

Politique budgétaire et transition écologique

Enquête dans quatre communautés d'agglomération

— Rapport final

Mars 2026

agencephare

RAPPORT RÉALISÉ PAR L'AGENCE PHARE

AUTRICES :
CAMILLE ALLÉ
CAPUCINE BEAUMEL



Synthèse

Une mobilisation à toutes les échelles, de l'international au local, s'avère indispensable pour **réaliser une transition écologique**, définie comme un processus de transformation des modes de production et d'habiter dans un objectif de développement durable, afin de limiter l'ampleur du dérèglement climatique et de s'adapter à ses conséquences. A ces différentes échelles, la multiplication des cadres normatifs (traités, directives, lois, réglementations, plans, programmes, objectifs) jouent sur la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, et ce malgré une acceptation peu opérationnelle de la transition écologique. C'est le cas *a fortiori* dans les communes et intercommunalités en France : portant deux-tiers de l'investissement public local, elles constituent un rouage central pour atténuer le changement climatique et s'y adapter dans une multitude de secteurs (mobilité, logement, équipements publics, santé, alimentation...). Elles sont aussi en première ligne face aux événements climatiques extrêmes qui touchent les populations et l'environnement. Si la transition écologique s'inscrit dans les agendas locaux depuis plusieurs années, sa traduction dans les politiques publiques locales se fait à des degrés variables.

Dans un contexte de contrainte budgétaire qui s'affirme progressivement depuis les années 2010, cette mise à l'agenda de la transition écologique transforme-t-elle les négociations budgétaires au sein des administrations et entre élu·es, les choix d'allocation des ressources budgétaires ainsi que leurs politiques fiscales et tarifaires, les outils d'aide à la décision ? La priorisation affichée des enjeux de transition écologique donne-t-elle davantage de poids à certain·es acteur·s, à certains sujets ? Certaines décisions de gestion financière en sont-elles transformées, par exemple en investissant davantage pour optimiser les dépenses de

fonctionnement et limiter ainsi les impacts environnementaux ? Formulé autrement, **dans quelle mesure la mise à l'agenda de la transition écologique au sein des intercommunalités se traduit-elle par une évolution de leur dialogue budgétaire et de leur pilotage budgétaire ?**

Méthodologie

L'étude mobilise une méthode d'enquête qualitative qui combine analyse documentaire et entretiens semi-directifs auprès de 42 élu·es et agent·es administratif·ves occupant des fonctions financières et/ou en lien avec la transition écologique. Elle porte sur quatre communautés d'agglomération, sélectionnées pour diversifier les degrés d'engagement dans la transition écologique, de portage politique, de structuration des organigrammes administratifs et de santé financière.

L'étude montre cinq principaux résultats.

Un positionnement de la transition écologique dans les organigrammes politiques et administratifs qui reflète sa place dans les communautés d'agglomération

La transition écologique au sein des quatre communautés d'agglomération est perçue, par les élu·es et agent·es rencontré·es comme un axe général, **un horizon à atteindre pour les politiques publiques**, traversant les différents secteurs d'action publique, les directions administratives et partagée, le plus souvent, entre plusieurs portefeuilles politiques. Avec un niveau de priorisation variable selon les intercommunalités étudiées, la transition se traduit de manière transversale dans des documents d'orientation générale des politiques

intercommunales (le projet de territoire, le contrat d'objectif territorial), ainsi que dans des documents de planification et de programmation généraux et sectoriels : plan climat-air-énergie territorial (PCAET) ; plan local d'urbanisme (PLU), plan local de l'habitat (PLH), plan de mobilités, schéma de programmation des investissements immobiliers, schéma de programmation des achats socialement et écologiquement responsables, etc. **Plus la transition écologique est affichée dans ces documents, plus les président-es et directeur-rices des services s'y réfèrent dans leurs argumentaires et dans leurs décisions, plus les agent-es au sein des services perçoivent une priorisation** des enjeux de transition écologique et sont susceptibles de les prendre en compte dans leur travail quotidien et dans le dialogue budgétaire.

L'organisation de la transversalité au sein des intercommunalités pour répondre à la pluralité des enjeux de la transition écologique combine intersectorialité (format et instruments de travail, par exemple à l'occasion du suivi-évaluation du PCAET, de la mise en place de l'annexe verte réglementaire) et trans-sectorialité (création d'entité administrative dédiée à l'animation de la démarche de transition écologique et, pour certaines, au portage de politiques publiques et de projets spécifiques). **Les choix de positionnement de la direction/service ou mission dédiée à l'animation de la transition écologique dans l'organigramme reflètent symboliquement l'importance attribuée à cette direction/mission par les élu-es et le ou la DGS** ; ils confèrent également une légitimité plus ou moins importante aux agent-es chargé-es de cette démarche. Les choix politiques de définition et de répartition des portefeuilles entre élu-es communautaires (périmètre, intitulés) relèvent

soit d'une logique de fragmentation, soit d'une logique d'incarnation de la transition écologique, à travers une vice-présidence dédiée, qui n'exclut pas la permanence de vice-présidences dédiées aux services environnementaux plus « techniciens ».

Les dialogues budgétaires plus ou moins collégiaux, sous fortes contraintes, laissent peu de place aux enjeux de transition

L'étude montre que le **dialogue budgétaire**, entendu comme processus de discussion et d'arbitrage entre les administrations et l'exécutif en matière d'allocation des ressources¹, suit **différents modèles de prise de décision, plus ou moins collégiale, élitaire ou technocratique**². Dans chacune des quatre intercommunalités, l'implication du président, des vice-président-es, des directeur-rices généraux-ales et des directeur-rices sectoriel-les dans ce processus budgétaire varie, ce qui génère des rapports de force et un portage des enjeux de transition écologique spécifiques à chaque collectivité.

Malgré ces différences, **trois types de contraintes** jouent de manière similaire sur ces dialogues budgétaires. Tout d'abord, la contrainte budgétaire liée à la **rigidité** intrinsèque des budgets, à leur caractère très **normé** (calendrier, nomenclature budgétaire et comptable, rôles...) et à la **rigueur** budgétaire renforcée dans trois des quatre collectivités, laisse peu de place aux élu-es locaux-ales pour débattre du financement des enjeux de transition écologique à l'occasion du dialogue budgétaire. Ensuite, la **double technicisation des questions budgétaires et des enjeux environnementaux** renforce cette marginalisation de la transition dans le dialogue budgétaire. Ce constat reste à nuancer : d'une part, certain-es technicien-nes des

¹ PERES Ursula Dias et ALLE Camille, « Comparing budgetary structures and processes - The cases of Paris and São Paulo », *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 36, 2021, p. e3610701, [https://doi.org/https://doi.org/10.1590/3610701/2021].

² LEROY Marc, « La décision budgétaire des collectivités locales en France : quelle démocratie dans le contexte européen de la crise de 2008 ? », *Politique et Sociétés*, n° 1, vol. 39, 2020, p. 119-156.

administrations s'attachent à construire un récit pour convaincre les acteur·rices politiques de la nécessité de prioriser la transition écologique ; d'autre part, certain·es élu·es n'hésitent pas à appréhender les sous-jacents techniques des questions pour nourrir l'argumentaire politique. Enfin, dans un contexte budgétaire contraint, **la compétition entre les enjeux de politiques publiques est accrue** : les critères réglementaires, économiques, sociaux, politiques peuvent peser davantage que les critères environnementaux dans les décisions politiques. Là encore, le résultat peut être nuancé : les crises climatiques vécues localement (sécheresses, inondations) et les facteurs exogènes (hausse des coûts de l'énergie) redonnent ponctuellement du poids aux critères environnementaux.

Les outils d'aide à la décision budgétaire intégrant les enjeux de transition écologiques sont encore embryonnaires

Les collectivités restent **peu outillées pour évaluer l'impact de leurs choix budgétaires** en faveur ou défaveur de la transition écologique. D'une part, **l'annexe verte réglementaire**, réalisée sur les comptes administratifs de 2025, a pu susciter des attentes, rapidement déçues, en termes d'aide à la programmation. Si deux des communautés étudiées s'en sont saisies comme un outil d'animation de la transition écologique au sein des équipes administratives – et plus marginalement, au niveau des élu·es – cet exercice de « coloration » des dépenses d'investissement *a posteriori* n'aide pas directement à évaluer l'impact des choix budgétaires sur la transition. Une analyse après plusieurs années de déploiement serait nécessaire pour interroger les effets et transformations de long terme induites par cet outil dans la prise en compte des enjeux de transition écologique dans le processus budgétaire. D'autre part, deux autres communautés travaillent à **des outils d'aide à la décision**, qu'il s'agisse d'évaluer des dépenses de l'agglomération sous l'angle de leurs impacts en termes d'émission de gaz à effet de serre ou d'examiner les projets de leur

conception à leur fin de vie, en mobilisant tous les services administratifs concernés ainsi que des élu·es, et ce avant leur financement. Dans les deux cas, ces démarches témoignent d'une impulsion forte donnée par le·a DGS, cherchant à opérationnaliser la prise en compte des enjeux environnementaux dans les politiques publiques, avec une implication plus ou moins forte des élu·es dans cette dynamique, selon le modèle de décision budgétaire adopté.

Les choix de gestion financière peuvent servir des enjeux de transition écologique en réduisant les consommations de ressources et en se traduisant par une exemplarité environnementale

La limitation ou la réduction des consommations de ressources en eau et en énergie, **d'abord motivée par une rationalisation de l'action publique** via la recherche d'une performance financière, génère des co-bénéfices environnementaux. Dans les communautés d'agglomération étudiées, des **investissements plus importants** peuvent ainsi être réalisés (à l'occasion de rénovations d'équipements publics, par exemple) afin de **réduire les dépenses de fonctionnement futures**. L'intelligence artificielle est également utilisée pour optimiser la gestion des installations et réseaux d'eau et d'assainissement, limitant les déperditions d'eau.

Par ailleurs, les quatre communautés d'agglomération sont attachées à « montrer l'exemple ». Pour traduire cette **volonté d'exemplarité environnementale**, elles recourent à la **commande publique durable et aux projets démonstrateurs** de manière différenciée, qu'il s'agisse d'un marqueur politique fort, porté par la direction générale, ou de choix au coup par coup. Les contraintes supplémentaires associées (surcoûts budgétaires, durée, possibilités de vérifier le respect des critères environnementaux) peuvent ralentir l'intégration de critères environnementaux dans la commande publique, sans pour autant être un obstacle rédhibitoire lorsque la collectivité l'investit comme symbole de son action. L'exemplarité des agent·es par la

formation et la sensibilisation aux « bons comportements » est, quant à elle, largement mobilisée dans les quatre agglomérations, non sans être l'objet d'interrogations quant à sa pertinence et son efficacité.

Le « verdissement » des sources de financement contribue partiellement à orienter les politiques locales vers la transition écologique

Le « verdissement » des sources de financement (par l'intégration de critères environnementaux dans leur attribution ou par une attention portée aux impacts des projets sur la transition écologique lors de leur sélection) conduit certaines communautés d'agglomération étudiées à **accélérer les changements** d'allocation des recettes publiques et à adapter leurs projets. **Pour d'autres, ce verdissement n'est pas vecteur d'évolution** des politiques publiques locales en faveur de la transition écologique, mais davantage un **effet d'aubaine** pour financer des démarches déjà en transition.

A l'échelle des relations financières communes/communautés et du lien avec les contribuables et usager·ères locaux, la redistribution des ressources de la communauté d'agglomération vers ses communes membres (via les fonds de concours notamment) et les politiques tarifaires et fiscales (tarification incitative des déchets, de l'eau) sont **peu activées** par les collectivités enquêtées, à l'exception de l'une d'entre elle. D'autres buts sont en effet poursuivis dans l'utilisation de ces instruments (atteinte d'équilibres territoriaux,

par exemple), qui – aux yeux des enquêté·es – semblent encore incompatibles avec des objectifs de transition écologique.

Éléments de conclusion

La mise à l'agenda de la transition écologique au sein des intercommunalités étudiée se traduit par une évolution, bien que progressive et non spectaculaire, de leur dialogue budgétaire pour celles dont les démarches de transition sont les plus avancées. Cela s'explique à la fois par la structuration de l'administration (direction, service, mission dédiée à la transition écologique) et par l'incarnation par un·e vice-président·e dédiée, renforçant le poids des enjeux de transition écologique dans les débats budgétaires. Les effets de cette transformation sur les choix budgétaires restent néanmoins limités quand les contraintes sont importantes. La mise à l'agenda de la transition se traduit plus marginalement sur le pilotage budgétaire des intercommunalités. La principale évolution portant sur l'économie de ressources est d'abord guidée par la performance des services publics, avec des effets bénéfiques pour la transition.

Ces résultats, produits à partir de quatre études de cas, pourraient être mis à l'épreuve, soit par une enquête qualitative étendue à d'autres communautés d'agglomération à l'occasion des prochains mandats locaux débutant en 2026, soit par une enquête par questionnaire auprès des directeur·rices généraux des services et des directions dédiées aux finances et à la transition écologique, permettant une montée en généralité sur certains résultats de cette première enquête.

Sommaire

1. INTRODUCTION	7
2. CADRAGE	8
2.1. La transition écologique dans la politique budgétaire des intercommunalités	9
2.1.1. Enjeux de définition et cadre théorique	9
2.1.2. Question de recherche et hypothèses	13
2.2. Méthodologie	15
2.2.1. Échantillonnage	15
2.2.2. Méthodes	16
2.2.3. Bilan du terrain	16
2.3. Présentation synthétique des terrains	18
3. RESULTATS	20
3.1. La transition écologique dans les agglomérations : quelle traduction dans les politiques publiques et dans les organisations ?	21
3.1.1. La transition écologique : un incontournable aux contours incertains	21
3.1.2. Des organisations administratives et politiques au service de la transition	25
3.2. La transition écologique dans le processus de décision politique : accessoire ou décisive ?	33
3.2.1. Le dialogue budgétaire : un espace peu propice à mettre la transition écologique au cœur des débats	34
3.2.2. Un outillage naissant, mais encore insuffisant pour intégrer systématiquement la transition écologique comme variable dans le pilotage budgétaire	50
3.3. La mise à l'agenda de la transition écologique : incidence à la marge sur les choix de gestion financière	63
3.3.1. Optimiser les consommations de ressources	64
3.3.2. Diversifier les sources de financements : les subventions publiques, les contrats privés, les AAP	68
3.3.3. Affirmer un rôle d'exemplarité environnementale	73
3.3.4. Repenser la redistribution de ressources financières et les politiques tarifaires/fiscales : encore limité	77
4. CONCLUSION	81
5. BIBLIOGRAPHIE	84
6. ANNEXES	89
6.1. Guide d'entretien	90
6.2. Critères d'échantillonnage	93
6.3. Caractéristiques détaillées des communautés d'agglomération étudiées	94

1.

Introduction

Dans un contexte marqué par le renforcement des contraintes budgétaires pesant sur les collectivités locales³, ce projet de recherche propose d'investiguer la problématique suivante : **dans quelle mesure la mise à l'agenda de la transition écologique au sein des intercommunalités se traduit-elle par une évolution de leur dialogue budgétaire et de leur pilotage budgétaire ?** L'objectif est de montrer, d'une part, si l'existence d'une feuille de route dédiée à la transition écologique contribue à modifier les rapports de force budgétaires au sein des administrations et entre les élu·es lors de la discussion et des arbitrages entre les projets et politiques publiques menées ; d'autre part, si la mise à l'agenda politique de la transition écologique conduit à revoir les choix financiers en dépenses (arrêt ou révision du périmètre de certains services, changements de modes de gestion, priorisation d'investissements permettant de réaliser des économies d'énergie et donc des économies en fonctionnement, travail du pacte financier et fiscal en faveur des politiques de transition écologique...) et en recettes (recherche de subventions « vertes », emprunts « verts », fiscalité incitative...). Cette recherche contribue ainsi à mettre en évidence comment s'élaborent les budgets locaux en mobilisant les acteurs politiques et administratifs.

³ BEZES Philippe et LE LIDEC Patrick, « La politique d'ajustement budgétaire en France (2007-2012). Institutions et stratégies d'évitement du blâme », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 3, vol. 81, 2015, p. 523-547, [<https://doi.org/10.3917/risa.813.0523>] ; BRETON Éléonor et LE LIDEC Patrick, « La politique territoriale d'Emmanuel Macron : Recentralisation budgétaire et accommodement territorial », *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, Presses universitaires de Grenoble, 2022, p. 242-255, [<https://doi.org/10.3917/pug.dolez.2022.01.0242>].

2.

Cadrage

Le cadre théorique mobilisé pour cette recherche est présenté afin de préciser ensuite la question de recherche et les hypothèses (2.1.), et ce, avant une présentation synthétique de la méthodologie d'enquête (2.2.).

2.1. La transition écologique dans la politique budgétaire des intercommunalités

Cette recherche sur la transition écologique dans la politique budgétaire des intercommunalités mobilise **trois corpus de littérature** afin de définir le terme de « transition écologique », de préciser l'état de l'art sur la sociologie des budgets publics et de synthétiser les concepts de la sociologie de l'action publique et des administrations qui seront utilisés (2.1.1.). Ce cadre théorique permettra de construire la question et les hypothèses de recherche (2.1.2.).

2.1.1. Enjeux de définition et cadre théorique

L'impératif de transition écologique s'affirme à différentes échelles (internationale, européenne, nationale, infranationale) comme processus de transformation des modes de production et d'habiter dans un objectif de développement durable, afin de limiter l'ampleur du dérèglement climatique et de s'adapter à ses conséquences⁴. En dépit du consensus autour de la nécessité de la « transition écologique », cette notion reste difficile à circonscrire dans son contenu. Le terme s'est imposé progressivement dans le vocabulaire des institutions publiques en France, supplantant la « transition énergétique » et, avant elle, le « développement durable ». Que nous apprend ce glissement des termes ? Comme le montre Fanny Rodier, c'est d'abord la notion de développement durable, traduction française de *sustainable development*, qui s'impose, ce vocabulaire devant prégnant au niveau international (rapport Brundtland, 1987 ; adoption dans les institutions internationales ONU, UE...) dans les années 2000. L'environnement en est l'un des piliers, au côté du social et de l'économie, ce qui se reflète le Grenelle de l'environnement, lancé en 2007 en France, et décliné dans des lois dédiées⁵. Puis, progressivement, dans les années 2010, la notion de « transition énergétique » s'institutionnalise, l'énergie s'imposant dans le nom du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie en 2012. La notion de transition énergétique est prise d'un ministère technophile, marquant davantage un mouvement vers un modèle prenant en compte les enjeux environnementaux, sans se départir d'une ambition de croissance économique « verte ». L'emploi de la notion de « transition écologique » inclurait d'autres dimensions que le seul aspect énergétique. La transition écologique est intégrée dans le nom du ministère de la Transition écologique et solidaire en 2017 et a été conservée depuis (associée à d'autres aspects : cohésion, solidarité, climat, risques, relations internationales...). Pour Fanny Rodier, « *la mobilisation du vocabulaire de la transition écologique vise à répondre à certaines critiques du développement durable, notamment en ce qui concerne son opérationnalité, entendue comme une mise en action concrète. (...) La notion de transition induirait aussi l'idée d'un mouvement, le fait d'aller vers une finalité (non définie et plus ou moins transformative, variant selon les acteurs qui l'utilisent)* »⁶. À noter, l'emploi de ce terme est propre aux pays européens latins, les institutions européennes, par exemple, emploient des termes

⁴ Voir la définition de transition écologique proposée par Géoconfluences : <https://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/transition-ecologique> ; voir également : BOISSONADE Léa, « La transition, analyse d'un concept ».

⁵ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite Loi Grenelle 1 ; puis loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2.

⁶ RODIER Fanny, *Fabriquer la transition écologique et solidaire entre État et projets de territoire : étude de trois Contrats de Transition écologique (CTE) en territoire de montagne*, thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes [2020-....], 2023, p. 63.

renvoyant à des politiques publiques sectorielles (*energy, transport, environment...*). Le terme de transition écologique devient ainsi très consensuel sans pour autant que son contenu concret soit défini explicitement.

Malgré une définition large et peu opérationnelle de la transition écologique, celle-ci est inscrite à l'agenda politique à plusieurs échelles à travers des traités internationaux, des directives, des plans pluriannuels nationaux, des lois, des réglementations, des plans et programmes locaux depuis plusieurs années. Les collectivités locales en France ne font pas exception⁷. Cela s'explique en particulier par leur rôle historiquement moteur de l'investissement public⁸. Ainsi, pour atteindre les objectifs fixés par la stratégie nationale bas carbone, les collectivités devraient consacrer 21 milliards d'euros par an aux enjeux de transition écologique, dont une grande partie dédiée à la rénovation énergétique des bâtiments publics et à la rénovation des réseaux d'eau et d'assainissement⁹. C'est particulièrement le cas des intercommunalités et des communes, concentrant plus de deux-tiers des 54 milliards d'euros d'investissement public local annuel¹⁰. **Cette priorisation locale progressive de la transition écologique passe par différents vecteurs. Le vecteur juridique** se traduit par des obligations réglementaires, qui découlent de textes législatifs nationaux et directives européennes, pour intégrer des « normes environnementales » : efficacité énergétique des bâtiments publics, prise en compte de la biodiversité dans les opérations d'aménagement et de construction, protection des ressources d'eau, protection des milieux naturels, « mises aux normes » des équipements d'assainissement pour éviter ou limiter leurs impacts sur les milieux, etc. **Le vecteur financier** se manifeste par le verdissement d'une partie des subventions de l'État central et de ses agences, ainsi que des attentes de la part des établissements bancaires¹¹. Cela passe aussi par une contrainte budgétaire accrue qui incite à des économies en fonctionnement et, à ce titre, à réduire les consommations de ressources (énergie, eau notamment). **Le vecteur plus politique** relève d'une sensibilité et d'une attention accrues des populations et des élu·es aux conséquences du changement climatique sur leur cadre de vie, à la faveur de la multiplication d'évènements climatiques extrêmes (sécheresses, inondations)¹².

Nous avançons une hypothèse liminaire, à savoir que **ces vecteurs juridiques, financiers et politiques génèrent des effets sur les politiques budgétaires des collectivités locales**. Par politiques budgétaires, nous entendons le processus politique et administratif de prélèvement (fiscal, tarifaire) et d'allocation des ressources (entre plusieurs postes de dépenses publiques), au sein d'une organisation publique. Si des travaux se consacrent aux leviers locaux de financement de la transition écologique¹³, les transformations des politiques budgétaires résultant de la mise à l'agenda politique de la transition écologique n'ont pas été investiguées.

⁷ HALPERN Charlotte, « L'agenda environnemental des municipalités », *L'Économie politique*, n° 1, vol. 85, 2020, p. 87-98, [https://doi.org/10.3917/leco.085.0087].

⁸ La transition écologique est définie ici comme « l'ensemble des changements imprimés au modèle économique et social dans le but de répondre aux exigences du développement durable et de réduire l'empreinte écologique de la société » (Larousse), sans entrer dans les débats que cette notion peut susciter (voir par exemple : VAN LANG Agathe (dir.), *Penser et mettre en œuvre les transitions écologiques*, Mare & Martin, Paris, coll. « Droit, sciences et environnement », 2018.). La notion de transition écologique sera discutée dans cette recherche au regard des actions, projets et politiques publiques que les acteurs locaux associent à ce terme.

⁹ INSPECTION GENERALE DES FINANCES, *L'investissement des collectivités territoriales*, 2023, p. 20-21 383.

¹⁰ INSPECTION GENERALE DES FINANCES, *L'investissement des collectivités territoriales*, op. cit., 2023, p. 383 ; OFGL, *L'ampleur des investissements locaux actuels*, coll. « Cap sur... », 2024.

¹¹ PORTAL Éric et HASTINGS Antoinette, « Le verdissement du recours à l'emprunt par les collectivités territoriales », *Revue française de finances publiques*, n° 2, vol. 162, 2023, p. 153-165, [https://doi.org/10.3917/rffp.162.0153].

¹² « Saisir les enjeux environnementaux par les territoires », consulté le 12 février 2026.

¹³ INET, *Comment financer la transition écologique dans les collectivités locales ?*, CNFPT et AFL, 2021, p. 37 ; PORTAL Éric et HASTINGS Antoinette, « Le verdissement du recours à l'emprunt par les collectivités territoriales », *Revue française de finances publiques*, n° 2, vol. 162, 2023, p. 153-165.

Pour explorer l'hypothèse liminaire, ce projet de recherche se concentre sur **l'échelle intercommunale** dans la mesure les intercommunalités sont les pilotes de la transition écologique localement (notamment par le biais de leur plan climat-air-énergie territorial). **L'étude des politiques budgétaires des intercommunalités** peut contribuer à **comprendre si, comment, par qui, dans quelles instances de discussion les enjeux de financement de la transition écologique dans les intercommunalités sont débattus**. Certes, les politiques budgétaires restent très marquées par l'inertie budgétaire forte, puisque la majorité des dépenses des administrations publiques sont rigides et reconduites d'une année sur l'autre. Elles n'en sont pas moins objet de luttes politiques et révélatrices de choix politique⁸. Formulé autrement, en tant que processus politique et administratif de prélèvement et d'allocation des ressources, la politique budgétaire d'une intercommunalité intègre l'ensemble de ses politiques publiques et reflète ses priorisations politiques.

Les travaux s'inscrivant dans la théorie de l'incrémentalisme budgétaire (Aaron Wildavsky, 1964 pour le texte fondateur¹⁴) ont montré que les budgets publics évoluent peu annuellement, suivant des ajustements incrémentaux (variations annuelles de lignes budgétaires de faibles amplitudes). Cela s'explique par deux raisons principales : d'une part, l'organisation institutionnelle de la décision budgétaire caractérisée par un formalisme relativement rigide (calendrier budgétaire, nomenclature budgétaire et comptable, etc.), et, d'autre part, par l'information limitée détenue par les acteurs publics, dotés d'une rationalité limitée.¹⁵. Conséquence de cette rigidité budgétaire, la part discrétionnaire dans les budgets publics sur laquelle la décision politique peut jouer reste faible. Une autre théorie, dite **des équilibres ponctués appliquée au processus budgétaire¹⁶**, complète l'approche incrémentale en s'intéressant aux quelques ajustements budgétaires annuels plus spectaculaires. Cette théorie part de l'idée que les élu·es sont confrontées à de multiples demandes des administré·es, les amenant à arbitrer entre différents problèmes. Les élu·es hiérarchisent les problèmes et leurs implications budgétaires en leur portant une attention variable. L'attention politique dépendra tant des modalités de décision politique, que de l'information collectée et traitée dans ce processus décisionnel. Ce cadre d'analyse permet d'expliquer à la fois l'incrémentalisme budgétaire (routines décisionnelles et faible niveau d'information sur des problèmes publics) et les changements d'envergure (variations de l'attention vis-à-vis de problèmes qui émergent à l'agenda public provoquant des modifications importantes des décisions publiques, ce qui peut se traduire par des variations brutales à la hausse ou à la baisse des budgets publics).

En outre, le **renforcement de la contrainte budgétaire⁹**, plus ou moins prégnante selon les contextes locaux, peut accroître la concurrence entre plusieurs priorités politiques à financer. De nombreux travaux en science politique et sociologie ont montré comment les processus de financiarisation, de globalisation et d'eupéanisation convergent pour « *se matérialiser dans des politiques d'austérité destinées à réduire les déficits et incarnées par des programmes de coupes budgétaires et des plans de réduction d'effectifs dans les fonctions publiques* »¹⁷. Les contenus et l'étendue de ces politiques d'austérité ainsi que leurs impacts sur les administrations, à tout niveau, varient selon les États. Elles ont des effets différents selon

¹⁴ WILDAVSKY Aaron B., *The politics of the budgetary process*, Little, Brown, 1964.

¹⁵ Simon H. (1947), *Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organization*. MacMillan, New York. Herbert Simon défend l'idée que, dans un processus de décision, le décideur ne cherche pas la solution optimale, mais s'arrête à la première solution qu'il juge satisfaisante, dans un contexte d'information incomplète sur l'ensemble des variables à prendre en compte pour maximiser son choix. C'est l'idée de « rationalité procédurale » dite aussi "limitée" que Simon oppose à la rationalité standard qualifiée de « substantielle ».

¹⁶ BAUMGARTNER Frank R. et JONES Bryan D., *Agendas and Instability in American Politics*, University of Chicago Press, Chicago, 19.

¹⁷ BEZES Philippe, « Contraintes budgétaires », *Dictionnaire d'économie politique*, Presses de Sciences Po, 2018, p. 111-117, [<https://doi.org/10.3917/scpo.smith.2018.01.0111>].

la situation budgétaire des collectivités et sont diversement intégrées dans les cadres de pensées des élu·es locaux·ales comme des agent·es¹⁸.

Dans le prolongement des théories de l'incrémentalisme budgétaire et des équilibres ponctués, étudier la politique budgétaire suppose de décrypter les processus d'allocation de ressources budgétaires entre différentes directions/services, entre différents vice-président·es disposant d'informations limitées, d'analyser les conflits entre acteur·rices pour capter ces ressources dont la part discrétionnaire est limitée, d'analyser les instruments mobilisés pour documenter et accompagner les arbitrages politiques.

Enfin, cette étude mobilise les travaux de sociologie de l'action publique et des administrations, dont le travail et le rôle sont essentiels pour comprendre les politiques publiques en général et la politique budgétaire en particulier. Depuis les années 1960, des politiques de « réforme administrative », de « réforme du gouvernement » ou de « réforme de l'État » ont été développées dans de nombreux États, y compris à l'échelle des collectivités¹⁹, renforcées à partir des années 1980 par une logique de *New Public Management*²⁰. Dans ce contexte, le gouvernement par la performance (GPP) constitue l'une des figures centrales de transformation des administrations. Le GPP peut se définir comme un processus de **rationalisation de l'action publique** (ordonnancement du monde par la production de normes, de réglementation, d'instruments de mesure, de suivi, d'évaluation, la formation des agent·es aux différents « enjeux » de l'action publique et à ses cadres de pensées...) pour une meilleure adéquation entre les moyens et les fins (recherche d'efficacité et d'efficience, qui relève d'une rationalité instrumentale, dite également rationalité en finalité²¹)²². Nous nous appuierons plus précisément sur les travaux de Philippe Bezès (voir encadré ci-après).

Encadré « Focus » A – Le gouvernement par la performance

Menant une sociologie des administrations en s'appuyant sur les travaux de Max Weber, Philippe Bezès appréhende le gouvernement par la performance comme un processus encastré dans une dimension économique, mais également politique. Il distingue quatre dimensions du gouvernement par la performance, chacune offrant des clés d'analyse mobilisées pour cette étude :

- Un poids inédit attribué aux instruments quantifiés (objectifs, cibles, indicateurs) dans les activités administratives, dominées par la croyance en des représentations « objectives » des politiques publiques grâce à cette mise en nombre du monde²³ : cela peut se traduire par la

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ BEZES Philippe, « Le nouveau phénomène bureaucratique. Le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique », *Revue française de science politique*, n° 1, vol. 70, 2020, p. 21-47, [https://doi.org/10.3917/rfsp.701.0021].

²⁰ « L'idée principale du NPM est que le secteur public, organisé selon les principes de la bureaucratie webérienne, est inefficace, et qu'il est souhaitable de transposer dans le secteur public les méthodes de gestion du secteur privé. À la rigidité d'une administration bureaucratique centralisée, focalisée sur son propre développement, le NPM oppose un secteur public reposant sur les trois E « Économie, Efficacité, Efficience », capables de répondre à moindre coût aux attentes des citoyens, désormais devenus des clients ». HAEPEREN Béatrice Van, « Que sont les principes du New Public Management devenus ? Le cas de l'administration régionale wallonne », *Reflets et perspectives de la vie économique*, n° 2, 2012, p. 83-99, [https://doi.org/10.3917/rpve.512.0083].

²¹ BEZES Philippe, BILLOWS Sebastian, DURAN Patrice et LALLEMENT Michel, « Introduction. Pour une sociologie de la rationalisation. De Max Weber aux programmes de recherche contemporains », *L'Année sociologique*, n° 1, vol. 71, 2021, p. 11-38, [https://doi.org/10.3917/anso.211.0011].

²² BEZES Philippe, « Le nouveau phénomène bureaucratique », *op. cit.*, 2020, p. 21-47.

²³ Les nombreux travaux de sociologie sur le gouvernement par les nombres rendent compte de cette illusion d'objectivité produite par les résultats quantifiés. Voir par exemple Alain Desrosières, *Gouverner par les nombres : L'argument statistique II*, Paris, Presses des Mines, 2008, 336 p.

recherche d'outils d'aides à la décision pour quantifier les impacts environnementaux des choix budgétaires envisagés par les collectivités ;

- Une « *bureaucratization au carré* » cherchant « *toujours plus d'adéquation des moyens administratifs aux fins poursuivies* »²⁴ pour plus d'efficacité et d'efficience. À noter, la quête de performance peut être renforcée dans certaines collectivités par une contrainte budgétaire accrue (intégration de la contrainte budgétaire dans les cadres de pensées ou, a minima, dans les discours des agent·es et des élu·es locaux·ales). Cela peut se traduire par des économies de fonctionnement réalisées par une efficacité accrue des bâtiments, des réseaux (économie d'énergie, d'eau, etc.) ;
- Un renouveau des modalités de contrôle caractérisé par la circulation des données produites par les dispositifs de mesure de la performance, dans les sphères techniques (services administratifs, direction générale des services), mais également politiques (élu·es).
- Une forme d'incitation et de gouvernement des conduites véhiculés par les dispositifs de performance. Concrètement, les économies de ressources (énergie, eau) ou de bonne gestion des ressources (tris des déchets, protection des milieux...) peuvent être encouragées par des actions de « sensibilisation » des agent·es d'une collectivité, des habitant·es.

En synthèse, cette étude mobilise trois principaux corpus théoriques, le premier relatif à la définition de la transition écologique, le deuxième aux théories de l'incrémentalisme budgétaire et des équilibres ponctuels, le troisième à la sociologie de l'action publique et des administrations. Le premier corpus relatif à la définition de la transition écologique invite à s'interroger sur les traductions plus opérationnelles de ces enjeux de transition dans les feuilles de routes locales (plans climat, projets de territoire, etc.). Les deux autres corpus conduisent à mettre en évidence la rigidité du cadre budgétaire et le poids des normes de performance sur la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. Dans ce contexte, se pose la question suivante : quelles sont les marges de proposition pour les administrations et de décision pour les élu·es pour intégrer des enjeux de transition écologique ?

2.1.2. Question de recherche et hypothèses

La politique budgétaire des collectivités a été définie précédemment comme le processus politique et administratif de prélèvement (fiscal, tarifaire) et d'allocation des ressources (entre plusieurs postes de dépenses publiques), au sein d'une organisation publique. De manière plus opérationnelle, la politique budgétaire d'une collectivité peut être analysée comme une combinaison du dialogue budgétaire et du pilotage budgétaire. Le dialogue budgétaire est ici entendu comme processus de discussion et d'arbitrage entre les administrations et l'exécutif en matière de financements²⁵. Quant au pilotage budgétaire, il regroupe les choix de gestion financière en dépenses et en recettes (optimisation de dépenses de fonctionnement/d'investissement pour limiter les impacts environnementaux de la collectivité, par exemple). Ces politiques budgétaires locales s'inscrivent depuis les années 2010 en France dans un

²⁴ BEZES Philippe, « Le nouveau phénomène bureaucratique », *op. cit.*, 2020, p. 21-47.

²⁵ PERES Ursula Dias et ALLÉ Camille, « Comparing budgetary structures and processes - The cases of Paris and São Paulo », *op. cit.*, 2021, p. e3610701.

contexte de contrainte budgétaire qui s'affirme progressivement (également qualifiée de politique d'austérité ou de rigueur), bien que de manières différenciées selon les collectivités. Aussi, comment se traduit de manière la notion floue de transition écologique dans les feuilles de route des collectivités ? Dans ce contexte très contraint, quelles sont les marges de proposition pour les administrations et de décision pour les élus pour intégrer des enjeux de transition écologique ?

Au regard de ce cadrage théorique et de ces définitions, la problématique suivante guide cette étude :

Dans quelle mesure la mise à l'agenda de la transition écologique au sein des intercommunalités se traduit-elle par une évolution de leur dialogue budgétaire et de leur pilotage budgétaire ?

Les axes de recherche reposent sur quatre principales hypothèses :

- **Hypothèse 1** : L'existence d'une **feuille de route** explicitant la politique en faveur de la transition écologique, matérialisée dans un ou des documents adoptés par le conseil communautaire (plan climat-air-énergie territorial, programme alimentaire territorial, plan de mobilités...), auquel les acteurs administratifs et politiques peuvent se référer lors des échanges budgétaires, participe de la visibilité et de la priorisation des enjeux de transition écologique ; elle va de pair avec l'allocation de ressources budgétaires dédiées.
- **Hypothèse 2** : **au niveau administratif**, certains services et directions (mobilité, climat, énergie, économie circulaire...) ont davantage de poids que d'autres dans le dialogue budgétaire pour faire valoir une sensibilité à la transition écologique et remporter des arbitrages budgétaires favorables à la transition écologique.
- **Hypothèse 3** : **au niveau politique**, dans une logique de gouvernement par la performance, une gouvernance politique et une instrumentation adaptée (outils de suivi de l'impact environnemental des actions, outils d'aide à la décision budgétaire) sont mis en place pour prioriser les projets s'inscrivant dans la feuille de route transition écologique de la collectivité
- **Hypothèse 4** : **au niveau du pilotage budgétaire** de la collectivité, la priorisation des politiques publiques et des projets servant les objectifs de transition écologique de la collectivité a des incidences **tant sur le pilotage des dépenses que sur celui des recettes**.
 - **Sur le pilotage des dépenses**, cette politique peut conduire à la réduction/optimisation de certaines dépenses de fonctionnement/investissement pour limiter des dépenses dites « brunes », ayant un impact négatif sur l'environnement (baisse des consommations d'énergie, de carburant, d'eau), ou encore pour dégager des marges en investissement en mobilisant des leviers d'économie divers (réduction du coût de l'activité par réduction du niveau de service, par changement de mode de gestion...) ;
 - **Sur le pilotage des recettes**, cette politique peut conduire à rechercher des subventions et dotations « vertes » auprès d'autres collectivités et de l'État, à orienter les projets de façon à capter ces dotations progressivement verdies, à modifier la tarification de certains services publics (tarifications incitatives sur les déchets, par exemple), à gérer différemment la dette (recours à des emprunts « verts »). Les exigences de sobriété inscrites dans une feuille de route transition écologique peuvent également entrer en tension avec les équilibres économiques des services publics environnementaux (déchets, eau, chaleur urbaine...) en raison de la baisse des volumes produits ou consommés, ayant un impact sur les recettes de la collectivité.

Pour chacune des hypothèses, des résultats variables sont attendus en fonction du niveau de structuration financière de la collectivité (existence d'un service financier avec des ressources humaines plus ou moins conséquentes) et du portage politique de la transition écologique au sein de la collectivité (portage au niveau de l'exécutif ou au niveau d'un ou de plusieurs adjoints). Pour cela, l'étude repose sur une enquête auprès d'intercommunalités à fiscalité propre ayant des niveaux distincts de structuration financière et de portage politique des questions de transition écologique.

2.2.Méthodologie

La méthodologie proposée pour répondre à cette problématique et vérifier ces hypothèses relève d'une démarche d'enquête qualitative auprès de quatre communautés d'agglomérations sélectionnées dans une logique de diversification (2.2.1.), combinant analyse documentaire et conduite d'entretiens semi-directifs (2.2.2.). Un bilan du terrain réalisé est présenté succinctement (2.2.3.).

2.2.1.Échantillonnage

Ce travail se concentre sur l'échelle des communautés d'agglomération, pour trois raisons principales. Les communautés d'agglomération exercent un nombre élevé de compétences obligatoires, susceptibles de répondre aux enjeux de transition écologique mais aussi de les concurrencer. Contrairement à certaines communautés de communes ou à certaines communes, elles disposent d'un volume budgétaire et de ressources humaines conséquentes pour inscrire à l'agenda budgétaire et mettre en œuvre des politiques publiques favorables à l'environnement. Leur politique budgétaire reste saisissable par une méthodologie qualitative, à travers une dizaine d'entretiens conduits par agglomération, à la différence de communautés urbaines, de métropoles, voire de région, impliquant davantage de parties prenantes politiques et administratives.

Afin d'intégrer les contraintes temporelles de l'enquête, celle-ci a porté sur quatre communautés d'agglomération. L'échantillon a été composé selon une logique de diversification à partir de quatre critères :

- Le portage politique affiché des questions de transition écologique (existence d'une feuille de route dédiée, engagement et niveau d'avancement dans le programme Territoire Engagé Transition Écologique - TETE, ex-Cit'ergie²⁶) ;
- La structuration institutionnelle et financière de l'intercommunalité : le niveau de partage des ressources fiscales entre communes et intercommunalité et, par conséquent, des compétences et des ressources humaines au niveau intercommunal peut jouer sur la priorisation politique des enjeux ;

²⁶ Le programme Territoire Engagé Transition Écologique (ADEME) compte quelques 650 collectivités engagées et près de 500 déjà labellisées début 2026. Ce programme permet de structurer les politiques locales de transition écologique et le projet de territoire des communes et intercommunalités : indicateur de reconnaissance d'une forme d'engagement politique et d'actions mises en œuvre (échelle allant de territoires débutant une démarche à 5 étoiles)

- Le volume de ressources budgétaires disponibles pour financer les enjeux de transition écologique ;
- Les contextes géographiques différenciés pour prendre en compte des expositions diverses aux effets du changement climatique (sécheresse, inondation, retrait du trait de côte...) et de la pollution (agricole notamment).

Pour chacun de ces critères, un indicateur a été retenu comme « proxy » afin d'identifier des communautés d'agglomération avec des caractéristiques diversifiées (voir le tableau en annexe). À la demande de certain·es enquêté·es, les quatre territoires ont été anonymisés.

2.2.2.Méthodes

Une **analyse documentaire** a été réalisée pour disposer de premières informations de cadrage des quatre contextes territoriaux, utiles pour la conduite des entretiens. Lorsque ces documents étaient disponibles (voir annexe méthodologique), l'analyse a porté sur les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) des collectivités, sur les rapports d'orientations budgétaires (ROB) accompagnant les budgets primitifs et sur les programmes pluriannuels d'investissement (2020-2025), sur les rapports d'activité et de développement durable, sur les pactes financiers et fiscaux, et sur les organigrammes administratifs et la distribution des portefeuilles politiques.

Afin de comprendre les politiques budgétaires des agglomérations, les **entretiens semi-directifs** ont été conduits. Ils ciblaient initialement les personnes occupant les fonctions politiques et administratives suivantes dans chaque agglomération : le ou la présidente d'agglomération, le·a vice-président·e en charge des finances, le·a ou les vice-président·es en charge de la transition écologique et/ou environnementale (déchets, eau, etc.), le ou la directeur·rice général·e des services, les responsables de la direction des finances, les responsables des directions/services dédiés à la transition écologique et aux enjeux environnementaux.

2.2.3.Bilan du terrain

Les entretiens ont été conduits à partir de guides d'entretien adaptés en fonction des contextes d'échange (voir annexe méthodologique), essentiellement en présentiel, entre juillet 2025 et septembre 2025, à l'occasion de déplacements dans les locaux des communautés d'agglomération. Lorsque les enquêté·es n'ont pas pu être entendu·es à cette occasion, un entretien en visioconférence a été réalisé. L'anonymat des personnes (notamment des agent·es administratif·ves), permettant une liberté de parole, a été établi.

Le tableau ci-après synthétise les statuts (administratif ou politique) des personnes rencontrées pour chaque agglomération. À noter, sur les quatre présidents d'agglomération sollicités, un seul a pu se rendre disponible pour cet échange, témoignant par son discours d'un portage politique fort et incarné de la transition écologique dans son agglomération. Dans deux des quatre collectivités, la fonction de vice-président aux finances était exercée par le président lui-même, cette fusion des fonctions pouvant traduire une concentration des arbitrages au sommet de l'exécutif.

Figure 1 – Tableau de répartition des entretiens

Agglomérations	Nombre de personnes rencontrées
DeltAgglo	10
Élu-es	2
Services	8
AlphAgglo	9
Élu-es	2
Services	7
KappAgglo	12
Élu-es	3
Services	9
SigmAgglo	11
Élu-es	3
Services	8
Total	42

À noter, cette démarche d'enquête qualitative s'inscrit dans le cadre de l'appel à projets de recherche du Réseau Finances Locales. Sa construction a intégré les contraintes inhérentes à tout projet de recherche, à savoir un budget défini et un calendrier délimité dans le temps. Par conséquent, le choix a été acté de se concentrer sur quatre terrains, étudiés de manière approfondie, en multipliant les interlocuteur·rices et, ainsi, les points de vue et les représentations. Bien que cette recherche ne soit pas représentative de l'ensemble des communautés d'agglomération au sens statistique du terme, elle apporte des enseignements précis pour répondre à la problématique retenue en intégrant la singularité des contextes de chaque communauté étudiée. Autant que possible²⁷, les résultats obtenus dans chacune de ces collectivités sont comparés entre eux.

²⁷ Les organigrammes des communautés d'agglomération étant variable et la sélection des enquêté·es ayant été définie en lien étroit avec le ou la DGS de chaque communauté, nous nous sommes entretenus avec des personnes n'ayant pas systématiquement les mêmes fonctions. À titre d'exemple, la directrice petite enfance a été rencontrée à KappAgglo, ou encore la directrice urbanisme à AlphAgglo, ce qui n'a pas été le cas dans les autres.

2.3.Présentation synthétique des terrains

Le tableau ci-dessous présente succinctement les quatre terrains d'enquête.

Figure 2 – Tableau synthétique des caractéristiques des agglomérations enquêtées

	ALPHAGGLO	DELTAGGLO	KAPPAGGLO	SIGMAGGLO
<i>Président (parti politique, ancienneté, maire ou non de la ville centre)</i>	LR, président depuis 2017, maire de la ville centre	LR, président depuis 2017, maire de la ville centre	LR, président depuis 2012, maire de la ville centre	Divers gauche, président depuis 2020, maire d'une commune de l'agglomération
<i>Région</i>	Auvergne-Rhône-Alpes	Auvergne-Rhône-Alpes	Sud (ex-PACA)	Bretagne
<i>Nombre de communes dans l'agglomération et nombre d'habitant·es (Insee 2022)</i>	39 communes 84 566 habitant·es	54 communes 224 841 habitant·es	16 communes 55 163 habitant·es	32 communes 154 023 habitant·es
<i>Géographie et problématiques spécifiques liées à la transition écologique (d'après les entretiens)</i>	Sécheresse Gestion des ressources en eau	Sécheresse Approvisionnement en eau potable Peu de pression foncière pour le logement	Risques d'inondation Paysages emblématiques à « valeur patrimoniale » Sécheresse	Algues vertes Pression touristique Sécheresse
<i>Label TETE</i>	1 étoile	2 étoiles	En cours de labellisation	3 étoiles
<i>PCAET (date d'adoption)</i>	Un PCAET réceptacle des autres schémas et actions sectoriels. (2021)	Un PCAET réceptacle des autres schémas et actions sectoriels ; mélangeant des axes d'orientation et des actions très	Un PCAET à l'échelle du SCoT encore peu mobilisé. (2021)	Un PCAET assez structurant avec des référents dans les différentes directions pour

		opérationnelles. (2019)		suivre les actions. (2019)
<i>Coefficient d'intégration fiscale</i>	0,455592	0,472594	0,391838	0,402979
<i>Capacité de désendettement 2024 (moyenne nationale de 4,7 ans pour les EPCI à fiscalité propre en 2024)</i>	12,6 ans	2,28 ans	2,2 ans	3,37 ans
<i>Moyenne des évolutions annuelles de la capacité de désendettement 2020-2024 (budgets consolidés)²⁸</i>	-7%	-13%	-14%	-6%

²⁸ Données : DGFIP - comptes de gestion / Traitement : OFGL (Formules de calcul des agrégats) - montants en opérations réelles, hors gestion active de la dette

3.

Résultats

Cette recherche montre que la transition écologique dans les communautés d'agglomération, affichée politiquement comme incontournable, se décline de manière variable selon les collectivités étudiées, qui investissent plus ou moins certaines facettes de la transition. Cette priorisation différenciée des enjeux de transition écologique se décline dans les organigrammes administratifs et dans la répartition des portefeuilles politiques : la transition est plus ou moins dotée en ressources humaines dédiée et portée politiquement par les élu·es (3.1.). Cela se retrouve ensuite dans la place qu'elle peut occuper dans le dialogue budgétaire, plus ou moins accessoire ou décisive (3.2.). La mise à l'agenda politique de la transition écologique à l'échelle des communautés d'agglomération étudiées se traduit partiellement dans leur pilotage budgétaire (3.3.).

3.1. La transition écologique dans les agglomérations : quelle traduction dans les politiques publiques et dans les organisations ?

Cette partie explore dans quelle mesure l'existence d'une feuille de route explicitant la politique en faveur de la transition écologique participe de la visibilité et de la priorisation des enjeux de transition écologique. Cette feuille de route peut se matérialiser dans un ou des documents (projet de territoire, plan climat-air-énergie territorial, programme alimentaire territorial, plan de mobilités...), auquel les acteurs administratifs et politiques peuvent se référer lors des échanges budgétaires (*hypothèse 1*). Ces feuilles de route définies, comment les services et les élu·es s'organisent-ils respectivement pour animer, travailler, porter politiquement ces enjeux de transition écologique dans chaque communauté d'agglomération ? Observe-t-on des similarités entre ces dernières ? Cette inscription plus ou moins forte au sein de l'administration et parmi les élu·es communautaires peut jouer dans le poids de la transition écologique au sein du dialogue budgétaire (*hypothèses 2 et 3*), qui sera analysé dans la partie suivante (3.2.).

De plus en plus affichée comme incontournable au sein des intercommunalités, la transition écologique conserve des contours incertains (3.1.1.). Au sein des organisations administratives des communautés d'agglomérations et des portefeuilles politiques des élu·es communautaires, une place plus ou moins importante lui est dédiée selon les collectivités enquêtées (3.1.2.).

3.1.1. La transition écologique : un incontournable aux contours incertains

La transition écologique semble être devenue consensuelle dans les collectivités. Dépassant les postures partisans, associées à telle ou telle famille politique, elle est décrite comme intégrée dans les objectifs des projets de territoire, des projets de mandats, ainsi que dans les pratiques des agent·es. Pourtant, les horizons de cette transition varient d'un terrain à l'autre. Si l'adoption du terme de « transition écologique » (voir partie 2. Cadrage) traduit une mise en mouvement vers une finalité, cette dernière n'est pas unanime, s'avère plus ou moins définie, plus ou moins transformative.

La littérature en science politique apporte quelques éclairages historiques sur cette intégration des enjeux environnementaux dans les discours des partis politiques. Simon Persico montre que les questions environnementales sont intégrées progressivement et de manière irrégulière dans les discours et programmes des partis de droite libérale et centre-droit en France depuis les années 70, en lien avec des crises environnementales (Erika, vache folle...) et avec une compétition électorale marquée par la relative montée des écologistes. Affirmer l'importance de protéger l'environnement ne va pas de pair avec une mise en œuvre concrète, ce que l'auteur explique par « *la nécessité de remettre en cause une série d'activités potentiellement nuisibles à l'environnement : l'agriculture intensive, l'industrie, l'aviation, le*

nucléaire... Or, une grande partie des responsables de droite sont en lien direct avec ces secteurs de l'économie, quand ils n'en sont pas eux-mêmes issus »²⁹.

Face à la montée des préoccupations environnementales chez les Français-es constatée dans les enquêtes d'opinion (comparaison 2010 – 2020)³⁰, à la transformation des électors et les effets de plus en plus tangibles de la crise écologique, les différents partis politiques, y compris de droite, intègrent désormais la question de l'environnement dans leurs propositions. Florent Gougou identifie deux axes de fracture sur les réponses apportées par la droite et la gauche³¹. D'une part, sur l'axe de remise en cause du système capitaliste productiviste se distinguent, à droite, l'absence de changement radical du système intégrant les enjeux environnementaux et, à gauche, une lecture du système capitaliste comme étant au centre du problème environnemental (exploitation irraisonnée des ressources humaines, minières, énergétiques...). D'autre part, sur l'axe de rapport entre action pour l'environnement et régulation par la puissance publique, se distinguent, à droite, des politiques d'incitation aux transformations (contre « l'écologie punitive »³²) et, à gauche des politiques de régulation publique plus fortes, compatibles avec des enjeux de justice sociale, mobilisant notamment la fiscalité écologique. Le positionnement des partis politiques en France vis-à-vis de la filière nucléaire est moins différencié selon une opposition droite/gauche, les partis écologistes et de gauche radicale étant les seuls à y être opposés³³. Au niveau local, une récente étude confirme la place de l'environnement dans les préoccupations des Français-es, associé à la sécurité environnementale et sanitaire³⁴.

Ces préoccupations sont prises en compte localement par les élu·es : **la transition écologique s'affirme de plus en plus dans les feuilles de route politiques (projets de territoires), ciblées sur la transition énergétique et l'amélioration du cadre de vie en particulier.** Un élu expose ainsi « sa » vision de la transition écologique qu'il associe à l'environnement :

« La définition de l'environnement, pour moi tout ce qui touche à l'eau, aux déchets, à la qualité de vie des habitants, ce sont des projets de transition écologique, même si quand on discute avec des personnes qui promeuvent le courant écologique ça n'est pas le même avis, mais pour moi ça va dans le sens d'une amélioration de la qualité de vie, et de diminuer l'impact sur l'environnement ». (*Vice-président aux finances, SigmAgglo*)

La « crise énergétique » et les épisodes climatiques locaux (sécheresse, grêle) ont contribué à renforcer la prise en compte de certains enjeux de la transition écologique. À l'instar du vice-président aux finances de SigmAgglo, plusieurs président et vice-président-es rencontré·es insistent sur

²⁹ PERSICO Simon, « « Déclarer qu'on va protéger la planète, ça ne coûte rien ». Les droites françaises et l'écologie (1971-2015) », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, n° 2, vol. 44, 2016, p. 27 157-186, [<https://doi.org/10.3917/rfhip1.044.0157>].

³⁰ GUGOU Florent, PERRETTE Anouk et PERSICO Simon, *L'opinion des françaises et des français sur les questions environnementales. Note de synthèse sur les résultats du module Environnement de l'International social survey programme (ISSP)*, thèse de doctorat, Sciences Po Grenoble, 2023.

³¹ REPORTERRE, « L'écologie de droite » existe-t-elle ?, [<https://reporterre.net/L-ecologie-de-droite-existe-t-elle>], consulté le 15 octobre 2025.

³² I4CE, « Présidentielle 2022 : l'analyse croisée des programmes », consulté le 15 octobre 2025.

³³ PENCE Yannick, *La gauche française est-elle antinucléaire ?*, [<http://theconversation.com/la-gauche-francaise-est-elle-antinucleaire-232785>], consulté le 15 octobre 2025.

³⁴ « Saisir les enjeux environnementaux par les territoires », *op. cit.*

l'importance de la mise en récit autour d'une transition « positive »³⁵, d'une « sobriété heureuse »³⁶ s'opposant à une « écologie punitive »³⁷ où leur rôle d'explication et de pédagogie est primordial :

« Quand on est sur ces périodes de canicule, avec les épisodes assez particuliers de sécheresse estivale en Bretagne, on a eu une sécheresse hivernale et ça a beaucoup inquiété une partie de la population, et donc on a pu réexpliquer qu'on investit à dessin. Quand je parle de la préservation de la ressource en eau, je l'explique, avec la renaturation, etc. Et ces deux exemples de sécheresse, je les utilise pour préciser que nous devons travailler différemment, améliorer la qualité de nos réseaux, éviter la pénétration de la ressource sur place en améliorant la qualité de nos réseaux, et je donne des exemples très pragmatiques : sur les façades à l'ouest on essaye d'avoir des récupérations de ruissellement, des façons de promouvoir les pavés joints engazonnés, d'expliquer qu'on est dans une nouvelle ère et qu'il y a des raisons pour lesquelles on agit ». *(Vice-président aux finances, SigmAgglo)*

Cette mise à l'agenda est fortement influencée par les obligations réglementaires des collectivités locales qui, bien qu'avec des rythmes différents, adoptent des calendriers de mise aux normes. C'est le cas par exemple dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, ainsi que de la rénovation énergétique des bâtiments publics. Au-delà de ce niveau réglementaire, selon les territoires, des nuances dans la priorisation des enjeux et la mise en œuvre des choix politiques s'observent.

La priorisation croissante de la transition écologique se traduit dans les projets de territoire du mandat en cours, qui lui accordent davantage de place que les projets de territoire du précédent mandat, en lien avec les obligations ou incitations à produire des plans, tels que le plan climat air énergie territorial (PCAET), et les schémas de planification sur les enjeux environnementaux. Dans les quatre territoires d'étude, cela se manifeste notamment par des discours volontaristes d'économie d'énergie, d'eau, de foncier, restant compatibles avec le développement économique du territoire et son attractivité pour les populations. Quel que soit le niveau de priorisation affiché de la transition écologique dans ces projets de territoire, elle est articulée avec les enjeux de développement économique, de valorisation du cadre de vie et d'économies de ressources (vectrices d'économies de fonctionnement). Ces positionnements reflètent un rapport à l'environnement à mi-chemin entre « *ressourcisme* » au sens d'une démarche de protection, « *dans laquelle la nature n'est considérée qu'en fonction de son intérêt pour l'homme, et protégée dans le seul but du renouvellement de la ressource, sans prise en compte globale des enjeux écosystémiques* » (la nature protégée pour l'humain) et « *conservationnisme* », proposant « *au contraire de ne pas exclure l'homme des politiques de protection, donc de ne pas empêcher les usages de la nature. La conservation promeut une gestion raisonnée de la nature, en conscience des équilibres naturels, dans le respect des rythmes de renouvellement des milieux, selon un usage raisonnable des ressources* »³⁸ (la nature protégée avec l'humain). Ces positionnements peuvent néanmoins être nuancés selon les territoires d'étude. À SigmAgglo, les enquêté·es mettent l'accent sur l'atténuation, l'adaptation, la biodiversité, la production d'énergie et d'eau potable. À DeltAgglo et AlphAgglo, les enquêté·es décrivent une évolution du discours politique local et du positionnement de l'agglomération. Lors du précédent

³⁵ Entretien avec le président d'AlphAgglo.

³⁶ Entretien avec le vice-président transition écologique de SigmAgglo.

³⁷ Entretien avec la vice-présidente d'AlphAgglo.

³⁸ DEPRAZ Samuel, *Notion à la une : protéger, préserver ou conserver la nature ?*, [<https://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/a-la-une/notion-a-la-une/notion-a-la-une-proteger-preserver-ou-conserver-la-nature>], consulté le 3 novembre 2025.

mandat, le discours politique était centré sur le label « TEPOS » (territoires à énergie positive) à AlphAgglo ; à DeltAgglo, la production d'énergie de source renouvelable était centrale. Les deux agglomérations sont désormais davantage tournées vers la « décarbonation » des actions. À KappAgglo, les discours des enquêté-es mettent surtout en avant des actions par les gestes davantage qu'une démarche cohérente, portée et impulsée par les élu-es.

Encadré « Etude de Cas » n°1 - Les projets de territoire dans les quatre agglomérations

À SigmAgglo, le projet de territoire actuel 2021-2030 se fixe comme premier 1 la « *mobilisation générale pour la transition écologique et pour l'emploi* » autour des enjeux d'une croissance économique maîtrisée, des emplois de demain, de la sobriété énergétique, du développement des ENR, de la préservation des ressources, de l'économie circulaire, de la transition agro-alimentaire, de la priorisation des transports en commun et décarbonés. Le précédent projet de territoire (2018-2030) était davantage orienté autour du développement local, la sobriété énergétique et l'économie circulaire n'étant qu'un sous-ensemble d'actions et non une orientation en tant que telle.

À DeltAgglo, le projet de territoire 2020-2030 du mandat actuel affiche comme première ambition de « *préserver l'environnement et ancrer durablement notre territoire dans la transition écologique* ». L'action de l'agglomération y est décrite comme une « *politique volontariste depuis 2014 pour préserver les ressources, réduire les consommations énergétiques, protéger la biodiversité et produire des énergies renouvelables* » (p.28). Le développement économique et l'attractivité du territoire sont positionnés en deuxième dans le projet de territoire actuel, à la différence du projet de territoire précédent, fondé sur 5 piliers, dont le premier était le soutien à la croissance économique et l'emploi. Le troisième pilier « *préserver une qualité et un cadre de vie remarquables* » intégrait des orientations environnementales en lien avec le cadre de vie : l'accompagnement de la transition énergétique (maîtrise de l'énergie, production d'énergies renouvelables), la protection contre les risques environnementaux, la gestion et la protection des ressources en eau, les actions favorisant la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés. Cette évolution de la place de la transition écologique dans les projets de territoire traduit une transformation du discours politique sur ces enjeux. Dans les deux cas, la transition écologique est présentée comme compatible avec le développement économique et l'attractivité du territoire.

À AlphAgglo, le projet de territoire 2020-2035 (Agir 2035) est construit sur 4 piliers, « innover pour accélérer la lutte contre le changement climatique » étant le 3^{ème}. Il se décline en sous-axes, dont l'atteinte de la neutralité carbone (recherche d'alternatives moins émettrices de GES via les ENR, le nucléaire ; d'économie d'énergie, de séquestration du carbone, de mobilité décarbonée... ; l'eau comme priorité environnementale ; l'économie circulaire à promouvoir. L'axe 2 pour garantir une meilleure qualité de vie intègre également des dimensions de transition agroécologique sous l'angle du soutien à la production et à la consommation locales et durables. Le projet d'agglomération 2015-2025 s'articulait autour d'un axe « développement économique par la valorisation [des] points forts » et d'un axe « renforcement de l'attractivité par la préservation [du] cadre de vie et des milieux naturels ; création d'une identité « vert et bleu » avec pour fil conducteur la reconnaissance par l'État comme TEPOS (début 2015).

KappAgglo, EPCI comptant le moins d'habitant-es et d'agent-es parmi les 4 intercommunalités de l'échantillon, ne dispose pas de projet de territoire formalisé. Elle s'appuie sur un contrat d'objectif

territorial (COT) en cours d'élaboration avec l'Ademe, afin d'accélérer la prise en compte de la transition écologique dans toutes les politiques publiques de la collectivité.

Chapitrage des projets de territoire

AlphAgglo	DeltAgglo	SigmAgglo	KappAgglo
1-Accroître notre attractivité territoriale 2-Garantir une meilleure qualité de vie 3-Innover pour accélérer la lutte contre le changement climatique 4-Reconquérir nos cœurs de bourgs et de ville	1-Préserver l'environnement et ancrer durablement notre territoire dans la transition écologique 2-Asseoir le développement économique et conforter l'identité de notre territoire pour accroître son attractivité 3-Développer et adapter les services à la population 4-Préserver les équilibres qui font la richesse de notre Agglomération	1-Mobilisation générale pour la transition écologique et l'emploi 2-Mailler le territoire par les services aux publics 3-Rebondir après la crise et agir pour la qualité de vie 4-Porter collectivement notre ambition	

En synthèse, la transition écologique est définie par les enquêtés et à travers l'analyse documentaire comme un axe général, un horizon à atteindre pour les politiques publiques, traversant les différents secteurs, directions, portefeuilles politiques. L'atteinte de ces objectifs de transition écologique pose des questions d'intégration dans les logiques de construction des projets, de mises en œuvre des services publics, et plus précisément dans les pratiques, les réflexions des administrations et des élu-es.

3.1.2.Des organisations administratives et politiques au service de la transition

La transition écologique, comprise comme dynamique de transformation, concerne tous les secteurs de l'action publique dans leur découpage historique : services techniques (eau potable, assainissement, gestion des déchets ménagers et assimilés, patrimoine et bâtiments publics administratifs), services à la population (structures dédiées à la petite enfance, structures culturelles et sportives, espaces verts, habitat, urbanisme...), services dédiés à l'aménagement, à l'urbanisme, à l'habitat, au développement et

à l'attractivité du territoire (planification et aménagement des espaces, construction, rénovation, entretien des équipements, équilibre social de l'habitat, développement de zones d'activité économique, actions de promotion touristique du territoire...), services supports (commande publique, construction budgétaire et stratégie financière...). Les différentes directions, pôles, services, missions structurant les organigrammes des collectivités sont potentiellement concernés (3.1.2.1.). Il en va de même au niveau politique, tous les portefeuilles des élu-es communautaires étant susceptibles d'intégrer les enjeux de transition écologique (3.1.2.2.).

3.1.2.1.Organiser la transversalité de la transition écologique dans les administrations locales

Dans la mesure où la transition écologique concerne tous les secteurs de l'action publique mise en œuvre par les collectivités, elle appelle des organisations administratives et politiques travaillant de manière transversale. La transversalité se justifie généralement « *par la nécessité de mieux articuler entre eux les domaines d'action publique (la transversalité comme intersectorialité), mais aussi par le souci de promouvoir largement un (nouvel) enjeu en l'incorporant dans l'ensemble des domaines d'action publique (la transversalité comme trans-sectorialité)* »³⁹. Au sein des quatre communautés d'agglomération, les choix d'organisation administrative retenus pour animer une dynamique de transition écologique transversale dans des services sectoriels combinent à la fois intersectorialité et trans-sectorialité. Quatre constats peuvent être établis.

Premièrement, **l'intersectorialité** se manifeste essentiellement dans les manières de travailler ensemble, autour d'instruments de gestion de projet et de suivi-évaluation. C'est le cas par exemple à SigmAgglo avec la mise en place d'une boucle des projets, à DeltAgglo avec l'utilisation de la méthode du « Donut » sur des projets ou des politiques publiques et, plus récemment, avec la création d'un outil de mesure des émissions de gaz à effet de serre des politiques mises en œuvre par la communauté d'agglomération (en phase de lancement) (voir partie 3.2.). Cela traduit également dans l'organisation de formats de travail qui cherchent à décroiser les secteurs et les organigrammes autour d'un projet ou d'un outil. À DeltAgglo, par exemple, un « COTECH DD » a été mis en place, animé par la direction déléguée attractivité, transition et aménagement ; il se réunit une fois par mois avec les référents « transition » de chaque direction déléguée pour échanger sur les projets, faire circuler l'information. L'exercice reste limité par son caractère chronophage.

Deuxièmement, les organigrammes ne sont pas révolutionnés en profondeur par la dynamique de transition écologique : les directions techniques gérant les « services environnementaux » (déchets, eau, assainissement...), les directions dédiées à l'aménagement et à la mobilité perdurent, souvent rebaptisées sous l'étiquette « cadre de vie » ou se voyant adjointe une dimension environnementale. A titre d'exemple, les directions générales « cadre de vie » regroupent souvent les services environnementaux gestion des déchets, eau, eaux pluviales, assainissement, gemapi, avec des budgets annexes dédiés. Certaines personnes enquêtées soulignent cette disjonction entre des politiques sectorielles institutionnalisées depuis plusieurs années dans des directions sectorielles organisées autour de techniciens et d'ingénieurs de l'environnement, et des directions plus transversales portant la transition écologique :

³⁹ DOUILLET Anne-Cécile, LEBROU Vincent et SANTOS Luc Sigalo, « Transversalité », *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, vol.5, 2019, p. 658-666, [<https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0658>]. P.659.

« Le paradoxe c'est qu'on a une DGA aménagement, transition, attractivité, mais que beaucoup de compétences « environnement » sont chez le DGA cadre de vie qui a déchets, eau et assainissement ». (*Directeur des finances, DeltAgglo*)

Cette disjonction entre politiques sectorielles institutionnalisées et démarches plus transversales reflète **une tension entre compétences obligatoires au sens du code général des collectivités territoriales (CGCT)** (tels que développement économique, aménagement, mobilité, urbanisme, habitat, cadre de vie, eau, eaux pluviales, assainissement, gemapi, gestion des déchets, collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés) et **des interventions visant l'atteinte d'objectifs diffus de l'action publique** (tels que « *la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* » ; « *la lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme* » ; « *la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables* »⁴⁰). L'exercice des compétences obligatoires se traduit par la construction et la mise en œuvre de politiques publiques dédiées, au sens de programmes d'action portés par des institutions publiques⁴¹. A l'inverse, les objectifs diffus de l'action publique sont réputés être poursuivis grâce à des instruments techniques réglementaires (schéma de cohérence territorial, plan local d'urbanisme, plan climat air énergie territorial...) davantage que par la mobilisation de ressources humaines et financières dédiées.

Troisièmement, **si les organigrammes conservent des intitulés de directions en miroir des compétences obligatoires, les quatre communautés d'agglomération ont créé une entité administrative dédiée à la transition écologique, dans une logique transectorielle**. L'extension de l'analyse des organigrammes à douze autres communautés d'agglomération engagées dans la démarche de labellisation TETE montre que cette institutionnalisation de la transition écologique – au sens de processus de mise en visibilité des enjeux de transition écologique – dans une entité administrative dédiée est généralisée, bien qu'avec des nuances (voir encadré ci-après). Cette entité administrative au sein des communautés d'agglomération a d'abord une fonction **d'animation** de la transition écologique pour promouvoir la dimension transectorielle de l'environnement auprès des autres directions et services⁴². Elle peut prendre une importance variable au sein de l'organisation administrative, suivant ses **autres attributions** (pas uniquement de l'animation, mais aussi du pilotage de démarches territoriales, de la coordination de projet, des recherches de financement, des actions de protection des espaces dits naturels) et son positionnement hiérarchique.

Encadré « Etude de Cas » n°2 - Organigrammes des quatre agglomérations

⁴⁰ Article L 101-2 du code de l'urbanisme.

⁴¹ LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, 2018.

⁴² Historiquement, le « ministère de protection de la nature et de l'environnement », créé en 1971, avait une fonction d'animation auprès des autres ministères sectoriels afin de promouvoir les enjeux de protection de la nature et de l'environnement, avant de disposer d'objet de politiques publiques en propres, à partir des années 1980, tels que la lutte contre la pollution diffuse de l'eau, les plans stratégiques de protection de la montagne, du littoral RODIER Fanny, *Fabriquer la transition écologique et solidaire entre Etat et projets de territoire*, op. cit., 2023.

À SigmAgglo, une **direction transition écologique dédiée** a été créée en 2023, fortement dotée en ressources humaines avec 18 d'agent-es. Cette direction est rattachée directement à la direction générale des services. Elle est organisée autour d'un service climat et transition, qui pilote les démarches de planification (PCAET, PAT), un pôle environnemental gérant la politique de biodiversité et de gestion des espaces protégés (Natura 2000 notamment), et un pôle « projets innovants », traitant de projets publics/privés importants au regard des volumes budgétaires en jeu. Les services environnementaux techniques (eau, assainissement, prévention, collecte et valorisation des déchets) sont gérés au sein d'une autre direction, la direction environnement et aménagement. Le rattachement à la DGS est considéré par les agent-es et les élu-es rencontré-es comme une volonté politique de positionner la transition écologique au cœur de la conception et de la réalisation des politiques.

À AlphAgglo et DeltAgglo, une **direction générale intègre la transition écologique via une mission dédiée**, à laquelle s'ajoutent d'autres services ou missions. Des moyens humains sont donc expressément consacrés à l'animation de la transition écologique, sans pour autant disposer du même affichage symbolique au sein de l'organisation administrative. À AlphAgglo, une « direction générale déléguée aux territoires, à la transition écologique, aux mobilités et à l'économie circulaire » rassemble plusieurs directions et missions, dont une mission dédiée aux relations aux territoires, paysages, aménagement numérique, une mission espaces naturels sensibles (ENS), agriculture et développement durable, une mission PAT, une mission TEE, une direction des déchets ménagers et une direction des mobilités durables. À ses côtés, une direction générale déléguée au cycle de l'eau et une direction générale déléguée aux ressources techniques (bâtiments, espaces verts, voirie, commande publique) gèrent les autres secteurs clés pour la transition écologique. À DeltAgglo, une « direction générale attractivité, transition et aménagement », inclut plusieurs directions (direction de l'économie, direction de l'habitat, urbanisme et aménagement) et une mission transitions écologique et sociale dédiée. À ses côtés, la direction cadre de vie regroupe les services environnementaux techniques (eau, assainissement, pluviale, gestion des déchets, espaces publics, voirie). Par ailleurs, une mission « audit » est rattachée directement au DGS et a notamment pour fonction de créer et d'animer un outil de mesure des émissions de GES par les politiques publiques mises en œuvre par l'agglomération (voir la partie 3.2.2.1.).

À KappAgglo, il n'existe pas de direction ou de service dédié, mais une chargée de mission planification et contractualisation durable, dont le poste représente un peu moins d'un ETP. Rattachée à la DGS qui porte une dynamique transverse de transition écologique, la chargée de mission est bien identifiée par les autres services à ce titre.

Encadré « Focus » B : l'organisation administrative dans 12 communautés d'agglomération

Afin de comparer les organisations administratives d'un nombre plus élevé d'agglomération au regard des enjeux de transition écologique, l'analyse des organigrammes de 12 autres communautés

d'agglomération a été réalisée. L'échantillon de ces 12 EPCI a été réalisé à partir de la liste des agglomérations engagées dans le programme TETE à différents niveaux de labellisation.

Deux principaux modèles se dessinent dans les choix d'organisation :

- Soit une mission est rattachée directement au ou à la DGS (le nombre d'agent-es dédié-es n'est pas identifié à ce niveau de lecture des organigrammes) ;
- Soit une mission « transition écologique » est consacrée, dans une direction générale ou un pôle, la proximité au ou à la DGS variant alors de n+2 à n+4, reflétant le poids symbolique de la transition écologique dans l'organisation. Dans ce cas de figure, la mission est souvent au sein d'une direction "aménagement" ou "développement du territoire" gérant déjà des compétences et des instruments de planification territoriale (PLU, PLU, plan de mobilités...), distincte d'une direction générale dédiée aux « services techniques » ou au « cadre de vie » (intégrant notamment les compétences eau, assainissement, pluviale, déchets, propreté urbaine, éclairage public, gemapi).

L'intitulé exact de ces missions varie - « transition écologique », « développement durable », « urgence climatique et développement durable », « patrimoine naturel et transition écologique », « transition énergétique, transport et mobilité durable, contractualisation » - suggérant des périmètres de postes très variables d'une communauté d'agglomération à l'autre. La transition écologique peut être centrale ou adossée à d'autres enjeux du ou des postes dédiés, ce qui joue sur les ressources humaines consacrées en interne à l'animation des démarches de transition écologique.

Quatrièmement, le positionnement hiérarchique de la direction/ de la mission « transition écologique » n'est pas anodin. Au-delà de sa dimension symbolique (visibilité donnée), il facilite la circulation des informations sur les projets et initiatives prises par la direction/mission auprès de la direction générale des services et du ou de la présidente d'agglomération. Les réunions avec le ou la DGS sont ainsi plus fréquentes. La responsable du service climat et transition de SigmAgglo⁴³ relève, par exemple, que les réunions avec la DGS de l'agglomération étaient mensuelles avant la création de la direction transition écologique et sont passées à un rythme hebdomadaire depuis. Il accélère également les arbitrages politiques sur les sujets portés par cette direction/mission. Enfin, ce positionnement confère davantage de poids aux agent-es rattaché-es à cette direction/mission dans le dialogue engagé avec les agent-es d'autres directions sectorielles. Le directeur de la direction transition écologique de SigmAgglo insiste sur ce point :

« Le positionnement de ma direction dans l'organigramme a la particularité d'être directement sous la DGS, ce qui permet de ne pas être marqué thématiquement. C'est une vraie force pour les missions de la Direction, et sa vocation transversale (...). Cette transversalité est forte, parce que l'action de la DTE ne peut être pertinente que si elle s'inscrit dans les autres politiques publiques, donc on a besoin d'être en lien avec les autres directions. Ce positionnement au sein de la DG nous aide sur les missions de transversalité et de portage. On a la chance d'avoir un sujet 'transition écologique' qui est porté par les

⁴³ Entretien réalisé à SigmAgglo en juillet 2025.

élus et par la DG, ce qui est un vecteur très facilitant ». (*Directeur de la transition écologique, SigmAgglo*)

Le positionnement hiérarchique, combiné aux moyens humains, joue sur l’opérationnalisation de la transversalité par des cadres intermédiaires des collectivités locales. En effet, la transversalité véhicule des objectifs ambivalents et peut se heurter à des résistances des agent·es d’autres secteurs qui n’ont que peu d’intérêts personnels à jouer le jeu de cette coordination horizontale, comme le montre notamment Vincent Lebrou et Luc Sigalo Santos dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de cohésion de l’Union européenne en France et sur le traitement public du chômage dans le secteur artistique⁴⁴. Impliquer d’autres agent·es publics dans des politiques transversales peut rencontrer plusieurs freins relevant de règles, de normes professionnelles, mais également de représentations des finalités de l’action publique. Cela peut nécessiter de transformer des « sensibilités » aux enjeux environnementaux (ces représentations étant également liées à des déterminants tels que les capitaux culturels et économiques individuels⁴⁵, l’âge⁴⁶...) ou de modifier des routines professionnelles propres à un secteur de politiques publiques (par exemple, partager des données produites initialement pour un usage et en perdre l’exclusivité, comme le partage des données cadastrales utiles dans les actions de rénovation énergétique des bâtiments⁴⁷), de prioriser d’autres objectifs qui ne sont pas nécessairement ceux fixés à ces personnes par leur hiérarchie, ou encore rajouter du travail supplémentaire à travers le renseignement d’indicateurs de suivi des actions pour la transition écologique ou la participation à des groupes de travail « transversaux ». La chargée de mission transition écologique d’AlphAgglo explique ainsi le travail d’animation de la transversalité nécessaire pour le suivi-évaluation des actions du PCAET de l’agglomération :

« On n’est pas en silo, on est plus dans la transversalité maintenant ; dans le renouvellement du bilan carbone obligatoire pour l’organisation (...) on a été obligé de voir beaucoup de personnes dans la communauté d’agglo, on est donc assez connu. C’était un peu compliqué au début parce qu’il fallait remplir des grands tableaux ; ça a permis d’échanger avec des collègues comme l’enseignement qui étaient plus éloignés ; après ça nécessite d’animer beaucoup [...] et c’est aussi une question de personnes plus ou moins sensibles ». (*Chargée de mission Transition écologique, AlphAgglo*)

⁴⁴ Lebrou Vincent et Santos Luc Sigalo, « Les transversalités contrariées de l’action publique: Quand des agents locaux résistent au déplacement des frontières sectorielles », *Pôle Sud*, no 2, vol. 61, 2024, p. 93-109, [<https://doi.org/10.3917/psud.061.0093>].

⁴⁵ Comby Jean-Baptiste, « Dégoût de l’excès et production de l’écologie dominante », *Politix*, no 4, vol. 144, 2023, p. 37-66, [<https://doi.org/10.3917/pox.144.0037>].

⁴⁶ CREDOC, *Note de synthèse sur l’évolution de la sensibilité environnementale et des comportements associés, à partir de l’enquête Conditions de vie et aspirations*, 2020.

⁴⁷ Entretien réalisé à AlphAgglo en septembre 2025.

3.1.2.2. Répartir la transition écologique entre des portefeuilles politiques

La répartition des portefeuilles politiques au sein d'une intercommunalité en début de mandat est d'abord conditionnée par le nombre de vice-présidences autorisées par le cadre réglementaire⁴⁸. Elle est ensuite tributaire de la double nécessité d'afficher une visibilité de l'action de l'agglomération sur des enjeux de politiques publiques et de distribuer des postes politiques au sein d'une coalition venant d'être élue. L'attribution d'une délégation politique (vice-présidence, poste de conseiller délégué) constitue une forme de rétribution politique : ces postes sont à la fois une ressource politique pour celles et ceux qui les obtiennent, leur conférant une légitimité démocratique sur un sujet, et une ressource positionnelle, leur permettant de travailler, avec les services administratifs, à définir les orientations de l'action publique. Au sein des quatre agglomérations étudiées, cela se traduit par deux modèles différents, l'un segmentant la transition écologique entre plusieurs élu·es, l'autre l'incarnant dans une figure politique.

Le modèle de segmentation des portefeuilles en lien avec la transition écologique se caractérise par la coexistence de plusieurs vice-président·es et/ou conseiller·ères délégué·es thématiques « environnement ». Dans cette configuration « très morcelée », les enquêté·es décrivent un portage politique des enjeux de transition écologique moindre au sein de l'agglomération, bien que l'existence de cet affichage politique manifeste une attention. Plusieurs soulignent le manque de cohérence entre les actions menées pour la transition écologique qui résulterait de ce manque d'incarnation.

Le modèle d'incarnation politique de la transition écologique se traduit par un·e vice-président·e dédié·e, auquel s'ajoutent des vice-présidences dédiées aux services environnementaux techniques (par exemple, des vice-présidences « cycle de l'eau », « gestion des déchets ») et un portage politique variable par le président de la communauté d'agglomération. Dans cette configuration, plusieurs enquêté·es (élu·es et agent·es) notent l'importance d'avoir une figure politique pouvant mobiliser une équipe technique dédiée à la transition écologique au sein de l'administration « *pour fixer un cap et incarner* »⁴⁹.

Le second modèle semble plus efficace pour faciliter la mise à l'agenda politique et budgétaire des enjeux de transition écologique, ce qui sera approfondi en partie 3.2.

Encadré « Focus » C – L'organisation administrative dans 12 communautés d'agglomération

L'analyse de la répartition des portefeuilles politiques au sein de 12 autres communautés d'agglomération montre que 9 des 12 agglomérations ont désigné un·e vice-président·e en charge des questions de « transition écologique, « transition énergétique, « environnement, « développement durable.

Parmi ces 12 agglomérations, 4 emploient le terme « transition écologique dans l'intitulé du portefeuille politique ; 5 attribuent au ou à la vice-présidente « transition écologique » des domaines sectoriels

⁴⁸ Le nombre de vice-président·es décidé par le conseil communautaire ne peut être supérieur à 20 %, arrondi à l'entier supérieur, de l'effectif total du conseil communautaire ni excéder 15 vice-président·es (20 pour les métropoles). À la majorité des deux tiers de ses membres, l'organe délibérant de la communauté peut toutefois fixer un nombre de vice-président·es supérieur, sans pouvoir dépasser 30 % de son propre effectif). Concernant les postes de conseiller·ères supplémentaires membres du bureau, appelé·es dans la pratique « conseillers délégués », rien n'oblige à ce que le plafond théorique du nombre de vice-président·es soit atteint pour les créer. Source : Intercommunalités de France, « Instances politiques de l'intercommunalité. Rôle des élus, droits attachés à leur mandat et liberté d'organisation locale », *Note juridique*, Mai 2024.

⁴⁹ Entretien réalisé à SigmAgglo en juillet 2025 (vice-président aux finances).

complémentaires (urbanisme, déchets, économie circulaire...). 2 agglomérations ont à la fois un·e vice-présidente « transition écologique » et une autre « environnement » (plus centré sur la gestion des risques, la Gemapi, la protection des espaces naturels). Deux agglomérations ont un·e vice-président·e dédié·e aux enjeux agro-alimentaires (projet alimentaire territorial).

Traduisant les découpages politiques des actions des communautés d'agglomérations, ces variations reflètent des affichages politiques variables de la transition écologique. Elles montrent la polysémie des politiques publiques et des objectifs d'action publique sous-jacents à la notion peu définie de « transition écologique ».

Par ailleurs, **l'efficacité du modèle d'incarnation politique de la transition est conditionnée à la disponibilité de ressources humaines** (et donc de budget pour financer des postes) au sein de l'administration de l'agglomération pour accompagner le travail des élu·es, apporter les informations nécessaires aux prises de décision. La vice-présidente transition écologique d'AlphAgglo le souligne en rappelant également l'intérêt et les limites de la transversalité, tant pour les élu·es que pour les agent·es :

« Je suis vice-présidente transitions écologiques et énergétiques, je me retrouve à être sur plein de projets transverses. La chance que j'ai, c'est d'avoir des agents dédiés à ces actions. VP TEE, c'est le VP environnement d'avant. Mais ce que je constate c'est qu'il y a beaucoup d'interco qui ont nommé des VP environnement, mais sans agents, pour faire du green washing. Quand il faut aller saouler des agents qui ont déjà leur mission pour leur dire qu'il faut faire encore d'autres trucs, ça ne marche pas. Le fait que l'on ait des agents dédiés compte énormément ; je travaille avec les agents et les services GEMAPI, urba, déchets, eau, PAT, énergie, mobilités... Après, ce sont les limites de la transversalité : quand c'est la question de tout le monde, c'est la question de personne ; dire je suis goal volant, je travaille avec tout le monde, parce que les gens ont une fiche de poste, une affectation et on ne peut pas aller les voir en leur demandant de se palucher cette mission en plus parce que c'est en plus et ça ne marche pas. Est-ce qu'il faut en faire un ministère ou est-ce que c'est transversal ? sans l'incarner ça ne marche pas ; le nerf de la guerre c'est l'argent, or si on a mis un agent et un VP, ça veut dire que l'on met un budget sur ces questions ». (*Vice-présidente transitions écologiques et énergétiques, AlphAgglo*).

D'autres élu·es soulignent que ce travail en transversalité, y compris avec d'autres élu·es se heurte à des difficultés similaires à celles rencontrées au sein des administrations. En premier lieu, chaque vice-président·e ou conseiller·ère délégué·e rend des comptes au président d'agglomération sur son périmètre d'action défini : il ou elle est responsable sur ce périmètre précis. Malgré la sensibilité des maires aux problématiques environnementales, décrite comme accrue par rapport au précédent mandat⁵⁰, les vice-président·es et conseiller·ères délégué·es peuvent percevoir l'intégration de la transition écologique comme un frein à l'atteinte des objectifs relevant de « leur » périmètre. C'est ce que relève le

⁵⁰ Plusieurs enquêté·es, élu·es ou agent·es de l'administration estiment que la sensibilité des élu·es locaux·ales aux enjeux environnementaux s'est accrue sous ce mandat par rapport au précédent, dépassant les clivages politiques sur de nombreux sujets et n'étant plus réservés aux « verts ».

vice-président transition écologique de SigmAgglo qui considère être parfois perçu par d'autres élu·es comme « *empêcheur d'avancer et s'immisce dans les dossiers des autres élu·es* »⁵¹.

En second lieu, l'institutionnalisation de la transition écologique dans une entité administrative et un portefeuille politique dédiés renvoie à une **tension** entre, d'une part, **la nécessité d'incarner** par un·e directeur·rice ou chef·fe de service / de mission une dynamique de transformation de l'action publique, de lui donner des moyens humains et budgétaires d'engager et d'entretenir cette dynamique et, d'autre part, le **risque de recloisonner** la transition écologique au sein de l'entité administrative dédiée et du portefeuille politique « transition ». Analysée par la littérature académique⁵², cette tension ressort dans les discours de plusieurs enquêté·es. Se pose aussi la question de la sensibilisation des futurs élu·es à l'intégration de la transition écologique dans les politiques publiques des agglomérations, notamment pour celles et ceux dont il s'agira du premier mandat communautaire à compter de 2026.

En synthèse, l'organisation de la transversalité au service de la transition écologique au sein des administrations des agglomérations combine intersectorialité (format et instruments de travail) et trans-sectorialité (création d'entité administrative dédiée à l'animation de la démarche de transition écologique et, pour certaines, au portage de politiques publiques et de projets spécifiques). Les choix de positionnement de cette entité dans l'organigramme reflètent symboliquement l'importance attribuée à cette direction/mission par les élu·es et le ou la DGS ; ils confèrent également une légitimité plus ou moins importante aux agent·es chargé·es de cette démarche. Les choix politiques de définition et de répartition des portefeuilles entre élu·es communautaires (périmètre, intitulés) relèvent soit d'une logique de fragmentation, soit d'une logique d'incarnation de la transition écologique, à travers une vice-présidence dédiée, qui n'exclut pas la permanence de vice-présidences consacrées aux services environnementaux plus « techniciens ». L'incarnation de la transition écologique par une vice-présidence dédiée peut aller de pair avec le positionnement du ou de la président·e de l'intercommunalité en faveur de la transition écologique (mais ce constat n'est pas systématique).

3.2. La transition écologique dans le processus de décision politique : accessoire ou décisive ?

La précédente partie a montré que la transition écologique s'affirme de façon croissante dans les organigrammes et dans les feuilles de route politique. Dans quelle mesure cela se traduit-il dans les processus de décision budgétaire ? Comment et par qui ces décisions budgétaires sont-elles prises ? Quels sont les critères qui amènent à prioriser les choix de dépenses lors de l'élaboration du budget ? (*hypothèse 2*) Certains outils favorisent-ils la prise en compte de la transition écologique dans la décision budgétaire ? (*hypothèse 3*)

⁵¹ Entretien réalisé avec le vice-président Transition écologique, SigmAgglo .

⁵² HALPERN Charlotte et JACQUOT Sophie, « Chapitre 2 / Aux frontières de l'action publique: L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po, 2015, p. 57-84, [<https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2015.01.0057>].

L'intégration de la transition écologique dans les décisions budgétaires apparaît comme une préoccupation croissante pour les différentes collectivités. Pour autant, plusieurs systèmes de contraintes (budgétaires, réglementaires) pèsent sur les processus budgétaires et limitent la capacité des agglomérations à faire de la transition écologique un facteur de priorisation. La transition écologique se trouve ainsi en compétition avec d'autres facteurs de priorisation (3.2.1). Si les outils existants autour de la transition écologique (PCAET, annexe verte) peuvent jouer un rôle cognitif dans la prise en compte des enjeux de transition écologique, ils peinent pour l'heure à orienter les décisions et arbitrages en faveur de la transition (3.2.2).

3.2.1. Le dialogue budgétaire : un espace peu propice à mettre la transition écologique au cœur des débats

Dans des contextes locaux où la question de la transition écologique apparaît relativement consensuelle et où les investissements des collectivités semblent incontournables pour la mettre en œuvre, les temps du dialogue budgétaire – entendu comme processus de discussion et d'arbitrage entre les administrations et l'exécutif en matière de financements⁵³ – peuvent être particulièrement stratégiques pour transformer la transition écologique un objet d'attention et de débats.

Pour autant, comme le montre la littérature sur la rigidité budgétaire (voir la partie cadrage), le processus du dialogue budgétaire constitue un espace fortement contraint. Loin d'être une arène de redéfinition des politiques publiques à l'aune de l'urgence climatique, il s'agit surtout d'un lieu de reproduction des équilibres existants, marqués par une forte inertie structurelle. Cette inertie est liée, d'une part, à la forte rigidité des budgets publics qui conduit à de faibles évolutions dans l'allocation des ressources : les grandes masses évoluant peu, seul un petit pourcentage des ressources est réellement soumis à l'arbitrage (3.2.1.1). D'autre part, la technicisation des enjeux budgétaires et écologiques contribue également à limiter la conflictualité autour du sujet : il faut avant tout rentrer dans le cadre budgétaire et répondre aux obligations réglementaires (3.2.1.2.). En outre, le contexte de rigueur budgétaire a pour conséquence une compétition accrue pour le financement des problèmes publics qui ne relèvent pas en totalité des compétences obligatoires. Cette compétition pour la mise à l'agenda budgétaire s'inscrit dans différentes logiques (réglementaires, politiques, sociales). Les acteurs politiques sont amenés à réaliser des choix et donnent des orientations qui se fondent sur une pluralité de facteurs (facteurs exogènes, gestion des urgences et obligations réglementaires, « crises » énergétique). (3.2.2.3).

3.2.1.1. Incrémentalisme budgétaire et rigidité des dépenses : des freins au financement de la transition

La sociologie des finances publiques a depuis longtemps mis en évidence la rigidité des budgets publics et l'incrémentalisme budgétaire qui en découle⁵⁴, conduisant les décideurs publics à adopter des variations marginales d'une année sur l'autre (évolution incrémentale), sur une partie infime du budget, la masse des dépenses étant reconduite. La notion d'incrémentalisme suggère que les décideurs politiques « *ne sont généralement pas en mesure de reconsidérer entièrement une politique en vigueur. Les décisions politiques*

⁵³ PERES Ursula Dias et ALLÉ Camille, « Comparing budgetary structures and processes - The cases of Paris and São Paulo », *op. cit.*, 2021, p. e3610701.

⁵⁴ BAUMGARTNER Frank R., FOUCAULT Martial et FRANÇOIS Abel, « Chapitre 6 / L'incrémentalisme et les ponctuations budgétaires en France », *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, 2011, p. 299-322, [https://doi.org/10.3917/scpo.bezes.2011.01.0299].

sont le plus souvent des ajustements qui s'ajoutent à une action déjà mise en œuvre, sans modifier substantiellement la situation en cours ou le statu quo »⁵⁵.

Au-delà de ce contexte d'inertie lors des discussions budgétaires annuelles, la structure des coûts (rigidité des dépenses de personnel, hausse des coûts des fluides, coûts de l'exercice des compétences obligatoires), la diminution des marges fiscales (succession de réformes de la fiscalité locale limitant le pouvoir de taux des collectivités et lui substituant des parts d'impôts nationaux, tels que la TVA) et une baisse tendancielle des dotations de l'État créent un « effet de ciseaux » (les dépenses de fonctionnement augmentant plus vite que les recettes), favorisant le repli sur les compétences obligatoires des collectivités qui impliquent de respecter des réglementations nationales, au détriment des compétences plus transversales aux contours plus flous.

Tout un ensemble de compétences obligatoires des collectivités concernées – ici les communautés d'agglomération – relèvent de la transition écologique (politiques de gestion de l'eau, de l'assainissement, des déchets) et servent des objectifs de transition écologique. Ces dernières sont particulièrement regardées et investies par les collectivités, du fait des obligations réglementaires fortes, des contrôles des services déconcentrés. Au-delà de la dimension obligatoire, certaines politiques de transition écologique peuvent également être portées, comme la lutte contre les îlots de chaleur, les espaces verts etc., lorsqu'elles sont perçues comme s'intégrant à d'autres compétences de la collectivité (l'attractivité du territoire) ou comme vectrices de visibilité politique (amélioration du cadre de vie). Les mesures plus coûteuses politiquement sont davantage pesées par l'exécutif : c'est le cas de l'éclairage public (des évolutions ont été observées lors de la crise énergétique, avec un retour en arrière lié au coût politique), ou des ouvertures des bâtiments énergivores (fermés pendant la période de crise énergétique mais finalement rouverts, priorisant les enjeux sociaux par rapport aux enjeux environnementaux). Le repli sur les compétences historiquement exercées par l'intercommunalité est particulièrement visible au sein de deux agglomérations étudiées (AlphAgglo, où de plus le besoin de financement se réitère d'année en année, et KappAgglo). Les budgets y sont contraints par les choix politiques passés en fonctionnement et en investissement (politique de la petite enfance, investissements importants dans des équipements publics...). Les marges de manœuvre étant réduites, la transition écologique y est plus souvent traitée comme une variable d'ajustement, un « bonus », et rarement comme relevant du socle budgétaire.

« Quand on est coincé par le budget, c'est pas toujours l'environnement qui s'impose »
(DGA Transition Ecologique, AlphAgglo)

« C'est rare qu'on se dise « super on a du budget, aucune urgence, on peut se faire plaisir ».
On n'est pas vraiment dans cette configuration là, dans le confort » (DGA finances,
KappAgglo)

Cette rigidité budgétaire et le contexte de durcissement de la contrainte budgétaire conduisent à une plus grande compétition pour la priorisation des sujets, où la transition écologique n'est pas nécessairement placée comme priorité.

⁵⁵ JÖNSSON-LECLERC Alexandra, « Incrémentalisme », *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, vol.5, 2019, p. 313-321, [<https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0313>].

3.2.1.2.Des processus budgétaires à politisation variable

Au-delà de la rigidité budgétaire, qui limite les mouvements d'ampleurs, l'analyse de la politisation du processus budgétaire renseigne sur la priorisation de la transition écologique. Ici, la politisation⁵⁶ est entendue comme l'ensemble des rapports de force au sein d'une collectivité (entre agent-es des administrations, entre agent-es et élu-es, entre élu-es) conduisant à transgresser la délimitation entre espace politique et espace administratif (supposé respecter une neutralité bureaucratique, dans une conception weberienne de l'administration⁵⁷). Cette partie décrypte les processus budgétaires (voir le schéma de référence ci-après) des quatre communautés d'agglomération en s'intéressant aux espaces, acteur·rices et objets des discussions relatives au financement de dépenses favorables à la transition écologique.

Encadré « Focus » D – Le processus budgétaire « classique »

Que le budget d'une année N soit voté avant la fin de l'année N ou avant le 15 avril de l'année N+1 au sein d'une collectivité, sa construction suit des étapes génériques⁵⁸, décrites ainsi :

- L'élaboration de la prospective financière par la direction des finances permet de projeter l'évolution des recettes et des dépenses sur 2 à 3 ans, tout en respectant des ratios financiers de « bonne gestion » (capacité de désendettement, taux d'épargne brute, etc.).
- Elle alimente la production de « lettres de cadrage » destinées aux directions opérationnelles pour leur préciser l'enveloppe budgétaire dans laquelle elles doivent élaborer le budget pour l'année suivante. Dans un contexte budgétaire plus contraint, ce processus tend à « *diffuser la fonction financière dans les directions opérationnelles* »⁵⁹, comme le montre Lisa Passavant-Guion dans ses recherches sur la contrainte budgétaire à l'échelle des régions.
- Chaque direction opérationnelle propose un projet de budget en dépenses (et parfois en recettes), en intégrant avec plus ou moins d'auto-contrainte, le cadrage budgétaire, et prépare son argumentaire pour défendre « son » budget.
- S'en suivent des conférences budgétaires réunissant la direction générale, la direction des finances et chacune des directions sectorielles pour réaliser un premier travail d'arbitrage des dépenses.
- Puis, les mêmes conférences se tiennent au niveau politique : les vice-président·es portent et défendent le budget d'une ou plusieurs directions en fonction de leur portefeuille politique auprès du ou de la cheffe de l'exécutif.

⁵⁶ Cette définition est adaptée de la définition qu'en propose Jacques Lagroye, à savoir « *une requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités* » LAGROYE Jacques, *La politisation*, Belin, 2003, vol.1270.

⁵⁷ WEBER Max, *Le savant et le politique*, 10/18, Paris, coll. « Bibliothèque 10/18 », 2004.

⁵⁸ PASSAVANT-GUION Lisa, « La transformation du dialogue entre fonctionnaires et élus régionaux dans un contexte de contrainte budgétaire », *Pôle Sud*, n° 2, vol. 49, 2018, p. 41-56, [<https://doi.org/10.3917/psud.049.0041>] ; PERES Ursula Dias et ALLE Camille, « Comparing budgetary structures and processes - The cases of Paris and São Paulo », *op. cit.*, 2021, p. e3610701.

⁵⁹ PASSAVANT-GUION Lisa, « La transformation du dialogue entre fonctionnaires et élus régionaux dans un contexte de contrainte budgétaire », *op. cit.*, 2018, p. 41-56.

- Le projet de budget établi à l'issue de ces échanges entre ensuite dans une arène publique de discussion à l'occasion du débat d'orientation budgétaire (DOB) : débattu en commission des finances, il l'est ensuite devant l'assemblée de la collectivité.

En dépit de ce schéma budgétaire classique, les modalités de prises de décision politique diffèrent au sein des quatre agglomérations enquêtées, où l'implication des acteurs politiques à l'élaboration des budgets locaux varie. La typologie des modèles de décision budgétaire proposée par Marc Leroy⁶⁰ s'avère pertinente pour qualifier les quatre processus de dialogue budgétaire à l'œuvre dans les communautés d'agglomération.

Le dialogue budgétaire se déroule selon différentes configurations dans les quatre intercommunalités, où l'on observe une implication variable des acteur·rices politiques dans le processus de décisions budgétaires. Si, dans les quatre agglomérations, le dialogue budgétaire se fait à partir d'une note de cadrage élaborée par la direction générale et la direction des finances, l'organisation des échanges entre les services (direction générale, direction financière, directions sectorielles) et les élu·es (président, vice-président·es, élu·es communautaires) diffère par l'implication de chacune des parties prenantes.

- Le dialogue budgétaire **d'AlphAgglo** se rapproche du **modèle « élitaire »**. Dans le modèle élitaire « *la décision budgétaire est aux mains du chef de l'exécutif, qui l'exerce seul, ou, dans certains cas, la partage avec une poignée d'acteurs : adjoints, VP, DGS...* Ce modèle est congruent avec les études sur le « *présidentialisme* » local ». AlphAgglo se démarque en effet par une présence centrale du président dans les discussions et les orientations sur le budget. Le dialogue budgétaire s'organise d'abord à travers des pré-réunions techniques, avec les services, puis à travers des échanges entre les vice-président·es et les directions sectorielles autour de la section fonctionnement. Le président conserve un rôle fort de cadrage et d'arbitrages, notamment sur les enjeux d'investissement, et perçoit avant tout le budget comme « *l'outil annuel d'une politique pluriannuelle* ».

« [Le dialogue se fait] surtout sur le fonctionnement. On ne peut pas être sur un cadrage pareil sur l'investissement, c'est beaucoup plus erratique. Donc, là c'est beaucoup plus travaillé par les services et on est plus sur une copie qu'on travaille et qu'on fait valider au président. Le PPI est surtout travaillé dans une démarche interne et validée par le président. Il n'est pas aussi intégré dans une démarche coconstruite que sur le fonctionnement. Vous avez dû le remarquer avec le président c'est qu'il a une vision très précise, et si on allait faire le tour des projets sympas, on aurait une tonne de choses et le président nous dirait « ça non ça non », et on retournerait vers les vice-présidents pour leur dire que non, et ça serait pas top. » (DGS, AlphAgglo)

Le dialogue budgétaire n'est pas perçu comme le lieu d'arbitrages forts sur le sujet de la transition écologique. Pour son DGS, il arrive « trop tard » pour discuter de la transition écologique. Ces sujets sont plutôt abordés sous l'angle des investissements et traités dans des documents programmatiques de long terme (le PPI et le projet de territoire). La transition écologique acquiert

⁶⁰ LEROY Marc, « La décision budgétaire des collectivités locales en France », *op. cit.*, 2020, p. 119-156.

avant tout une légitimité si elle est traitée par le président et inscrite dans la vision stratégique de l'exécutif, en particulier au sein du projet de territoire.

- **DeltAgglo** s'inscrirait davantage dans le **modèle de l'expertise technocratique**, qui désigne « des configurations où le pouvoir administratif est fort, en lien le plus souvent avec la place déterminante du directeur financier (DIRFI), même si les têtes de l'exécutif ont un rôle. Toutefois, au regard des investissements, la technocratisation financière est plus politisée »⁶¹. Le dialogue budgétaire y est principalement porté par son DGS et par le directeur des finances, dans une approche gestionnaire (« gérer les affaires courantes ») consistant avant tout à « tenir le cadrage », avec une implication marginale des élu·es sur le dialogue budgétaire du budget principal.

« Le gros temps du politique de l'agglo est beaucoup sur le projet de territoire qui est très long, et sauf changement fondamental d'un projet structurant, les constructions de budgets sont plutôt au niveau technique et administratif. D'abord que les enveloppes courantes ne sont pas à la main des élus, c'est la bonne gestion du patrimoine pour ne pas dégrader le patrimoine. Ça dépend des collectivités, ici, je considère que ce n'est pas parce qu'on est élu qu'on a une vision sur les finances et le juridique. Idem sur la bonne gestion de nos services ce n'est pas la décision des élus. Les élus ça va être de dire je décide que je veux développer en dehors du projet de territoire donc je supprime cette direction, mais sinon, sur la gestion courante ce n'est pas aux élus, c'est à l'administration de décider, c'est mon boulot de DGS. » (DGS, DeltAgglo)

Les enjeux de transition écologique sont peu traités à l'échelle du dialogue budgétaire. La répartition du travail entre le politique et l'administration amène la direction générale à cadrer fortement le sujet de la transition écologique, qui l'est avant tout sous l'angle de la décarbonation, avec la mise en place d'outil de monitoring dédié (voir partie 3.2.2.1.).

- **À KappAgglo**, le dialogue budgétaire se rapproche du **modèle mixte** (ou politico-administratif) qui « mêle des traits élitaires et technocratiques dans un équilibre entre les responsables de l'exécutif et les experts de l'administration locale »⁶², autour du binôme président - direction générale, avec un travail en chambre par les services, compilés par la DGS, et peu d'échanges entre les élu·es et les services. Le dialogue budgétaire porte sur le fonctionnement et l'investissement. Les vice-président·es sont peu mobilisé·es et impliqué·es lors du dialogue budgétaire et assez peu en lien avec les directions sectorielles.

« Les élus seraient peut-être plus demandeurs d'être davantage sollicités, parce qu'on a un canal qui est quand même très descendant, du président vers les élus et les services. On a quelques commissions thématiques, mais elles ne se réunissent pas très fréquemment. Peut-être une fois par trimestre. Donc il y aurait des marges de progression » (DGA finances, KappAgglo)

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

Les enjeux de transition écologique sont peu évoqués à l’occasion du dialogue budgétaire, et sont plutôt écartés au profit d’autres critères de priorisation par l’exécutif (rapidité d’exécution, baisse des coûts).

- **À SigmAgglo**, le format du dialogue budgétaire s’inscrit dans la lignée du **modèle « démocratique » ou collégial**, qui s’entend au sens d’une « *reconnaissance forte, effective, des élus locaux à travers des indicateurs comme le rôle des commissions, le vote du Programme pluriannuel d’investissement (PPI), les budgets participatifs, l’association de l’opposition dans l’élaboration du budget* »⁶³. À SigmAgglo le dialogue est organisé collégalement par le trinôme DGS, direction des finances et DGA ressources, avec une reconnaissance forte des élu·es sectoriel·les – au-delà de son président – à travers les commissions, des comités de pilotage réunissant l’ensemble des groupes politiques, y compris l’opposition, et des échanges bilatéraux entre les services sectoriels et leurs élu·es de référence.

« Après, nous, aux finances, on n’a pas de prise sur les arbitrages, on présente aux élus, et quand il s’agit d’économie, d’habitat, de transition écologique, ce n’est pas à nous de juger la priorité, mais de dire ce qui peut être fait, et que les élus priorisent » (*Direction des finances, SigmAgglo*)

Des échanges sont organisés entre les directions sectorielles et leurs élu·es en amont, afin de préparer les discussions et d’élaborer des « fiches d’arbitrages », ainsi qu’à l’occasion d’échanges bilatéraux entre le vice-président aux finances (qui occupe une place importante dans le processus budgétaire) et les vice-président·es sectoriel·les. C’est dans le cadre de ce dialogue collégial que la direction transition écologique a notamment vu ses prérogatives étendues. Si la direction transition écologique ne participe pour l’heure pas au dialogue budgétaire de manière transversale, au côté du trinôme DGS – direction des finances – DGA ressources, cette possibilité n’est pas exclue en vue des prochains exercices budgétaires. La transition écologique n’est pas perçue comme une contrainte technique, mais davantage intégrée comme un critère d’arbitrage partagé, rendant les coupes budgétaires dans ce domaine plus difficiles.

La construction des budgets et les enjeux propres à la transition écologique traités à l’échelle de l’intercommunalité font l’objet **d’une forte technicisation et sont avant tout traités sous l’angle de l’expertise**, qui ne facilite pas toujours l’appropriation de ces sujets par les acteur·rices politiques.

3.2.1.3. La technicisation au service ou au détriment d’une approche politique de la transition écologique ?

La politisation variable des processus budgétaires est couplée à une technicisation des politiques locales. La technicisation, définie comme « *reformulation de l’enjeu sous un angle technique, souvent juridique ou autre* »⁶⁴, tend à minimiser l’enjeu et à limiter les débats politiques sur la finalité d’une décision.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ LASCOUMES Pierre, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation : L’adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999) », *Revue française de science politique*, n° 3, vol. 59, 2009, p. 455-478, [<https://doi.org/10.3917/rfsp.593.0455>].

L'affirmation progressive de la contrainte financière renforce cette technicisation des politiques locales⁶⁵. En effet, l'apparente complexité budgétaire et l'impératif de solvabilité donnent un poids plus important aux directions financières et à la direction générale, le critère de performance et de rationalisation des dépenses publiques s'imposant régulièrement dans les choix budgétaires. De plus, les enjeux de transition écologique sont, pour partie, très encadrés par des normes réglementaires, ce qui participe à leur technicisation.

Les budgets à l'aune de la performance

La technicisation des enjeux budgétaires est liée aux modalités d'élaboration du budget et à la détention par le binôme DGS-Direction des finances de l'expertise financière, qui contribuent à cadrer fortement les discussions autour d'enjeux gestionnaires et de performance. Les discussions se font davantage dans la sphère administrative, à l'occasion d'un « dialogue de gestion »⁶⁶ entre la direction des finances et le·a DGS, avec une présence plus ou moins importante du ou de la président·e selon les agglomérations (voir 3.2.1.2.). Les élu·es, en particulier les élu·es sectoriel·les, peuvent ainsi se sentir « loin » des sujets de budget et de finances, contribuant à dépolitiser partiellement ces temps – a minima dans l'arène politique.

« **Je suis un peu loin de ça**, mais on a des rencontres très régulières, presque tous nos bureaux sont précédés d'une commission finances, moi je reconnais que je m'occupe des finances sur ma commune, mais **pas sur l'agglo, j'ai toute confiance dans les services financiers de l'agglo.** » (Vice-présidente à l'environnement, KappAgglo)

Concrétisation du gouvernement par la performance (voir partie 2. Cadrage), la rationalisation de la dépense publique devient l'un des principaux critères d'arbitrage et tend à supplanter la délibération politique sur les finalités de l'action publique.

« **Quand ils ne respectent pas leur enveloppe, je ne juge pas en premier abord la qualité du projet proposé en matière de développement**, la première question c'est *est ce que vous pouvez le financer en faisant des arbitrages sur vos propres lignes'* » (DGA ressources et rayonnement culturel et sportif, SigmAgglo)

« On a un dialogue budgétaire un peu étrange. Il est étrange par nature parce que maintenant qu'on a tout mis en crédit budgétaire, **le moment du dialogue c'est juste s'assurer que le cadrage est tenu**, mais les projets d'investissements et tendances lourdes sont définies par ailleurs entre DGA Finances et DG. Ce matin, j'étais au tel avec le service pluvial, pour ajuster une autorisation de programme à la marge. Mais c'est hors dialogue budgétaire. **Parce que le vrai dialogue budgétaire c'est le PPI et l'articulation financière du projet de mandat.** Donc ça, nous le dialogue budgétaire il n'est plus

⁶⁵ PASSAVANT-GUION Lisa, « La transformation du dialogue entre fonctionnaires et élus régionaux dans un contexte de contrainte budgétaire », *Pôle Sud*, n° 2, vol. 49, 2018, p. 41-56, [<https://doi.org/10.3917/psud.049.0041>].

⁶⁶ Le terme de dialogue de gestion est plus facilement employé par les enquêté·es que celui de dialogue budgétaire, notamment par les agent·es des directions des finances et certain·es DGS, traduisant une production du budget très procédurière et concentrée au sein des administrations.

vraiment annuel. Il y a eu un fort dialogue en début de mandat. » *(Directeur des finances de DeltAgglo)*

Comme le souligne le DGS d'AlphAgglo ci-dessous, où la contrainte financière est particulièrement forte, le choix de démarrer, poursuivre ou arrêter certaines actions, se fait avant tout dans un cadre budgétaire de plus en plus contraint.

« Ça dépend des périodes, selon le contexte national, où on doit faire moins, par exemple l'année dernière c'était une baisse d'environ 5% [de nos dépenses]. **Et dans la méthode comme on se compare au budget de l'année d'avant, en général les taux de réalisation, au fur à mesure on s'en rapproche assez vite.** Le Président envoie cette liste de cadrage à ses VP, 'voici le cadrage secteur par secteur et merci de préparer vos propositions en lien avec les services'. Donc **on parle d'économie budgétaire, mais aussi de tout, du sens de certaines choses qu'on peut remettre à l'arbitrage et de choses nouvelles qu'on veut lancer.** C'est pas parce qu'on a une baisse de 5%, qu'on arrête des choses, mais de remettre à la place. Donc on discute beaucoup du sens de ce qu'on fait. » *(DGS, AlphAgglo)*

La nécessité de financer les compétences obligatoires et de répondre aux exigences réglementaires dans différents secteurs constitue une autre variable déterminante des arbitrages :

« **On a une logique de budget socle**, qui permet de voir assez facilement quelles actions on a abandonné et lesquelles on devrait abandonner si les temps étaient plus compliqués. **Sur les « têtes coupées », c'est de dire que l'agglo doit se recentrer sur ses compétences fortes :** économie, l'habitat, le transport, l'eau et l'assainissement. » *(Direction ressources et rayonnement culturel et sportif, SigmAgglo)*

Pour toutes les collectivités, la contrainte budgétaire est ainsi présentée comme un cadre majeur d'arbitrages (« tenir le cadrage », « faire des choix », « ne pas être dans le confort »). Toutefois, la contrainte budgétaire peut amener à prioriser différemment en fonction de l'antériorité de l'action de la collectivité dans le domaine, de l'existence d'offres alternatives – et donc de l'incidence d'un arrêt du financement de la collectivité, et de la représentation que les élu·es ont de l'urgence climatique. .

- À **KappAgglo**, le contexte budgétaire particulièrement contraint conduit à se recentrer sur les compétences de la collectivité, qu'il s'agisse de ses compétences obligatoires – comme le développement économique – ou facultatives – comme les services de crèche – et à adopter une gestion « par les urgences », qui peut parfois se faire au détriment de la prise en compte des enjeux de transition écologique.
- À **AlphAgglo**, le président assume que, dans un contexte tendu pour les finances des collectivités, certains arbitrages puissent être pris en défaveur d'actions favorables à la transition écologique, en prenant toutefois en compte le caractère dommageable d'arrêter brutalement certaines politiques. Si certaines peuvent être reportées à plusieurs années et apparaissent moins prioritaires (par exemple la rénovation de la flotte de bus), d'autres au contraire, sont perçues comme prioritaires (par exemple, la rénovation du réseau d'eau).

« Si la question c'est 'est-ce que ce type de politiques publiques là en subirait les conséquences' [des coupes budgétaires], probablement sur certains secteurs. (...) Par exemple, sur l'eau, il

ne faudrait pas arrêter. (...) C'est tellement complexe et long, les sujets d'interconnexion c'est tellement lent. Après il y a de sujets si on décale de 2 ou 3 ans la flotte de nos bus urbains, bon... Si les moyens reviennent on rachètera trois bus électriques et voilà. Évidemment c'est pas génial, on préférerait avoir les moyens de faire tout de suite. Mais c'est moins impactant à mon sens. » *(Président, AlphAgglo)*

- À **SigmAgglo**, la contrainte budgétaire peut au contraire jouer un rôle dans la priorisation des enjeux de transition écologique, qui deviennent un critère supplémentaire de priorisation d'une politique lors du dialogue budgétaire. Le DGA ressources souligne que, dans un contexte de réduction des dépenses, les budgets liés à la transition sont relativement préservés, contrairement à la culture ou au sport, considérés comme plus facultatifs :

« Sur les questions de transition écologique, je ne pense pas que les élus ont pris des arbitrages consistant à dire qu'on était moins vertueux sur la transition écologique. Ça a été un critère plutôt dans l'autre sens de dire « on ne touche pas parce que ça participe à la transition écologique. » *(Direction ressources et rayonnement culturel et sportif, SigmAgglo)*

Deux facteurs organisationnels et budgétaires facilitent la prise en compte des enjeux de transition écologique : d'une part, la présence d'une direction transition écologique directement rattachée à la direction générale et, d'autre part, le cofinancement des projets à travers des appels à projets avec des partenaires, qui sanctuarise la mise en place d'actions. Tout en restant dans le cadre budgétaire, la direction de la transition écologique s'est approprié la contrainte de rationalisation budgétaire en proposant une grille de priorisation des dépenses. Elle prépare ainsi les arbitrages politiques et favorise la prise en compte des enjeux environnementaux dans les choix.

« Avec l'équipe de la direction de la transition écologique on a mis en place un tamisage au moment du dialogue budgétaire. Tout ce qui est réglementaire, on ne touche pas. Si ce n'était pas réglementaire : est-ce qu'on était financé ? Là idem on ne touche pas pour ne pas griller l'effet de levier ; ensuite des actions où si on ne les entreprend pas aujourd'hui ça coûtera plus cher demain ; et enfin, si j'enlève telle ligne de mon BP, est-ce que j'impacte la politique publique ou c'est un enjeu secondaire. Et une fois ce tamisage on a proposé des économies. On a réussi à proposer quelque chose d'assez cohérent. » *(Direction de la transition écologique, SigmAgglo)*

- À **DeltAgglo**, le directeur des finances évoque une contrainte budgétaire faible, notamment grâce à des recettes de fiscalité économique dynamique, qui n'impose pas de réaliser des coupes budgétaires à ce stade. Le dialogue budgétaire est davantage perçu comme un dialogue de gestion dédié aux affaires courantes, sur le volet fonctionnement. Le dialogue budgétaire impliquant les élu·es a lieu autour des budgets annexes, et autour du PPI, dans l'articulation avec le projet de territoire.

« Le gros temps du politique de l'agglo c'est beaucoup sur le projet de territoire, qui est très long, et sauf changements fondamentaux d'un projet structurant, les constructions de budgets sont plutôt au niveau technique et administratif. D'abord que les enveloppes courantes ne sont pas à la main des élus, c'est la bonne gestion du patrimoine, pour ne pas dégrader le patrimoine ça dépend des collectivités, ici, je considère que ce n'est pas parce

qu'on est élu qu'on a une vision sur les finances et le juridique. Idem sur la bonne gestion de nos services, ce n'est pas la décision des élus. Les élus ça va être de dire '*je décide que je veux développer en dehors du projet de territoire donc je supprime cette direction*', mais sinon sur la gestion courante ce n'est pas aux élus, c'est à l'administration de décider, c'est mon boulot de DGS » (DGS, DeltAgglo)

En résumé, si les critères de distinction entre « le réglementaire » et « le facultatif » sont présents dans toutes les collectivités, ces exemples montrent différentes manières d'appréhender la contrainte budgétaire dans la prise de décision. À KappAgglo, la gestion de l'urgence apparaît comme un critère central de décisions. À AlphAgglo, cette priorisation est surtout actée par le président, qui donne le tempo et les critères de priorisation en fonction du caractère dommageable d'interrompre une politique publique. À SigmAgglo, la priorisation des enjeux de transition écologique est préparée par la direction de la transition écologique. Celle-ci propose une grille de lecture des lignes budgétaires (dépenses réglementaires ; dépenses engageant des co-financements ; coût de l'inaction), partagée avec certaines autres directions transversales. Dans tous les cas, les dépenses de fonctionnement – hors masse salariale – sont plus faciles à limiter ou à arrêter que celles d'investissement, qui sont davantage inscrites dans des logiques pluriannuelles.

Se conformer à la réglementation : de l'obligation à la mise en récit

Au-delà de l'approche gestionnaire inhérente à la construction des budgets, la technicisation s'observe également dans les différents domaines de l'action publique locale⁶⁷. Les enjeux de transition écologique n'échappent pas à la règle, les politiques concernées (eau, assainissement, gestion bâtementaire, déchets) étant encadrées par des normes et des réglementations (GEMAPI, décret dit tertiaire, etc.), susceptibles d'éloigner les acteur·rices politiques de ces sujets perçus comme « trop techniques ». Comme nous l'avons vu, la mise aux normes (par exemple, le respect du décret tertiaire et la gestion technique des bâtiments ou GTB - voir partie 3.1.1.) et la gestion des urgences représentent deux critères de priorisation dans l'élaboration du budget. **Nous montrons ici que la mise en conformité réglementaire peut accélérer la prise en compte d'enjeux de transition, en orientant les dépenses sur certaines politiques. L'appropriation politique de ces choix budgétaires est variable.** Elle dépend notamment de la manière dont les sujets techniques et traitant des questions de transition écologique sont perçus, **appropriés et mis en récit par les élu·es.**

À KappAgglo, les sujets d'eau et d'assainissement sont par exemple identifiés comme des sujets « *terre à terre* » de « *mise en conformité* », conduisant à répondre aux obligations réglementaires de mise aux normes des stations d'épuration⁶⁸. Si cette rénovation s'insère dans une démarche de préservation de la ressource, de protection de l'environnement et de santé publique, elle n'entre pas à proprement parler dans une logique de « *grandes politiques environnementales* » comme le souligne le directeur de l'eau, au sens où elle est peu valorisée et appropriée par les élu·es dédié·es.

⁶⁷ CADIOU Stéphane, « La politique locale : une affaire de techniciens ? », *L'élue local aujourd'hui*, Presses universitaires de Grenoble, 2009, p. 213-226, [<https://doi.org/10.3917/pug.bideg.2009.01.0213>].

⁶⁸ À noter, ces mises aux normes nécessitant des investissements élevés, elles impliquent en pratique une mise en œuvre progressive pour pouvoir être financées par les budgets annuels. Le rythme des investissements annuels pourrait donc être l'objet d'arbitrages politiques pour prioriser les mises en conformité dans différents secteurs de politiques publiques. Ce point n'est pas ressorti des entretiens, l'obligation réglementaire étant présenté comme un argument suffisant.

« Nous on a des sujets très terre à terre, sur de la conformité des systèmes d'assainissement, notre quotidien c'est plutôt de se conformer à ça que d'avoir des **grandes politiques environnementales**, on essaye de mettre les moyens qu'il faut pour ne pas polluer, ici mettre des stations d'épuration parce qu'on était pas aux normes, pour conserver l'environnement, et aussi sur la salubrité publique qui est quand même le point numéro 1. » *(Directeur assainissement, KappAgglo)*

Si les obligations réglementaires produisent une mise en mouvement au sein des collectivités sur des sujets liés à la transition écologique, l'investissement modéré des acteur·rices politiques sur les enjeux environnementaux à KappAgglo limite cette portée transformative, en cantonnant les projets à leur stricte dimension réglementaire :

« On est sur des projets traditionnels. On est sur des STEP : on améliore la qualité de l'eau, mais on n'est pas vertueux à 100% sur ce que l'on réalise. On est plus dans l'aspect réglementaire que dans le « plus plus » du réglementaire. » *(KappAgglo⁶⁹)*

« On n'a pas de programme pluriannuel de réhabilitation des bâtiments en vue de faire des économies d'énergie. On a quand même des audits énergétiques, le décret tertiaire nous fixe des obligations, mais pas encore sur l'investissement. Donc on est surtout sur l'étude, le diagnostic, la gestion automatisée. » *(KappAgglo)*

À SigmAgglo, les obligations réglementaires sont également perçues comme l'un des moteurs qui « poussent à agir » (directeur de la transition écologique, SigmAgglo). La démarche a par ailleurs fait l'objet d'une mise en récit lors de l'élaboration du budget, notamment par l'intermédiaire de son directeur de la transition écologique, présentant la mise en application de la réglementation comme une opportunité pour agir en faveur de l'environnement. Ici, la position privilégiée de cette direction (rattachée directement à la direction générale – voir partie 3.1.2.) et la légitimité de son directeur ont conduit à une forme de repolitisation, à travers une mise en discussion du financement de la transition :

« Nous, [à la direction de la transition écologique], on avait peu de levier de diminution [sur le budget] et je trouve qu'on a quand même pas été traités comme les autres dans le sens où, et je le défendais aussi **en le mettant en avant, sur les budgets de transition écologique, sur des questions d'avenir, structurantes, on était sur des politiques publiques où souvent il y a des questions réglementaires, on n'a pas le choix, la réglementation nous pousse** ; ensuite on est sur des thématiques où si on n'agit pas, ça coûte plus cher au niveau T+1. Moi j'ai beaucoup mis en avant cette notion de coût de l'inaction et de l'urgence à agir. **Reporter c'est bien souvent une mauvaise décision, tant sur le plan environnemental que budgétaire.** » *(Direction de la transition écologique, SigmAgglo)*

⁶⁹ Les fonctions des enquêté·es ont été volontairement anonymisées dans ces citations, pour que leur contenu ne puisse être portée à leur charge malgré les précautions d'anonymisation des terrains.

Si les enjeux réglementaires peuvent jouer dans la priorisation de la transition, ils ne sont pas également investis d'un point de vue politique, ni mis en récit par les administrations. Par ailleurs, l'attention politique peut varier selon les sujets, comme le montrent certains débats autour des budgets annexes (voir encadré ci-après).

Encadré « Focus » E : les budgets annexes, une autonomie relative, mais une technicisation accrue

Au-delà des budgets primitifs principaux, les actions en faveur de la transition écologique peuvent également figurer sur les budgets annexes, et être le fait des syndicats partenaires des collectivités. Les budgets annexes peuvent en effet être le lieu d'arbitrages, notamment les budgets eau, assainissement et déchets, du fait de leur propre logique d'équilibre qui, d'une part, les amène à être moins en concurrence avec le reste des politiques et, d'autre part, à être discutés avec d'autres acteur·rices (syndicats ou autres établissements publics qui peuvent jouir d'une indépendance financière forte). En outre, leur lien étroit avec des questions fiscales en fait un objet davantage susceptible d'être scruté par les élu·es (car ayant des impacts directs sur les usager·ères/contribuables locaux) et discuté au-delà du temps strict du dialogue budgétaire.

Le directeur des finances de DeltAgglo revient sur la place singulière du débat et de la participation des élu·es dans le cadre du budget annexe.

« Paradoxalement on aura plus souvent parlé du budget « déchets ménagers » que du budget général. Parce qu'il y a des pressions avec le syndicat du tri des déchets en contentieux sur le tri des ménages, sur le budget déchets, on a de la prise en charge complexe avec Citéo, on a un financement sur les communes (...). Sur la gestion eau, [compétence] qu'on a prise en début de mandat, on a de l'IA pour mieux gérer l'eau. Donc nos budgets annexes, là où on fait de la dépense de transition, les élus ont été actifs, alors que, sur le budget général, moins. C'est pour ça que le dialogue budgétaire a été un peu désarticulé. » *(Directeur des finances, DeltAgglo)*

Toutefois, ces sujets restent soumis aux limites évoquées précédemment, en particulier les enjeux réglementaires forts qui contribuent à techniciser ces sujets, et tendent à les dépolitiser au profit d'une approche experte, comme le souligne un élu :

« Tout est préparé en amont par les services, ça arrive devant l'exécutif, en commission, puis conseil communautaire, même pas à la marge. C'est étonnant quand même. On en rit parce que dans les petites mairies, il peut y avoir des débats enflammés dans les conseils sur 150 ou 300 balles, et là on parle de millions, et ça passe. Alors je dis pas, le travail en commission est sérieux. Je bosse sur l'assainissement, c'est vraiment du sérieux. Mais en conseil communautaire il ne se passe rien. ». *(Conseiller communautaire à la transition écologique, DeltAgglo)*

3.2.1.4. Compétition entre les politiques intercommunales pour la mise à l'agenda budgétaire

En dépit du caractère contraint du dialogue budgétaire et de la technicisation des enjeux, les élu·es interviennent dans la mise à l'agenda budgétaire de certains enjeux de transition fortement investis symboliquement, par exemple autour du verdissement des espaces publics. Nous rejoignons ici l'argument défendu par Lisa Passavant-Guion qui soutient que, dans ce contexte contraint par la diminution des recettes, les élu·es « *développent des mécanismes pour conserver des capacités d'action politique. Or, celles-ci ne s'axent plus que sur la dimension symbolique du pouvoir politique : mobiliser des stratégies d'affichage politique au moment du vote des budgets et valoriser des interventions sur des pans marginaux financièrement, mais importants politiquement.* »⁷⁰ La transition écologique se retrouve en concurrence directe avec d'autres impératifs et en conflit avec d'autres logiques de priorisation. Quelle place occupe alors la transition écologique dans cette compétition symbolique ?

Parmi les critères qui priment dans la prise de décision, la rationalisation budgétaire et le réglementaire jouent un rôle important, mais d'autres critères économiques (selon les facteurs exogènes et les crises susceptibles d'induire des chocs), sociaux (en fonction du positionnement des acteur·rices dans le champ), politiques (rétributions et blâme politique et médiatique et attachement partisan). Ces différents facteurs influent sur la prise de décision.

Parmi les critères qui amènent à prioriser (ou non la transition écologique), les enjeux économiques sont saillants : le coût du déploiement de la politique entre ainsi en ligne de compte (par exemple l'augmentation du coût des matériaux a pu faire diminuer l'intérêt de penser des rénovations bâtimentaires plus vertueuses en termes de matériaux utilisés, tandis que la hausse de l'énergie a pu influencer sur la rénovation énergétique des bâtiments). La priorisation peut également être liée aux capitaux sociaux et professionnels des élu·es : par exemple, la trajectoire professionnelle antérieure d'un·e élu·e dans le bâtiment peut jouer sur sa lecture des enjeux de rénovation énergétique des bâtiments publics. Enfin les facteurs politiques entrent également en compte, liés au calendrier électoral ou au rattachement partisan, qui peut amener à prioriser plus ou moins certains enjeux écologiques.

En premier lieu, le développement économique et l'aménagement du territoire font partie des priorités des quatre agglomérations, en tant que compétences historiques et principales ; elles peuvent primer dans les argumentaires en minimisant ou écartant les enjeux de transition écologique, réduits à une variable d'ajustement dans les discours et dans la manière de conduire ces politiques⁷¹. Certes, il est en théorie possible de penser le développement économique et l'aménagement du territoire selon des principes compatibles avec la transition écologique, mais en pratique cette articulation se fait principalement au profit d'un développement à moindre coût à court terme, impliquant une mise à distance des enjeux de transition écologique dont la concrétisation apparaît souvent plus coûteuse. Les élu·es accordent une plus grande priorité au développement économique lorsque les finances publiques de leur collectivité se détériorent. En effet, ces projets peuvent stimuler l'activité économique (comme la création de zones industrielles ou l'aménagement d'infrastructures de transport) et générer des

⁷⁰ PASSAVANT-GUION Lisa, « La transformation du dialogue entre fonctionnaires et élus régionaux dans un contexte de contrainte budgétaire », *op. cit.*, 2018, p. 41-56.

⁷¹ *Ibid.*

recettes fiscales (telles que la cotisation foncière des entreprises ou la taxe foncière sur les propriétés bâties).

« Après il y a un enjeu sur la sélectivité des projets, est-ce que les projets de transition écologique sont prioritaires par rapport à d'autres ? Et là ça peut compliquer un peu. **Les choix sont faits autour d'une vision politique qui n'est pas axée que sur la transition écologique.** (...) Mais c'est vrai que parfois on a des projets de voiries qui priorisent moins la transition, mais c'est une nécessité aussi sur l'évolution des villes et des projets urbains. **Si on évaluait nos projets uniquement sous l'angle de la transition écologique il y a peut-être certains projets qu'on n'aurait pas faits. On s'est plutôt posé la question d'intégrer ces enjeux-là dans nos projets, dans nos manières d'acheter.** » (DGS, AlphAgglo)

« Pour porter la direction culture et sport, **c'est pas toujours évident de concilier des enjeux environnementaux avec des enjeux plus sociaux par exemple.** [...] Après tous les projets ne sont pas pris à l'aune de la transition écologique. Par exemple, un axe de contournement, vous imperméabilisez les sols, favorisez les déplacements. Par contre, **les élus ne sont pas sur une position intégriste de l'environnement, ils sont conscients qu'il y a des projets qui ont été commencés auparavant, qu'il faut terminer, et des enjeux de mobilité, économique aussi. Donc l'enjeu pur environnemental ne va pas toujours prédominer dans la décision.** » (DGA ressources et rayonnement culturel et sportif, SigmAgglo)

À KappAgglo, où le taux de pauvreté des ménages du territoire est particulièrement élevé, la hiérarchie est explicitement assumée par la direction générale comme par les élu·es. Le développement économique est ainsi présenté comme la compétence prioritaire, où la transition écologique est avant tout prise en compte à l'aune des obligations réglementaires. Le développement économique ou les services à la population, souvent jugés plus urgents – sont davantage portés politiquement par les élus locaux.

« Je pense que les techniciens sont plus à même de répondre ; nous, on donne des orientations avec des budgets qui sont de plus en plus contraints ; **la transition écologique ne paraît pas la priorité des priorités quand on doit faire des choix avec des compétences obligatoires. On fait parfois l'impasse sur la transition ;** même si on a fait des évolutions avec un budget vert cette année ; on voudrait faire plus, mais on n'a plus beaucoup de moyens. » (Vice-présidente environnement, KappAgglo)

Pour la direction générale de KappAgglo, le développement économique n'est pas antinomique avec la transition écologique dans la mesure où le déploiement de zones d'activités intègre des directives et labellisations « vertes ». Pour autant, la focale sur le développement économique peut conduire à orienter des choix où la transition écologique ne joue qu'un rôle secondaire face à d'autres critères de priorisation : par exemple, la rapidité d'exécution, le coût des matériaux, etc. Le profil de son président (chef d'entreprise dans le bâtiment et travaux publics) est aussi évoqué comme marqueur de certains choix et de son attention accrue sur les questions bâtimentaires.

« Après, je vous garantis pas qu'on choisit toujours la solution la plus favorable ou qu'on retravaille systématiquement le budget pour le rendre plus vert. Parce qu'on

a aussi une autorité qui fait des choix et on n'a pas toujours de marge de manœuvre (...) il peut arriver que la Direction des services techniques propose, pour la construction par exemple du bâtiment de collecte, sur du matériau, des couvertures, et derrière l'autorité fait d'autres choix. *[Quelles motivations de ces autres choix ?]* Il a une idée très précise quand il s'agit de construire des routes ou des bâtiments, il a une connaissance très précise, peut-être parce qu'il vient du BTP. **Ce qui préside aussi sa décision c'est le délai, c'est quelqu'un qui est très pressé de mener ses projets, donc le déploiement de certaines solutions, si elles sont trop chronophages ou qu'elles allongent trop les délais, c'est peut-être ça qui le fait basculer d'une décision vers une autre.** » (*KappAgglo*)

Cette concurrence se manifeste également par des **contradictions internes entre attractivité et sobriété**. À DeltAgglo, le conseiller délégué aux nouvelles énergies pointe le paradoxe d'une agglomération qui développe des énergies renouvelables (15 à 17 mégawatts produits) tout en accueillant un data center consommant 60 mégawatts en continu, illustrant la difficulté de renoncer à l'attractivité économique au nom de la sobriété énergétique. De même, à AlphAgglo, la mise en œuvre du « zéro artificialisation nette » (ZAN) se heurte à une forme de « rejet » politique, car elle est perçue comme une entrave au développement des zones d'activités, levier historique de l'aménagement du territoire. Selon la manière dont les sujets et réglementation sont publicisés et portés, et selon leurs implications locales, peuvent faire l'objet d'une attention médiatique et politique, et ainsi soulever des résistances politiques et/ou partisans.

En deuxième lieu, les critères environnementaux ne sont pas systématiquement conciliables avec des critères sociaux et politiques. Évoquées dans plusieurs des collectivités rencontrées, les questions soulevées par les infrastructures telles que les piscines ou les patinoires, sont emblématiques de ce conflit de rationalités. Très énergivores, les infrastructures sont toutefois maintenues, et peuvent faire l'objet de rénovations coûteuses, à l'instar de la patinoire à SigmAgglo, qui interroge aussi bien les services que les élu·es sur le bienfondé de conserver une patinoire, s'agissant d'un territoire littoral.

« Le projet de patinoire c'est une demande locale et départementale, mais est-ce que c'est pertinent de continuer à travailler sur un système de réfrigération ? Pour la plupart des élus la réponse c'est non, mais personne ne veut prendre la décision de la stopper. [...] Au niveau des usagers ça semble passer, mais au niveau des associations sportives c'est là que le bat blesse, donc le projet en est resté là, on va déjà travailler sur la coque, l'isolation pour éviter les surchauffes, diminuer les coûts, mais le choix n'a pas été fait de carrément supprimer la patinoire. » (*Vice-président finances, SigmAgglo*)

La décision politique se fonde ici sur **une double logique sociale et politique** : d'une part, ces équipements ont une fonction d'animation sociale du territoire (« *Les jeunes quand ils sont là ils ne sont pas ailleurs* » (*DGA Ressources, SigmAgglo*)) ; d'autre part, la mobilisation politique des associations et clubs de sport sur glace a été largement relayée médiatiquement (il s'agit de l'une des dernières patinoires du département)⁷². Ainsi, le maintien de cet équipement prime sur la sobriété carbone, car il répond à une demande locale forte et évite un coût politique élevé. La question du nombre de jours d'ouverture des

⁷² Dans la même région, à Rennes, la fermeture de la patinoire est l'objet de mobilisation des clubs sportifs et de récupération par les partis politiques d'opposition. Voir par exemple l'article de Ouest France sur le sujet : « Quand l'avenir de la patinoire Le Blizz devient un sujet des élections municipales à Rennes », Ouest France, 5 novembre 2025. URL : <https://www.ouest-france.fr/elections/municipales/quand-lavenir-de-la-patinoire-le-blizz-devient-un-sujet-des-elections-municipales-a-rennes-e4aa986c-ba2d-11f0-a456-5b350733c580>

piscines se pose également pour DeltAgglo, dans une perspective de sobriété énergétique (voir supra), mais se heurte à la politique communautaire visant à apprendre à nager aux enfants.

La persistance de projets contradictoires illustre bien la complexité de l'équation politique locale, au-delà des dimensions financières, où la transition écologique doit composer avec des logiques sociales (maintenir et développer de nouveaux services, développer l'attractivité du territoire), et politiques parfois divergentes. Ces arbitrages montrent également la difficulté pour les élu·es de soutenir une écologie qui serait perçue comme punitive ou restrictive. À DeltAgglo, certain·es enquêté·es perçoivent une inclination du président d'agglomération à privilégier ce qui est « beau, faisable et finançable », comme des bus électriques ou des aménagements urbains végétalisés, plutôt que des mesures de réduction des déchets à la source, moins visibles et potentiellement impopulaires. Le président d'AlphAgglo insiste lui sur l'importance de « *travailler sur l'accessibilité et de positiver [les] politiques publiques en matière d'environnement* »⁷³ pour ne pas faire face à des rejets de la part de la population.

Encadré « Focus » F: Les crises comme accélératrices de la transition écologique

Les crises constituent des facteurs exogènes susceptibles, sous certaines conditions, de reconfigurer temporairement les priorités de l'action publique locale. La crise énergétique de 2021-2023 illustre ce rôle de « ponctuation » budgétaire⁷⁴: l'explosion des coûts de l'énergie a produit un alignement inédit entre rationalité budgétaire et rationalité écologique, rendant politiquement légitimes – voire urgents – des investissements jusque-là différés. Dans les collectivités étudiées, cette contrainte économique a favorisé l'adoption de politiques de sobriété (rénovation thermique, LED, extinction de l'éclairage public) et a élevé leur acceptabilité politique, en modifiant les hiérarchies de légitimité au profit d'arguments gestionnaires et environnementaux. La crise agit ainsi comme un révélateur, permettant de requalifier des choix écologiques en réponses pragmatiques à une contrainte financière immédiate.

De manière comparable, les crises liées à l'eau (sécheresses, inondations) contribuent à politiser des enjeux jusque-là perçus comme techniques et peu visibles. L'articulation entre pression réglementaire, médiatisation des événements extrêmes et coût politique de l'inaction transforme la gestion de l'eau ou du risque d'inondation en enjeu central de l'agenda local, légitimant des investissements massifs.

Toutefois, l'effet structurant de ces crises demeure ambivalent : si elles facilitent l'ouverture de fenêtres d'opportunité pour la transition écologique, leur capacité à produire des transformations durables reste incertaine. Une fois la phase critique passée, l'alignement des rationalités peut se dissiper, rappelant le caractère contingent et réversible de ces dynamiques de changement.

⁷³ Entretien avec le président d'AlphAgglo.

⁷⁴ BAUMGARTNER Frank R., FOUCAULT Martial et FRANÇOIS Abel, « Chapitre 6 / L'incrémentalisme et les ponctuations budgétaires en France », *op. cit.*, 2011, p. 299-322.

Plusieurs systèmes de contraintes pèsent sur les capacités de transformation des politiques publiques en faveur de la transition écologique. Tout d’abord, les contraintes budgétaires liées à la rigidité intrinsèque des budgets et à la rigueur budgétaire renforcée dans trois des quatre collectivités enquêtées, ainsi que la structuration du processus budgétaire laissent peu de place aux élu·es locaux·ales dans le dialogue budgétaire pour débattre du financement des enjeux de transition écologique. Ensuite, la double technicisation des questions budgétaires et des enjeux environnementaux renforce cette marginalisation de la transition dans le dialogue budgétaire. Ce résultat est à nuancer : certain·es « technicien·nes » des administrations s’attachent à construire un récit (en lien avec le coût de l’inaction) pour convaincre les acteur·rices politiques de la nécessité de prioriser la transition écologique ; certain·es élu·es n’hésitent pas à appréhender les sous-jacents techniques des questions pour nourrir l’argumentaire politique. Enfin, dans un contexte budgétaire contraint, la compétition entre les enjeux de politiques publiques est accrue : les critères réglementaires, économiques, sociaux, politiques peuvent peser davantage que les critères environnementaux dans les décisions politiques. Là encore, le résultat peut être nuancé : les crises climatiques vécues localement (sécheresses, inondations) et les facteurs exogènes (hausse des coûts de l’énergie) redonnent ponctuellement du poids aux critères environnementaux.

3.2.2. Un outillage naissant, mais encore insuffisant pour intégrer systématiquement la transition écologique comme variable dans le pilotage budgétaire

On l’a vu précédemment, la priorisation budgétaire de la transition écologique s’inscrit dans un ensemble de contraintes financières et de compétitions dans la priorisation des sujets. Une autre hypothèse de cette étude repose sur le fait que l’existence d’une feuille de route et/ou de documents explicitant les politiques en faveur de la transition écologique, pouvait participer à rendre visibles les enjeux de transition écologique (*hypothèse 1*), mais aussi à faciliter les arbitrages favorables, en tant que support de référence lors des échanges budgétaires (*hypothèse 3*). À partir de l’analyse des discours portés sur les principaux instruments d’action publique existants (plan climat-air-énergie territorial (PCAET) et l’annexe verte), nous montrons que ces documents favorisent bien une certaine reconnaissance des enjeux de transition écologique, mais ne parviennent pas, à ce stade, à nourrir les prises de décisions. Les acteur·rices rencontré·es décrivent ces outils comme des référentiels généraux, des supports symboliques, voire, dans certains cas, comme des instruments favorisant l’animation de la transversalité, davantage que comme de véritables outils d’aide à la décision.

L’enquête de terrain montre que les décisions budgétaires sont peu ou pas du tout outillées pour objectiver leurs impacts sur l’environnement, les PCAET demeurant des documents généralistes, que les services opérationnels peinent à traduire en termes budgétaires (3.2.2.1). La généralisation de l’obligation de produire une annexe verte au compte administratif, consistant à coter les dépenses d’investissement, pourrait jouer un rôle d’outillage et de cadre, mais sa mise en place laisse pour l’heure surtout présager un rôle d’animation sociale (3.2.2.2).

3.2.2.1. Des décisions budgétaires encore peu fondées sur des outils d'aide à la décision

Les décisions budgétaires sur les dépenses et les recettes favorables à la transition écologique restent peu outillées par des instruments dédiés d'action publique. Les instruments d'action publique constituent « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et significations dont il est porteur* »⁷⁵. Les instruments existants sont encore peu opérationnels pour suivre l'avancement des questions de transition écologique, bien que des tentatives pour faciliter l'arbitrage soient testées par certaines collectivités. Dans une perspective de sociologie de l'action publique, l'analyse de ces instruments invite à s'intéresser à leurs effets sur les individus et les organisations : ils cadrent les représentations des problèmes, distribuent des rôles, et participent de la hiérarchisation des priorités⁷⁶.

Des instruments peu opérationnels pour suivre l'avancement sur les questions de transition écologique : le rôle du PCAET

Comme évoqué précédemment, les objectifs diffus en matière de transition écologique sont poursuivis à travers des instruments techniques réglementés par le CGCT (voir partie 3.1). Les politiques locales en faveur de la transition écologique reposent aujourd'hui sur une pluralité d'instruments et de documents programmatiques – des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) aux schémas directeurs sectoriels (immobilier, énergies renouvelables, mobilité, etc.), en passant par les documents d'urbanisme (SCOT, PLU), dont le CGCT encadre la production.

En tant que document emblématique de la planification climatique à l'échelle infranationale⁷⁷, le PCAET illustre bien la tension et l'ambiguïté d'un outil⁷⁸ censé incarner une opérationnalisation des enjeux de transition écologique. Défendu par les services qui le portent, qui peuvent le percevoir comme un outil d'aide à la prise de décisions lors d'arbitrage technique, il peut aussi l'être par certains élu·es qui l'identifient comme « *colonne vertébrale* »⁷⁹, des actions en faveur de l'environnement. Bien qu'il soit identifié comme « *structurant* », il reste toutefois perçu comme un document « *très général* »⁸⁰, « *trop large* » et « *trop ambitieux* »⁸¹.

« Le PCAET était déjà bien installé ; c'est un document très général, je pense que les élus ont cette vision des choses aussi, **c'est une grosse machine, il faut descendre de niveau pour commencer à appliquer des déclinaisons opérationnelles**. Il faut attendre que les choses se facilitent... » (Directeur des services techniques, KappAgglo)

⁷⁵ HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre et GALES Patrick Le, « Instrument », *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, vol.5, 2019, p. 321-330, [https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0321].

⁷⁶ Comme le notent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, les instruments « *ne sont pas de la pure technique, ils produisent des effets spécifiques indépendants des objectifs affichés (des buts qui leur sont assignés) et ils structurent l'action publique selon une logique qui leur appartient* ». In LASCOUMES Pierre et GALES Patrick Le, « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2005, p. 11-44, [https://doi.org/10.3917/scpo.lasco.2005.01.0011].

⁷⁷ GOSSE Romain, « Quel contrôle des politiques locales ? Le cas du Plan climat-air-Énergie territorial (PCAET) », *Revue juridique de l'environnement*, n° 3, vol. 50, 2025, p. 509-517.

⁷⁸ Dans ce rapport, les termes instruments et outils sont employés comme synonyme. Pour une distinction académique entre les deux termes, voir LASCOUMES Pierre et GALES Patrick Le, « Introduction », *op. cit.*, 2005, p. 11-44.

⁷⁹ Entretien avec le vice-président transition écologique et énergétique, SigmAgglo.

⁸⁰ Entretien avec le directeur des services techniques de KappAgglo.

⁸¹ Entretien avec le DGA ressources et rayonnement culturel et sportif de SigmAgglo.

« **Le PCAET c’est beaucoup d’actions larges et ambitieuses.** Donc c’est un document structurant. Moi je le trouve un peu trop ambitieux donc difficile à tenir et **décourageant, mais c’est structurant.** » (*DGA ressources et rayonnement culturel et sportif, SigmAgglo*)

En effet, alors qu’il est supposé représenter une déclinaison opérationnelle et territorialisée de la politique environnementale, le PCAET souffre de plusieurs limites pour être un véritable outil d’aide à la décision.

D’une part, le PCAET n’est pas assorti de chiffrage précis rattaché aux actions, qui permettrait d’avoir une vision précise des actions à mener. Il sert donc surtout de référence lointaine plutôt que d’outil de pilotage budgétaire.

« **Dans le PCAET, il y avait un budget prévisionnel rattaché à chaque action ; mais je ne peux pas vous dire qu’il a été respecté ; j’ai un suivi annuel de mes actions, mais je n’ai pas un état des lieux précis des actions du PCAET dans leur ensemble [...]** ... le PCAET a été approuvé en 2022, mais on y a travaillé dès 2019, il s’est fait dans la douleur, il était un peu flou et peu opérationnel... on va l’évaluer, ça va permettre de le réorienter vers des actions plus concrètes. [...] **Jusque-là, j’ai un suivi qui n’est pas financier, mais je vais le faire, il faut.** » (*Chargée de mission planification et contractualisation durable, KappAgglo*)

Si le PCAET structure les discours, il ne transforme pas réellement les pratiques de décision, qui demeurent fondées sur d’autres logiques et critères de priorisation, comme démontré précédemment (voir partie 3.2.1.), et sur d’autres outils – comme le programme pluriannuel d’investissement (PPI), qui reste l’un des outils centraux de la décision budgétaire.

« **Dans le prochain projet de territoire il va en faire pleinement parti le PCAET. C’est une déclinaison, mais pour moi c’est pas suffisamment utilisé. Il serait souhaitable que le PCAET devienne un outil d’aide à la décision,** comme le PPI, le pacte financier, comme d’autres indicateurs pour répartir la nature des investissements, parfois même du fonctionnement en fonction de la nature du projet et de son lieu sur l’agglo. *[En quoi il pourrait être un outil d’aide à la décision ?]* Pour arbitrer tel ou tel projet, de savoir quelle urgence, entre un qui est dans le PCAET et un qui ne l’est pas. À un moment donné c’est de prendre les responsabilités politiques. » (*Vice-président finances, SigmAgglo*)

D’autre part, l’absence d’outil intégré de suivi budgétaire ou de mesure d’impact environnemental limite encore sa portée comme outil d’arbitrage. Le PCAET ne permet pas d’estimer les impacts des actions, et fait l’objet de pratiques d’évaluation très hétérogènes. En effet, bien qu’un suivi-évaluation soit imposé par le code de l’environnement, ce suivi repose avant tout sur une forme d’autocontrôle non assorti de mécanisme de sanctions ou de contraintes exogènes fortes⁸². Associé à la faible standardisation des indicateurs, cela conduit à des mises en œuvre très hétérogènes et à une faible mesure des effets environnementaux ou financiers réels (dépenses réellement engagées annuellement).

⁸² Gosse Romain, « Quel contrôle des politiques locales ? », *op. cit.*, 2025, p. 509-517.

« Des calculs, on n'en fait pas trop. Après pour la rénovation de l'éclairage public, des menuiseries, etc., on a en tête l'idée que ça va nous faire faire des économies d'énergie, mais elles ne sont pas calculées. On ne calcule pas les économies. Après le décret tertiaire va nous obliger à faire des travaux pour diminuer nos consommations de fluides. Mais on travaille plutôt sur des référentiels, si vous remplacer ça, ça vous fera X d'économies. Mais bon c'est pas toujours le cas » (*DGA finances, KappAgglo*)

Au-delà de son manque de déclinaison opérationnelle, l'outil se heurte à un double écueil. Premier écueil, le PCAET compile souvent un ensemble d'actions peu priorisées et s'avère difficile à articuler avec les différents documents programmatiques sectoriels ou fonctionnels (mobilité, habitat, énergie, commande publique, PPI...). La prolifération de documents pose des questions de cohérence des documents entre eux et de suivi de leur mise en œuvre, mais aussi de la limitation et de la hiérarchisation du nombre d'indicateurs à suivre, comme l'explique un directeur administratif :

« Le PCAET contient 82 actions, 300 indicateurs, on n'arrive plus à suivre. Il faut réussir à garder une dynamique ; à force de faire de la transversalité, on s'épuise vite [...]. Ce que l'on voudrait c'est avoir un PCAET simplifié avec des actions phares à retenir avec des indicateurs ciblés, les mêmes pour tous et qui sont mesurables, avoir de vraies données chiffrées ; là où l'on a un vrai effet levier c'est l'atténuation. » (*Direction transition écologique et attractivité, DeltAgglo*)

Second écueil, la production et l'animation de ce type d'instrument sont très investies par l'administration locale, mais peu par les élu-es, comme l'explique un conseiller communautaire :

« Le PCAET il était très ambitieux quand il a été établi, 240 pages, lues par aucun des élus. C'était un travail énorme et chronophage pour sa réalisation. [...] Il y a tout un tas de choses qu'on fait de manière obligatoire ou réglementaire où on passe un temps fou, uniquement pour les personnes qui l'établissent. Il y a une bureaucratisation importante, souvent imposée par la loi. » (*Conseiller communautaire transition écologique, DeltAgglo*)

Les communautés d'agglomération dotées d'un projet de territoire structurant et porté politiquement au niveau de l'exécutif parviennent mieux à éviter cette double difficulté, à l'instar d'AlphAgglo qui a fait le choix d'élaborer ses différents documents sectoriels autour de son projet de territoire. Celui-ci fait office de « matrice », pensée comme colonne vertébrale de l'ensemble des productions, facilitant ainsi un récit commun entre les services autour des politiques intercommunales.

« Le document qui traite le mieux de l'ambition de l'agglo sur la transition écologique et énergétique, c'est [notre projet de territoire] ; sachant qu'il est complété par d'autres documents en cours ; une stratégie de décarbonation du territoire, adopté il y a quelques mois, document qui complète le projet de territoire et tous les schémas directeurs qui touchent à l'eau, il y a un peu plus de technique dans ce qui touche à l'eau. Après, il y a d'autres démarches, comme le PCAET. L'objectif de la stratégie de décarbonation c'est aussi donner plus de visibilité à différents documents qui se sont succédé dans le temps. » (*DGS AlphAgglo*)

S'il existe bien des documents, à l'instar du PCAET et d'autres schémas de planification, qui pourraient jouer un rôle programmatique et d'aide à la décision, ces outils restent perçus comme peu opérationnels en particulier pour avoir une vision budgétaire des actions (absence de budgétisation des actions du PCAET) ou pour opérer des choix (absence d'indicateurs sur l'impact environnemental des actions proposées). Par conséquent, certaines des agglomérations rencontrées ont cherché à se doter d'outils d'aide à la décision, pour intégrer davantage les enjeux de transition écologique dans leur programmation budgétaire.

Des initiatives locales innovantes qui se structurent pour évaluer l'impact des projets

Dans deux des communautés d'agglomération enquêtées, SigmAgglo et DeltAgglo, plusieurs tentatives témoignent de la volonté de développer des instruments complémentaires, pouvant faciliter la prise de décision, notamment dans le cadre du PPI (voir l'encadré ci-après).

À SigmAgglo, des démarches concomitantes traduisent une volonté politique de mieux intégrer les enjeux de transition écologique dans les prises de décisions.

- En début de mandat, certain·es élu·es avaient fait part de leur souhait d'avoir une grille pour évaluer **l'impact environnemental des projets dans le cadre du PPI**.
- Ensuite, un projet de « scoring » environnemental du PPI avait été envisagé, mais finalement abandonné, car jugé trop complexe à mettre en place et en raison de l'arrivée de l'obligation légale de réaliser l'annexe verte, (voir partie 3.2.2.2.), jugée plus prioritaire. SigmAgglo a également intégré des critères environnementaux dans le pacte financier (voir partie 3.3.4.1.).
- Enfin, SigmAgglo a développé la « **boucle des projets** », un outil visant à passer chaque projet « à la moulinette » des différentes directions (RH, Finances, Eau, etc.) avant validation politique, afin de s'assurer qu'il réponde à un ensemble de critères (sociaux, environnementaux, légaux, etc.). Porté par la direction de la prospective, cet outil est en cours de test actuellement sur certains projets, il est politiquement très porté par le vice-président finances et le vice-président transition écologique, qui ont associé plusieurs élu·es à son suivi (de la majorité et de l'opposition). Si pour l'heure, aucun critère n'est défini pour déclencher de l'utilisation ou non de l'outil, la systématisation de son usage est évoquée comme piste pour le prochain mandat.

« La Boucle de projet on a essayé de la travailler avec un groupe d'élu, avec [la direction prospective] et [le vice-président transition écologique], mais aussi d'intégrer deux autres élus de la minorité, pour que des personnes qui ne pensent pas tout à fait comme nous, puissent adhérer, ainsi qu'une élue écologiste en charge des transports et mobilités douces. [...] Et cette boucle de projet, l'objectif c'est qu'elle nous permette de porter les projets de demain dans une approche systémique, et ensuite qu'on soit en capacité de les arbitrer en fonction des priorités politiques et environnementales. » (Vice-président aux finances, SigmAgglo)

L'ensemble des démarches lancées et/ou imaginées à SigmAgglo témoignent à la fois de l'impulsion donnée par sa DGS, de la place transversale accordée à la transition écologique et du modèle de décision dans lequel il s'inscrit (modèle démocratique) avec une forte implication des élu·es, dont les élu·es de l'opposition, amenant à des réflexions sur les manières d'intégrer les enjeux environnementaux dans les outils de prise de décision.

À DeltAgglo, deux démarches d'outillage se sont également succédé, davantage portées par les services, et en particulier par la direction générale dans le cadre du bilan GES :

- En début de mandat, DeltAgglo avait lancé une **démarche sur le modèle du Donut**, fondé sur l'approche de la Donut Economics⁸³, qui propose une représentation graphique de la situation sociale et écologique d'une organisation, au sein de deux cercles concentriques. À l'initiative d'un DGA à l'attractivité économique qui s'était « autosaisi » du sujet, il est notamment porté par certain·es élu·es, à l'instar du conseiller communautaire à l'environnement, qui le perçoit comme un outil « lisible », mais aussi « aisément communicable », permettant d'opérer des choix en prenant en compte une diversité de critères. « *Le projet d'investissement on ne le regarde pas seulement sur c'est le moins cher ou son rendement est plus élevé, mais multicritère, avec des critères sociaux et environnementaux* » (Conseiller communautaire à la transition écologique, DeltAgglo) Cette démarche du « Donut » a pu être mobilisée sur certains projets, et faciliter les prises de décisions, par exemple pour déterminer du meilleur emplacement d'un événement porté par l'agglomération. Le départ du DGA a toutefois marqué un déclin progressif de la mobilisation de cet outil.
- La démarche du Donut a progressivement été mise de côté au profit d'un **outil de monitoring des gaz à effet de serre (GES)**, jugée plus prioritaire par son DGS. Si le bilan GES découle d'une obligation réglementaire, cette démarche portée par DeltAgglo vise à aller plus loin qu'un simple bilan pour en faire un véritable outil de suivi et d'aide à la décision. Cette démarche GES découle d'une attention accrue de la part de la direction générale et de l'exécutif d'inscrire la collectivité dans la lignée des objectifs de l'atteinte de l'accord de Paris 2030, décliné dans les COP régionales. La direction générale, par l'intermédiaire de la cellule Audit & Évaluation, a ainsi construit un modèle interne d'évaluation et de monitoring de leurs politiques publiques, avec une stratégie pour diminuer les émissions de GES. Les services notent une attention croissante de la part du directeur général sur le sujet du suivi des questions d'émissions de gaz à effet de serre, dans une perspective d'appui au pilotage, autour d'un objet perçu comme « *plus quantifiable économiquement* »⁸⁴. Là où le Donut est perçu comme un outil permettant d'avoir une approche « par projet », le monitoring des GES a vocation à servir de boussole à l'avenir pour aiguiller les choix des élu·es sur les investissements à prioriser, à l'échelle du mandat.

« L'élu, ce qu'on lui doit, c'est l'outil pour l'aider à faire des choix et voir l'efficacité des mesures qu'il va prendre, mais aussi ensuite un compromis, car on ne peut pas tout mettre sur le GES. Ce qui est important **dans la conduite d'une collectivité c'est les outils pour éclairer et aiguiller les élus et voir si on peut respecter ses engagements, sur les usages et sur la partie environnementale.** » (DGS, DeltAgglo)

Le passage d'un instrument à un autre éclaire sur l'attention portée et la manière de se représenter le sujet de la transition écologique. Cette évolution témoigne de l'attention du DGS pour une entrée « technique » de la transition écologique, mais aussi du poids de l'expertise dans les choix d'instrumentation. Ce passage est révélateur d'une certaine vision des enjeux de transition écologique, au prisme de la décarbonation, excluant la mesure et le suivi d'autres sujets (par exemple, les questions de

⁸³<https://www.agenda-2030.fr/a-la-une/actualites-a-la-une/article/donut-3-0-la-nouvelle-boussole-de-l-DEs-economie-du-bien-etre>

⁸⁴ Entretien avec la Cellule Audit, DeltAgglo.

biodiversité), et lié à sa sensibilisation à ces enjeux par le biais d'acteurs et de think tank positionné sur les questions de décarbonation – notamment au prisme du nucléaire. En effet, le choix du bilan GES pour orienter les décisions budgétaire « *produit des effets politiques, que ce soit en termes d'uniformisation des débats ou de dépolitisation par la non-prise en compte de certains sujets structurants* »⁸⁵. S'il permet effectivement d'interroger l'émission de gaz à effet de serre, il ne se concentre que sur une partie des questions de la transition écologique, ce qu'assume son DGS, estimant que les questions de gaz à effet de serre sont insuffisamment portées politiquement pour faciliter les prises de décision.

Dans les deux démarches présentées, l'outillage dont se dotent les collectivités témoigne d'une volonté d'avancer sur le sujet et d'une manière de cadrer le sujet de la transition écologique. Des outils comme la boucle des projets ou le Donut présentent l'avantage d'aborder les projets de manière pluri-thématique (écologique, économique, sociale, etc.), et permettent d'appuyer les décisions en prenant en compte tout un ensemble de dimensions. Ils ont toutefois comme limite de ne pas éclairer la décision par des mesures de l'impact, et de proposer une vision avant tout à l'échelle d'un projet. À l'inverse, la démarche de suivi-évaluation des émissions de GES assume de se concentrer sur les enjeux de décarbonation exclusivement : écartant de nombreux pans de la transition écologique, elle traduit la volonté de se doter d'un outil transversal de mesure de la performance (convertie en équivalent carbone) pour appuyer la prise de décisions – et la prise de décisions dans le cadre du dialogue budgétaire.

3.2.2.2. Les annexes vertes : un outil récent, entre fonctions d'animation et éclairage de la décision

À la suite du décret paru à l'été 2024⁸⁶, les collectivités de plus de 3 500 habitants en nomenclature M57 et M4 sont dans l'obligation de présenter une évaluation de leurs dépenses d'investissement sous l'angle de la transition écologique, dans un état annexé au compte administratif (budgets principaux et annexes). L'année 2025 marque ainsi la première édition obligatoire de cette « annexe verte réalisée sur le compte administratif 2024, centrée sur l'axe atténuation du changement climatique de la taxonomie européenne »⁸⁷. Les collectivités territoriales devront l'introduire sur l'axe « biodiversité » pour les comptes administratifs de 2025 et 2026. Pour les comptes ultérieurs, la cotation devra s'étendre à l'ensemble des axes de la taxonomie, sous réserve de la disponibilité des ressources méthodologiques.

Si quelques travaux en sciences de gestion et droit public, évoqués par la suite, sont consacrés aux « budgets verts », initiative volontaire de quelques collectivités, la littérature sur le sujet reste peu développée en sciences sociales, en particulier en sciences politiques. L'essentiel relève de la littérature grise produite par les praticien·nes et professionnel·les, en particulier issus d'institutions (AFL, INET, CNFPT), d'association (Institut de l'économie pour le climat - I4CE⁸⁸) et d'agent·es de collectivités. Pour I4CE, qui a historiquement codéveloppé une méthode avec des groupes de travail de collectivités sur les budgets verts en France, la « budgétisation verte » peut être définie comme « *une revue (complète ou*

⁸⁵ RENOARD Anne-Cécile, « Les régions face au défi climatique : déterritorialisation des problèmes, reterritorialisation des dispositifs dans les schémas régionaux climat air énergie », *Pôle Sud*, n° 1, vol. 52, 2020, p. 113-127, [https://doi.org/10.3917/psud.052.0113].

⁸⁶ Décret du 16 juillet 2024 pris en application de l'article 191 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

⁸⁷ La taxonomie européenne comporte six axes : axe 1° atténuation du changement climatique ; axe 2° adaptation au changement climatique et prévention des risques naturels ; axe 3° gestion des ressources en eau ; axe 4° transition vers une économie circulaire, gestion des déchets, prévention des risques technologiques ; axe 5° prévention et contrôle des pollutions de l'air et des sols ; axe 6° préservation de la biodiversité et protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

⁸⁸ FETET Marion, THOMAZEAU François et NICOL Morgane, *Budgétisation verte : retours d'expérience des collectivités. L'heure du bilan, 4 ans après les premières expérimentations.*, I4CE, Paris, coll. « #Collectivités », 2023, p. 35.

partielle) des dépenses budgétaires afin d'identifier les dépenses « favorables » et « défavorables » à l'environnement pour orienter les décisions budgétaires et les politiques publiques. »⁸⁹.

Le guide produit par le CNFPT à destination de collectivités met en avant quatre principaux objectifs de la budgétisation verte, assez largement partagés dans le corpus documentaire sur le sujet.

- **Faciliter le pilotage budgétaire** et l'évaluation de sa cohérence avec l'ambition environnementale en identifiant les dépenses favorables et défavorables ;
- **Améliorer la transparence** sur l'action environnementale et donc la démocratisation des politiques publiques ;
- **Renforcer la cohésion interne** des services et permettre une montée en compétences ;
- **Améliorer la compétitivité externe** des collectivités en valorisant leur exemplarité environnementale.

L'annexe verte, initialement expérimentée au niveau de l'État puis par certaines collectivités, fait aujourd'hui l'objet d'une généralisation, dont les effets réels pourront être appréciés à plus long terme. Les entretiens menés au sein des quatre collectivités ont toutefois permis d'interroger les représentations associées à cette première année de mise en œuvre de l'annexe verte⁹⁰. Les entretiens montrent surtout que cet outil, encore récent, oscille entre fonction d'animation et aide à la décision.

Une fonction d'animation du dispositif perçue positivement

Dans les quatre terrains d'enquête, l'outil est perçu positivement dans sa dimension d'animation, c'est-à-dire dans la possibilité qu'il offre d'ouvrir le débat et la discussion, aussi bien au niveau des services qu'avec les élu·es. Cette dimension est particulièrement mise en avant dans les collectivités qui ont déjà une forte tradition de transversalité, et qui se sont saisies de l'annexe verte pour faire dialoguer les services entre eux et comme une possibilité de « faire évoluer la discussion » (DGS SigmAgglo).

« La grande vertu c'est pas tant de scorer des investissements, mais le travail d'acculturation sur l'ensemble de la chaîne financière, où vous amenez l'ensemble à s'interroger sur l'impact environnemental. Les gens développent une gymnastique intellectuelle à penser « environnement » quand ils pensent « investissement ». » (DGA ressources et rayonnement culturel et sportif, SigmAgglo)

SigmAgglo, par exemple, a mis en place un·e référent·e financier·ère dans chaque direction sectorielle, qui a suivi des demi-journées de formation sur l'annexe verte, afin de l'aider à se saisir de l'outil et à mener le travail de cotation au sein de leur service. L'organisation de SigmAgglo (place stratégique de la direction transition écologique dans l'organigramme, organisation transversale entre les services, présence de référent·es) favorise en effet une appropriation du sujet. Au sein des services, elle permet une « acculturation » aussi bien aux enjeux environnementaux que financiers, en faisant dialoguer les deux. Pour son directeur de la transition écologique, l'annexe verte pourra représenter une « clé de pilotage » à

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Il est à noter que les collectivités rencontrées utilisent indistinctement les termes « budgets verts » et « annexes vertes », le terme de « budget vert » ayant d'ailleurs tendance à s'imposer dans le langage courant.

terme, incluant d'autres dimensions que celles traditionnellement traitées lors du dialogue budgétaire (eau, déchets) grâce à l'appui sur la taxonomie européenne (enjeux climatique, biodiversité).

« Globalement les retours sont positifs, même pour les directions qui ont passé du temps, en même temps que des fiches d'arbitrage budgétaire, au départ ils ne voyaient pas l'intérêt, et très vite ils ont vu l'intérêt et l'enjeu derrière, ils ne se sont pas arrêté au côté réglementaire, ils ont réfléchi à comment faire évoluer et ont vu l'enjeu à moyen terme. Ils ont tous indiqué qu'ils avaient passé moins de temps que ce qu'ils imaginaient. » (*Direction des finances, SigmAgglo*)

Au-delà de l'acculturation des services, l'annexe verte a pu être l'occasion d'échanges avec les élu·es et soulevé des débats, mais aussi l'occasion de mener un travail avec l'ensemble des communes, à la demande des élus, pour les aider à s'approprier la démarche.

« C'est un travail qui éveille encore plutôt. Ça a généré beaucoup de débats et c'est une très bonne chose, c'est comme ça que les élus se saisissent peu à peu des questions de transition écologique. Certains élus ne comprennent pas pourquoi leur projet n'est pas classé en vert. D'autres qui disent 'toutes mes politiques sont en brun', d'autres sont contents. Donc ça fait du débat, de l'émulation, et c'est aussi du débat fondamental pour faire avancer nos politiques de transition et acculturer. Et en plus c'est un projet qui est très porté par le vice-président finances qui est sensible, et évidemment le vice-président à la transition écologique. Et au-delà d'eux on a vu que ça embarquait. » (*Direction transition écologique, SigmAgglo*)

Le travail sur l'annexe verte (désigné par « budget vert » par extension de langage, par la plupart des personnes rencontrées) a été particulièrement porté par deux élus clés sur le sujet, l'élue aux finances et celui à la transition écologique, qui mettent en avant la dimension fortement mobilisatrice et d'animation que peut représenter ce document.

« Le budget vert on a commencé à l'utiliser au niveau de l'agglomération (...) et pour moi c'est un réel outil de pilotage. **Il faut pas l'utiliser comme outil de comparaison, mais d'amélioration pour soi-même.** On a pris en compte le budget vert avec la prise en compte de la dimension climat, (...) On a été plus loin que juste la dimension climat, la prise en compte de l'eau ; la biodiversité. (...) et j'ai proposé qu'on le fasse aussi sur les dépenses de fonctionnement ». (*Vice-président finances, SigmAgglo*)

Ce constat rejoint les travaux menés par I4CE auprès des collectivités, qui soulignent que « *le « budget vert » est d'abord un outil de pilotage stratégique interne ou une démarche managériale visant à l'appropriation des enjeux environnementaux par l'ensemble des directions, au niveau des services et des élus, et non un instrument budgétaire stricto sensu ou un outil de reporting* »⁹¹. La généralisation de l'annexe verte s'est accompagnée de son caractère faiblement contraignant voulu par le législateur qui n'en a pas fait un instrument de choix budgétaires.

⁹¹ FETET Marion, THOMAZEAU François et NICOL Morgane, *Budgétisation verte : retours d'expérience des collectivités. L'heure du bilan, 4 ans après les premières expérimentations.*, op. cit., 2023, p. 35.

Encadré « Focus » G - Les PPI Verts : un outil de pilotage budgétaire à construire ?

Au-delà des différents documents programmatiques et instruments, qui donnent surtout une vision à échelle projet, la littérature comme les entretiens auprès des collectivités mettent en avant l'importance de penser le sujet des investissements sur une temporalité pluriannuelle. La généralisation des PPI verts semble une piste particulièrement plébiscitée dans les travaux sur le sujet. Damien Catteau plaide pour un « **véritable processus de budgétisation verte** » qui ne se cantonne pas à « *une approche descriptive d'une évaluation ex post de l'impact environnemental* », mais sur une réelle « *utilisation des mesures de l'impact environnemental dans la prise de décision budgétaire, que ce soit au niveau du budget primitif ou dans la programmation pluriannuelle (ou les deux)* »⁹². Il insiste également sur le besoin de « *modernisation de la gestion publique locale* », à commencer par une généralisation des PPI, outil indispensable pour clarifier les relations financières avec l'État ; renforcer l'évaluation des politiques locales dans la continuité de la démarche de performance introduite par la LOLF ; et l'autonomie financière des collectivités pour permettre un financement dynamique de la transition écologique. Le besoin d'avoir un « *instrument de projection budgétaire à moyen-long terme mobilisant État et collectivités* » est également souligné par Robin Degron⁹³, qui appelle à une « Loi de programmation des finances publiques », considérant l'annualité des annexes vertes comme une erreur stratégique pour penser le moyen-long terme, voire un risque de déstabilisation politique fort.

Plusieurs interlocuteurs ont mis en avant la nécessité de pouvoir identifier les dépenses d'investissement et de fonctionnement sur le temps long, les de transition écologique et énergétique ne pouvant être pensés à l'échelle d'une année. Cet outil soulève encore de nombreuses questions et n'en est qu'au stade de réflexion dans les collectivités les plus avancées (SigmAgglo), qui l'ont pour l'heure écarté afin de se concentrer sur la mise en place l'annexe verte.

Points d'attentions et limites de l'annexe verte

La mise en place des annexes vertes ne s'est toutefois pour l'heure pas traduite par un bouleversement des modes de décision. Si cela tient en partie aux injonctions de tenir le cadrage budgétaire, qui restent prédominantes dans les choix (voir supra), plusieurs limites sont identifiées à ces annexes vertes, aussi bien dans la littérature que dans les entretiens conduits auprès des personnes rencontrées.

La plupart des articles soulignent les enjeux et **difficultés méthodologiques rencontrées par les collectivités pour mener cette démarche**. Ils ne s'accordent toutefois pas entièrement sur les difficultés rencontrées, certains trouvant les démarches trop hétérogènes et insuffisamment accompagnées⁹⁴ quand

⁹² CATTEAU Damien, « Les budgets locaux verts : simple instrument de pilotage de politiques publiques locales et/ou un instrument financier innovant ? », *Gestion & Finances Publiques*, n° 1, vol. 1, 2024, p. 8-14, [https://doi.org/10.1684/gfp.2024.1.002].

⁹³ « *Il ne s'agit pas tant d'imposer un carcan budgétaire que de se donner une stratégie commune et pluriannuelle qui permette à chacun de se situer pour agir utilement. Les enjeux écologiques nous pressent de voir loin et grand. Le développement durable de l'Europe, de la France et de ses territoires nous oblige à forcer le verrou oppressant de l'annualité budgétaire.* » DEGRON Robin, « Fiscalité verte et « budget vert » : Critiques écologiques et perspectives financières », *Revue française de finances publiques*, no 1, vol. 153, 2021, p. 175-192, [https://doi.org/10.3917/rffp.153.0175].

⁹⁴ CATTEAU Damien, « Les budgets locaux verts », *op. cit.*, 2024, p. 8-14.

d'autres trouvent au contraire le cadre proposé par I4CE trop normatif, laissant peu de liberté aux collectivités dans la définition de leur annexe verte⁹⁵.

Quoi qu'il en soit, **la démarche de mise en place de l'annexe verte reste pour l'heure incomplètement appropriée au sein des collectivités rencontrées et occupe une place plutôt marginale**, s'ajoutant aux démarches « cœurs de métiers » que doivent déjà mener les agent-es⁹⁶. La mise en place de l'annexe verte n'a pas toujours engendré des discussions et échanges entre les services, ni même avec le politique. Peu portée par les directions générales des autres collectivités, l'annexe verte y a moins été appropriée par les services qu'à SigmAgglo. La mise en place de l'annexe suppose en outre une formation des agent-es et une appropriation par les services, et a pu faire face à des difficultés importantes au moment de la mise en œuvre. C'est le cas par exemple à KappAgglo, qui avait fait appel à un consultant externe pour les accompagner dans la démarche, accompagnement perçu comme peu fructueux en interne, qui a mis en exergue les paradoxes et attentes de l'outil, entre une démarche jugée trop simpliste (une colorisation des dépenses) et une mise en œuvre trop complexe (et donc peu appropriable par les équipes).

« Pour le budget vert, j'aurais aimé aller plus vite et ne pas rester sur une forme de colorisation de nos dépenses. On est encore dans ce champ-là, on a essayé d'être aidé par un consultant, mais c'était trop complexe. On a besoin de simplicité pour asseoir le projet et aller vers de l'acceptabilité. » (DGS, KappAgglo)

« On cote, mais l'acte d'achat est déjà fait ; c'est pas un document qui a servi d'accélérateur de la conscience politique. Ça a plus été vécu comme une contrainte que comme une opportunité, par les services comme par les élus ; il fallait le faire, on l'a fait. Beaucoup de collectivités ont fait comme ça ; certaines collectivités l'ont fait vraiment au doigt mouillé. Ça aurait plus de sens si c'était fait en amont ; mais cela demande une organisation dédiée » (Chargée de mission transitions, AlphAgglo)

Le caractère normatif et descendant de l'annexe a en effet pu créer des tensions internes au moment de son élaboration et induire une résistance de la part des équipes vis-à-vis d'un travail perçu comme complexe à mettre en place, « *générateur de travail supplémentaire à l'heure où l'on rationalise fortement les administrations locales* », avec une faible perception par les équipes des enjeux attendus de cet outil « *on l'affiche, mais qu'est-ce qu'on va en faire ? ça je sais pas dire...* »⁹⁷. Ce constat de la faible compréhension des enjeux de cet outil est également partagé par des élu-es, plus éloigné-es du sujet (deux des élu-es à la transition écologique rencontré-es ne savaient pas ce dont il s'agissait) :

« Pour les élus, c'est de la cuisine et ça leur paraît des usines à gaz... déjà quand on leur présente les schémas, ça leur paraît très compliqué ; sur le budget vert, ils ont l'impression que l'on perd notre temps. Ils n'ont pas encore perçu l'enjeu qu'il y avait. » (Chargée de mission planification et contractualisation durable, KappAgglo)

⁹⁵ LAMURE-GUIGARD Lou, « Le budget vert local, un outil de financement de la transition écologique ? », *Gestion & Finances Publiques*, n° 1, vol. 1, 2024, p. 36-42, [<https://doi.org/10.1684/gfp.2024.1.006>].

⁹⁶ Voir les travaux d'Alice Lechat sur le « *gender budgeting* », présenté lors des Journées Françaises de l'Évaluation, Rennes, octobre 2025.

⁹⁷ Entretien avec le directeur des affaires générales et juridiques, KappAgglo.

La perception de l'activité de cotation fait ainsi l'objet d'une forme de subjectivité face aux multiples interprétations possibles d'une même action (à l'instar des investissements en faveur des pistes cyclables), mais aussi la faible prise en compte de certains enjeux – notamment les enjeux sociaux – font que l'annexe verte peut produire des effets contre-productifs de résistance, voire de dévoiement au sein des équipes. La cotation, prise comme activité de classement des investissements, a pu être perçue comme une hiérarchisation des services et perçue comme « violente » par certains services, en particulier les services à la population, qui n'ont pas toujours appréhendé le sens de la démarche de la budgétisation verte, qui intègre peu des enjeux sociaux dans sa construction.

« On nous a présenté le budget vert ; c'est violent quand on fait du service à la population parce que l'on est rouge ou noir dans ce qui nous a été présenté [...] comment on peut mettre des notations sur des dépenses en fonction du résultat attendu ; nous, le résultat attendu : les crèches coûtent chers, les couches aussi... sur le coup, je l'ai mal vécu [...] le service rendu au public, ça n'avait pas sa place dans le service à la population. » (KappAgglo)

Perçue comme un outil de contrôle de la qualité de son service ou de sa valeur professionnelle, l'annexe verte pourrait produire, à termes, des formes d'évitement ou de dévoiement. Les équipes peuvent chercher à s'émanciper du contrôle induit par l'outil en proposant une grille de lecture souple et, *in fine*, peu prescriptive, servant principalement des objectifs de communication – à l'instar de la manière dont d'autres documents de programmation peuvent être mobilisés (PCAET, PLH etc.).

« C'est pas évident cette annexe verte parce que les gens sont dans l'action et ce truc, bon il y aurait beaucoup à dire, certains ont réussi à donner des gages qu'on faisait bien sans trop se mouiller, c'est très politique en vrai. Bon je les ai mis en garde, je pensais que ça pouvait être un levier de débats politiques, mais en fait pas trop parce qu'elle n'est pas connue. Même par des gens dont on se dit qu'ils devraient connaître. Mais parfois vous surestimez le degré d'importance des trucs que vous traitez. » (Directeur des finances, AlphAgglo)

Concernant ensuite la place des démarches d'annexes vertes dans les arbitrages budgétaires, les résultats montrent une place modeste de ces derniers dans les arbitrages, en dépit des objectifs qui lui sont conférés, limitant pour l'heure sa possibilité d'être un outil de pilotage des politiques de transition écologique. Si le dispositif est perçue comme un « moteur » pour lancer des démarches et être un support de discussion, il reste davantage une jauge qu'une boussole. L'étude d'I4CE menée auprès des collectivités montre que les annexes vertes prennent une place encore limitée dans les processus de décision budgétaire. « *La prise en compte des résultats de budgétisation verte dans la construction et les arbitrages budgétaires, c'est-à-dire la réorientation des dépenses qui peuvent l'être est encore limitée (...) les budgets verts ont encore un rôle limité d'aide à la décision, soit pour réaliser des dépenses "vertes" soit pour supprimer des dépenses "défavorables"* ». Les principales difficultés identifiées sont soit d'ordre structurel (le critère environnemental n'est pas considéré dans les arbitrages), soit d'ordre conjoncturel (il est encore trop tôt pour dire que l'annexe verte a eu un impact ou bien si elle arrive trop tard dans le processus de construction budgétaire).⁹⁸

⁹⁸ FETET Marion, THOMAZEAU François et NICOL Morgane, *Budgétisation verte : retours d'expérience des collectivités. L'heure du bilan, 4 ans après les premières expérimentations.*, op. cit., 2023, p. 35.

« [Le budget vert ça serait intéressant de l'utiliser comme outil d'aide à la décision du budget primitif?] Ça me permet pertinent, mais il faudrait qu'on se réorganise, c'est 2 mois très intenses, et rajouter une étape ça me paraît très compliqué. Mais sur un PPI c'est plus jouable » (*Direction des finances, SigmAgglo*)

« Pour moi ça n'a aucun effet [ni positif ni négatif] en fait. Parce qu'on raisonne *a posteriori* pour le moment. Ce qui est fait est fait. Tout se joue pour moi à l'élaboration budgétaire, tout se joue dans le montage, le reste c'est à la marge, des dépenses surprises, ce n'est pas là où vous allez franchir des caps. Donc on ne s'est pas dit « il faut absolument que notre budget soit très vert ». On raisonne de façon multicritère, et il peut y avoir des usages carbonés, mais d'intérêt général. » (*DGST, AlphAgglo*)

Même s'ils peuvent être perçus comme des initiations sur le sujet de la transition écologiques, les nouveaux instruments de gestion comme les « budgets verts » pourraient courir le risque d'être absorbés par une logique bureaucratique de reporting, au lieu de repolitiser l'enjeu climatique⁹⁹. À AlphAgglo, le DGS se montre sceptique sur la capacité de l'annexe verte à influencer les arbitrages, davantage vécu comme une contrainte que comme une opportunité : « C'est pas un document qui a servi d'accélérateur de la conscience politique ». De même, à KappAgglo, l'annexe verte est perçue par certain·es directeur·rices comme « de l'affichage », une « catégorisation » *a posteriori* qui ne remet pas en cause la nature des projets. L'instrument, censé éclairer la décision, devient une fin en soi, illustrant le risque de « bureaucratisation par les nombres »¹⁰⁰ où la production de l'indicateur l'emporte sur l'action transformatrice. L'encadré ci-après présente les divers réceptions et usages de l'annexe verte dans les quatre communautés d'agglomération.

Encadré « Etude de Cas » n°3 - Les annexes vertes vues par les différentes agglomérations

AlphAgglo : les différents services se montrent peu convaincus par les annexes vertes. Le DGS y voit surtout une « maquette », qui comporte un faible intérêt pédagogique pour sensibiliser aux enjeux de transitions, notamment lié à sa temporalité. L'annexe verte arrive à la fin et donc ne permet pas de prendre des arbitrages en faveur de la transition écologique. Le DGS se dit davantage convaincu par le débat et la discussion en amont sur les sujets de la transition écologique, plutôt qu'en aval comme c'est aujourd'hui le cas avec les annexes vertes.

À KappAgglo : la mise en place de l'annexe verte a été accompagnée par un cabinet externe, mais l'outil produit est apparu beaucoup trop complexe à mettre en œuvre et une véritable usine à gaz. L'outil a été retravaillé en interne, par la DGA finances, le DST et la chargée de mission planification et contractualisation durable. Il a toutefois peu joué un rôle d'animation sociale. S'il peut être perçu comme un « fil rouge » dans les discussions avec les services selon la DGA finances, il a en revanche été plutôt mal reçu de la part des services, qui l'ont davantage perçu comme un outil de contrôle peu pertinent – en particulier sur les politiques de service à la personne.

⁹⁹ BEZES Philippe, « Le nouveau phénomène bureaucratique », *op. cit.*, 2020, p. 21-47.

¹⁰⁰ *Ibid.*

À SigmAgglo : la démarche est portée par la direction des finances, la direction de la transition écologique, ainsi que par les deux vice-présidents associés. L'agglomération avait lancé la démarche avant que cela ne soit une obligation, et la DGS et les élus ont souhaité élargir le périmètre de cette annexe verte au-delà de la question de l'atténuation sur le changement climatique, pour intégrer également les questions d'adaptation à la biodiversité. La Direction des finances s'est appuyée sur le référentiel d'I4CE, et préparé un document pour aiguiller les services, qui ont eu plusieurs mois pour classer leurs dépenses. Le travail a été restitué en comité de direction ainsi qu'aux élus et a plutôt été positivement salué, perçu comme une possibilité de mettre en action la transversalité entre les services et d'en faire un outil de pilotage. Les deux élus qui le portent envisagent d'en faire un outil de pilotage plus opérationnel, en l'intégrant dès le BP et en répliquant l'exercice sur les dépenses de fonctionnement.

À DeltAgglo la démarche est peu investie, aussi bien au niveau administratif que politique et a fait l'objet d'un investissement a minima, pour répondre aux obligations réglementaires. L'annexe verte fait l'objet d'une critique et d'une mise à distance de la part de la Direction générale et des services, qui le décrivent comme un outil descendant et imposé, tourné sur des enjeux de communication et inopérant pour effectuer des arbitrages budgétaires ou pour mesurer des trajectoires – à la différence du monitoring GES que la collectivité est actuellement en train d'expérimenter.

En synthèse, alors que l'annexe verte pouvait susciter des attentes en termes d'aide à la programmation, plusieurs critiques et déceptions sont soulevées à l'issue de ce premier exercice. Une étude après plusieurs années de déploiement serait nécessaire pour interroger les effets et transformations de long terme induites par cet outil dans la prise en compte des enjeux de transition écologique dans le processus budgétaire.

3.3. La mise à l'agenda de la transition écologique : incidence à la marge sur les choix de gestion financière

La précédente partie a permis de montrer que la mise à l'agenda de la transition écologique dans les quatre agglomérations étudiées produisait des évolutions à marge dans le processus de dialogue budgétaire et dans les instruments de suivi et d'aide aux arbitrages. Ce constat établi, la mise à l'agenda de la transition écologique transforme-t-elle le pilotage budgétaire, au sens de l'ensemble des choix de gestion financière¹⁰¹ ? (*hypothèse 4*) Nous montrons que la priorisation de la transition écologique n'induit que des transformations marginales des choix de gestion financière. Ces transformations sont surtout produites

¹⁰¹ Ici entendu comme la rationalisation des coûts et de l'allocation des ressources, la politique tarifaire et fiscale, la stratégie de financement par activation du levier fiscal, tarifaire, la recherche de subventions publiques, d'emprunts, etc.

par une **rationalisation de l'action publique et un gouvernement par la performance (environnementale)**, dans sa dimension recherche d'efficacité et d'efficience.

Dans certains secteurs d'action publique, ce processus de rationalisation et de gouvernement par la performance peut contribuer de manière collatérale à limiter la consommation de ressources (énergie, eau) (3.3.1.). Ce processus de rationalisation peut aussi conduire les élu·es et agent·es d'une collectivité à intégrer des normes externes pour maximiser leurs recettes financières (3.3.2.). Outre le déploiement d'actions favorables à la transition écologique et à la captation de financements, les collectivités mettent en récit cette participation à la transition en affirmant un rôle d'exemplarité, ce qui peut en retour faciliter la captation de nouvelles recettes (3.3.3.). Mais cette rationalisation peut se heurter à d'autres processus politiques et sociaux qui limitent sa traduction dans certains instruments financiers, tels que les dispositifs de redistribution financière aux communes ou de prélèvement de ressources (politiques fiscales et tarifaires) (3.3.4.).

3.3.1.Optimiser les consommations de ressources

Les leviers visant à limiter ou réduire la consommation de ressources (énergie, eau...) sont activés d'abord dans une perspective financière de performance et d'économies budgétaires, avec des bénéfices collatéraux pour la transition écologique (performance environnementale). Renforcée à l'occasion de crises exogènes (crise énergétique, sécheresses ou inondations), cette logique de frugalité budgétaire va de pair avec la sobriété d'emploi des ressources qui, selon la définition que l'on en retient, peut être intrinsèque à la transition écologique. Cette logique de frugalité se manifeste tant dans des choix d'organisation de services publics, d'entretiens du patrimoine public, des composantes de projets (matériaux, design...), des initiatives de transformation des comportements individuels.

3.3.1.1.Limiter les déperditions d'eau potable

Premier levier, la limitation de déperditions d'eau potable - compétence exercée au niveau des communautés d'agglomération étudiées ou de syndicats - **est activée de manière prioritaire par les collectivités**. Outre la disponibilité de l'eau en quantité suffisante pour une pluralité d'usages, se pose la question de sa qualité. L'acuité de ces enjeux est accrue par les sécheresses et inondations de plus en plus fréquentes ainsi que par les pollutions de nappes phréatiques. Le renouvellement des réseaux de distribution d'eau, parfois vétustes faute d'investissements suffisants¹⁰², constitue depuis plusieurs années une priorité d'investissement pour de nombreuses intercommunalités compétentes¹⁰³.

Dans les quatre agglomérations, cela se traduit effectivement par des investissements conséquents dans le renouvellement des réseaux d'eau, qu'ils soient portés directement par les communautés d'agglomération (budget annexe) ou par des syndicats dédiés (comme c'est le cas à KappAgglo). Cela peut également passer par des systèmes d'exploitation des réseaux de distribution optimisés, notamment par l'emploi de l'intelligence artificielle comme à DeltAgglo et SigmAgglo, pour réduire les fuites, optimiser les

¹⁰² Le déficit d'investissement annuel est évalué à 13 milliards d'euros par le Cercle français de l'eau. CERCLE FRANÇAIS DE L'EAU, *Grande étude nationale sur le financement de l'eau en France : résultats et perspectives*, 2024.

¹⁰³ BANQUE DES TERRITOIRES, *Étude sur les investissements publics dans l'eau en France : tendances, enjeux et perspectives*, 2025.

interventions des agent-es sur les problèmes techniques (réduisant également les coûts budgétaires associés), remplir les réservoirs d'eau en fonction des besoins, en identifiant les appels d'eau des consommateur·rices en temps réel, etc. L'eau relève également d'une question d'image pour les agglomérations comme DeltAgglo où la compétence est gérée en régie communautaire, justifiant la recherche de performance du service (quantité, qualité, maîtrise des coûts et rentabilité économique)¹⁰⁴.

En lien avec la limitation des consommations d'eau, les investissements dans les stations d'épuration collectives (STEP) relevant de la compétence assainissement sont conséquents pour les agglomérations, visant à se conformer à la réglementation existante pour réduire la pollution des milieux par les boues générées. Là encore, l'intelligence artificielle peut être mobilisée pour automatiser les stations d'épuration et réaliser des économies d'énergie et d'eau, comme à SigmAgglo¹⁰⁵. De plus, ces investissements peuvent être l'occasion d'augmenter l'efficacité énergétique et de coupler la station d'épuration à une production d'énergie de sources renouvelables, dans une logique de « *compétence bas carbone* » l'agglomération, comme l'explique le DGA cadre de vie de DeltAgglo :

« On avait trois systèmes industriels de traitement des boues à l'Agglo, dont un traitement des boues par four sur deux sites ; on a tout rapatrié sur l'un des sites. Les boues sont méthanisées et alimentent le chauffage urbain ; on réfléchit à la refonte du four pour brûler les digestats qu'on a à la fin (...). On a également un projet qui intègre un champ photovoltaïque qui vient compenser une partie des appels énergétiques que l'on a sur la station suivant un modèle d'autoconsommation (...). Sur les petites stations, on teste des combinaisons entre éoliennes verticales et photovoltaïques pour sécuriser nos relevages. On a assez peu d'appels énergétiques. Le peu que l'on a, ça peut être intéressant de l'auto-alimenter. » (DGA Cadre de vie, DeltAgglo)

3.3.1.2. Réduire les consommations d'énergie

Un autre levier concerne la réduction des consommations d'électricité de la collectivité pour dégager des marges de manœuvre financière ou éviter d'augmenter les dépenses de fonctionnement. Cela se manifeste en particulier par **l'investissement dans la rénovation énergétique des bâtiments intercommunaux, dans la régulation de l'éclairage public et dans l'optimisation de certains services publics.**

Tout d'abord, l'efficacité énergétique et la rénovation énergétique des bâtiments publics constituent un impératif tant environnemental que financier. Sur le plan environnemental, le secteur du bâtiment (construction, usages) représenterait 43 % des consommations énergétiques annuelles françaises et génère 23 % des émissions de gaz à effet de serre nationales, d'après l'Ademe¹⁰⁶. Le parc tertiaire (locaux administratifs et techniques, équipements) des collectivités représente 30% du parc

¹⁰⁴ Entretien avec le DGA cadre de vie, DeltAgglo ; entretien avec le vice-président en charge des finances, SigmAgglo.

¹⁰⁵ Entretien avec le vice-président en charge des finances, SigmAgglo.

¹⁰⁶ Source : Ademe. URL : <https://infos.ademe.fr/lettre-international-mars-2021/en-france-la-renovation-energetique-sacceler/>

tertiaire national, dont 15% détenu par le bloc communal (bâtiments scolaires notamment)¹⁰⁷. Sur le plan financier, le patrimoine bâti représente de l'ordre de 70% des dépenses d'énergie du bloc local, devant l'éclairage public (18%)¹⁰⁸. La réglementation fixée dans le cadre du « décret tertiaire »¹⁰⁹, imposant l'atteinte d'économie d'énergie aux acteurs privés et publics pour les bâtiments tertiaires de plus de 1 000 m², encourage la réduction durable de la consommation, au-delà de l'évolution des usages, par des rénovations énergétiques. À ces obligations réglementaires s'ajoute le contexte de crise énergétique liée à la guerre en Ukraine qui a généré une hausse des coûts de l'énergie, y compris pour les collectivités. La rénovation énergétique est donc une manière de contenir la hausse des coûts, à défaut de les réduire. Celle-ci nécessitant la mobilisation de moyens financiers importants, la définition des priorités d'intervention et une planification des interventions dans le temps sont utiles pour les intégrer au plan pluriannuel d'investissement. Deux des quatre communautés d'agglomération étudiées ont établi un schéma directeur immobilier et énergétique (SDIE), visant à accroître durablement la performance de gestion du patrimoine pour réduire son empreinte environnementale. Leur mise en œuvre reste néanmoins conditionnée aux disponibilités budgétaires. À AlphAgglo, un SDIE a été élaboré, avec un accompagnement de l'Ademe, mais n'a pas été voté dans la mesure où les contraintes budgétaires que rencontre l'agglomération ne permettent pas sa mise en œuvre, comme l'explique le DGS :

« On a travaillé sur un SDIE qui est aussi articulé de façon intelligente pour qu'il corresponde aussi au maximum aux projets qu'on peut avoir sur les bâtiments, mais qui est plus volontariste dans le sens où on s'apprête à intervenir sur des bâtiments qui conviennent sur des usages, mais sont énergivores. Après il reste le problème du financement de tout ça, puisque l'efficacité sur les systèmes (ventilation, chauffage, éclairage), malgré tout, on est sur des taux d'efficacité énergétique avec des temps de retours qui sont favorables, même en période d'énergie peu chère, autant la rénovation énergétique des enveloppes notamment on est sur des volumes financiers importants et des temps de retours très long ». (DGS, AlphAgglo).

L'élaboration d'un SDIE nécessite des ressources humaines, techniques et budgétaires, qui peuvent faire défaut, selon les collectivités. Ainsi, comme beaucoup d'agglomérations, KappAgglo fonctionne davantage « *au coup par coup* »¹¹⁰, dans une « *gestion par l'urgence* »¹¹¹, sans vision globale du patrimoine bâti, ni planification des investissements.

Les agglomérations peuvent également accompagner **les ménages et bailleurs sociaux dans l'efficacité et la rénovation énergétiques des logements privés et des logements sociaux**. AlphAgglo a ainsi créé un guichet unique pour les ménages éligibles à « Ma prime Rénov' », en mettant à disposition des agent-es de l'agglomération, dont les postes sont largement financés par les opérateurs

¹⁰⁷ Source: Ministère de la transition écologique, *Kit élus – rénovation énergétique des bâtiments des collectivités locales* : comprendre et de se lancer. URL : https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/kit%2520%25C3%25A9lus_synth%25C3%25A8se.pdf&ved=2ahUKEwie07vwyP6QAxBVVKQEHQXgHxcQFnoECBYQAQ&usg=AOvVaw3ypTN4az763Kq_q1HDKaNaq

¹⁰⁸ ADEME, *Dépenses énergétiques des collectivités locales. Etat des lieux en 2017, 2019*.

¹⁰⁹ Décret n°2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire. Ce décret cible les bâtiments tertiaires publics et privés d'une surface supérieure ou égale à 1000m², fixant des objectifs de réduction de consommation énergétique des bâtiments par rapport à une consommation énergétique de référence qui ne peut être antérieure à 2010.

¹¹⁰ Entretien réalisé avec un agent de KappAgglo en septembre 2025.

¹¹¹ *Ibid.*

de l'État (Caf, Anah notamment). À SigmAgglo, l'agence locale de l'énergie et du climat (Alec), que subventionne l'agglomération, assure cet accompagnement de manière externalisée. Le cofinancement de ces postes par l'État peut conditionner l'existence de ces services destinés aux ménages modestes, comme l'explique la directrice urbanisme d'AlphAgglo :

« Les équipes de la Maison de l'Habitat sont très subventionnées par la CAF, l'ANAH, la banque des territoires ; mais c'est des frais d'ingénierie qui pèsent lourd ; si j'amène des subventions, ça va ; s'il y a une suppression des aides, je ne sais pas comment on ferait, probablement que l'on n'irait pas » (*Directrice de l'urbanisme, AlphAgglo*).

Ensuite, concernant l'éclairage public, il s'agit par défaut d'une compétence des communes, pouvant être transférée à un EPCI. C'est le cas à DeltAgglo où l'éclairage public a été l'objet d'une régulation collective en raison de la hausse des prix de l'énergie générée par le contexte de guerre en Ukraine. La communauté d'agglomération a coordonné une réduction de l'éclairage public sur les communes : en fonction du nombre d'habitant·es, la plage horaire d'éclairage public nocturne a été adaptée. Les économies d'énergie et budgétaires générées ont été partagées entre agglomération et communes, comme l'explique un conseiller délégué communautaire :

« Sur ma commune, entre ça [la réduction de l'éclairage] et le changement d'ampoule par LED, on a divisé par trente la consommation électrique. On a retiré deux poteaux sur les trente. Pratiquement toutes les communes ont joué le jeu. L'agglo a décidé de faire quelque chose qui me semblait bien. C'est une compétence communautaire donc c'est bien que ça soit l'agglo qui en bénéficie, mais une partie est rétrocédée aux communes, ce qui permet à chaque maire de mieux le vendre auprès de sa population. » (*Conseiller communautaire à la transition écologique, DeltAgglo*).

Cette limitation des consommations d'énergie se retrouve également dans la construction des projets d'équipements publics, conçus pour être plus efficaces énergétiquement, en lien avec la réglementation en vigueur, notamment dans des projets « exemplaires » (voir ci-dessous).

Enfin, l'optimisation des services à la population peut contribuer directement à la réduction des consommations d'énergie, limitant ainsi la hausse des coûts pour les collectivités et pour les usager·ères en supportant le prix en dernier ressort. À titre d'exemple, dans le secteur des déchets, la fréquence des collectes des ordures ménagères résiduelles peut être réduite, en lien avec une politique de sensibilisation aux gestes de tri permettant d'augmenter les tonnages de déchets recyclables collectés. La diminution du nombre de passages des camions-bennes génère des économies de carburant et budgétaires. À DeltAgglo, cette politique a permis de « *maîtriser les coûts, contraints par la hausse de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)* », d'après le DGA cadre de vie¹¹².

En synthèse, la limitation ou la réduction des consommations de ressources en eau et en énergie, d'abord motivée par une rationalisation de l'action publique qui se traduit par la recherche d'une performance financière, génère des cobénéfices environnementaux.

¹¹² Entretien DGA cadre de vie, DeltAgglo.

3.3.2. Diversifier les sources de financements : les subventions publiques, les contrats privés, les AAP

Pour financer des projets visant la transition écologique, les collectivités peuvent rechercher des subventions publiques, candidater à des appels à projets ou encore se tourner vers des acteurs privés. L'hypothèse formulée ici est que le « verdissement » de ces sources de financement (par l'intégration de critères environnementaux dans leur attribution ou par une attention portée aux impacts des projets sur la transition écologique lors de leur sélection) conduit les communautés d'agglomération étudiées à transformer leurs choix d'allocation des recettes publiques et à adapter leurs projets.

3.3.2.1. Les subventions publiques : effet d'aubaine ou levier

Les communautés d'agglomération bénéficient des subventions de partenaires publics à l'échelle étatique et régionale principalement. Au niveau national, les cofinancements de l'État en investissement à travers la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) sont les deux dotations d'investissement les plus importantes en volume. Par une attention accrue des préfet-es aux enjeux de transition écologique, elles tendent à financer une part croissante de projets classés favorables à l'environnement, d'après un rapport du Sénat¹¹³. S'y ajoute le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires dit « fonds vert », créé par la loi de finances pour 2023 pour « accélérer la transition écologique » dans les territoires autour de trois axes : la performance environnementale, l'adaptation des territoires au changement climatique, l'amélioration du cadre de vie. Initialement, les contrats de relance et de transition écologique¹¹⁴, recensant tous les projets communaux et intercommunaux dans un unique contrat intégrateur, devaient permettre un accès plus aisé aux financements publics, comme l'explique Fanny Rodier dans sa thèse : « *L'idée initiale était que le CTE soit un guichet unique et qu'il vaille comme droit de passage dans toutes les commissions des financeurs. Finalement, cette facilitation n'a pas pu être mise en place et les porteurs de projet doivent malgré tout passer devant les comités des financeurs. Cependant les financeurs savent que les projets sont soutenus par le ministère dans le cadre du CTE, ce qui peut contribuer ici aussi à un effet du label dans l'obtention des financements publics* »¹¹⁵. En pratique, les CRTE annexent les montants alloués de DETR et DSIL sur l'année sans vision pluriannuelle ni vision d'ensemble des financements publics (fonds vert, fonds européens, banque des territoires, agences de l'État...) ¹¹⁶. Parmi les quatre agglomérations, le verdissement des cofinancements de l'État est perçu comme un effet d'aubaine, à l'exception de KappAgglo où plusieurs enquêté-es considèrent qu'il oriente les choix d'investissement locaux et joue un effet levier.

Au niveau régional, les subventions distribuées aux intercommunalités visent à les accompagner les territoires dans la mise en œuvre des projets correspondant aux objectifs (adaptation, décarbonation, production d'ENR, etc.) fixés par chaque région dans son schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET). Les réunions des Conférences de parties prenantes (COP) dans chacune d'entre elles en vue d'une régionalisation des feuilles de routes nationales, depuis 2023-24

¹¹³ GUENE Charles et RAYNAL Claude, *Rapport d'information sur le verdissement des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales*, Sénat, Paris, 2023, p. 92.

¹¹⁴ Initialement, contrats de transition écologique - CTE, devenus contrats de relances et de transitions écologique - CRTE).

¹¹⁵ RODIER Fanny, *Fabriquer la transition écologique et solidaire entre État et projets de territoire*, op. cit., 2023, p. 216.

¹¹⁶ GUENE Charles et RAYNAL Claude, *Rapport d'information sur le verdissement des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales*, op. cit., 2023, p. 92.

peut contribuer à encourager l'investissement local dans des projets servant la transition écologique. En convergence avec les travaux conduits sous la direction de Nicolas Portier¹¹⁷, les entretiens montrent que les COP sont plus ou moins investies selon les régions et sont susceptibles d'évoluer dans le temps. La prise en compte des objectifs de transition écologique dans l'allocation des subventions régionales versées aux intercommunalités est, elle aussi, plus ou moins marquée d'une région à l'autre.

La région Bretagne, fortement motrice sur la transition écologique, a cessé de financer certains projets dont les impacts environnementaux sont jugés trop négatifs. La directrice prospective et stratégie de SigmAgglo exprime sa perception d'un verdissement des subventions publiques sur plusieurs années :

« Depuis que je suis arrivée en 2014, les financeurs nous demandent de prendre en compte la transition écologique mais de plus en plus fort. La région Bretagne par exemple ne finance plus les projets en extension urbaine, ou encore pour faire des gains d'économie d'énergie de 40% ; avec le fonds vert, le verdissement des dotations DSIL et DETR : il faut que les préfets montrent qu'il y a 35% de la DSIL qui a été dédiée au financement de « projets verts ». C'est une tendance longue, mais ça s'accroît : on a une conditionnalité qui s'accroît. Ça devient difficile de trouver des financements pour des projets qui n'auraient pas de prise en compte des aspects de transition » (*Directrice prospective et stratégie, SigmAgglo*).

La région Sud (ex-PACA) affiche également un engagement en faveur de la transition écologique, le mettant en récit à travers une labellisation régionale des collectivités, dénommée « territoire durable, une COP d'avance »¹¹⁸. La région Sud est également perçue, par les enquêté-es de KappAgglo, située dans cette région, comme un cofinanceur incontournable de la transition écologique, comme l'explique la DGS :

« On ne vient pas créer plus que la région, mais on vient cocher les bonnes cases. On niveau régional et départemental, on a intégré tout ça : une Cop d'avance, une contractualisation déchets, une charte zéro-plastique. On travaille beaucoup avec la région ; on a ratifié leurs accords sur la transition écologique ; on vient poser notre brique, c'est notre financeur aussi, c'est notre principal financeur : sur l'eau par exemple, pour financer les réseaux qui ne se voient pas... » (*DGS, KappAgglo*)

Quant à la région AURA, elle est perçue comme moins incitative et peu motrice sur la transition écologique, que ce soit à DeltAgglo ou à AlphAgglo. Le DGS de DeltAgglo décrit des subventions régionales non fléchées sur la transition :

« La région, ils financent des choses, mais je ne sais pas si en interne ils ont une stratégie GES. Mais j'aimerais bien que le département nous suive, ils sont volontaires, mais ne sont pas aussi acteurs que nous. (...). J'aimerais surtout que dans leur politique à eux ils aient la même logique que nous [de définition d'une trajectoire de décarbonation et d'un suivi-évaluation des actions publiques en ce sens]. Après est-ce que leurs subventions visent ça ? Pas particulièrement. (...) Ils pourraient dire on ne finance plus de nouveaux projets, que

¹¹⁷ PORTIER Nicolas, *La planification écologique au défi de la territorialisation*, Ecole urbaine de Sciences Po, Institut pour la recherche de la Caisse des Dépôts, Paris, 2024, p. 30 94.

¹¹⁸ <https://www.arbe-regionsud.org/1401-label-territoire-durable-une-cop-davance.html>

de la rénovation, mais ce n'est pas ça, on reste sur des financements classiques, tous les maires ruraux vont les chercher pour financer leur nouvelle salle de fêtes. Les politiques ne se sont pas vraiment transformées. » (DGS, DeltAgglo)

Les entretiens montrent ainsi que le verdissement des subventions étatiques et régionales est essentiellement perçu comme un effet d'aubaine par les communautés d'agglomération déjà engagées sur une trajectoire de transition écologique. Selon l'avancement de la région, la logique peut être inversée, les communautés d'agglomération estimant investir davantage les enjeux de transition que la région.

3.3.2.2. Le financement par appel à projets : d'une stratégie assumée aux usages ponctuels

La littérature sur le financement par appels à projets (AAP) dans différents secteurs de politiques publiques (rénovation urbaine, programmes européens, développement territorial, enseignement supérieur et recherche, politiques sociales...) montre comment ce mode de financement, introduisant une logique concurrentielle, est réputé optimiser l'allocation des ressources, encourager l'innovation et l'investissement dans des compétences et des secteurs jusqu'alors non-prioritaires¹¹⁹. Ainsi, les financements par appel à projets sont particulièrement nombreux pour la transition écologique, visant à impulser des transformations des modes d'action publique. S'inscrivant dans un courant critique de ce mode de financement, Renaud Epstein explique que le recours aux appels à projets se développe depuis les années 2000, parallèlement à d'autres formes de contractualisation et de distribution de subventions État/collectivités. Selon lui, l'AAP contribue à transformer l'action locale en imposant un cadre normatif, des critères d'éligibilité, des contraintes, une compétition entre porteurs de projets pour se conformer aux priorités nationales qui peuvent être déconnectées de besoins locaux. Dans son prolongement, Eléonore Breton, étudiant les effets d'un AAP régional portant sur le patrimoine culturel, montre que les APP « suscitent l'incertitude, (...) font l'objet d'investissements multiples, de suranticipations de la part des candidats et (...) façonnent leurs manières de travailler »¹²⁰. Par ailleurs, deux autres limites principales du financement par appels à projets sont soulevées par la littérature grise : d'une part, la nécessité de disposer d'une ingénierie interne conséquente pour y répondre et en assurer le suivi une fois les appels à projets remportés (rapports intermédiaires, bilans...), générant des inégalités entre collectivités plus ou moins outillées ; d'autre part, la temporalité souvent réduite des AAP (1 à 3 ans), peu compatible avec des transformations d'ampleur¹²¹.

Si ces critiques se vérifient dans l'enquête conduite au sein des quatre agglomérations, notre analyse montre que cela n'empêche pas pour autant les collectivités d'utiliser les appels à projets stratégiquement et de manière réflexive. Dans les quatre territoires, une à plusieurs personnes sont spécialisées dans la veille des financements par appels à projets européens, nationaux, régionaux, départementaux et plus largement des cofinancements, témoignant d'une ingénierie outillée de manière variable. **Deux stratégies de mobilisation des appels à projets se distinguent.**

¹¹⁹ FOLEY Paul, « Competition as Public Policy: a Review of Challenge Funding », *Public Administration*, n° 4, vol. 77, 1999, p. 809-836, [https://doi.org/10.1111/1467-9299.00181].

¹²⁰ BRETON Eléonore, « Répondre à l'appel (à projets): Récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale », *Politix*, n° 1, vol. 105, 2014, p. 213-232, [https://doi.org/10.3917/pox.105.0213].

¹²¹ INET, *Comment financer la transition écologique dans les collectivités locales ?*, op. cit., 2021, p. 37.

En premier lieu, le recours aux AAP peut relever d'une stratégie assumée tant par le politique que par l'administration. Pour autant, cela soulève des questionnements internes sur l'intégration des AAP dans les objectifs du projet de territoire de l'agglomération et sur ces conséquences budgétaires et organisationnelles. À SigmAgglo, le recours aux AAP pour financer des actions relevant dans la transition écologique est fréquent. Il a permis d'acquérir des compétences internes à l'agglomération et de structurer une direction dédiée à la transition écologique (financement de postes en contrats de projets de 2 ou 3 ans). Les élu·es, la DGS et le directeur de la transition écologique rencontrés s'accordent sur l'idée que les AAP sont un moyen d'expérimenter, de financer l'innovation et « *reflètent ce qui va devenir réglementaire ensuite* », justifiant ainsi le recours fréquent à cet instrument. Cela ne va pas sans questionnement. Après le Covid, certain·es élu·es ont eu « *le sentiment de subir les appels à projets* », de ne plus piloter les politiques territoriales, générant un « *ras le bol* ». De plus, la direction générale adjointe des ressources et la direction des finances, garantes de l'équilibre budgétaire, interrogent la pérennisation des postes après AAP dans un contexte de ressources budgétaires contraintes où les collectivités favorisent les contractuels plutôt que les postes de titulaires. Le caractère prioritaire des actions financées par AAP peut également être réinterrogé à l'aune de la contrainte budgétaire. L'une des solutions envisagées consiste à avoir des chargé·es de mission avec des portefeuilles plus larges pour animer la transition écologique (PAT, PCAET...). Cette tension entre défrichage de nouvelles compétences et contrainte de financement pour pérenniser les postes, soulevée par tou·tes les enquêté·es de cette agglomération, est résumée par la directrice prospective et stratégie :

« De plus en plus on sent une petite musique sur les AAP, je le sens surtout sur les AAP où on recrute pour la conception de politiques publiques, par exemple sur l'atlas de la biodiversité intercommunale, on recrute pendant 2 ans, et derrière si personne n'est présent, alors la plus-value d'avoir ce type de stratégie en prend un coup. Aujourd'hui, c'est vrai qu'on a des réticences à se lancer dans des AAP tous azimuts, il faut aussi bien cibler, mais ces AAP sont indispensables parce qu'à l'instant T on n'a pas les moyens d'investir des nouveaux champs de compétences ». (*Directrice prospective et stratégie, SigmAgglo*)

En second lieu, le recours aux AAP peut être plus ponctuel et sectoriel, mais tout aussi stratégique, comme c'est le cas à KappAgglo, DeltAgglo, AlphAgglo qui essaient d'anticiper et de « *disposer de projets prêts à être présenter parce que les délais ne sont pas suffisants pour proposer des projets de qualité* »¹²². Les AAP semblent moins vus comme des moyens de financer l'innovation que des politiques plus « classiques » en faveur de l'environnement (schéma directeur vélo, équipement vélo, rénovation de bâtiments...) qui nécessitaient un cofinancement d'un partenaire. Dans ces collectivités, la pérennisation des postes financés par AAP se pose aussi et soulève des arbitrages entre compétences jugées prioritaires et secondaires, comme le détaille la DGA en charge des transitions de DeltAgglo :

« Avant la fin du contrat de projet, on fait le bilan : est-ce qu'on demande le renouvellement, si oui sur quelles missions avec quel impact ; est-ce que l'on a encore les cofinancements ou non. Parfois on prend quelqu'un juste pour lancer une dynamique ; on considère que lorsque chaque direction l'a pris en compte dans son fonctionnement, il n'y a pas besoin de renouveler le financement. Sur le poste réseau de chaleur en contrat de projet, si le financement de l'ADEME s'arrête, on n'ira pas. En revanche à la maison de l'habitat, c'est

¹²² Entretien avec le DGS d'AlphAgglo.

un contrat de projet aussi, mais si l'ANAH ne reconduit pas, on ira quand même sur cette politique parce que ce sont des compétences-clés, c'est un service apporté pour l'agglo et pour les communes ; il y a une efficacité sur la réduction des GES. » *(Directrice générale adjointe transition écologique, DeltAgglo)*

Les appels à projets, utilisés de manière récurrente ou plus ponctuelle, participent des moyens de financer certains enjeux de transition écologiques dès lors que le projet que la communauté candidate cherche à financer adopte le cadre de pensée (objectifs, calendriers, partenaires...) d'une organisation tierce (agence de l'État, région...).

3.3.2.3. L'investissement dans la production d'énergie renouvelable comme vecteur de dividendes incertains

Outil de développement des énergies renouvelables et de facilitation de leur acceptation locale, les sociétés d'économie mixte peuvent être source de revenus pour les collectivités actionnaires, dès lors que leur résultat est excédentaire. Au regard des équilibres de production d'électricité sur le marché national et européen, cette stratégie reste soumise à un risque important. DeltAgglo a développé une Société d'économie mixte (SEM) dédiée au développement, construction et exploitation de projets de production d'énergies renouvelables (ENR) (éolien, photovoltaïque, méthanisation...), certaines sociétés de projets créées par la SEM sont aujourd'hui excédentaires, d'autres déficitaires selon les filières de production :

« L'éolien, c'est très très rentable et on rachète des fonds. On est sur des taux de retour de 7 ans, c'est ultra rentable. Le photovoltaïque, c'est plus compliqué, on en a mis beaucoup sur les bâtiments publics et parkings, c'est à l'équilibre, mais ça ne rapporte pas d'argent. Donc on capitalise notre SEM pour que les SAS puissent faire (...). Le Gaz naturel pour véhicules, c'est rentable aussi sur la partie méthanisation. Au début du mandat, [le développement des ENR, c'était] priorité absolue, mi-mandat priorité relative, j'attends de voir ce qui va se passer. C'est difficile d'y voir clair, de voir ce qui est le plus efficace pour produire. On a mis beaucoup de solaire en France, ça marche bien, mais il semblerait qu'on soit à un seuil où si on continue à développer du solaire, on va tellement en produire quand il fait beau, on aura une difficulté de surproduction au moment où on en a pas besoin, avec de l'énergie très peu cher, et ça résout pas les problèmes des besoins importants en hiver ou la nuit. En plus, le photovoltaïque, c'est aussi de la production de GES. On aimerait suivre le cap national, de participation à l'effort collectif donc on attend de voir ce que ça va donner » *(DGS, DeltAgglo)*.

La rentabilité économique de l'investissement dans des SEM pour produire des ENR à l'avenir semble ainsi conditionnée à de nombreux facteurs incertains (dont les orientations de la future programmation pluriannuelle de l'énergie). En outre, l'acceptation de ces infrastructures et leur impact paysager sont pointés de manière récurrente dans tous les territoires de l'enquête comme les freins principaux d'investissement dans les ENR par les collectivités (notamment en ce qui concerne l'éolien).

En synthèse, l'hypothèse selon laquelle le « verdissement » des sources de financement (par l'intégration de critères environnementaux dans leur attribution ou par une attention portée aux impacts des projets

sur la transition écologique lors de leur sélection) conduisent les communautés d'agglomération étudiées à transformer leurs choix d'allocation des recettes publiques et à adapter leurs projets, est partiellement validée. Pour certaines, ce verdissement n'est pas vecteur d'évolution de leurs politiques publiques en faveur de la transition écologique, mais davantage un effet d'aubaine pour financer des démarches déjà en transition. Pour d'autres agglomérations, moins avancées, cela semble davantage jouer comme un accélérateur de transformations.¹²³

3.3.3. Affirmer un rôle d'exemplarité environnementale

Dans son acception large¹²⁴, l'exemplarité environnementale d'une collectivité peut se définir comme l'ensemble des actions qui « font exemple », « qui donne place à une représentation partagée et moralement valorisée du modèle que l'on veut suivre, car il représente une étape supérieure sur un chemin sur lequel nous aspirons à nous engager »¹²⁵. Cette exemplarité peut se concrétiser par l'intermédiaire de la commande publique, par l'investissement dans des projets innovants intégrant des critères favorables à la transition écologique ou encore par l'exemplarité des comportements des agent·es de la collectivité.

3.3.3.1. Activer la commande publique durable

La commande publique constitue un levier pour financer l'exemplarité environnementale. La loi et la réglementation qui en découlent poussent les collectivités à adopter des achats responsables, issus du réemploi ou de la réutilisation, intégrant des matières recyclées¹²⁶, ou encore favorisant les achats de denrées issues de l'agriculture biologique et des circuits courts. Ces enjeux sont présents dans la commande publique, mais avec différents niveaux d'intégration, d'objectifs explicites et de portage administratif au sein des quatre agglomérations. La dynamique d'appropriation de ce levier au service de la transition écologique s'étend de pratiques d'achats durables au coup par coup, encouragées par la direction générale, à une stratégie explicite portée par cette dernière (les élu·es s'impliquent peu dans cette partie considérée comme réservée aux gestionnaires).

Dans les configurations où la définition au coup par coup de la politique d'achat domine, les décisions de « verdir » les achats publics sont prises en fonction de trois facteurs : les volumes de dépenses supplémentaires qu'elles induisent ; des publics bénéficiaires jugés plus ou moins vulnérables et nécessitant des achats adaptés (par exemple, les enfants) ; et de la capacité de la collectivité à contrôler la réalisation effective des clauses environnementales. Elles peuvent être encouragées par l'évolution de la réglementation (obligation en 2026) et par l'engagement dans certaines dynamiques de labellisation

¹²³ ACADIE, *Financer les politiques de transitions : vers un nouveau régime entre Etat et pouvoir locaux ?*, Réseau Finances locales, APR 2024-26, 2026, 2026.

¹²⁴ À noter, l'exemplarité environnementale au sens restreint dans le domaine du bâtiment est définie à l'article R. 171-3 du Code de la construction et de l'habitation. Une construction sera désormais considérée comme telle « si elle atteint des résultats minimaux en termes d'impact sur le changement climatique, liés aux composants du bâtiment et évalué sur l'ensemble du cycle de vie du bâtiment ».

¹²⁵ KLEIN Mireille, « "L'Exemplarité environnementale" dans la construction : de réelles capacités d'innovation ? »

¹²⁶ La loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, imposait aux pouvoirs et entités adjudicatrices d'acquérir des biens issus du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées ; le décret n° 2024-134 du 21 février 2024 relatif à l'obligation d'acquisition par la commande publique de biens issus du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées et à l'interdiction d'acquisition par l'État de produits en plastique à usage unique va plus loin en intégrant notamment une liste de produits pour lesquels une progression pluriannuelle minimale des pourcentages d'acquisition est fixée.

(TETE, territoire durable, une COP d'avance : en notant les actions des collectivités sur ces questions, en leur attribuant une fonction de distinction des collectivités), comme à KappAgglo.

« Quand on met des clauses environnementales, souvent on le fait de notre propre initiative de commande publique. Après on en discute avec les services opérationnels et on voit si l'on est d'accord. Par exemple, sur le linge, ça a été moins un sujet de débat parce que c'était sur les bébés, donc on fait plus attention naturellement. Il n'y a pas eu d'arbitrage là-dessus, c'est pas des gros volumes : un marché à 40 000€, c'est pas un gros enjeu. Si on construit un bâtiment à 1M d'€, s'il y a 20% de plus pour du biosourcé, c'est pas sûr qu'on y aille (...). Il y a une sorte de mouvement interne qui nous pousse à le faire parce que lorsqu'on passe une contractualisation d'objectif territorial, comme on n'est pas très actif sur ça, on perd des points, donc ça pousse à faire mieux. Sur le volet politique, c'est un peu dans l'air du temps, mais bon.... » (Directeur de la commande publique, KappAgglo)

Dans les configurations où une stratégie est définie et portée au niveau de la direction générale, le verdissement de la commande publique est présenté comme levier d'exemplarité (signal symbolique, effet de légitimation des discours politiques de la collectivité sur les enjeux de consommation responsable...). À SigmAgglo, un ancien bâtiment tertiaire en friche a, par exemple, été réhabilité avec réemploi de l'enveloppe du bâtiment grâce à une expertise interne, qui représente un investissement important du mandat (13 M€ cumulé) et « emblématique par qu'il montre que l'on peut réhabiliter : on sort un projet qui, au m², reste très compétitif par rapport à des constructions neuves »¹²⁷. À DeltAgglo, la mobilisation des marchés globaux de performance (MPGP) pour la réalisation et l'exploitation d'équipements publics, intégrant un indicateur d'émission de gaz à effet de serre pour sélectionner le groupement d'entreprises. Cet outil contractuel permet d'aligner le projet de l'intercommunalité sur ses ambitions de décarbonation, contrairement à la réalisation de précédents équipements, précise le DGS :

« Le conservatoire, on est en MGP (..) : il y a un conservatoire existant, un cahier des charges et donc il faut trouver le meilleur compromis entre démolition, réhabilitation et du neuf. Et le suivi GES fait partie du choix. Le groupement d'entreprises qui démolit trop et reconstruit trop, il va être dégradé en note au niveau GES, donc il va falloir trouver le bon compromis pour être fonctionnel, sans trop dégrader sa note en faisant que du neuf. Dans le palais des congrès [projet antérieur], le seul critère c'était fonctionnalité et coûts. Le GES ne faisait pas partie des critères, il détruisait la totalité et reconstruisait, c'était plus intéressant financièrement ; s'il y avait eu le critère GES, il n'aurait peut-être pas tout détruit. » (DGS, DeltAgglo)

À cette démonstration de l'intérêt environnemental, économique et budgétaire d'une réhabilitation s'ajoute l'argument du soutien à l'économie locale, mis en avant à SigmAgglo et DeltAgglo, ainsi que le note une DGS :

« Il y a quand même des évolutions : on accepte des surcoûts parce qu'il y a des bénéfices ; on a des matériaux biosourcés, ça coûte 20% plus cher (...). On a déconstruit tous les

¹²⁷ Entretien avec le directeur transition écologique, SigmAgglo.

hangars d'une grosse société, on a vendu la charpente, etc. ; on a un architecte chez nous ; pour récupérer la charpente, il y en avait pour 30 000€ en plus ; oui, mais on fait une expérimentation, c'est un marqueur de territoire, si on ne le fait pas, on va rester comme avant. Ça permet aussi de faire travailler l'économie locale. » (DGS, SigmAgglo)

La capacité financière de la collectivité et les surcoûts de la commande publique « verte » peuvent freiner sa mise en œuvre. Cela limite également une application systématique sur tous les achats publics locaux, restant sur des dépenses de fonctionnement et d'investissement exemplaires, mais circonscrites. À KappAgglo, où la compétence « petite enfance » est historiquement exercée depuis plusieurs années par l'agglomération, une crèche éco-conçue où « *tout a été pensé jusqu'au bout* »¹²⁸ pour remplacer une crèche existante. En revanche, pour les autres crèches, « *la feuille de route politique est de dire on fait la rénovation, ce qui est déjà très bien* »¹²⁹. À SigmAgglo, l'une des piscines a été pensée pour réduire les consommations d'eau en installant un bassin en inox moins profond, à l'occasion d'un plan de rénovation. La réitération de ce changement d'équipement dans d'autres piscines n'a pas encore été actée à date. En outre, les délais parfois plus longs associés à l'innovation dans la commande publique peuvent également contrecarrer les dynamiques lancées et inciter « *les élus à choisir autre chose* »¹³⁰ (voir partie 3.2.2.3.).

3.3.3.2. Investir dans des projets démonstrateurs

L'exemplarité peut passer par l'investissement dans des projets innovants, comportant une part de risque financier et économique, en coopération avec des partenaires privés. Cette démarche est marginale au sein des territoires d'étude. À titre d'exemple, SigmAgglo s'est engagée dans deux projets publics/privés. D'une part, elle souhaite développer un réseau d'hydrogène vert à l'échelle supra-agglomération, en partenariat avec d'autres intercommunalités et syndicats intercommunaux, ainsi qu'avec des entreprises, dans le cadre d'un appel à projets de l'ADEME. Le projet est en phase de constitution des marchés, à horizon 2027/2028, pour un montant total de l'ordre de 30 M€ d'investissement. D'autre part, elle cherche à déployer une usine de déshydratation des fourrages pour limiter l'émission d'azote par l'agriculture et réduire ainsi la pollution par les algues vertes, alimentée par les rejets d'azote. Le directeur de la transition écologique de SigmAgglo explique le positionnement de la collectivité : développant une ingénierie technique et financière, elle endosse l'incertitude économique et financière du projet pour répondre à un besoin d'intérêt général dans plusieurs domaines (pollution, biodiversité, développement économique...) et développer une filière économique intégrée au projet de territoire.

« C'est pas quelque chose d'innovant sur le territoire, car c'était déjà présent il y a quelques années, mais ce n'était pas économiquement viable. L'enjeu, c'est de développer une filière économiquement attractive, pour les agriculteurs. Donc on le pense sous la forme d'une filière de luzerne, qui capte de l'azote, les fuites en partie responsables des algues vertes, et cette luzerne peut être consommée par des élevages laitiers, ce qui en fait une source très bonne de protéine qu'on tend encore à importer massivement aujourd'hui d'Amérique

¹²⁸ Entretien avec la directrice générale « petite enfance ».

¹²⁹ Entretien avec la directrice générale « petite enfance ».

¹³⁰ Entretien DGS, SigmAgglo.

latine sous forme de soja et qui est parfois produite dans des conditions beaucoup moins vertueuses. Donc c'est un projet qui a des effets sur la partie azote, sur la partie climatique parce que les luzernes captent plus de carbone, c'est vertueux au niveau biodiversité, car il n'y a pas de produits phyto. On travaille beaucoup avec les agriculteurs et de plus en plus avec le privé qu'on essaye d'associer à cette idée-là, pour les faire rentrer dans des partenariats. » *(Directeur de la transition écologique, SigmAgglo)*

Cette traduction de l'exemplarité dans des projets innovants reste circonscrite à un terrain d'études, nécessitant à la fois une prise de risque économique et financière ainsi qu'une ingénierie interne adaptée.

3.3.3.3. Diffuser les « bons comportements »

L'exemplarité peut s'incarner dans la diffusion de « bons comportements », se matérialisant par des « groupes écogestes » et de sensibilisation avec différentes activités (fresque du climat, encouragement aux mobilités douces, actions de communication sur le tri, limitation des consommations d'énergie, sensibilisation sur le fonctionnement d'équipements publics tels que les stations d'épuration, d'enfouissement, etc.). À l'objectif d'informer s'ajoute l'objectif de rendre acteur·rice les agent·es, comme l'explique une enquêtée :

« Le fait de le faire en interne [les écogestes], ça permet aussi d'être plus acteurs et moins 'subis'. » *(Direction développement local et environnement, AlphAgglo)*

Ces dispositifs traduisent une volonté de diffuser des « bonnes pratiques ». Certain·es enquêt·es partagent des interrogations sur la cohérence, la portée de ces démarches conduites pour la transition écologique et des enjeux de justice sociale qui peuvent paraître secondaire :

« On a une obligation donc on n'a pas le choix ; moi, je n'ai pas un tropisme sur ces questions ; en tant que citoyen, je pense que c'est des questions importantes, je fais le tri... Mais après en termes de cohérence globale de la société on n'y est pas du tout. À titre d'exemple, on pousse vers l'électrification, on arrête la thermique, et à côté on laisse les bateaux à Marseille polluer... Ma question c'est : sur qui pèse les contraintes ? » *(KappAgglo)*

En synthèse, pour affirmer son exemplarité environnementale, les communautés d'agglomération étudiées recourent à la commande publique durable et aux projets démonstrateurs de manière différenciée, qu'il s'agisse d'un marqueur politique fort, porté par la direction générale, ou de choix au coup par coup. Les contraintes supplémentaires associées (surcoûts budgétaires, durée, possibilités de vérifier le respect des critères environnementaux) peuvent ralentir l'intégration de critères environnementaux dans la commande publique, sans pour autant être un obstacle rédhibitoire lorsque la collectivité l'investit comme symbole de son action. L'exemplarité des agent·es par la formation et la sensibilisation aux « bons comportements » est, quant à elle, largement mobilisée dans les quatre agglomérations, non sans être l'objet d'interrogations quant à sa pertinence et son efficacité.

3.3.4. Repenser la redistribution de ressources financières et les politiques tarifaires/fiscales : encore limité

Pour atteindre des objectifs de transition écologique, les intercommunalités peuvent mobiliser les financements distribués aux communes, ainsi que les prélèvements opérés sur les usager·ères et contribuables, afin d’orienter leurs choix.

3.3.4.1. Les fonds de concours au service de la transition ?

Du côté de la redistribution de ressources envers les communes, les fonds de concours versés par une communauté à ses communes membres s’avèrent être l’instrument le plus efficace pour orienter les choix communaux en lien avec les priorités politiques de l’intercommunalité. Ils peuvent être ou non intégrés dans un pacte financier et fiscal. Parmi les quatre agglomérations, trois d’entre elles ont un pacte financier (et fiscal), cadrant leurs relations avec les communes ; la quatrième mène une réflexion sur la définition d’un pacte pour le prochain mandat¹³¹. Distribués par l’intercommunalité à ses communes membres, les fonds de concours visent à financer la réalisation ou le fonctionnement d’un équipement. Les intercommunalités sont relativement libres dans la définition des règles de fonctionnement de ces fonds ; elles peuvent conditionner leur versement à des critères pour prioriser certaines décisions budgétaires des communes (fonds de concours dédiés aux équipements en pistes cyclables, aux rénovations énergétiques, aux logements...) ¹³². Les fonds de concours ne sont que marginalement utilisés en ce sens dans les communautés étudiées. À KappAgglo, un fonds de concours tourisme-mobilité de 1,8 M€ annuel (soit le plus gros montant d’autorisation de programme inscrite au budget principal) est alloué, notamment pour « *encourager les actions de valorisation et de restauration du patrimoine naturel, culturel et bâti, de même que le développement des itinéraires de randonnée pédestre et de cyclotourisme qui constituent des facteurs d’attractivité et de développement touristique du territoire intercommunal* » ¹³³. AlphAgglo mobilise les fonds de concours pour atteindre des « équilibres territoriaux » de péréquation entre communes, en l’absence de dotation de solidarité communautaire (DSC). Pour son directeur des finances, cet objectif est difficilement compatible avec la transition écologique à ce stade des relations entre communes et intercommunalité :

« Les communes, si vous leur dite je n’aide que sur l’investissement sur la transition écologique, les maires ne vont pas être super contents. Je dis c’est compliqué, oui, on est dans des mécaniques habituelles où il y a du soutien, la volonté de rétablir les déséquilibres financiers et fiscaux du territoire. » (*Directeur des finances, AlphAgglo*)

À DeltAgglo, le schéma est similaire : les fonds de concours ne sont pas fléchés pour la transition écologique, bien que cela soit considéré pour l’actualisation du pacte financier lors du prochain mandat. Actuellement, les fonds de concours permettent le financement de projets servant la transition

¹³¹ Entretien avec la direction des finances, KappAgglo.

¹³² AdCF et GROUPE CAISSE DES DEPOTS, *Pacte financier et fiscal de solidarité au service du projet de territoire*, 2014, p. 60-62.

¹³³ Source : note de présentation du BP 2024, KappAgglo.

(désimperméabilisations des sols, végétalisation, rachat de zones humides, par exemple), mais sans orientation en ce sens, explique son directeur des finances :

« Il y a des fonds de concours, mais à part quelques thématiques, c'est générique. Le fonds de concours, c'est une autre manière de redistribuer de l'argent. La seule vertu, c'est que sur les volumes qu'on redistribue il y a des critères de péréquation classiques. On a une DSC très importante avec un montant plancher pour les communes rurales, ce qui a un effet levier plus fort. Les fonds de concours ont été votés parce qu'ils avaient vocation à être redistribués et pas sur du fonds de solidarité classique. On pourrait ne financer que de la réno énergétique par exemple. Il ne faut pas non plus des systèmes trop complexes ». *(Directeur des finances, DeltAgglo)*

Seule SigmAgglo **mobilise la redistribution financière vers les communes en y intégrant des critères servant la transition écologique, sous un format expérimental de « fonds communautaire de fonctionnement »**. Le dispositif, inspiré des pratiques de péréquation de la région Bretagne, consiste à déployer une solidarité financière entre les communes membres en suivant les orientations du projet de territoire (lutter contre la précarité, préserver les terres agricoles, maîtriser l'artificialisation des sols, assurer une solidarité entre les communes). Les critères retenus visent ainsi à évaluer les capacités de développement humain, d'intervention des communes, d'attractivité et de développement économique ainsi que **les services rendus par les écosystèmes naturels**. Ce dernier axe, mesuré par l'importance des capacités de stockage de CO₂ de la commune et par l'importance des terres agricoles sur son territoire, est doté de la **pondération la plus forte** (30%). Cette péréquation sur critère est complétée par une dotation socle allouée aux communes pour lesquelles l'application du calcul d'attribution du fonds communautaire ne permet pas d'atteindre un montant minimum, fixé en fonction de la population DGF. La mise en place de cette péréquation a été travaillée à l'occasion de nombreuses réunions avec les élu·es. Le choix des critères devait répondre à plusieurs exigences, notamment refléter des charges de centralité sans pénaliser les communes plus rurales, dont le dynamisme démographique est faible/négatif et le développement freiné par l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN). Ceci tout en s'inscrivant dans le projet de territoire. Les agent·es de la direction des finances expliquent la complexité de ces arbitrages pour parvenir à un modèle mathématique qui permettent de satisfaire la majorité des maires :

« Enquête 1 : La dimension environnementale était plutôt bien accueillie par les maires. Il y a eu aussi le fait de se caler dans les roues de la région, d'avoir une collectivité territoriale d'importance qui avait validé ce modèle-là, et de valider le fait que le modèle intercommunal s'y inscrive.

[Enquêtrice :] D'autres critères avaient été proposés et n'ont pas été retenus ?

Enquête 1 : Oui, tout le jeu, c'était de trouver un critère qui soit validé. Avant, le kilomètre de voirie, c'était un critère qui était pris en compte, de favoriser les communes avec une voirie importante, et au fil du temps il faisait moins l'unanimité donc il a été remplacé par d'autres critères de charges et de ressources. Et il y a aussi le revenu moyen, souvent utilisé par l'État, et les élus trouvaient que c'était pas parlant, ils étaient unanimes sur le fait de prendre le revenu médian (...). Ça nous permet de faire fonctionner le fonds

communautaire : on n'est pas dans une DSC, qui impose 30% où on doit remettre un peu de revenu moyen, etc., les élus voulaient se dissocier de ce système-là.

Enquêtée 2 : **la vision des élus sur les terres agricoles**, je pense au maire de [nom de la commune rurale]... on parlait de changement de modèle avec la préservation des terres agricoles, qui allait entraîner une diminution du nombre d'habitants dans les communes, et donc une baisse dans les écoles et une baisse des ressources, et **ces critères là sur les services rendus par les écosystèmes naturels ça lui a parlé très vite**, et c'est un début de réponse à ces problématiques ». (*Direction des finances, SigmAgglo*).

À l'exception de cette expérimentation qui mobilise des critères compatibles avec des objectifs de transition écologique dans une mécanisme de péréquation, les collectivités étudiées n'intègrent pas d'incitation systématique à la transition dans leurs mécanismes de redistribution financière aux communes.

3.3.4.2. Les leviers tarifaires et fiscaux peu mobilisés

Côté mobilisation de ressources, le levier des politiques tarifaires et fiscales pourrait être activé dans plusieurs secteurs pour transformer les comportements et les rendre plus compatibles avec les objectifs de transition¹³⁴. Pourtant, ce levier utilisé que marginalement dans les quatre territoires. Identifié comme un levier majeur pour réduire les consommations d'eau potable, malgré de nombreux obstacles à sa mise en œuvre (enjeu de confidentialité et de transmission de données, notamment)¹³⁵, la tarification progressive du prix de l'eau n'est évoquée spontanément par aucun enquêté. Une élue, à qui la question de l'intérêt d'une tarification incitative pour favoriser certains comportements est posée, soulève également la question de son efficacité au regard de la capacité financière de certains ménages, prêts à payer plus cher l'eau :

« La tarification, elle responsabilise (...), je pense que ça a un impact important. Mais comment ça pénalise certaines familles ? J'ai du mal à le mesurer. Après si ça a un impact pédagogique, oui, c'est ça l'intérêt, qu'il y ait une réduction de la consommation. Mais, je me demande, dans ma commune, les gens qui ont une piscine ont les moyens de payer un peu plus cher l'eau. Donc il faut travailler je pense sur le pédagogique ». (*Vice-présidente environnement, KappAgglo*)

Concernant les déchets ménagers et assimilés résiduels, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) incitative est en cours de déploiement dans l'une des collectivités, à SigmAgglo. Elle n'est pas envisagée par les autres. À SigmAgglo, associée à une forte communication sur le tri des déchets et sur le fonctionnement des déchetteries, la tarification incitative a contribué à une réduction des déchets ultimes non valorisables.

¹³⁴ COMITE POUR L'ECONOMIE VERTE, *Comment construire la fiscalité environnementale pour le quinquennat et après 2022?*, 2020 ; BILLET Philippe et DUFAL Rémy, « Chronique de fiscalité française de l'environnement 2021-2022:Quelle fiscalité environnementale pour la France de l'après-pandémie? », *Revue juridique de l'environnement*, n° 2, vol. 47, 2022, p. 369-387 ; GRISLAIN-LETREMY Céline et MAUROUX Amélie, « Fiscalité environnementale », 2024.

¹³⁵ BEAUVAIS Jean-Marie et LAUTRIDOU Jean-Yves, *Eau potable : des enjeux qui dépassent la tarification progressive*, CESE, Paris, 2024.

En synthèse, la redistribution des ressources de la communauté d'agglomération vers ses communes membres et l'activation des politiques tarifaires et fiscales sont peu activées par les collectivités enquêtées. D'autres objectifs sont en effet poursuivis dans l'utilisation de ces instruments (atteinte d'équilibres territoriaux par exemple), qui – aux yeux des enquêté·es - semblent encore incompatibles avec des objectifs de transition écologique.

4.

Conclusion

Cette étude avait pour objectif de montrer dans quelle mesure la mise à l'agenda de la transition écologique au sein des intercommunalités se traduit par une évolution de leur dialogue budgétaire et de leur pilotage budgétaire. Le travail d'enquête a reposé sur l'étude de cas de quatre communautés d'agglomération. Exerçant un nombre conséquent de compétences et disposant d'un volume budgétaire et de ressources humaines suffisant, tout en restant appréhendables par une méthodologie qualitative, cette catégorie d'intercommunalité s'avérait propice à investiguer cette question. L'enquête s'est appuyée sur une méthodologie qualitative, à partir d'analyses documentaires (ROB, rapports d'activité, plans climat air-énergie territorial) et d'entretiens auprès d'élu·es et des services, impliqués sur les questions financières et en lien avec la transition écologique. Les résultats de cette étude apportent des réponses aux principales hypothèses qui ont guidé la recherche.

Un premier ensemble d'hypothèses portait sur la manière dont l'organisation administrative et politique pouvait jouer dans la mise à l'agenda des questions de transition écologique dans les collectivités. En premier lieu, l'importance de mener des politiques en faveur de la transition écologique fait l'objet d'un relatif consensus sur l'ensemble des terrains d'enquête, dans la lignée de ce que montraient l'analyse documentaire et la littérature scientifique sur le sujet. La notion de transition écologique reste toutefois appréhendée de manière large et plutôt consensuelle, comme un axe général et transversal aux politiques publiques. En témoigne sa place dans les feuilles route existantes – au premier rang desquels les projets de territoire et les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) (*hypothèse 1*). La prise en compte des questions de transition écologique se traduit différemment dans les organigrammes et dans les portefeuilles politiques. Le choix de positionnement des entités dédiées à l'animation de la démarche de transition écologique reflète symboliquement l'importance attribuée à cette direction/mission par les

élu·es et le·a DGS et confère plus ou moins de légitimité aux agent·es dans cette démarche. Les services directement rattachés à la direction générale et disposant de ressources humaines conséquentes ont davantage de poids dans le dialogue budgétaire pour remporter des arbitrages budgétaires favorables à des projets et des politiques publiques s’inscrivant dans la feuille de route transition écologique (*hypothèse 2*). Au niveau politique, les choix de définition et de répartition des portefeuilles entre élu·es communautaires (périmètre, intitulés) relèvent soit d’une logique de fragmentation, soit d’une logique d’incarnation de la transition écologique, à travers une vice-présidence dédiée, qui n’exclut pas la permanence de vice-présidences dédiées aux services environnementaux plus « techniques ». Le modèle de l’incarnation politique par un·vice-président·e dédié·e à la transition écologique s’avère précieux pour prioriser les projets s’inscrivant dans la feuille de route de transition écologique de la collectivité (*hypothèse 3*).

Un deuxième ensemble d’hypothèse portait sur le dialogue budgétaire, entendu comme processus de discussion et d’arbitrage entre les administrations et l’exécutif en matière de financements. Si l’intégration de la transition écologique dans les organigrammes et portefeuilles politiques est accrue, la place du sujet dans les décisions budgétaires apparaît encore marginale et en concurrence directe avec d’autres secteurs centraux à financer, qui peuvent avoir des effets (positifs ou négatifs) en termes de transition. Plusieurs types de contraintes pèsent sur les processus budgétaires, limitant la capacité des communautés d’agglomération à faire de la transition écologique un facteur de priorisation. D’abord, les contraintes budgétaires liées à la rigidité intrinsèque des budgets et à la rigueur budgétaire renforcée dans trois des quatre collectivités enquêtées, ainsi que la structuration du processus budgétaire laissent peu de place aux élu·es locaux·ales dans le dialogue budgétaire pour débattre du financement des enjeux de transition écologique. Ensuite, la double technicisation des questions budgétaires et des enjeux environnementaux renforce cette marginalisation de la transition dans le dialogue budgétaire. Ce résultat est à nuancer : certain·es « technicien·nes » des administrations s’attachent à construire un récit pour convaincre les acteur·rices politiques de la nécessité de prioriser la transition écologique ; certain·es élu·es n’hésitent pas à appréhender les sous-jacents techniques des questions pour nourrir l’argumentaire politique. Dans un contexte budgétaire contraint, la compétition entre les enjeux de politiques publiques est accrue : les critères réglementaires, économiques, sociaux, politiques peuvent peser davantage que les critères environnementaux dans les décisions politiques. Les feuilles de routes (projet de territoire) et outils (PCAET, annexe verte) existants favorisent la visibilité de la transition écologique (*hypothèse 1*) et jouent un rôle cognitif dans la prise en compte des enjeux de transition écologique. Ils ne contribuent pas à orienter directement les décisions et arbitrages en faveur de la transition (*hypothèse 3*) mais peuvent être mobilisés dans les argumentaires des services administratifs pour porter des propositions en faveur de la transition écologique (*hypothèse 2*).

Le dernier système d’hypothèses portait sur les incidences de la mise à l’agenda de politiques de transition écologiques sur le pilotage budgétaire (en termes de dépenses et de recettes) (*hypothèse 4*). D’abord, concernant le pilotage des dépenses, les crises climatiques vécues localement (sécheresses, inondations) et les facteurs exogènes (hausse des coûts de l’énergie, contrainte budgétaire accrue par les réformes de la fiscalité locale et la réduction des dotations de l’Etat) ont pu donner ponctuellement du poids aux critères environnementaux lors des arbitrages budgétaires et conduire à une rationalisation des dépenses à travers une optimisation de la consommation de certaines ressources (eau, énergie). Cette rationalisation des dépenses peut se heurter à d’autres paramètres décisionnels, qu’ils soient politiques ou sociaux. La prise en compte de ces dimensions politiques et sociales dans le processus décisionnel peut conduire à des choix qui ne servent pas les objectifs de transition écologique et suivent d’autres buts, ce qui se traduit techniquement dans les instruments financiers, tels que les dispositifs de redistribution financière aux communes (fonds de concours qui n’intègre que rarement des critères liés à

la transition) ou les politiques fiscales et tarifaires (très peu employées dans les quatre terrains d'enquête comme levier de transformation des comportements. D'autres objectifs sont en effet poursuivis dans l'utilisation de ces instruments (atteinte d'équilibres territoriaux, par exemple), qui – aux yeux des enquêté·es – semblent encore incompatibles avec des objectifs de transition écologique. Ensuite, concernant le pilotage des recettes, le « verdissement » des sources de financements (intégration de critères environnementaux dans leur attribution) est davantage apparu comme un effet d'aubaine (accroître les marges de manœuvres sur des projets existants ou déjà prévus) que comme un véritable effet levier (déclencher des investissements qui n'auraient pas eu lieu sans cela). Cela a toutefois pu jouer un rôle d'accélérateur des transformations pour les agglomérations qui débutent leur démarche de transition (*hypothèse 4*).

Sans être représentatifs de l'ensemble des intercommunalités, ces résultats apportent des données sur les traductions de la transition écologique au sein des politiques budgétaires intercommunales. Produits sur quatre communautés d'agglomération, ils pourraient être mis à l'épreuve et enrichis en enquêtant auprès d'autres intercommunalités de même catégorie ou d'autres catégories, en adaptant le dispositif d'enquête, dans des configurations politiques intégrant de nouveaux exécutifs issus des élections locales de mars 2026.

5.

Bibliographie

ACADIE, *Financer les politiques de transitions : vers un nouveau régime entre Etat et pouvoir locaux ?*, Réseau Finances locales, APR 2024-26 , 2026.

ADCF et GROUPE CAISSE DES DEPOTS, *Pacte financier et fiscal de solidarité au service du projet de territoire*.

ADEME, *Dépenses énergétiques des collectivités locales. Etat des lieux en 2017*.

BANQUE DES TERRITOIRES, *Étude sur les investissements publics dans l'eau en France : tendances, enjeux et perspectives*.

BAUMGARTNER Frank R., FOUCAULT Martial et FRANÇOIS Abel, « Chapitre 6 / L'incrémentalisme et les ponctuations budgétaires en France », *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, 2011, p. 299-322, [<https://doi.org/10.3917/scpo.bezes.2011.01.0299>].

BAUMGARTNER Frank R. et JONES Bryan D., *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 19.

BEAUVAIS Jean-Marie et LAUTRIDOU Jean-Yves, *Eau potable : des enjeux qui dépassent la tarification progressive*, Paris, CESE.

BEZES Philippe, « Le nouveau phénomène bureaucratique:Le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique », *Revue française de science politique*, n° 1, vol. 70, 2020, p. 21-47, [<https://doi.org/10.3917/rfsp.701.0021>].

BEZES Philippe, « Contraintes budgétaires », *Dictionnaire d'économie politique*, Presses de Sciences Po, 2018, p. 111-117, [<https://doi.org/10.3917/scpo.smith.2018.01.0111>].

BEZES Philippe, BILLOWS Sebastian, DURAN Patrice et LALLEMENT Michel, « Introduction. Pour une sociologie de la rationalisation. De Max Weber aux programmes de recherche contemporains », *L'Année sociologique*, n° 1, vol. 71, 2021, p. 11-38, [<https://doi.org/10.3917/anso.211.0011>].

BEZES Philippe et LE LIDEC Patrick, « La politique d'ajustement budgétaire en France (2007-2012). Institutions et stratégies d'évitement du blâme », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 3, vol. 81, 2015, p. 523-547, [<https://doi.org/10.3917/risa.813.0523>].

BILLET Philippe et DUFAL Rémy, « Chronique de fiscalité française de l'environnement 2021-2022:Quelle fiscalité environnementale pour la France de l'après-pandémie ? », *Revue juridique de l'environnement*, n° 2, vol. 47, 2022, p. 369-387.

BOISSONADE Léa, « La transition, analyse d'un concept ».

BRETON Éléonor, « Répondre à l'appel (à projets):Récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale », *Politix*, n° 1, vol. 105, 2014, p. 213-232, [<https://doi.org/10.3917/pox.105.0213>].

BRETON Éléonor et LE LIDEC Patrick, « La politique territoriale d'Emmanuel Macron : Recentralisation budgétaire et accommodement territorial », *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, Presses universitaires de Grenoble, 2022, p. 242-255, [<https://doi.org/10.3917/pug.dolez.2022.01.0242>].

CADIOU Stéphane, « La politique locale : une affaire de techniciens ? », *L'écu local aujourd'hui*, Presses universitaires de Grenoble, 2009, p. 213-226, [<https://doi.org/10.3917/pug.bideg.2009.01.0213>].

CATTEAU Damien, « Les budgets locaux verts : simple instrument de pilotage de politiques publiques locales et/ou un instrument financier innovant ? », *Gestion & Finances Publiques*, n° 1, vol. 1, 2024, p. 8-14, [<https://doi.org/10.1684/gfp.2024.1.002>].

CERCLE FRANÇAIS DE L'EAU, *Grande étude nationale sur le financement de l'eau en France: résultats et perspectives*.

COMBY Jean-Baptiste, « Dégoût de l'excès et production de l'écologie dominante », *Politix*, n° 4, vol. 144, 2023, p. 37-66, [<https://doi.org/10.3917/pox.144.0037>].

COMITE POUR L'ECONOMIE VERTE, *Comment construire la fiscalité environnementale pour le quinquennat et après 2022 ?*

CREDOC, *Note de synthèse sur l'évolution de la sensibilité environnementale et des comportements associés, à partir de l'enquête Conditions de vie et aspirations*.

DEGRON Robin, « Fiscalité verte et « budget vert » : Critiques écologiques et perspectives financières », *Revue française de finances publiques*, n° 1, vol. 153, 2021, p. 175-192, [<https://doi.org/10.3917/rffp.153.0175>].

DEPRAZ Samuel, *Notion à la une: protéger, préserver ou conserver la nature ?*, [<https://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/a-la-une/notion-a-la-une/notion-a-la-une-protger-preserver-ou-conserver-la-nature>].

DESROSIERES Alain, *Gouverner par les nombres : L'argument statistique II*, Paris, Presses des Mines, coll. « Sciences sociales », 2008.

DOUILLET Anne-Cécile, LEBROU Vincent et SANTOS Luc Sigalo, « Transversalité », *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2019, p. 658-666, [<https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0658>].

FETET Marion, THOMAZEAU François et NICOL Morgane, *Budgétisation verte: retours d'expérience des collectivités. L'heure du bilan, 4 ans après les premières expérimentations.*, Paris, I4CE, coll. « #Collectivités ».

FOLEY Paul, « Competition as Public Policy: a Review of Challenge Funding », *Public Administration*, n° 4, vol. 77, 1999, p. 809-836, [<https://doi.org/10.1111/1467-9299.00181>].

GOSSE Romain, « Quel contrôle des politiques locales? Le cas du Plan climat-air-Énergie territorial (PCAET) », *Revue juridique de l'environnement*, n° 3, vol. 50, 2025, p. 509-517.

GOUGOU Florent, PERRETTE Anouk et PERSICO Simon, *L'opinion des françaises et des français sur les questions environnementales. Note de synthèse sur les résultats du module Environnement de l'International social survey programme (ISSP)*, thèse de doctorat, Sciences Po Grenoble, 2023.

GRISLAIN-LETREMY Céline et MAUROUX Amélie, « Fiscalité environnementale ».

GUENE Charles et RAYNAL Claude, *Rapport d'information sur le verdissement des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales*, Paris, Sénat.

HAEPEREN Béatrice Van, « Que sont les principes du New Public Management devenus? Le cas de l'administration régionale wallonne », *Reflète et perspectives de la vie économique*, n° 2, 2012, p. 83-99, [<https://doi.org/10.3917/rpve.512.0083>].

HALPERN Charlotte, « L'agenda environnemental des municipalités », *L'Économie politique*, n° 1, vol. 85, 2020, p. 87-98, [<https://doi.org/10.3917/leco.085.0087>].

HALPERN Charlotte et JACQUOT Sophie, « Chapitre 2 / Aux frontières de l'action publique: L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques?*, Presses de Sciences Po, 2015, p. 57-84, [<https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2015.01.0057>].

HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre et GALES Patrick Le, « Instrument », *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2019, p. 321-330, [<https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0321>].

I4CE, « Présidentielle 2022 : l'analyse croisée des programmes ».

INET, *Comment financer la transition écologique dans les collectivités locales?*, CNFPT et AFL.

INSPECTION GENERALE DES FINANCES, *L'investissement des collectivités territoriales*.

JÖNSSON-LECLERC Alexandra, « Incrémentalisme », *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2019, p. 313-321, [<https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0313>].

KLEIN Mireille, « "L'Exemplarité environnementale" dans la construction : de réelles capacités d'innovation ? »

LAGROYE Jacques, *La politisation*, Belin, 2003.

LAMURE-GUIGARD Lou, « Le budget vert local, un outil de financement de la transition écologique ? », *Gestion & Finances Publiques*, n° 1, vol. 1, 2024, p. 36-42, [<https://doi.org/10.1684/gfp.2024.1.006>].

LASCOUMES Pierre, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation: L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999) », *Revue française de science politique*, n° 3, vol. 59, 2009, p. 455-478, [<https://doi.org/10.3917/rfsp.593.0455>].

LASCOUMES Pierre et GALES Patrick Le, « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2005, p. 11-44, [<https://doi.org/10.3917/scpo.lasco.2005.01.0011>].

LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, 2018.

LEBROU Vincent et SANTOS Luc Sigalo, « Les transversalités contrariées de l'action publique: Quand des agents locaux résistent au déplacement des frontières sectorielles », *Pôle Sud*, n° 2, vol. 61, 2024, p. 93-109, [<https://doi.org/10.3917/psud.061.0093>].

LEROY Marc, « La décision budgétaire des collectivités locales en France : quelle démocratie dans le contexte européen de la crise de 2008 ? », *Politique et Sociétés*, n° 1, vol. 39, 2020, p. 119-156, [<https://doi.org/10.7202/1068370ar>].

OFGL, *L'ampleur des investissements locaux actuels*, coll. « Cap sur... »

PASSAVANT-GUION Lisa, « La transformation du dialogue entre fonctionnaires et élus régionaux dans un contexte de contrainte budgétaire », *Pôle Sud*, n° 2, vol. 49, 2018, p. 41-56, [<https://doi.org/10.3917/psud.049.0041>].

PASSAVANT-GUION Lisa, « La transformation du dialogue entre fonctionnaires et élus régionaux dans un contexte de contrainte budgétaire », *Pôle Sud*, n° 2, vol. 49, 2018, p. 41-56, [<https://doi.org/10.3917/psud.049.0041>].

PERES Ursula Dias et ALLE Camille, « Comparing budgetary structures and processes - The cases of Paris and São Paulo », *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 36, 2021, p. e3610701, [<https://doi.org/https://doi.org/10.1590/3610701/2021>].

PERSICO Simon, « « Déclarer qu'on va protéger la planète, ça ne coûte rien ». Les droites françaises et l'écologie (1971-2015) », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, n° 2, vol. 44, 2016, p. 157-186, [<https://doi.org/10.3917/rhip1.044.0157>].

PINCE Yannick, *La gauche française est-elle antinucléaire ?*, [<http://theconversation.com/la-gauche-francaise-est-elle-antinucleaire-232785>].

PORTAL Éric et HASTINGS Antoinette, « Le verdissement du recours à l'emprunt par les collectivités territoriales », *Revue française de finances publiques*, n° 2, vol. 162, 2023, p. 153-165, [<https://doi.org/10.3917/rffp.162.0153>].

PORTAL Éric et HASTINGS Antoinette, « Le verdissement du recours à l'emprunt par les collectivités territoriales », *Revue française de finances publiques*, n° 2, vol. 162, 2023, p. 153-165.

PORTIER Nicolas, *La planification écologique au défi de la territorialisation*, Paris, Ecole urbaine de Sciences Po, Institut pour la recherche de la Caisse des Dépôts.

RENOUARD Anne-Cécile, « Les régions face au défi climatique : déterritorialisation des problèmes, reterritorialisation des dispositifs dans les schémas régionaux climat air énergie », *Pôle Sud*, n° 1, vol. 52, 2020, p. 113-127, [<https://doi.org/10.3917/psud.052.0113>].

REPORTERRE, « L'écologie de droite » existe-t-elle ?, [<https://reporterre.net/L-ecologie-de-droite-existe-t-elle>].

RODIER Fanny, *Fabriquer la transition écologique et solidaire entre Etat et projets de territoire : étude de trois Contrats de Transition Ecologique (CTE) en territoire de montagne*, thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes [2020-....], 2023.

VAN LANG Agathe (dir.), *Penser et mettre en œuvre les transitions écologiques*, Paris, Mare & Martin, coll. « Droit, sciences et environnement », 2018.

WEBER Max, *Le savant et le politique*, Paris, 10/18, coll. « Bibliothèque 10/18 », 2004.

WILDAVSKY Aaron B., *The politics of the budgetary process*, Little, Brown, 1964.

« Saisir les enjeux environnementaux par les territoires ».

6.

Annexes

6.1. Guide d'entretien

L'Agence Phare est un cabinet d'études qui travaille notamment pour des collectivités. Nous menons actuellement ce projet de recherche sur la transition écologique dans les stratégies financières des agglomérations dans le cadre du quatrième appel à projet de recherche « Finances Publiques locales en transitions ? » porté par le Réseau Finances locales ([APR4 2024-26](#)) et ses partenaires (Institut pour la recherche de la Caisse des Dépôts, Banque Postale, Intercommunalités de France, France Urbaine, PUCA, Lab Urba, OFGL, AFIGESE, FFB et Fédération Nationale des Travaux Publics).

Nous travaillons sur 4 agglomérations, à partir d'une analyse documentaire (budgets, projets de territoire, PCAET, etc.) et d'entretiens conduits avec les élus et les services de ces agglomérations.

Objectif : produire un rapport pour le réseau FIL rendu fin 2025.

Cet entretien est anonyme, vos noms seront anonymisés. Accepteriez-vous que j'enregistre notre échange pour faciliter la prise de note ?

Présentation

1) Pour commencer, pourriez-vous me présenter en quelques mots votre parcours au sein de l'agglomération ?

- Ancienneté au sein de l'agglomération
- Poste/profession
- Parcours politiques / Portefeuille politique

Transition écologique dans la stratégie de l'agglomération

2) Selon vous, quels sont les projets emblématiques de la TE dans votre agglomération ?

3) Selon vous, quel est le document/la feuille de route qui traduit le mieux l'ambition de transition écologique que se donne l'agglomération ?

- Comment a-t-il été élaboré ? avec quels participant·es ? (élu·es, services...)
- Est-ce que les élu·es et les services s'y réfèrent ? Si oui, à quelles occasions ? Comment est-il intégré dans le travail politique et technique au quotidien ?
- Quels sont les liens, s'ils existent, entre ce document/feuille de route pour la transition écologique et l'élaboration du budget primitif ?

4) Dans quels domaines de politiques publiques cette ambition se traduit-elle en priorité, selon vous ?

- Comment cette ambition se traduit-elle concrètement ?

- Est-ce associé à des financements dédiés ?

5) Quels sont les outils qui interviennent dans la mise en œuvre de la transition écologique dans ces politiques publiques ?

- Des acteurs proches de l'agglomération interviennent-ils dans la mise en œuvre ?
 - SEM, SPL, associations (Agence locale pour l'énergie et le climat – ALEC ; syndicat départemental d'énergie ; SEM énergie...)

6) Selon vous, l'organisation des services (organigramme) contribue-t-elle à l'intégration de la transition écologique dans le travail quotidien des agents ?

- Si non, pour quelles raisons ?
- Si oui, pour quelles raisons ? Comment ? Quel travail entre les élus environnement ?

7) Selon vous, la répartition des portefeuilles entre vice-président·es contribue-t-elle à l'intégration de la transition écologique dans les arbitrages politiques rendus ?

- Si non, pour quelles raisons ?
- Si oui, pour quelles raisons ?

Déroulement du dialogue budgétaire

8) Pourriez-vous me décrire comment se passe un cycle budgétaire dans votre agglomération sur une année ?

- Quel est le calendrier « classique » ?
- Comment se passe le dialogue budgétaire entre les services ?
- Y-a-t-il une lettre de cadrage ?
- Comment se passe le dialogue budgétaire entre les élu·es ? (vice-président·e finances et vice-président·es sectoriel·les) qui rencontre qui à quel moment ? quelle implication des conseillers délégués ?
- **Qu'est-ce qui est négocié à cette occasion ? des montants de dépenses/recettes en fonctionnement ? en investissement ? comment sont arbitrés les sujets ?**
- **Avez-vous souvenir de points d'arbitrages techniques ou politiques cette année par exemple ?**

9) Avez-vous le sentiment que l'affichage de la transition écologique dans la stratégie de l'agglomération a fait évoluer ce dialogue budgétaire ?

- Dans la lettre de cadrage
- Dans le poids de chaque service sectoriel
- Dans le poids respectif de chaque VP sectoriel

- Dans les outils employés pour arbitrer les sujets (ex : prise en compte du caractère « écologique » de certaines dépenses ; économie de fonctionnement générées par un investissement « durable »...)

10) Avez-vous commencé à travailler sur la production d'une annexe verte à joindre à votre compte administratif ?

- Si oui, savez-vous quels sont les services qui y travaillent et comment ? (travail transverse aux services ou centralisé au niveau du service finances ou autre)
- Comment percevez-vous la mise en place d'une telle annexe ?
- Qu'en attendez-vous ?
- Peut-elle permettre de mieux identifier les choix d'investissement ayant un impact sur l'environnement ?
- Pensez-vous qu'elle puisse être, à terme, réalisée pour l'élaboration du budget primitif ? Quelle pourrait être son utilité dans ce cas ?

Stratégie financière de l'agglomération

11) Avez-vous le sentiment que l'affichage de la transition écologique dans la stratégie de l'agglomération a fait évoluer la stratégie financière de l'agglomération ?

- En **fonctionnement** :
 - Evolution des **dépenses** de fonctionnement par exemple sur les fluides ?
 - Evolution des **recettes** de fonctionnement ? (exemple : tarification incitative en matière de gestion des déchets ménagers ? tarification incitative sur l'eau ? fiscalité en matière d'aménagement ?)
- En **investissement** :
 - Hausse des **montants investis** dans des projets considérés comme contribuant à la TE de manière directe ou via des outils (SEM, SPL, DSP, marchés publics) ?
 - Evolution de la **stratégie d'endettement** pour financer des projets présentés comme plus « durables » ?
 - Choix d'investir dans des projets plus coûteux en investissement, mais avec moindres **coûts de fonctionnement** ?
 - Avez-vous élaboré un **Plan Pluriannuel d'Investissement** ? Si oui, a-t-il une coloration « verte » ? Quelle est son utilisation (plutôt un document utilisé par les services ou a-t-il une audience politique auprès des élus) ?
- Au niveau des **appels à projets** auxquels l'agglomération a répondu :
 - Choix d'aller chercher des financements « verts » « disponibles » (Europe / État / régions) dans une logique opportuniste et d'orienter ses projets pour remporter ces financements ?
 - Comment prioriser les AAP ?
 - Comment pérenniser les postes (contrats de projets) associés à ces AAP ? Prise en compte dans un plan pluriannuel d'investissement ?

12) Avez-vous le sentiment que l’affichage de la transition écologique dans la stratégie de l’agglomération a fait évoluer les relations financières avec les communes membres ?

- Quelle traduction par exemple dans le pacte financier et fiscal ?
- Y-a-t-il une prise en compte de critère « transition écologique » dans le pacte financier et fiscal ? Si oui, lesquels et de quelle manière ? (critères de la dotation de solidarité communautaire ? des fonds de concours ?)
- La mise en place de tels critères a-t-elle ou susciterait-elle des débats/désaccords entre les communes membres ?

Focus sur le PCAET, CRTE, label territoire engagé pour la TE

13) Quelle place occupe le PCAET par rapport aux autres documents stratégiques pour orienter la trajectoire de transition écologique de l’agglomération ?

14) Quelle place occupe le CRTE pour mettre en œuvre la transition écologique au sein de l’agglomération ?

- Outil de pilotage ?
- Outil pour capter des financements supplémentaires ?

15) Qu’apporte selon vous l’engagement dans un processus de labellisation comme TETE (territoire engagé pour la transition écologique), ex-Citergie ?

- Au niveau de la reconnaissance de l’ambition de TE de l’agglomération ?
- Au niveau des financements captés pour la TE ?

6.2.Critères d’échantillonnage

Figure 3 – Critères d’échantillonnage et indicateurs retenus

Critères	Indicateurs	Commentaire	Source des données
Portage politique des enjeux de transition écologique	Label territoire engagé transition écologique	Le programme Territoire Engagé Transition Écologique (ADEME) permet de structurer les politiques locales de transition écologique et le projet de territoire des communes et intercommunalités : indicateur de reconnaissance d'une forme d'engagement politique et d'actions mises en œuvre (échelle allant de territoires débutant une démarche à 5 étoiles)	Territoires en transition
Structuration institutionnelle et financière de l'intercommunalité	Coefficient d'intégration fiscale	Indicateur de la part des compétences exercées au niveau de l'intercommunalité	OFGL
Niveau de ressources fiscales potentielles	Potentiel fiscal agrégé/ hab.	Indicateur financier permettant de mesurer la richesse potentielle d'un groupement intercommunal	OFGL
Caractéristiques économiques et territoriales	Typologie des ruralités – Magali Talandier et Acadie	Distingue les EPCI en 7 catégories en fonction de leur participation aux transitions : - transition agro-écologique : espaces combinant des productions agricoles à forte VA et naturels ou touristiques (1 et 2) ; - transition agro-techniques avec une économie combinant polyculture, élevage, activités industrielles liées à l'environnement (traitement des eaux, production d'énergie...) (3 et 4) ; - transitions agro-métropolitain : activités diversifiées logistiques, grandes cultures tournées vers l'export et incluses dans des groupes multinationaux, forte attractivité pour les actifs métropolitains (5 et 6) ; - transitions agro-industrielles : systèmes agricoles et industriels exportateurs, diversifiés ou spécialisés, dans des espaces d'accueil de retraités (7).	Observatoire des territoires

6.3. Caractéristiques détaillées des communautés d'agglomération étudiées

Figure 4 – Tableau complet des caractéristiques des quatre agglomérations

	ALPHAGGLO	DELTAGGLO	KAPPAGGLO	SIGMAGGLO
<i>Président (parti politique, ancienneté, maire ou non de la ville centre)</i>	LR, président depuis 2017, maire de la ville centre	LR, président depuis 2017, maire de la ville centre	LR, président depuis 2012, maire de la ville centre	Divers gauche, président depuis 2020, maire d'une commune de l'agglomération
<i>Nombre de communes dans l'agglomération et nombre d'habitants (à date la plus récente, à préciser)</i>	39 communes 84 566 (Insee, 2022)	54 communes 224 841 habitants (Insee, 2022)	16 communes 55 163 (Insee, 2022)	32 communes 154 023 (Insee, 2022)

Région	Auvergne-Rhône-Alpes	Auvergne-Rhône-Alpes	Sud (ex-PACA)	Bretagne
<i>Géographie et problématiques spécifiques liées à la transition écologique (d'après les entretiens)</i>	Sécheresse Gestion des ressources en eau	Sécheresse Approvisionnement en eau potable Peu de pression foncière pour le logement	Risques d'inondation Paysages emblématiques à « valeur patrimoniale » Sécheresse	Algues vertes Pression touristique Sécheresse
<i>Compétences historiquement optionnelles choisies (avant loi engagement de proximité)</i>	Environnement, nature, biodiversité Cadre de vie Voierie communautaire	Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie Eclairage public Energies renouvelables et énergies nouvelles Voierie communautaire	Protection et la mise en valeur de l'environnement d'intérêt communautaire Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie Voierie communautaire	Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie Réseau de chaleur Voierie communautaire
<i>Compétences « environnement » mises en avant de manière consensuelle et récurrente dans les entretiens au sein de chaque agglomération</i>	Plan de paysage et schéma directeur des ENR Eau (renouvellement de réseaux) Rénovation énergétique des bâtiments publics	Production d'ENR Eclairage public et extinction Protection d'espaces naturels Rénovation énergétique des bâtiments publics	Mobilités Eau (renouvellement de réseaux) ; en partie exercée par des syndicats dédiés Assainissement Services à la population (crèches, médiathèque) Gemapi	Collecte des déchets en régie (dont économie circulaire) ; passage en TEOMi en 2027 Eau et assainissement, en régie et DSP

<i>Compétences « environnement » mises en avant de manière moins systématique dans les entretiens au sein de chaque agglomération</i>	Biodiversité Eaux pluviales Accompagnement des ménages à la rénovation énergétique des logements	Développement économique et gestion foncière Eaux pluviales Gemapi	Développement économique et gestion foncière Production d'ENR Collecte des déchets	Rénovation énergétique du bâti public Production d'ENR (bois énergie) Biodiversité Protection des espaces naturels Eclairage public et extinction Mobilité Alimentation
<i>Projet de territoire</i>	Projet de territoire programmatique avec des actions objet d'un suivi-évaluation, avec 1 axe dédié	Projet de territoire intégrant	Pas de projet de territoire formalisé en tant que tel	Oui, assez large, accentuation du poids de la TE lors de l'actualisation en 2023 ; lors du précédent mandat, projet plus centré sur les centre bourgs
<i>PCAET (date d'adoption / ambition)</i>	Un PCAET réceptacle des autres schémas et actions sectoriels	Un PCAET réceptacle des autres schémas et actions sectoriels ; mélangeant des axes d'orientation et des actions très opérationnelles.	Un PCAET à l'échelle du SCoT encore peu mobilisé	Un PCAET assez structurant avec des référents dans les différentes directions pour suivre les actions.
<i>Pacte financier et fiscal</i>	Pacte financier, sans critères « vert », absence de DSC	Oui, avec une DSC, peu de fonds de concours, surtout pour garantir des « équilibres territoriaux »	Pas de pacte financier et fiscal ; existence de fonds de concours avec des répartitions en fonction du	Oui, intégrant des critères « vert »

			nombre d'habitants, permettant de rééquilibrer les ressources financières en faveur de la ville centre (population plus pauvre) et pour la mobilité-tourisme	
<i>Usage de l'annexe verte</i>		Peu appropriée par les services car considérée comme inopérante / incomplète		Appropriation par les services Début d'appropriation par les élus Souhait d'une partie des enquêtés (DGS, DIRFi) d'en faire un outil plus programmatique (intégration au PPI) à terme.
<i>Discours général sur la santé financière de l'agglomération</i>	Sur le fonctionnement, une réduction des dépenses du BP N par rapport au BP N-1, mais laisse encore des marges de manœuvre ; cadrage à zéro ou à -5% par rapport au BP N-1 Sur l'investissement, moins de marge de manœuvre à l'avenir, car beaucoup d'investissements réalisés sous ce mandat et des	Sur le fonctionnement, volonté de limiter les évolutions, mais reste maîtrisé sans réelle difficulté grâce notamment à un dynamisme historique des bases de fiscalité économique Sur l'investissement, encore des marges de manœuvre liées à la fois à une maîtrise de la section de fonctionnement et	Sur le fonctionnement, au regard des compétences exercées (services à la personne historiquement centraux dans l'agglo), des dépenses lourdes (à préciser). Sur l'investissement, peu de programmation pluriannuelle (fonctionnement	Sur le fonctionnement, exercice de différenciation des dépenses obligatoires, optionnelles, facultatifs (DILICO). Sur l'investissement, à préciser.

	investissements lourds à prévoir (rénovations programmées lourdes de bâtiments publics nécessitant des investissements supérieurs	à des investissements décalés dans le temps.	par AP) (à préciser).	
--	---	--	-----------------------	--

agence**phare**