmenté de 20 % entre 2014 et 2024

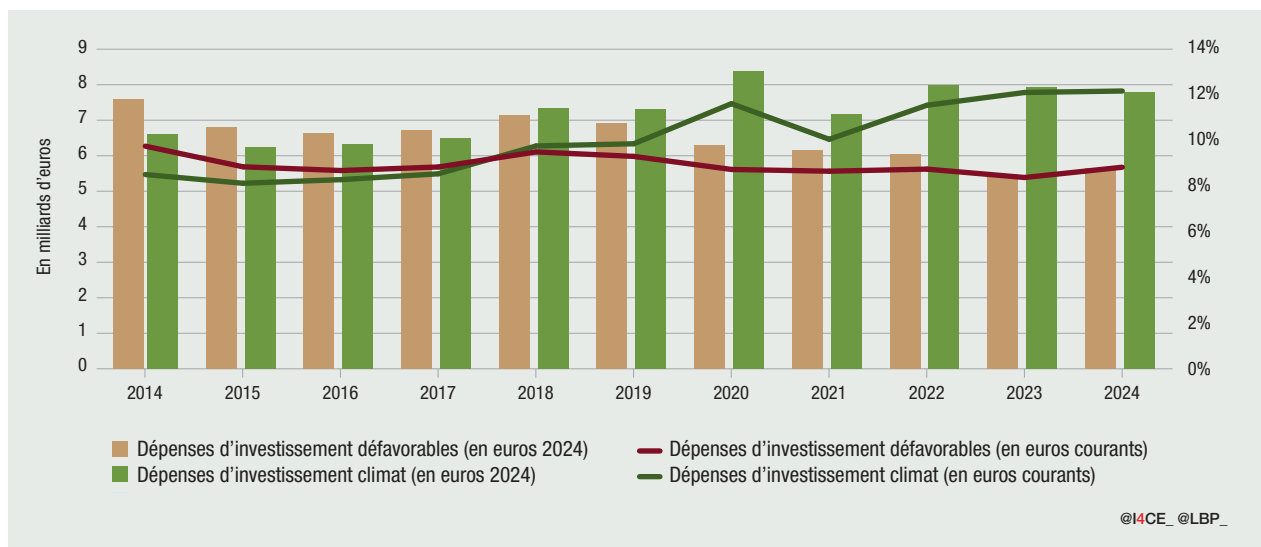
D'après les premières données consolidées pour 2024, les investissements climat des collectivités ont atteint 7,8 milliards d'euros en 2024, soit une augmentation de 43 % en valeur et de 20 % en volume depuis 2014 (I4CE, 2025c). La majorité des investissements a concerné le développement et l'entretien des infrastructures de transport collectif urbain, ferroviaire et cyclable, et l'acquisition de matériel roulant. Ces investissements ont évolué globalement à la hausse sur la période, bien que de manière discontinue. Le deuxième poste en termes de montant est celui de la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités. Ce dernier a connu une augmentation particulièrement importante en 2021 et 2022. Enfin, les investissements pour l'efficacité énergétique de l'éclairage public et l'acquisition de véhicules bas-carbone, bien que relativement modestes en termes de montant, sont en augmentation constante depuis 2017.



Pour une présentation détaillée des données, des périmètres retenus et de l'évolution des investissements climat par poste, voir le billet d'I4CE : *Climat : où en sont les investissements des collectivités ?* (I4CE, 2025c).

Les collectivités ont donc augmenté leurs investissements en faveur du climat de 167 M€ courants en moyenne chaque année entre 2014 et 2024. Sur la même période, elles ont réduit en moyenne de 92 M€ courants par an leurs investissements défavorables au climat. Sans être en mesure de démontrer un lien de causalité directe entre ces évolutions, les données font tout de même apparaître une corrélation négative entre les dépenses défavorables et les investissements climat des collectivités sur l'ensemble de la période 2014-2024 (cf. **Figure 6**). Cette dynamique suggère toutefois que la hausse des investissements climat ne peut être expliquée par la seule diminution des dépenses défavorables, d'autres leviers ayant également contribué à leur progression.

FIGURE 6. ÉVOLUTION COMPARÉE DES INVESTISSEMENTS DÉFAVORABLES ET FAVORABLES AU CLIMAT DES COLLECTIVITÉS LOCALES



Source : I4CE, La Banque Postale.

Nota bene : On observe une corrélation négative modérée entre les deux séries ($r = -0,42$), sans que cela permette d'établir un lien de causalité entre ces évolutions.



VERS UN RENVERSEMENT DE LA TENDANCE EN 2024 ?

Les dépenses d'investissement « brunes » des collectivités ont augmenté de 3 % en volume. Quant aux investissements climat, les données provisoires font apparaître une stagnation voire une diminution dans certains secteurs pour l'année 2024 (I4CE, 2025c). Ces évolutions s'inscrivent dans la dynamique observée à l'échelle nationale : d'après la dernière édition du **Panorama des financements climat** d'I4CE, pour la première fois depuis dix ans, hors crise Covid-19, les investissements en faveur du climat de l'ensemble des acteurs ont diminué en 2024.

Au global sur la période 2014-2024, les données mettent en évidence une évolution conjointe au sein des budgets des collectivités avec une hausse des investissements en faveur du climat et, en parallèle, une baisse des dépenses défavorables au climat. Pour autant, l'analyse quantitative ne permet pas d'établir un lien de causalité direct et mécanique entre ces deux dynamiques. Néanmoins, les

entretiens permettant d'éclaircir le fonctionnement de la redirection des dépenses défavorables qui apparaît plutôt comme un processus indirect : la réduction des dépenses défavorables n'aboutit pas automatiquement à une hausse des investissements climat, mais le lien entre les deux peut être renforcé par la convergence de plusieurs facteurs.

Une convergence de quatre facteurs budgétaire, réglementaire, économique et politique a favorisé la dynamique de redirection

Les entretiens menés avec les collectivités ont permis de mettre en lumière plusieurs facteurs expliquant la dynamique de redirection observée depuis 2014. Ces facteurs ont pu jouer dans deux sens : soit en incitant les collectivités à réduire leurs dépenses défavorables, soit en les conduisant à renforcer leurs investissements en faveur du climat. Dans certains cas, ils ont favorisé ces deux mouvements de manière directe et concomitante.



LA RECHERCHE D'ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES A ÉTÉ LE MOTEUR PRINCIPAL À LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DÉFAVORABLES, NOTAMMENT DANS LE CADRE DE LA CRISE ÉNERGÉTIQUE

Les entretiens avec les collectivités ont montré que les dépenses défavorables n'ont pas été réduites uniquement en raison de leur caractère défavorable au climat. La recherche d'efficacité budgétaire, voire d'économies budgétaires, a souvent été le déclencheur – et même le moteur principal – de leur réduction. Comme nous l'avons vu précédemment, si la crise énergétique et l'augmentation soudaine des prix de l'énergie ont conduit à une augmentation des dépenses défavorables liées aux achats d'énergie, les collectivités ont indiqué avoir mis en place rapidement des actions de contrôle de la consommation d'énergie pour diminuer les effets budgétaires de ce choc exogène. Ainsi, de nombreuses collectivités ont affirmé avoir brusquement changé leurs priorités lors de la crise énergétique qui a débuté en France en 2021. Dans ce contexte, la priorité donnée à la maîtrise des dépenses énergétiques a permis la mise en place rapide et efficace de mesures de sobriété et d'efficacité énergétique. Si certaines de ces mesures n'ont pas été coûteuses pour les collectivités (sobriété et changement de comportements...), d'autres ont demandé des investissements plus importants (changement de systèmes de chauffage, travaux lourds d'isolation etc.).

Au-delà du seul contexte de crise énergétique, l'objectif plus général de maîtrise des dépenses poursuivi par les collectivités a également contribué à réduire certaines dépenses défavorables. Face à une contrainte budgétaire

importante, une collectivité nous a indiqué avoir fortement réduit les subventions versées aux départements pour la construction de nouvelles routes. L'objectif recherché était avant tout budgétaire : la suppression d'une dépense défavorable au climat a été présentée comme un « co-bénéfice ». Autre exemple : dans un article publié par la Caisse des dépôts dans le cadre de sa série « Renoncer pour rediriger », le département d'Ille et Vilaine, à travers un de ses conseillers départementaux, explique que la crise financière post-Covid, qui s'est matérialisée par « un manque de ressources avec des dépenses en hausse », a été « un élément de contexte très important » dans le renoncement du département de réaliser un projet de 9 contournements routiers.

Plus largement, de nombreuses collectivités ont déjà pris l'habitude de rechercher les solutions les plus efficaces financièrement permettant de répondre aux besoins de la collectivité et du territoire. Ces solutions, mêlant sobriété et efficacité des usages, les amènent à privilégier une meilleure utilisation des équipements existants plutôt que la construction neuve potentiellement artificialisante ou l'acquisition de nouveaux équipements potentiellement thermiques. Ainsi, une ville a décidé de répartir les activités d'un centre de loisirs sur deux écoles existantes plutôt que de lancer une opération d'extension et de rénovation lourde et coûteuse du centre de loisirs existant. De même, de nombreuses collectivités ont renforcé l'usage partagé de leur flotte de véhicules et mis en place des actions pour favoriser les alternatives décarbonées, par exemple le vélo ou l'utilisation de petits véhicules électriques. Ces mesures leur permettent de réduire l'acquisition de nouveaux véhicules – et a fortiori de véhicules essence ou diesel – et donc de réduire leurs dépenses défavorables.

Enfin, il semblerait que les collectivités soient plus à même de renoncer à un projet en raison d'une augmentation forte de ses coûts prévisionnels qu'en raison de son caractère défavorable au climat. Une collectivité a ainsi renoncé à un important projet d'aménagement artificialisant en cours de lancement, car ses coûts avaient fortement augmenté à la suite de la crise énergétique. Dans cet exemple, d'autres facteurs politiques et techniques ont également joué, mais l'augmentation soudaine des coûts du projet a été un facteur déterminant de la décision.

La crise énergétique a aussi été un facteur justifiant la priorisation d'investissements favorables au climat

La recherche de la maîtrise des dépenses de fonctionnement dans un contexte de crise énergétique a aussi permis de prioriser certains investissements climat. De nombreuses collectivités ont ainsi lancé des investissements de rénovation énergétique de leurs bâtiments et de leur éclairage public. Cette dynamique a aussi été favorisée par une hausse du soutien de la de l'État dans le cadre du plan de relance post-Covid.

Les collectivités évoquent notamment des programmes de rénovation énergétique du patrimoine bâti (bâtiments administratifs, établissements scolaires, équipements publics), centrés sur l'amélioration de l'enveloppe et des systèmes techniques, ainsi que des opérations de modernisation et d'optimisation des systèmes de chauffage (remplacement de chaudières, amélioration de la régulation, adaptation des puissances installées), souvent engagés en réponse directe à la crise énergétique. À ces opérations structurantes s'ajoutent des actions de pilotage et de gestion énergétique à faible coût, telles que la télégestion, la gestion technique centralisée ou le suivi en temps réel des usages, décrites comme relativement peu coûteuses à l'investissement mais rapidement rentables.

D'après les personnes interrogées, ces travaux de rénovation énergétique du patrimoine bâti ont été d'autant plus facilement priorisés dans les arbitrages budgétaires qu'ils permettaient simultanément de réduire les charges de fonctionnement et de répondre aux exigences du décret tertiaire³.



CERTAINES RÉGLEMENTATIONS ONT FAVORISÉ LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DÉFAVORABLES ET L'AUGMENTATION DES INVESTISSEMENTS CLIMAT

Les réglementations jouent un rôle structurant dans les décisions d'investissement des collectivités. De nombreuses collectivités interrogées indiquent qu'elles influencent significativement leurs choix d'investissement. La réglementation est comprise ici au sens large, c'est-à-dire comme l'ensemble des lois, décrets, normes qui s'imposent aux collectivités. Deux axes réglementaires ont été particulièrement importants pour expliquer la dynamique de redirection observée sur la période étudiée :

1. Les obligations concernant le « verdissement » des véhicules des collectivités, couplées à l'existence d'alternatives décarbonées accessibles financièrement

La première réglementation concerne les obligations issues de la loi d'orientation des mobilités (LOM) votée en 2019 et renforcée par la loi Climat et Résilience votée en 2021⁴. Ces obligations ont eu un effet direct sur la redirection des investissements des collectivités : ces dernières ont fortement réduit l'acquisition de véhicules diesel et essence, tout en augmentant leurs dépenses pour l'acquisition de véhicules à faibles et très faibles émissions, notamment électriques (I4CE, 2025c).

Elles ont été d'autant plus efficaces que les collectivités ont pu remplacer ces équipements à moindre coût grâce à l'existence d'alternatives décarbonées accessibles financièrement et répondant techniquement aux besoins des collectivités. C'est le cas, par exemple des véhicules légers électriques où les collectivités, comme l'ensemble des acteurs économiques, ont bénéficié d'incitations économiques (bonus écologique, prime à la conversion). La hausse des dépenses défavorables liées aux achats de véhicules légers thermiques en 2024 est d'ailleurs concomitante à une période de perturbation de ces outils de soutien de la demande (I4CE, 2025b).

En revanche, les données montrent que les collectivités ont augmenté leurs dépenses pour l'acquisition de VUL (véhicules utilitaires légers) thermiques. D'après les entretiens, cette évolution s'explique par le fait que les alternatives décarbonées, notamment électriques, sont restées significativement plus chères et/ou techniquement non satisfaisantes pour répondre aux besoins des collectivités. Enfin, bien que ce segment soit absent de nos données, les collectivités interrogées ont signalé des contraintes similaires limitant leur capacité à réduire les dépenses défavorables liées aux achats de poids-lourds thermiques.

2. Les réglementations encadrant les consommations énergétiques et l'artificialisation des bâtiments tertiaires

Les collectivités sont soumises à l'obligation réglementaire « Éco Énergie Tertiaire (EET) ». Issue du décret tertiaire⁵, elle impose une réduction progressive de la consommation d'énergie dans les bâtiments à usage tertiaire : d'au moins -40 % en 2030, -50 % en 2040 et -60 % en 2050 (par rapport à 2010).

Les entretiens montrent que le décret tertiaire a été mobilisé comme une grille de priorisation des investissements, orientant les moyens vers les bâtiments les plus énergivores ou les plus exposés au risque de non-conformité, et conduisant à accélérer certains

³ L'article 175 de la loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (Elan) du 23 novembre 2018 impose une réduction progressive de la consommation d'énergie dans les bâtiments à usage tertiaire.

⁴ Ces lois imposent aux collectivités disposant d'un parc d'au moins 20 véhicules d'intégrer une part croissante de véhicules à faibles et très faibles émissions lors du renouvellement de leur flotte : 30 % jusqu'en 2024, 40 % à partir de 2025 et 70 % à partir de 2030, avec des obligations spécifiques pour les autobus et autocars, renforcées dans les grandes agglomérations.

⁵ Ces lois imposent aux collectivités disposant d'un parc d'au moins 20 véhicules d'intégrer une part croissante de véhicules à faibles et très faibles émissions lors du renouvellement de leur flotte : 30 % jusqu'en 2024, 40 % à partir de 2025 et 70 % à partir de 2030, avec des obligations spécifiques pour les autobus et autocars, renforcées dans les grandes agglomérations.

projets de rénovation. Cette dynamique est d'autant plus acceptée qu'elle converge avec des enjeux de maîtrise des charges de fonctionnement, la baisse des consommations étant perçue comme un moyen de sécuriser les budgets dans un contexte de hausse des prix de l'énergie. En réduisant l'espace des arbitrages possibles et en dépolitisant partiellement les décisions, le décret tertiaire apparaît ainsi comme un levier structurant de diminution des dépenses énergétiques défavorables et d'augmentation des investissements en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités.

Cependant, certains investissements, même lorsqu'ils permettent la réduction de la consommation des bâtiments, ne sont pas considérés comme « favorables » au climat. Par exemple, les collectivités ont beaucoup investi dans l'amélioration de la performance énergétique de leur système de chauffage à travers l'acquisition de chaudières à condensation, plus performantes que des chaudières standard ; or, ces équipements sont considérés comme « défavorables » au regard de la SNBC, qui préconise une sortie progressive des chaudières fioul et gaz. En réalité, on dit de cette dynamique-là qu'elle correspond à un « verdissement » des dépenses défavorable – puisqu'elle implique un remplacement vers du matériel plus performant réduisant l'impact sur les émissions de GES – mais elle ne compte pas dans les investissements en faveur du climat (cf. Encadré 1).

D'autres réglementations, bien que moins citées dans les entretiens, nous semblent importantes pour permettre de favoriser la redirection des dépenses défavorables des collectivités : il s'agit de la réglementation RE 2020⁶ pour la construction neuve, couplée à l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN). Ces deux cadres concernent la construction neuve, un secteur aux enjeux particulièrement importants et complexes au regard du climat.

La réglementation RE 2020 s'applique à la construction neuve des bâtiments tertiaires et impose notamment des seuils d'émissions qui compliquent l'installation de chaudières gaz et fioul dans les nouveaux bâtiments, et limitent donc les dépenses défavorables associées. En revanche, cette réglementation ne concerne pas l'aspect « artificialisant » de la construction neuve. Ainsi, de nombreuses constructions neuves, bien que très performantes d'un point de vue énergétique et climatique, peuvent être classées en dépenses défavorables dès lors qu'elles artificialisent les sols.

De son côté, la loi climat et résilience du 22 août 2021 a fixé l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » (ZAN) en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) dans les dix prochaines années (2021-2031). Malgré les nombreuses difficultés techniques et politiques qu'il implique, sa présence dans le corpus réglementaire favorise la prise en compte de l'usage des sols dans les projets de construction neuve des collectivités. Cet objectif, qui doit permettre à terme de réduire fortement les constructions

neuves artificialisantes, et donc les dépenses défavorables associées, est pris en compte par les collectivités. À titre d'exemple, une collectivité nous a mentionné avoir dû renoncer à un projet car les terrains sur lequel celui-ci était envisagé, et qui avaient été achetés plusieurs années auparavant, ne permettaient plus de respecter le ZAN.

Les réglementations en vigueur ont donc joué un rôle important dans la dynamique de redirection, en particulier les dépenses liées à l'acquisition de véhicules et aux bâtiments. Elles ont permis de réduire les dépenses défavorables, de favoriser l'augmentation des investissements climat, et parfois de réduire l'impact environnemental de certaines dépenses défavorables, sans toutefois en changer la nature. Elles ont été d'autant plus efficaces lorsqu'une alternative décarbonée était financièrement compétitive et techniquement satisfaisante. Ces réglementations permettent ainsi de donner des objectifs « plancher » à atteindre pour les collectivités.



LES EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES DEMANDÉES PAR L'ÉTAT ET LES BANQUES POUR L'ACCÈS À CERTAINS FINANCEMENTS ONT INCITÉ LES COLLECTIVITÉS À RÉDUIRE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DE LEURS DÉPENSES

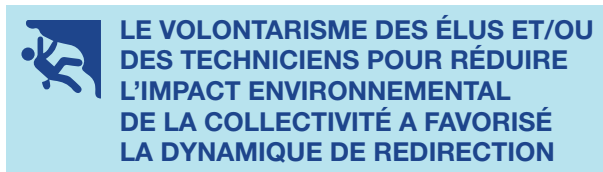
Un autre facteur mis en lumière dans les entretiens se trouve du côté des financeurs des collectivités. Ceux-ci correspondent de manière simplifiée à l'État, aux différentes banques privées et publiques, dans une moindre mesure à l'Union européenne, ainsi qu'aux collectivités entre elles.

Ces dernières années, ces financeurs ont développé des instruments financiers ciblant le financement de projet de transition, comme le Fonds vert par exemple. La plupart ont également réhaussé les exigences environnementales, conditionnant l'accès à leurs financements, c'est le cas par exemple de la Banque européenne d'investissement. L'État a également contribué à favoriser l'investissement local à travers le plan de relance mis en place à la fin de la crise sanitaire. La priorité donnée à la transition écologique et bas-carbone dans ce plan de relance a sans aucun doute permis d'accélérer les investissements des collectivités en faveur du climat. Ces exigences climatiques ont également intégré les financements entre collectivités, notamment lors des accords de relance 2021-2022 (I4CE, 2021).

Les entretiens ont mis en lumière le rôle important d'incitation et de signal des financements fléchés « climat » ou de ceux intégrant des critères environnementaux. Dans un contexte de tension sur les finances locales, ces financements ont favorisé la priorisation d'investissements climat dans les budgets des collectivités. Ils ont également contribué à réduire l'impact environnemental de certains

⁶ La RE 2020 est une application de plusieurs lois, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite ALUR, du 24 mars 2014, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, dite LTECV, du 17 août 2015, la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite ELAN du 23 novembre 2018.

projets, à travers une amélioration de leur ambition. Les financeurs ont ainsi joué un rôle important pour orienter les investissements des collectivités.



Finalement, le volontarisme des élus et de leurs techniciens en faveur de l'environnement est un facteur qui est revenu régulièrement dans les entretiens pour expliquer la réduction de certaines dépenses défavorables et la priorité donnée à des dépenses plus vertueuses pour le climat.

Les élus jouent un rôle central pour définir et orienter les choix des projets – et des investissements – réalisés par les collectivités. Des élus sensibles aux enjeux environnementaux sont plus à même de prioriser des projets contribuant à la transition bas-carbone. Les techniciens jouent également un rôle important dans la manière dont les projets sont conçus et mis en œuvre. Ils peuvent ainsi favoriser l'intégration d'une forte ambition environnementale dans la réalisation des projets, quelle que soit leur nature. Par exemple, une collectivité a choisi de donner une dimension importante à la végétalisation dans le cadre du renouvellement d'une place du centre-ville grâce à la connaissance et au volontarisme de ces techniciens.

Enfin, par souci d'exemplarité et avec le soutien de leurs élus, certaines collectivités ont affirmé être allée au-delà de la réglementation en vigueur : transition accélérée des flottes de véhicules, limitation volontaire des extensions de voirie, constructions neuves dont la performance va au-delà des normes environnementales.

Comme pour l'ensemble des facteurs cités plus haut, le volontarisme des élus et des techniciens ne permet pas à lui tout seul d'expliquer la dynamique de redirection. C'est un facteur qui oriente et facilite la réduction des dépenses défavorables et l'augmentation des investissements climat lorsqu'il converge avec d'autres critères d'arbitrages économiques, réglementaires, et politiques.



La Caisse des dépôts a publié une série d'articles documentant des cas concrets de redirection écologique :

<https://www.caissedesdepots.fr/eclairage/blog/articles/renoncer-pour-rediriger-ce-que-nous-apprennent-les-territoires>.

Les collectivités sont de mieux en mieux outillées pour rediriger leurs dépenses défavorables

Plus récemment, les démarches d'analyse « climat » du budget se sont développées comme une pratique utile, bien que non suffisante, pour favoriser la redirection. Ces démarches permettent aux collectivités de mieux identifier leurs dépenses défavorables et, dans certains cas, peuvent aussi faciliter l'intégration de critères relatifs à l'impact climat des dépenses dans les processus décisionnels et budgétaires. Elles rencontrent cependant de nombreuses limites les empêchant de réellement peser sur les choix d'investissement des collectivités.

L'analyse « climat » des dépenses de la collectivité est une première étape utile mais insuffisante à elle seule pour rediriger les dépenses des collectivités

Les démarches d'analyse climat des dépenses (type « Budgets vert » et « Annexes vertes ») permettent aux collectivités d'identifier leurs dépenses défavorables. Depuis 2024, la réalisation des annexes vertes est obligatoire pour toutes les collectivités de plus de 3 500 habitants⁷. Certaines collectivités avaient identifié ces dépenses grâce à des démarches volontaires de budgétisation verte de type ECB (Évaluation Climat du Budget) mise en place avant cette obligation. D'autres les ont identifiées à l'occasion de la réalisation de cette annexe. Enfin, au moment des entretiens, certaines collectivités n'avaient pas encore identifié leurs dépenses défavorables, l'obligation de produire cette annexe devant y remédier.

Identifier les dépenses défavorables constitue une étape utile pour favoriser leur redirection. De nombreuses collectivités ont estimé que l'identification des dépenses défavorables permettait une meilleure acculturation au sein de l'ensemble des directions à l'impact climat des dépenses, tant en fonctionnement qu'en investissement. Les résultats des démarches d'analyse climat des dépenses, comme les annexes vertes, sont de plus en plus utilisés à titre « informatif » pour éclairer les décisions budgétaires et politiques de la collectivité et justifier certains projets auprès de la population. Cependant, dans la pratique, l'analyse climat des dépenses réalisée majoritairement à travers les annexes vertes n'est pas encore utilisée comme un véritable outil d'aide à la décision, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, certaines collectivités manquent de temps et d'ingénierie pour évaluer l'ensemble de leur budget d'investissement et intégrer les résultats de cette évaluation dans les processus décisionnels. D'autres ont indiqué avoir du mal à analyser l'impact des subventions qu'elles versent à d'autres collectivités. Enfin,

les collectivités rencontrent parfois des difficultés pour qualifier ce qui relève réellement du « défavorable » au sein de certaines opérations du fait de leur nature « hybride ».

De plus, l'analyse du caractère défavorable d'une dépense est souvent déconnectée du calendrier des décisions et des projets. Elle intervient souvent trop tard dans les processus décisionnels et budgétaires, une fois que les projets sont quasiment arrêtés : l'annexe verte, par exemple, est réalisée à partir du compte administratif, ce qui signifie à partir des dépenses réalisées et donc en aval des arbitrages. Par ailleurs, quand bien même cette analyse est intégrée dans les processus décisionnels, rien n'assure qu'elle soit utilisée comme un critère déterminant dans le choix des projets et les choix budgétaires. Les collectivités les plus en avance témoignent de l'intégration de cette analyse à titre informatif dans leurs processus décisionnels ; mais le caractère favorable ou défavorable au climat d'une dépense ou d'un projet reste un critère de second plan dans les arbitrages budgétaires et, plus largement, dans les arbitrages entre projets.

Concrètement, l'apport majeur des démarches d'analyse climat des dépenses réside moins dans le résultat produit que dans la dynamique de travail qu'elles enclenchent. Ces démarches demeurent des outils essentiellement rétrospectifs, fondés sur l'analyse de l'exécution passée : si elles permettent de traduire budgétairement les conséquences climatiques des politiques menées par la collectivité, elles ne peuvent, à elles seules, orienter la programmation des investissements futurs.

Pris dans leur ensemble, les résultats de cette première partie montrent que les collectivités ont d'ores et déjà engagé une dynamique réelle de réduction de certaines dépenses défavorables au climat, qui, couplée à l'augmentation de leurs investissements en faveur du climat, s'est traduite par une redirection progressive des budgets locaux. Les entretiens soulignent que cette dynamique repose sur une combinaison de différents facteurs, et non un levier unique. Cette redirection demeure toutefois concentrée sur des segments spécifiques de dépenses, là où les enjeux climatiques convergent avec des impératifs réglementaires et des arguments économiques et financiers. Finalement, la tendance observée pour l'année 2024 suggère un essoufflement de cette dynamique, alors même que l'atteinte des objectifs de neutralité carbone impose aux collectivités d'accélérer fortement cette dynamique.

⁷ L'article 191 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, impose aux collectivités de plus de 3 500 habitants de réaliser une annexe à leur compte administratif présentant l'impact environnemental de leurs dépenses. Dans un premier temps, le décret d'application prévoit que les collectivités évaluent leurs dépenses d'investissement selon l'axe « atténuation au changement climatique ». À l'horizon 2028, l'ensemble des axes (adaptation, gestion des ressources en eau...) devront être intégrés.

II. L'ATTEINTE DE LA NEUTRALITÉ CARBONE NÉCESSITE D'ACCÉLÉRER FORTEMENT LA REDIRECTION DES DÉPENSES DÉFAVORABLES

L'atteinte des objectifs climatiques inscrits dans la SNBC suppose que les collectivités investissent près de 19 milliards d'euros par an à l'horizon 2030, soit un peu plus du double des niveaux actuels consacrés à la décarbonation des bâtiments, des transports et de l'énergie (I4CE, La Banque Postale, 2024). Dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint – en

particulier du fait des limites croissantes au recours à la dette dans le cadre du redressement des finances publiques – la baisse des dépenses défavorables apparaît comme un levier incontournable pour respecter les budgets carbone de la SNBC et dégager des marges de manœuvre pour financer les investissements nécessaires à l'atteinte de ses objectifs.

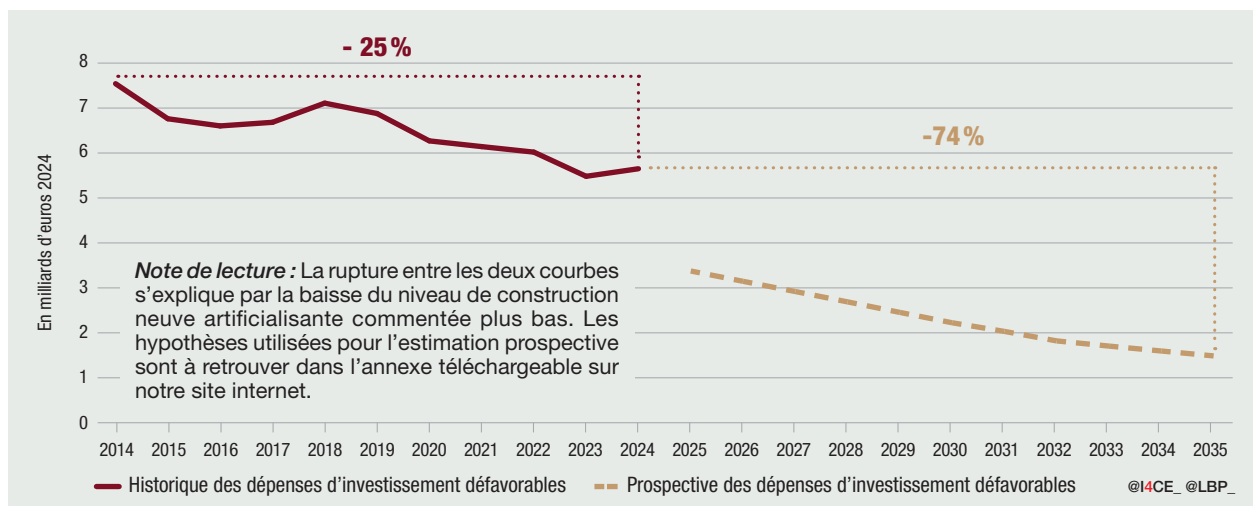
Les collectivités devraient diviser par quatre leurs investissements défavorables à horizon 2035

À partir des hypothèses du scénario provisoire de la stratégie nationale bas-carbone, I4CE a réalisé une projection des dépenses d'investissement défavorables des collectivités à horizon 2035. Pour rappel, dans le scénario provisoire de la stratégie nationale bas-carbone, les investissements fossiles disparaissent presque entièrement d'ici 2050. D'ici là, ils doivent être réduits de moitié entre 2022 et 2030 (I4CE, 2023). En se basant sur ces évolutions, l'ensemble des dépenses d'investissement défavorables au climat des collectivités diminuent fortement à horizon 2035 dans le scénario provisoire de la SNBC. Atteindre les objectifs de la SNBC implique ainsi de poursuivre les réductions déjà engagées et de dépasser l'inertie persistante de certains postes de dépenses défavorables.

Les investissements défavorables des collectivités diminuent de 74 % à horizon 2035 d'après les hypothèses de la SNBC

Entre 2014 et 2024, les dépenses d'investissement défavorables au climat ont reculé de 25 %. D'après nos estimations, une trajectoire compatible avec la SNBC impliquerait une baisse beaucoup plus marquée, de l'ordre de 74 % à horizon 2035 (cf. Figure 7). Dans certains cas, cette réduction s'opère par substitution : des investissements « verts » remplacent progressivement des investissements « bruns », notamment pour les dépenses d'achats de biens. Dans d'autres cas, la mise en œuvre de la SNBC repose davantage sur une logique de sobriété, conduisant à une diminution globale des investissements concernés, en particulier dans le champ de l'aménagement du territoire.

FIGURE 7. ÉVOLUTION DES DÉPENSES DÉFAVORABLES ENTRE 2014 ET 2024 ET ESTIMATIONS APRÈS 2024



Source : I4CE & La Banque Postale, I4CE.



**À HORIZON 2035, UNE TRAJECTOIRE
COMPATIBLE AVEC LA SNBC
MÈNERAIT À LA QUASI-EXTINCTION
DES DÉPENSES DÉFAVORABLES
LIÉES AUX ACHATS DE BIENS
DES COLLECTIVITÉS**

D'après nos estimations réalisées à partir de la SNBC, les dépenses défavorables liées aux achats d'équipement des collectivités locales devraient tomber à 214 M€ (-78 %) d'ici à 2035 les effets de la baisse des ventes de chaudières thermiques et l'interdiction de la vente de véhicules thermiques en 2035.

Comme nous l'avons vu précédemment, une partie de ces dépenses d'équipement défavorables est déjà couverte par un cadre d'incitations économiques et d'obligations réglementaires qui a déjà enclenché une dynamique de réduction. C'est notamment le cas pour l'acquisition de véhicules particuliers diesel et essence, ainsi que pour les bus et les cars. Sur ces segments, les rythmes de baisse observés entre 2014 et 2024 sont contrastés au regard de la trajectoire SNBC à horizon 2035. Si la réduction des dépenses liées aux achats de bus et de cars fossiles (-79 %) apparaît d'ores et déjà

compatible avec la trajectoire, celle observée pour les véhicules particuliers (-47 %) devra encore s'intensifier pour atteindre les objectifs fixés. Pour d'autres postes, en revanche – comme les véhicules utilitaires légers ou les équipements énergétiques – la dynamique de réduction ne semble pas encore véritablement engagée, ce qui constitue un point de vigilance majeur au regard des objectifs de la SNBC.

L'atteinte de ces objectifs suppose donc à la fois de maintenir le cadre réglementaire et économique sur lequel repose la dynamique actuelle, et de lever les freins qui limitent l'accessibilité aux alternatives sur lesquelles reposent la baisse des dépenses défavorables. Or, ce cadre pourrait à l'avenir s'alléger. Les débats récents autour des zones à faibles émissions (ZFE), ou de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN), par exemple, conjugués à une dynamique plus large de simplification du cadre réglementaire, interrogent la stabilité des signaux adressés aux collectivités en matière de transition. Une telle évolution pourrait influencer les arbitrages d'investissement des collectivités, ainsi que la soutenabilité de la trajectoire de réduction des dépenses défavorables.

**TABLEAU 2. ÉVOLUTION PROSPECTIVE DES DÉPENSES BRUNES D'INVESTISSEMENT CONSIDÉRÉES
EN EUROS 2024, PAR CATÉGORIE**

	Évolution en volume entre 2014 et 2024	Évolution à horizon 2035 (€ 2024)
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DÉFAVORABLES	-25 %	-74 %
<i>dont dépenses d'aménagement du territoire :</i>	- 19 %	- 71 %
Construction neuve de bâtiments tertiaires artificialisants	+10 %	- 80 %
Construction de routes	- 49 %	- 53 %
Subventions aux infrastructures aéroportuaires	0 %	-57 %
<i>dont dépenses d'achat de biens</i>	- 47 %	- 78 %
Chaudières fossiles	- 1 %	- 49 %
Véhicules utilitaires légers thermiques	+32 %	- 100 %
Bus & cars thermiques	- 79 %	- 95 %
Véhicules légers thermiques	- 47 %	- 100 %
Matériel roulant ferroviaire non décarboné	- 100 %	N.A.

Source : I4CE & La Banque Postale, I4CE.

Note de lecture : Les évolutions sont estimées à partir des coûts observés à date et estimés en euros constants 2024, toutes choses égales par ailleurs dans le reste de l'économie. La méthode et les hypothèses prises pour la réalisation de ce chiffrage sont disponibles dans l'annexe téléchargeable sur notre site.



**LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE ET
LE REPORT MODAL, MOTEURS
DE LA BAISSÉ DES DÉPENSES
DÉFAVORABLES EN MATIÈRE
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
D'ICI 2035**

Les dépenses défavorables liées à l'aménagement du territoire devraient fortement baisser à horizon 2035 (-71 %) (cf. **Tableau 2**).

S'agissant de la construction neuve artificialisante, la mise en œuvre de la loi ZAN vise à contenir la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, tandis que la SNBC prévoit une stabilisation – voire une légère diminution – de la surface du parc tertiaire. La combinaison de ces deux cadres conduit, dès 2025, à une forte contraction des dépenses associées à ce type d'opérations. L'évolution à horizon 2035 (-80 %) serait ainsi en rupture nette avec l'augmentation constatée sur la période 2014-2024.

S'agissant de la construction de nouvelles routes, la tendance à la baisse (-50 % entre 2014 et 2024) se poursuivrait jusqu'à 2035 (-53 %). Cette trajectoire s'inscrit dans une logique de maturité du stock d'infrastructures routières et de développement du report modal.

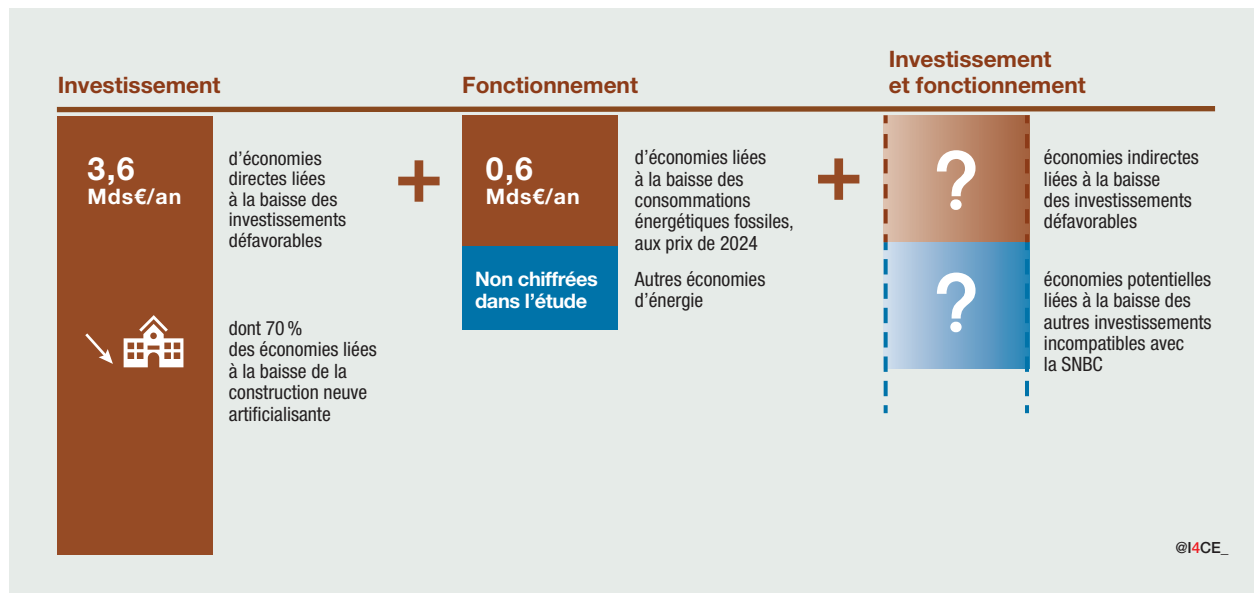


**LA SNBC S'APPUIE SUR LA
POURSUITE DE LA BAISSÉ DES
CONSUMMATIONS ÉNERGÉTIQUES
DES COLLECTIVITÉS**

Les dépenses défavorables liées aux achats énergétiques devraient elles aussi, aux conditions économiques de 2024, baisser. En matière de consommation des bâtiments tertiaires, la SNBC prévoit une baisse de 39 % de la consommation de gaz fossile, de 88 % de la consommation de produits pétroliers (fioul) et de 10 % de la consommation d'électricité sur la période 2021-2030. Ainsi, les collectivités vont devoir poursuivre les efforts déjà engagés pour réduire leurs consommations d'énergie fossile.

La réduction des dépenses défavorables constitue théoriquement un potentiel important d'économies budgétaires

FIGURE 8. ÉCONOMIES POTENTIELLES LIÉES À LA RÉDUCTION DES DÉPENSES NON-COMPATIBLES AVEC LES OBJECTIFS DE NEUTRALITÉ CARBONE



Source : I4CE.

La réduction des dépenses d'investissement défavorables est analysée ici comme un levier potentiel de financement des investissements climat. A ce titre, elle pourrait dégager en moyenne près de 3,6 milliards d'euros par an d'économies « directes » d'ici à 2035 par rapport à 2024 pour les collectivités. À cela viennent s'ajouter des économies indirectes : il s'agit de l'ensemble des dépenses évitées (ingénierie, entretien...) grâce à la non-réalisation d'un investissement défavorable au climat, comme la construction d'une nouvelle route. S'y ajoutent également les économies sur les dépenses énergétiques liées à la réduction de la consommation d'énergies fossiles. Toutefois, ce potentiel financier est largement théorique. Il implique de lever les freins pour accélérer la dynamique de réduction déjà engagée sur les dépenses d'équipement défavorables et d'enclencher la réduction pérenne des dépenses d'aménagement défavorables. Par ailleurs, ce potentiel financier n'est pas à considérer comme un gain budgétaire net, dès lors que des investissements climat peuvent être nécessaires pour permettre la baisse des dépenses défavorables, par exemple dans une logique de substitution.

Les économies directes sur les dépenses d'investissement, un potentiel important reposant sur la diminution de la construction neuve artificialisante

Comparées à 2024, les dépenses d'investissement défavorables diminuent de 74 % en 2035. En moyenne sur la période, cela représente 3,6 milliards d'euros par an de dépenses évitées chaque année. Ces économies proviendraient pour 12 % de la diminution des dépenses liées aux achats de biens, et pour 86 % de la baisse des dépenses d'aménagement du territoire, la réduction de la construction neuve artificialisante représentant à elle seule 70 % des économies totales. Comme vu précédemment, la baisse de ces dépenses s'expliquerait par une réduction du taux d'artificialisation, ainsi que du volume de constructions neuves. Ainsi, nous estimons que les dépenses liées à la construction baisseraient de 63 % dès 2025 dans une trajectoire compatible avec la SNBC.

Ces marges de manœuvre seraient élargies par les économies indirectes générées par la non-réalisation d'investissements défavorables

La réduction des dépenses d'investissement défavorables au climat génère des effets au-delà des seules économies directes, en contribuant à limiter, dans la durée, des dépenses induites.

En particulier, la diminution des dépenses d'aménagement du territoire défavorables – telles que la construction de nouvelles voiries ou de bâtiments neufs générant de l'artificialisation – permet d'éviter la création de charges futures associées à l'exploitation, à l'entretien et au renouvellement d'infrastructures. Ces économies « indirectes » sont réalisées à la fois en fonctionnement (dépenses énergétiques, ingénierie...) mais aussi en investissement (entretien lourd...).

Si ces économies restent difficiles à quantifier précisément, elles sont néanmoins susceptibles d'être significatives, dans la mesure où les dépenses d'entretien et de fonctionnement des aménagements constituent des charges pérennes, pesant chaque année sur les budgets des collectivités et participant à entretenir les dépendances des territoires aux énergies fossiles. À titre d'illustration, l'AMF estime que les frais de fonctionnement induits par un nouvel investissement représentent entre 1 et 4 % de son montant (AMF, Banque des Territoires, 2020).

Ainsi, la mission IGF sur l'investissement des collectivités (IGF, 2023) estimait que les dépenses d'investissement liées aux bâtiments des collectivités servaient à 62 % à la réalisation de travaux d'entretien du patrimoine. À titre d'information, nous estimons que les dépenses d'investissement bâtimentaires des collectivités s'élevaient à 22,9 milliards d'euros en 2024⁸.

De manière similaire, les dépenses de voirie s'élevaient à 13 milliards d'euros en 2023, dont 4,2 milliards d'euros de fonctionnement et 8,8 milliards d'euros d'investissement (DGCL, BIS N°192, 2025). Dans la pratique, une grande part des dépenses d'investissement est également dédiée à l'entretien de la voirie : ainsi nous estimons que seuls 1,4 milliard d'euros de ces dépenses ont servi à l'extension de la voirie routière en 2024.

Des économies sur les dépenses énergétiques défavorables difficilement quantifiables

D'après le scénario provisoire de la SNBC, la consommation d'énergie fossile des collectivités baisse fortement à horizon 2035, en particulier la consommation de diesel et d'essence liée à l'usage des véhicules, ainsi que la consommation de gaz et de fioul dans les bâtiments.

Cette baisse est permise grâce à trois leviers :

- **la sobriété**, qui permet la réduction de la consommation énergétique sans investissement supplémentaire grâce à un changement dans les usages ;
- **l'électrification**, ou plus largement le verdissement des équipements, qui nécessitent des investissements dans les alternatives décarbonées que ce soit pour les véhicules (véhicules électriques, installations de stations de recharges électriques) ou pour les systèmes de chauffage ;
- **l'amélioration de l'efficacité énergétique**, qui peut parfois nécessiter des investissements importants (travaux de rénovation lourds).

Les économies budgétaires liées à la réduction de la consommation des énergies fossiles sont difficiles à quantifier en prospective. Elles dépendent à la fois de l'évolution du prix des énergies fossiles mais aussi de l'évolution du prix de l'électricité – ou de tout autre combustible vert – en comparaison au combustible fossile qu'il vient remplacer.

Aux conditions de prix de 2024 nous estimons que l'évolution des consommations dans les proportions indiquées par la SNBC conduirait à des économies de 335 M€ par an sur la facture énergétique des bâtiments tertiaires sur la période 2025-2030, ainsi que de 256 M€ par an sur la facture énergétique liée aux flottes de véhicules sur la période.

Dans la plupart des situations, la réduction des consommations d'énergies fossiles se traduit par des économies budgétaires pour les collectivités, ce qui en fait un argument central pour justifier les investissements en faveur de la transition énergétique. Toutefois, cette relation se heurte à deux limites importantes.

Premièrement, ces économies dépendent fortement de l'évolution des prix de l'énergie. Lorsque les prix des énergies fossiles augmentent fortement, la facture énergétique peut continuer de croître en valeur, même en cas de baisse des volumes consommés – certes dans une proportion moindre que dans un scénario sans effort de sobriété ou d'efficacité énergétique. Dans ce cas, et toutes choses égales par ailleurs, les économies d'énergie réalisées permettent avant tout d'amortir la hausse des prix, plutôt que de dégager des marges budgétaires immédiatement mobilisables pour d'autres usages. Par ailleurs, le coût de l'électricité étant généralement supérieur à celui du gaz, la réduction de la consommation d'énergies fossiles peut même s'accompagner d'une augmentation des dépenses énergétiques, malgré une amélioration de la performance énergétique globale.

Deuxièmement, ces économies budgétaires reposent largement sur des investissements annexes ou préalables, parfois élevés, dans la rénovation de bâtiments, l'efficacité des équipements et le verdissement des flottes.

⁸ Ces chiffres sont issus d'une lecture comptable basée sur une analyse des montants inscrits dans les comptes 2313, 2314, 213 et 214 pour l'ensemble des budgets primitifs et annexes des collectivités.

La redirection est un levier indispensable mais non suffisant pour financer les besoins d'investissement climat des collectivités

Les économies potentielles issues de la diminution des dépenses défavorables des collectivités — estimées à 3,6 milliards d'euros par an — doivent ainsi être mises en regard des besoins d'investissement des collectivités nécessaires pour atteindre les objectifs de la SNBC. En 2024, I4CE estimait ces besoins, pour les seuls secteurs du bâtiment, des transports et de l'énergie, à environ 11 milliards d'euros d'investissements supplémentaires par an en moyenne d'ici à 2030. Dans ce contexte, si la réduction des dépenses défavorables constitue un levier indispensable, elle ne peut, à elle seule, soutenir une redirection des budgets locaux compatible avec la SNBC.

D'une part, comme nous l'avons montré précédemment, les économies budgétaires susceptibles d'être dégagées par la baisse des dépenses défavorables — qu'elles soient directes, indirectes ou énergétiques — demeurent limitées, incertaines, et largement conditionnées à des investissements annexes et préalables. Elles ne permettent donc pas, en tant que telles, de financer l'ampleur des investissements requis pour atteindre la neutralité carbone.

D'autre part, se limiter à l'analyse et à la réduction des seules dépenses « défavorables » ne suffit pas pour aligner les budgets des collectivités avec les trajectoires physiques de décarbonation de la SNBC. Celles-ci impliquent en effet des inflexions profondes des stratégies d'aménagement du territoire, de mobilité, de construction et d'équipement, qui dépassent largement le seul périmètre des dépenses aujourd'hui qualifiées de défavorables.

Atteindre les objectifs de la SNBC implique de réduire d'autres dépenses que celles classées « défavorables »

Une part importante des enjeux budgétaires et climatiques se situe dans des investissements fréquemment qualifiés de « neutres », voire « favorables », mais qui demeurent incompatibles avec les trajectoires de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

C'est notamment le cas des choix d'aménagement du territoire et de construction de bâtiments tertiaires, qui structurent durablement les besoins en investissements, en dépenses de fonctionnement ainsi que les émissions sur le territoire.

À titre d'exemple, les niveaux observés de construction neuve de bâtiments tertiaires, bien que conformes aux normes environnementales voire encore plus exigeants en matière de performance énergétique, restent incompatibles avec les trajectoires de la SNBC, puisqu'elles impliquent une rationalisation du parc tertiaire, une limitation de l'extension des surfaces et une priorité donnée à la réutilisation du bâti existant.

Or, ces opérations de construction neuve, lorsqu'elles sont performantes et non-artificialisantes, sont aujourd'hui fréquemment classées comme « neutres », voire « favorables », par certaines méthodologies d'évaluation environnementale des budgets, alors même qu'elles ne peuvent pas s'inscrire dans la trajectoire de décarbonation nationale. Par ailleurs, ces investissements induisent souvent des charges d'entretien et de fonctionnement supplémentaires et récurrentes qui pèsent sur les budgets des collectivités et limitent leur capacité à financer des investissements climat.

Le suivi de la SNBC suppose donc une rupture marquée avec les pratiques actuelles en matière de construction neuve et d'aménagement du territoire. Cette évolution est d'autant plus complexe que la construction répond aux besoins d'autres politiques publiques sectorielles — logement, mobilité, énergie, développement économique — et que les collectivités font face à des injonctions parfois contradictoires, entre soutien à l'attractivité, réponse aux besoins de la population, et respect d'objectifs climatiques de plus en plus contraignants. Par ailleurs, de nombreuses collectivités ont indiqué lors des entretiens qu'il était souvent moins coûteux de construire que de réaliser de grosses rénovations.

Dans ce contexte, il est essentiel de réinterroger la notion de « besoin » en matière d'équipement, en s'appuyant, comme le font déjà certaines collectivités interrogées, sur des analyses de taux d'équipement, de surfaces par usager ou de capacités existantes. Les entretiens mettent également en évidence l'intérêt pour les collectivités de se référer à leur bilan d'émissions de gaz à effet de serre (BEGES) et de définir des trajectoires de réduction (cf. Encadré 2), ce qui permet de mettre en lumière le caractère fortement émetteur de nombreux projets d'aménagement.

En définitive, la réduction des dépenses défavorables ne saurait, à elle seule, permettre une redirection des budgets locaux à la hauteur des besoins d'investissement requis par la SNBC. Son potentiel financier demeure limité, incertain et conditionné à des investissements préalables ou annexes, tandis qu'une part importante des enjeux se situe au-delà du seul périmètre des dépenses aujourd'hui qualifiées de « défavorables ».

Pour autant, l'accélération de la dynamique de réduction de ces dépenses demeure une condition nécessaire au respect des trajectoires physiques de décarbonation et à la soutenabilité budgétaire de la transition à l'échelle locale. Les entretiens ont permis d'identifier plusieurs freins expliquant la persistance des dépenses défavorables, mais aussi des pistes de leviers à activer pour accélérer leur réduction et renforcer l'intégration du climat dans les arbitrages budgétaires locaux.

III. ACCÉLÉRER LA REDIRECTION NÉCESSITE EN PRATIQUE DE LEVER DE NOMBREUX FREINS

La redirection des dépenses défavorables est un levier essentiel pour financer les investissements climat nécessaires à l'atteinte des objectifs de la SNBC. Elle demeure cependant un levier « théorique » pour de nombreuses collectivités. Les entretiens ont permis de mettre en lumière des freins de différentes natures qui limitent la capacité des collectivités à rediriger leurs dépenses. Ces freins sont d'abord politiques : le climat demeure un critère parmi d'autres dans les choix politiques qui déterminent les investissements des collectivités. Il

est fréquemment mis en balance avec d'autres priorités d'accès aux services publics ou de développement du territoire. Les freins découlent aussi des pratiques budgétaires et de la nature même des dépenses des collectivités, qui réduisent leurs marges de manœuvre pour modifier significativement leur budget d'une année à l'autre. Enfin, les collectivités font aussi face à des freins économiques et techniques qui restreignent leur capacité à substituer certaines dépenses défavorables par des alternatives décarbonées.

Les dépenses défavorables répondent à d'autres priorités politiques

Les entretiens montrent que certaines dépenses identifiées comme défavorables au climat se maintiennent dans les budgets des collectivités car elles répondent à des priorités politiques autres que celles climatiques et environnementales.

Deux grandes catégories de priorités politiques sont régulièrement revenues dans les entretiens pour justifier les dépenses défavorables : le développement économique du territoire et l'accès aux services publics. Elles découlent directement des compétences des collectivités. L'accès aux services publics est régulièrement cité comme une priorité politique de premier plan. Cette priorité inclut notamment l'accès aux soins, à l'éducation, au numérique, à la culture ou encore au logement. Le développement économique du territoire est compris ici au sens large : il inclut l'ensemble des projets visant à rendre le territoire plus attractif pour les entreprises et pour les personnes résidentes et non résidentes, par exemple à travers le développement ou l'extension de zones d'activités économiques (ZAE) ou encore le développement de l'attractivité touristique, culturelle et récréative du territoire.

Ces deux grandes priorités expliquent et justifient la plupart du temps les dépenses défavorables d'aménagement des collectivités. Concrètement, il peut s'agir par exemple des dépenses liées à la construction neuve d'un collège dans un territoire dont la démographie est dynamique, de l'extension d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) pour développer l'installation d'entreprises sur le territoire, de la construction d'une maison de santé, d'une subvention à l'aéroport local ou encore de la construction d'une infrastructure routière pour « désenclaver » un territoire.

De nombreuses collectivités ont fait part pendant les entretiens de la difficulté de réduire ces dépenses perçues comme « essentielles ». Certaines disent avoir déjà réfléchi à des alternatives plus sobres et moins carbonées pour éviter ces dépenses, comme la rénovation d'un bâtiment existant plutôt que la construction d'un nouveau bâtiment. Néanmoins, ces alternatives n'existent pas toujours, elles sont parfois trop coûteuses ou alors ne répondent pas complètement aux besoins du territoire.

De plus, pour certaines collectivités interrogées, les dépenses défavorables sont difficiles à isoler et à réduire car cela demanderait de remettre en cause les projets découlant de ces priorités politiques. Or, il est rare que l'ensemble des dépenses d'un tel projet soit entièrement défavorable au climat. Au contraire, certaines collectivités indiquent qu'il existe très peu, voire aucun projet 100 % défavorable au climat dans leur budget. De nombreuses dépenses défavorables correspondent plutôt à la part « brune » d'un projet plus large.

Enfin, ces dépenses sont généralement liées à des projets qui bénéficient d'une forte visibilité politique, et donc d'un portage politique important. Elles découlent de projets structurants ou emblématiques pour le mandat inscrits dans les programmes des élus. Ces projets correspondent par exemple à des opérations d'aménagement comme le développement d'un quartier ou encore la création de nouveaux équipements éducatifs, culturels ou sportifs. Ces projets sont importants pour les élus car ils contribuent à la visibilité et à la lisibilité de l'action publique et politique locale. Mais ces projets sont susceptibles d'entraîner des dépenses défavorables, en particulier des dépenses d'aménagement défavorables liées à la construction de bâtiments ou de nouvelles voiries.

À l'inverse, l'abandon ou le renoncement à certains projets n'est pas une option politique évidente à porter par les élus locaux car les stratégies de sobriété ou de non-investissement bénéficient d'une visibilité politique parfois plus faible. D'après les entretiens, certains élus locaux ont des difficultés à réaliser des arbitrages concernant la réalisation de tel ou tel projet et semblent privilégier systématiquement la réalisation d'un projet à sa non-réalisation. Les projets peuvent être modifiés, reportés mais sont très rarement abandonnés.

Par ailleurs, lorsque les dépenses défavorables sont maintenues, les collectivités adoptent des stratégies de « verdissement » des projets ayant pour objectif de réduire l'impact environnemental des projets (cf. Encadré 1). Cela peut passer par exemple par le choix de matériaux, par une recherche de limitation des surfaces imperméabilisées. Néanmoins, plusieurs collectivités soulignent que ces solutions peuvent entraîner un surcoût, ou des délais d'exécution plus longs.

Les dépenses locales se caractérisent par une forte inertie

D'une année sur l'autre, la capacité des collectivités à voter de nouveaux projets ou au contraire en arrêter d'autres est parfois réduite. L'exercice de leurs compétences obligatoires, les engagements contractuels et partenariaux, les décisions passées ou encore certaines pratiques budgétaires limitent leurs marges de manœuvre budgétaire. De nombreuses lignes budgétaires sont perçues comme faiblement arbitrables, voire « incompressibles ». Cette inertie structurelle limite la capacité des collectivités à rediriger rapidement et en profondeur leurs budgets, que ce soit pour accroître fortement les investissements favorables au climat ou pour réduire leurs dépenses défavorables.

Plusieurs raisons sont avancées par les collectivités pour expliquer ce caractère peu flexible des dépenses.

Certaines relèvent de la mise en œuvre de compétences obligatoires, en particulier dans le champ social pour les départements. Les collectivités mentionnent également le poids des opérations déjà engagées, des marchés publics en cours d'exécution ou encore des dépenses contractualisées qui lient la collectivité sur plusieurs années. D'autre part, les dépenses correspondent souvent à des crédits votés les années précédentes, en particulier sous forme d'autorisations de paiement, ce qui limite les possibilités d'ajustement à court terme. Enfin, certaines collectivités témoignent de la difficulté à réduire le montant des enveloppes dédiées à chaque direction d'une année sur l'autre car cette réduction est politiquement délicate. À noter qu'en général, les enveloppes budgétaires allouées par direction sont reconduites d'une année à l'autre.

Les alternatives décarbonées ne sont pas toujours accessibles

La redirection des investissements « bruns » vers des solutions décarbonées se heurte parfois à des contraintes techniques, financières et de marché

Lors des entretiens, des freins techniques ont été mentionnés, lorsqu'aucune alternative verte ne permet d'assurer un niveau de service équivalent à un équipement « défavorable » en termes de capacité, de rapidité ou de fiabilité de l'action publique. En plus des freins techniques, certaines alternatives restent trop coûteuses pour les collectivités par rapport à des solutions plus carbonées. C'est notamment le cas des poids-lourds et des chaudières à gaz (cf. Encadré 1). Le rythme de réduction des dépenses défavorables, en particulier pour les véhicules, dépend également du délai de renouvellement des équipements.

Le déploiement d'alternatives décarbonées suppose par ailleurs un écosystème local performant : bureaux d'études compétents, entreprises disponibles — autant de conditions qui ne sont pas réunies partout. Plusieurs collectivités évoquent des contraintes de marché dans la mise en œuvre de certains investissements décarbonés : filières locales encore insuffisamment organisées, pénurie d'entreprises disponibles, inflation forte sur les coûts des projets, ou encore allongement des délais d'exécution. C'est notamment le cas dans le secteur de la rénovation énergétique des bâtiments. Face à toutes ces contraintes, certaines collectivités ont affirmé qu'il était souvent moins cher et techniquement plus facile de construire un nouveau bâtiment plutôt que d'entreprendre la rénovation de bâtiments existants.

Une dynamique de réduction de l'impact environnemental est à l'œuvre au sein de la majorité des collectivités interrogées. Tout d'abord car les projets prioritaires dans les choix sont nombreux à être en lien plus ou moins direct avec l'environnement. Même s'ils ne sont pas directement liés au climat, ces projets permettent à la collectivité d'agir sur d'autres axes environnementaux (gestion de l'eau,

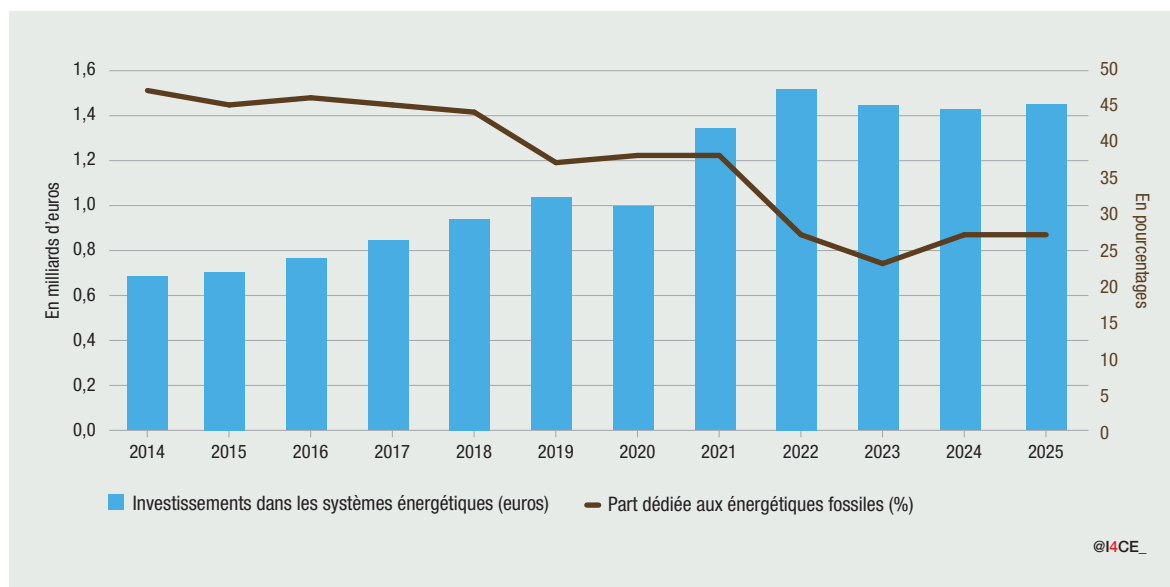
lutte contre les pollutions, préservation de la biodiversité, réduction et gestion des déchets etc.). De plus, de nombreuses collectivités ont déjà et font déjà preuve de sobriété dans leurs projets et leurs dépenses, en particulier les dépenses défavorables. Elles cherchent généralement des solutions alternatives pour éviter d'augmenter leurs dépenses défavorables. Même lorsqu'elles réalisent un projet classé « défavorable » au climat car elles le jugent

« essentiels » pour le territoire, les collectivités vont parfois chercher à en limiter l'impact à travers le choix des matériaux, le dimensionnement du projet, les technologies utilisées etc. Enfin, quand l'alternative décarbonée n'est pas accessible techniquement et financièrement, les collectivités privilégient les technologies fossiles les plus performantes. C'est notamment le cas des systèmes de chauffage.

Encadré 1. Les collectivités cherchent à réduire l'impact environnemental de leurs dépenses, l'exemple des systèmes de chauffage

Les dépenses d'achat de systèmes de chauffage, en hausse continue depuis 2011 (+76 % sur la période) témoignent d'une attention croissante portée à la performance du bâti public. Néanmoins, une part importante de ces dépenses est classées comme défavorables au climat (cf. Figure 9). Il s'agit essentiellement des dépenses liées à l'acquisition de chaudières à gaz et à fioul. Le maintien de ces investissements fossiles dans les budgets des collectivités témoigne de la difficulté technique de procéder à la transformation des usages énergétiques dans certains bâtiments et du coût élevé des alternatives carbonées par rapport au prix du gaz. Le changement de systèmes de chauffage exige des niveaux d'isolation élevés et souvent des travaux lourds de modification de l'ensemble de l'installation thermique qui peuvent être compliqués pour certains bâtiments (notamment ceux sur terre-pleins et ceux dont la façade présente un caractère architectural ne permettant pas la mise en œuvre d'une isolation par l'extérieur). Dans ce contexte, de nombreuses collectivités privilégient l'installation de chaudières fossiles plus performantes, permettant d'améliorer l'efficacité énergétique sans engager une transformation complète du système énergétique du bâtiment.

FIGURE 9. INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LES SYSTÈMES DE CHAUFFAGE ET PART DÉDIÉE AUX SYSTÈMES DE CHAUFFAGE FOSSILES



La réduction de certaines dépenses défavorables nécessite des changements profonds dans les pratiques de développement et d'aménagement des territoires

Certaines collectivités ont estimé qu'il était difficile de réduire les dépenses défavorables pour la construction de nouvelle route car les aménagements de report modal (transports en commun, trains, pistes cyclables) ne sont pas suffisamment développés. Réduire ces dépenses nécessite au préalable des investissements importants et des politiques locales et nationales pour développer et rendre accessibles les alternatives à la voiture.

Au-delà des infrastructures de report modal, la réduction des dépenses défavorables liées à l'aménagement du territoire nécessite de modifier profondément certaines pratiques d'aménagement et de développement économique du territoire pour limiter les besoins en déplacement individuel motorisé et en construction neuve. Ces modifications doivent notamment mieux prendre en compte la réduction de l'usage de la voiture et la préservation des sols, notamment en privilégiant la densification, qui passe par la rénovation urbaine et la construction verticale, à l'extension, qui se traduit par le développement de nouveaux logements ou zones d'activités en périphérie des villes et des communes.

Les économies réalisées ne sont pas systématiquement identifiées et dédiées au climat

La réduction des dépenses défavorables ne se traduit pas mécaniquement par une augmentation équivalente des investissements climat de la collectivité. Les entretiens menés avec les collectivités mettent en évidence plusieurs facteurs explicatifs.

Concernant les économies d'énergies, leur calcul est facilité car les collectivités peuvent facilement définir une situation de référence, à savoir leurs dépenses en année n. Des mécanismes d'*intracting* ont été mis en place pour favoriser le financement des investissements grâce aux économies d'énergie (CEREMA, 2025). A ce titre, l'exemple de la commune d'Albertville est particulièrement intéressant.

En revanche, les économies en fonctionnement et en investissement résultant de la non-réalisation d'un investissement défavorable ne constituent pas une ressource budgétaire clairement identifiable, mais relèvent le plus souvent d'une non-dépense. Les collectivités doivent définir les situations de référence par rapport auxquelles les économies sont calculées. L'exercice peut s'avérer complexe car la situation de référence est souvent théorique. Actuellement, les économies ne sont généralement ni identifiées, ni quantifiées, notamment en raison d'un manque d'ingénierie, de temps ou d'outils de suivi adaptés. De plus, la réduction d'un investissement défavorable n'est pas systématiquement perçue comme une économie budgétaire mobilisable pour financer un autre projet. Elle peut, par exemple, résulter de l'achèvement du projet réalisé grâce aux investissements défavorables, par exemple la construction d'une nouvelle voirie ou d'un bâtiment neuf artificialisant. Dans ce cas, la disparition de la dépense était anticipée dès le lancement du projet et n'est donc pas identifiée comme une économie dans le budget de la collectivité, mais comme la simple extinction d'un engagement financier préexistant.

Par ailleurs, les budgets des collectivités sont régis par le principe d'universalité budgétaire (article L.2311-1 du CGCT), qui impose – sauf exceptions limitées, telles que les budgets annexes ou les recettes affectées –

la non-affectation des recettes aux dépenses. Dans ce cadre, de nombreuses collectivités expliquent que les économies résultant de la réduction ou de l'arrêt de certaines dépenses défavorables ne peuvent pas être isolées dans le budget afin de garantir leur réaffectation à des investissements climatiques. Ces marges de manœuvre sont ainsi mobilisées pour assurer l'équilibre du budget général et répondre à d'autres contraintes ou priorités, souvent exogènes à la collectivité : hausse des coûts de projets en cours liée à l'inflation, mise en conformité réglementaire, contribution au redressement des finances publiques, ou encore baisse imprévue de certaines recettes.

Enfin, plusieurs collectivités estiment que réduire certaines dépenses défavorables en rendant visibles les contreparties positives en termes d'investissement climat relèvent d'une vision trop globaliste du budget du type « vases communicants » alors que l'analyse politique demeure différenciée par politiques (ex. organisation par commissions).

De nombreux freins à la fois internes et externes aux collectivités réduisent leur capacité à rediriger rapidement et fortement leurs investissements. Accélérer la redirection des dépenses défavorables est pourtant nécessaire pour réussir à atteindre les objectifs de réduction de gaz à effet de serre fixés par la SNBC. Le projet ABC n'a pas permis d'identifier de solutions « clés en main » pour accélérer la redirection. Cependant, les retours d'expériences des collectivités interrogées dans le cadre de cette étude a permis de mettre en lumière un faisceau de pratiques intéressantes à creuser pour renforcer la cohérence entre les objectifs climat et les décisions d'investissement des collectivités.

IV. QUELQUES PISTES POUR FAVORISER LA REDIRECTION DES DÉPENSES LOCALES

L'analyse des entretiens a permis de mettre en lumière différentes pratiques et pistes d'action pour favoriser la redirection des dépenses défavorables et dépasser certains freins identifiés dans cette étude. Ces leviers visent à la fois à renforcer l'intégration du climat dans les arbitrages des collectivités et à créer un cadre incitatif et contraignant favorable à la diminution des dépenses défavorables et à l'augmentation des investissements verts.



AMÉLIORER LA PRISE EN COMPTE DU CLIMAT DANS LES PROCESSUS DÉCISIONNELS LOCAUX

De nombreuses collectivités analysent déjà l'impact « climat » de leurs dépenses, que ce soit à travers les annexes vertes ou d'autres démarches volontaires d'évaluation climatique des budgets. Rien qu'en 2023, une centaine de collectivités s'étaient déjà lancés dans une démarche d'évaluation du budget (I4CE, 2023). Cependant, les résultats de ces analyses ne sont pas systématiquement utilisés comme critères déterminants dans les processus décisionnels et budgétaires des collectivités pour plusieurs raisons décrites précédemment. Ces analyses doivent être approfondies et complétées par d'autres outils pour assurer une meilleure prise en compte du climat dans les arbitrages des collectivités.

Renforcer la cohérence entre les objectifs climat et les choix d'investissement des collectivités

Une première piste serait de renforcer la prise en compte des résultats des annexes vertes et plus globalement des démarches d'évaluation climat des budgets dans les processus décisionnels des collectivités.

Ces évaluations « climat » ont d'abord un rôle de diagnostic pour la collectivité. Les collectivités peuvent utiliser ce diagnostic pour nourrir les décisions techniques, budgétaires et politiques, en communiquant ses résultats de manière régulière aux décideurs politiques et techniques, ainsi qu'aux administrés. Comme évoqué précédemment, de nombreuses collectivités estiment cependant que l'analyse est réalisée trop tard pour être intégrée dans les décisions budgétaires. Pour pallier cette limite, certaines collectivités volontaristes ont réalisé une analyse des dépenses en amont des décisions budgétaires, voire dès la conception des projets d'investissement. La région Bretagne a par exemple réalisé une évaluation climat de sa programmation pluriannuelle d'investissement (PPI). Ces approfondissements demandent cependant beaucoup de temps et d'ingénierie en interne. Pour faciliter ces

démarches, certaines collectivités ont préconisé le développement d'outils permettant d'automatiser la cotation environnementale, son suivi et sa restitution synthétique.

Une autre piste serait de renforcer la prise en compte du climat dès la conception des projets d'investissement des collectivités, peu importe qu'ils soient classés défavorables, neutre ou favorables au climat. Les entretiens convergent vers un constat partagé : la réduction de l'impact « GES » d'une dépense ou d'un projet est d'autant plus efficace qu'elle intervient en amont des arbitrages budgétaires, dès la définition du besoin, du dimensionnement des opérations et du choix des solutions techniques. Cette conception vertueuse implique un questionnement systématique des élus et des techniciens sur l'impact « GES » de chaque nouveau projet. Elle nécessite également de compléter l'analyse climat des dépenses avec une analyse « GES » des projets (cf. Encadré 2). Une telle conception permet ainsi d'éviter d'engager la collectivité dans des projets carbonés compliquant fortement l'atteinte des objectifs de réduction de gaz à effet de serre et de systématiser la recherche d'alternatives décarbonées. De plus, cette conception vertueuse dès la phase initiale d'un projet permet d'éviter d'avoir à « verdir » a posteriori des projets déjà figés, au prix de surcoûts ou de compromis limités.

Enfin, les collectivités peuvent désormais s'appuyer sur une nouvelle méthode pour garantir la cohérence entre leurs décisions budgétaires et l'atteinte de leurs objectifs climat : les « PPI alignés climat » (I4CE, 2024). Cette méthode en libre accès a été développée par I4CE en collaboration avec plusieurs collectivités. Elle permet de chiffrer les besoins en investissement climat de sa collectivité et les planifier dans les investissements du mandat.

Encadré 2 : Compléter l'analyse « climat » des dépenses avec une analyse « Cycle de Vie » des projets

Le bilan de gaz à effet de serre (BEGES) met en lumière des postes fortement émetteurs de CO₂ qui n'apparaissent pas dans l'annexe verte, tels que les émissions associées à la construction neuve – y compris lorsqu'elle est performante –, à l'entretien des infrastructures routières ou encore aux achats alimentaires des cantines. Il joue ainsi un rôle essentiel de révélation des principaux déterminants des émissions liées au patrimoine des collectivités, en objectivant des impacts climatiques souvent peu visibles dans les outils budgétaires. Il peut notamment faire apparaître des postes émetteurs que l'annexe verte ne permet pas d'identifier. En complément de ce bilan, les collectivités peuvent également s'appuyer sur la méthode « Empreinte Projet » de l'ADEME pour évaluer de manière systémique si la mise en place d'un projet par rapport à une situation dite « de référence » est bénéfique ou non pour le climat, et plus largement l'environnement. Cette méthode s'appuie sur les concepts de l'Analyse en Cycle de Vie (ACV) et sur le protocole de la méthode QuantiGES. Ces deux démarches, « Empreinte Projet » et BEGES permettent d'aider la collectivité à mieux cibler et hiérarchiser ses actions de réduction à gaz à effet de serre.

Se saisir des processus d'économies budgétaires pour cibler les dépenses défavorables

Soucieuses de l'équilibre de leur budget, de nombreuses collectivités mettent en place des mesures pour contenir, voire réduire, certaines dépenses. Ces mesures peuvent passer par des exercices de « revue de dépenses » ou de « revue de gestion » visant à interroger la pertinence, l'efficacité et la soutenabilité des dépenses de la collectivité. Ces démarches, encore hétérogènes, sont souvent déclenchées à la suite d'aléas externes – évolution du cadre budgétaire national, tensions sur les recettes, inflation ou chocs énergétiques. Les collectivités pourraient profiter de ces démarches, et plus largement de mesures d'efficacité budgétaire, pour réduire en priorité leurs dépenses défavorables au climat.

L'instauration par les collectivités d'objectifs de réduction des dépenses défavorables pourrait être une pratique intéressante à développer, à condition qu'ils soient progressifs, indicatifs, et différenciés par direction voire par service.



RÉFLÉCHIR À LA MISE EN PLACE DE MÉCANISMES D'AFFECTATION DES ÉCONOMIES VERS LES INVESTISSEMENTS CLIMAT

De tels mécanismes pourraient permettre de « budgétiser » les économies réalisées par la réduction des dépenses défavorables pour les rendre visibles, puis d'assurer l'affectation de ces économies vers des investissements climat. Certaines collectivités interrogées suggèrent que ce type de mécanisme pourrait améliorer l'acceptabilité de la réduction de certaines dépenses défavorables, en rendant visibles les contreparties positives en termes d'investissement vert. Ce n'est pas le cas dans l'ensemble des collectivités, en particulier les plus grandes qui témoignent plutôt d'un fonctionnement en silo du budget, avec une analyse politique différenciée par politique (ex. organisation par commissions).

Si peu de collectivités décrivent des mécanismes formalisés de « sanctuarisation », les entretiens font apparaître une intuition largement partagée : sans fléchage explicite, les économies réalisées tendent à être absorbées par d'autres besoins budgétaires (inflation, masse salariale, entretien du patrimoine), ce qui limite leur effet levier sur l'investissement climat. Les pratiques d'*intracting* évoquées précédemment permettent de valoriser les économies de fonctionnement liées aux économies d'énergie mais elles ne s'appliquent pas aux autres économies découlant de la non-réalisation d'un investissement défavorable. Valoriser ces économies peut s'avérer complexe car il faut définir la situation de référence qui est souvent théorique. Quelques exemples ont été partagés par une collectivité :

- le renoncement à un projet de réparation de route : on chiffre le coût des travaux en cas de réalisation. On considère que l'ensemble de la dépense est une dépense évitée si on renonce au projet ;
- le cas où deux choix de programmation sont possibles pour réhabiliter un bâtiment : une option « reconstruction à neuf » plus émettrice et plus coûteuse, et une option de rénovation moins chère et moins émettrice. Le différentiel constituera la dépense évitée ;
- le cas de la réduction de la taille du parc de véhicules : dans ce cas la situation de référence n'est pas théorique, c'est le montant associé au taux de renouvellement pour maintenir la taille initiale du parc. Le différentiel avec le montant lié au renouvellement du parc réduit constitue la dépense évitée.



Les entretiens montrent que les facteurs économiques et réglementaires jouent un rôle de premier plan pour favoriser la redirection des investissements locaux. L'État et l'ensemble des financeurs des collectivités ont plusieurs leviers à leurs mains pour assurer que ces facteurs continuent de jouer un rôle favorable à la redirection.

1. Garantir une réglementation « plancher » permettant la baisse des dépenses défavorables

Les cadres réglementaires (décret tertiaire, loi LOM, RE2020, ZAN, etc.) apparaissent dans les entretiens comme des leviers structurant pour les choix d'investissement des collectivités. En fixant des seuils et des trajectoires progressives concertés entre l'État et les collectivités, la réglementation est un levier important pour assurer la réduction de certaines dépenses défavorables (énergétiques, véhicules thermiques, construction neuve artificialisante, ...). Elle permet d'apporter de la visibilité aux collectivités et de maintenir une continuité dans leur action. Néanmoins, comme le montrent les différences entre les trajectoires de diminution des dépenses défavorables en fonction des types de véhicules, l'efficacité de ces réglementations est conditionnée par l'existence d'alternatives compétitives. Plus largement, l'efficacité d'une réglementation dépend aussi de la capacité des collectivités à s'engager en termes de savoir-faire mais aussi et surtout de financements. Cette efficacité dépend également de sa visibilité et de sa stabilité dans le temps. Certaines collectivités ont pointé l'effet délétère des incertitudes autour de l'évolution des normes sur la cohérence de l'action publique locale et son financement.

2. Développer des mécanismes de financement qui permettent de favoriser la redirection des investissements

Les entretiens montrent que la capacité des collectivités à substituer certaines dépenses défavorables dépend étroitement de l'existence d'alternatives bas-carbone économiquement compétitives. Lorsque ces alternatives demeurent plus coûteuses à l'investissement ou à l'exploitation, leur déploiement est difficile sans soutien public. À l'inverse, lorsque des aides économiques permettent de réduire l'écart de coût – subventions, prêts bonifiés, dispositifs fiscaux – les collectivités indiquent être en mesure d'intégrer plus facilement ces solutions dans leurs programmations d'investissements.

Par ailleurs, lorsque la prise en compte du climat conditionne l'accès à un financement, elle devient un déterminant important des arbitrages des collectivités, en particulier dans un contexte de ressources budgétaires tendues. Dans les entretiens, plusieurs collectivités indiquent qu'un projet climat peut être priorisé, accéléré ou "cranté" simplement parce qu'il bénéficie d'un financement vert auquel d'autres projets ne peuvent pas prétendre. En pratique, l'accès à un financement fléché devient un déterminant de l'arbitrage, surtout dans un contexte de ressources contraintes, où la soutenabilité financière des investissements dépend largement du niveau d'aide mobilisable.

Troisièmement, en conditionnant l'accès aux aides – subventions, DSIL vert, Fonds Vert – et aux prêts verts (BEI, banques...) au respect de certains critères climatiques, les financements ciblés incitent les collectivités à intégrer des paramètres environnementaux dès la conception du projet. Néanmoins, leur efficacité dépend largement de la stabilité et de la prévisibilité du cadre économique qu'ils façonnent. En effet, les collectivités interrogées soulignent qu'elles planifient leurs investissements à l'échelle de cycles longs : souvent trois à six ans pour un projet. L'instabilité des dispositifs, la variabilité des enveloppes ou les changements fréquents des règles d'éligibilité fragilisent la capacité de ces instruments à influencer les arbitrages des collectivités.

BIBLIOGRAPHIE

- Association des maires de France (AMF) & Banque des territoires, Analyse financières des communes et des EPCI, Les leviers de l'investissement, novembre 2020
- Caisse des dépôts, Alexandre Monnin, Renoncer pour rediriger : ce que nous apprennent les territoires, mai 2025
- CEREMA, Albertville, retour d'expérience d'un dispositif d'*intracting* sur fonds propre, décembre 2023
- CEREMA, Financer la rénovation énergétique : des collectivités passent à l'*intracting* – Le Cerema mène un retour d'expériences, mars 2025
- Direction générale des collectivités locales (DGCL), Bulletin d'information statistique n°192, février 2025
- Inspection générale des finances (IGF), L'investissement des collectivités territoriales, avril 2024
- I4CE, Évaluation environnementale des budgets des collectivités territoriales, septembre 2022
- I4CE, Budgétisation verte : retours d'expérience des collectivités, octobre 2023
- I4CE, Décryptage des projets de Contrats de Plan État-Région 2021-2027, juillet 2021
- I4CE, Panorama des financements climat, Édition 2023, novembre 2023
- I4CE, La Banque Postale, Panorama des financements climat des collectivités, septembre 2024
- I4CE, Collectivités : Méthode pour construire son plan d'investissement aligné climat – Synthèse pour décideurs, juin 2025 (a)
- I4CE, Panorama des financements climat, Édition 2025, juillet 2025 (b)
- I4CE, Où en sont les investissements climat des collectivités ?, novembre 2025 (c)
- I4CE, La Banque Postale, Revue des dépenses défavorables des collectivités locales, juillet 2025
- National Energy Climate Plan, France, juin 2024
- Projet de Stratégie nationale bas-carbone n°3, décembre 2025
- SDES, Chiffres clés de l'énergie, Édition 2025, octobre 2025

INSTITUTE FOR CLIMATE ECONOMICS
30 rue de Fleurus - 75006 Paris

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

Suivez-nous sur

