

« Financer les transitions : l'argent fait-il le bonheur ? Des vulnérabilités territoriales au nouveau régime de relations entre État et pouvoirs locaux »

Equipe Acadie, François Dealle Facquez, Matilin Lemeur

Avec la participation de Jean-Marie Quemener, Directeur de programme aménagement du territoire · Secrétariat général à la planification écologique

Introduction et animation : Nicolas Laroche Intercommunalités de France

Appel à projet de recherche 2024 – 2026

Réseau Finances Locales

Financer les transitions : l'argent fait-il le bonheur ?

Des vulnérabilités territoriales au nouveau régime de
relations
entre État et pouvoirs locaux

Colloque – 8 septembre 2026

acadie

Sacha Czertok

François Dealle Facquez

Matilin Le Meur

Position de l'étude et hypothèse

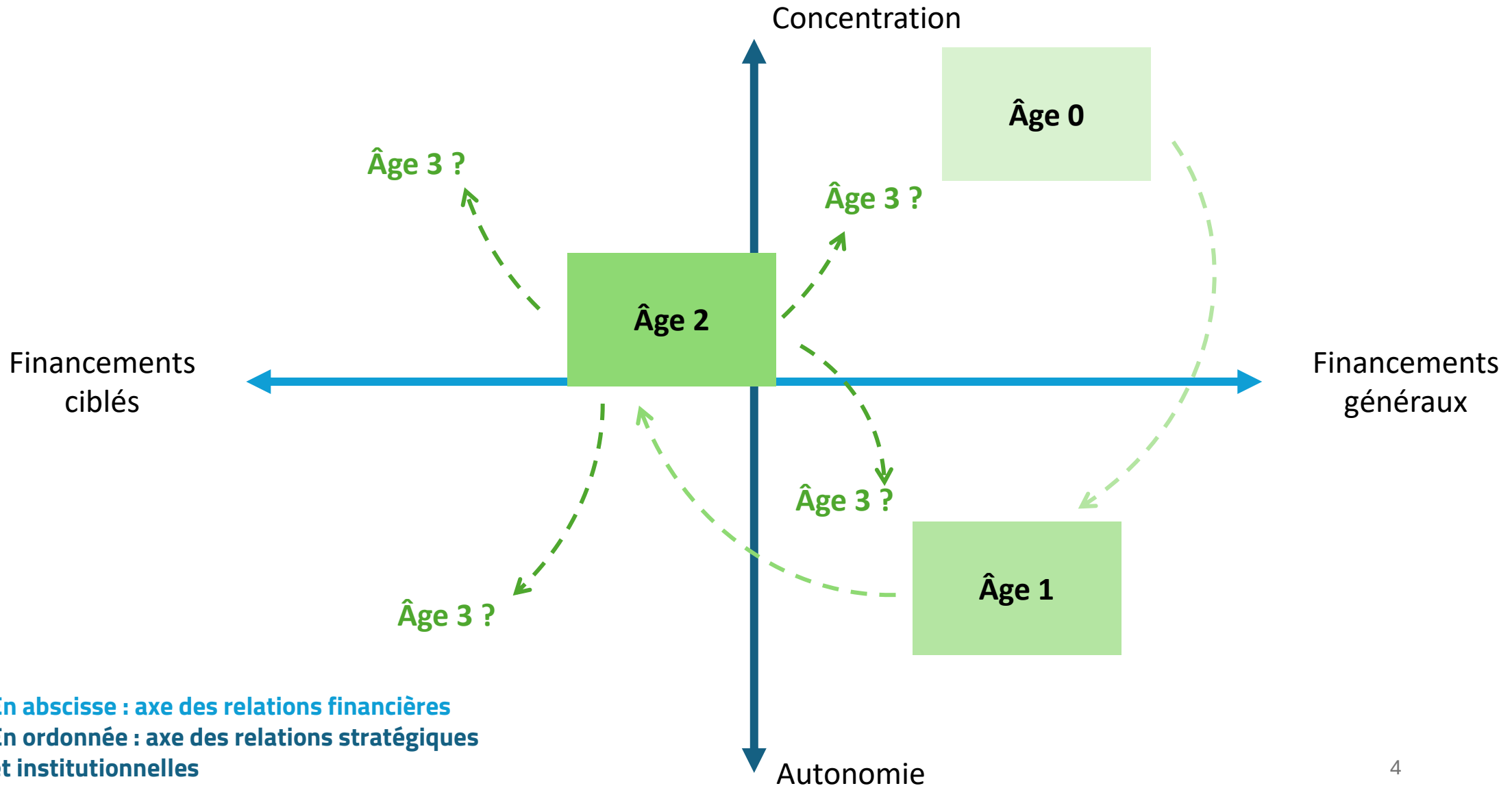
■ Périmètre de l'étude :

- Pas celui du financement de la transition écologique...
- ...mais celui du **financement de politiques publiques** de transition écologique...
- ... **avec un prisme territorial** (besoins et défis de transition des territoires et du pays)

- ## ■ Notre hypothèse centrale :
- le financement de ces politiques de transition induit **une nouvelle forme de relations stratégiques et financières** entre l'Etat et les pouvoirs locaux

Régimes de relations Etat – Pouvoirs locaux	Âge 0	Âge 1	Âge 2	Âge 3 ?
	<i>1960-1980</i>	<i>1980 - 2010</i>	<i>2010 - 2020</i>	<i>Et aujourd'hui ?</i>
Relations stratégiques et institutionnelles	Pouvoir périphérique	Décentralisation / « Gouvernance »	« Gouvernement à distance »	<i>Différenciation des capacités relationnelles ?</i>
Relations financières	Stabilité fiscale (héritage des 4 vieilles)	Autonomisation financière et fiscale	Recentralisation financière et fiscale ?	<i>Fragmentation financière ?</i>

Position de l'étude et hypothèse



Position de l'étude et hypothèse

- **Les politiques de transition permettent de travailler cette hypothèse car...**
 - **elles sont d'une ampleur inédite** : elles impliquent une redirection profonde de l'action publique ainsi que des investissements supplémentaires
 - **elles sont soumises à une contrainte temporelle forte** : les objectifs climatiques imposent des trajectoires de long terme, qui ne peuvent être différées
 - **elles sont profondément systémiques** : tous les secteurs de politiques publiques sont concernés, avec des interdépendances et des effets contradictoires
 - **elles impliquent une coordination entre acteurs** : leur réussite suppose d'articuler les objectifs, les actions et les financements, entre public et privé
- **Notre problématique :**
 - Le **système de financement** des politiques territoriales de transition est-il adéquat pour **répondre à la diversité des besoins** locaux et nationaux de transition ?
 - Quelles formes prennent **les relations entre Etat et collectivités** dans cette perspective, et comment les ajuster au mieux ?

Exposé :

☐ Financer les politiques de transition n'est pas qu'une affaire d'argent

☐ Les conditions de financement des transitions : monographies & enseignements

☐ Un nouveau régime de relations entre Etat et pouvoirs locaux : interpellations prospectives

Prendre la mesure d'un défi collectif

- Les enjeux financiers des transitions sont principalement appréhendés...
 - à l'échelle nationale (consolidés à partir d'un recollement disparate de données)
 - sur un registre quantitatif (« *les investissements supplémentaires à réaliser* ») :
 - par type d'acteur (État, agences, Régions, bloc local) et/ou par secteur
 - en distinguant dépenses d'atténuation et d'adaptation



2023
*Coûts globaux de
décarbonation de l'économie*



*Rapports annuels
Besoins d'investissements
publics (Etat et CT)*



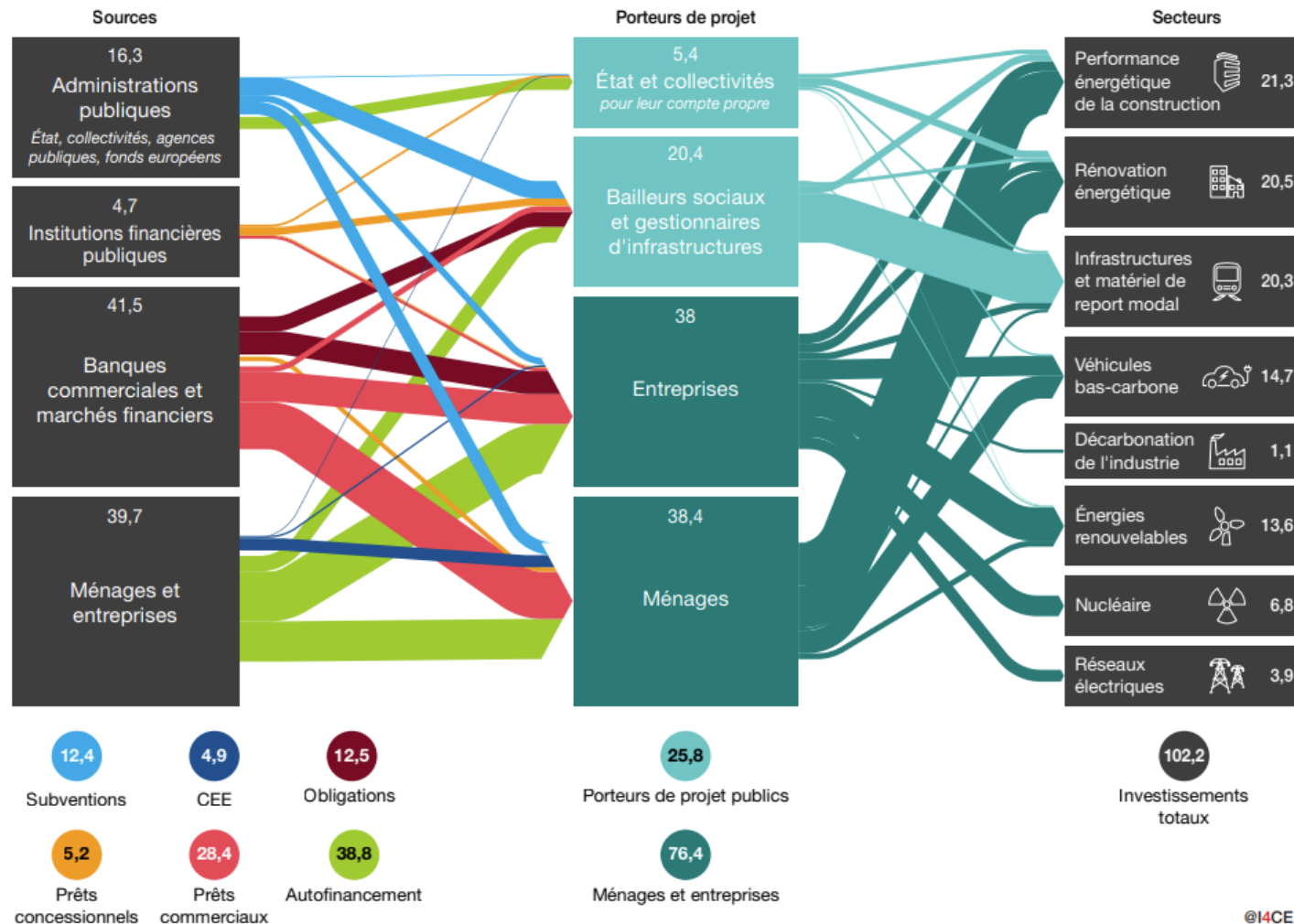
2025
*Prise en compte des dépenses
de fonctionnement*

Prendre la mesure d'un défi collectif

LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS EN UN COUP D'ŒIL

Panorama des financements climat en 2024

102,2 milliards d'euros

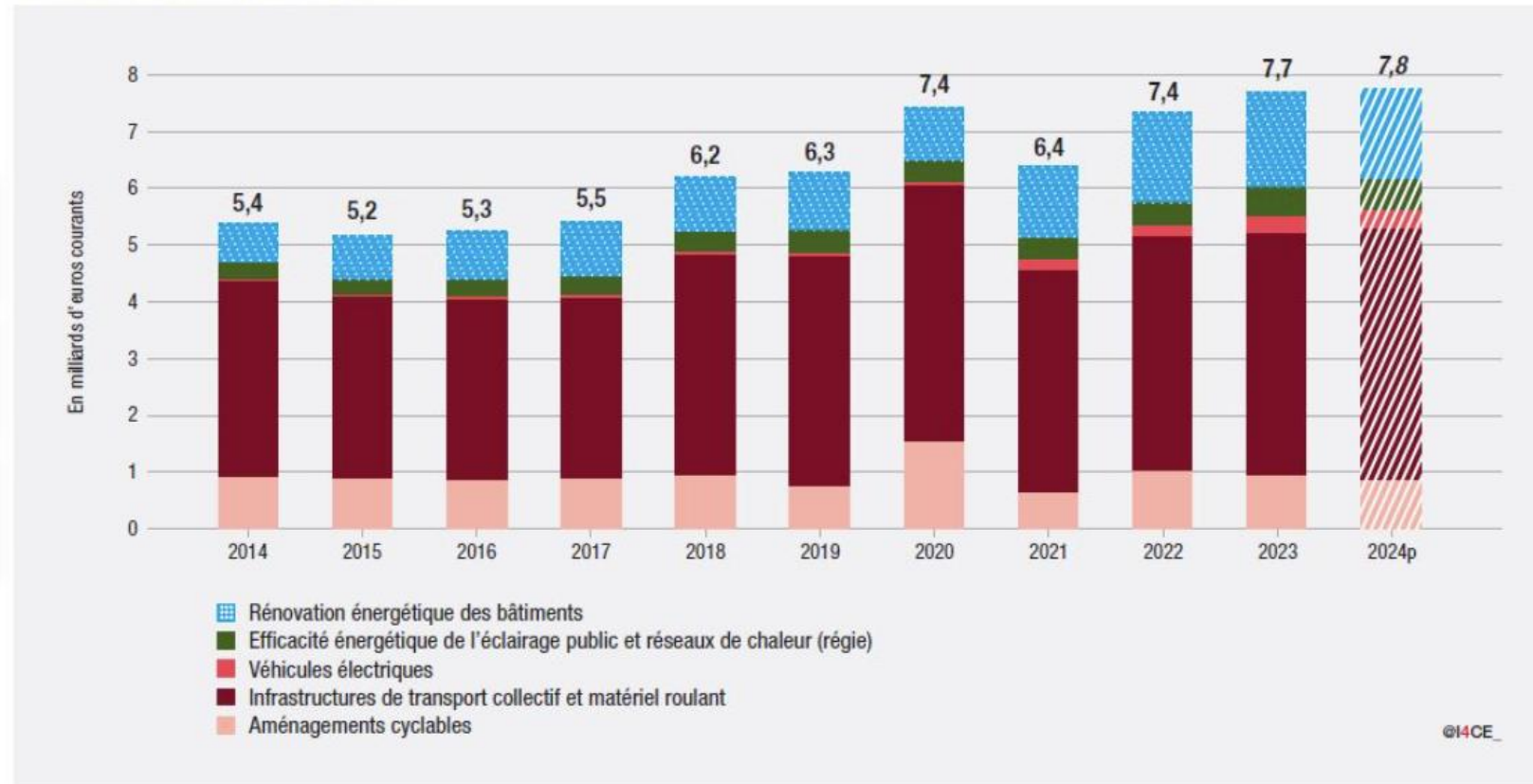


Prendre la mesure d'un défi collectif

CLIMAT : OÙ EN SONT LES INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITÉS ?

14 novembre 2025 - BILLET D'ANALYSE - Par : Aurore COLIN

INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES POUR LA DÉCARBONATION DES BÂTIMENTS, DES TRANSPORTS ET DE L'ÉNERGIE, PAR SECTEUR



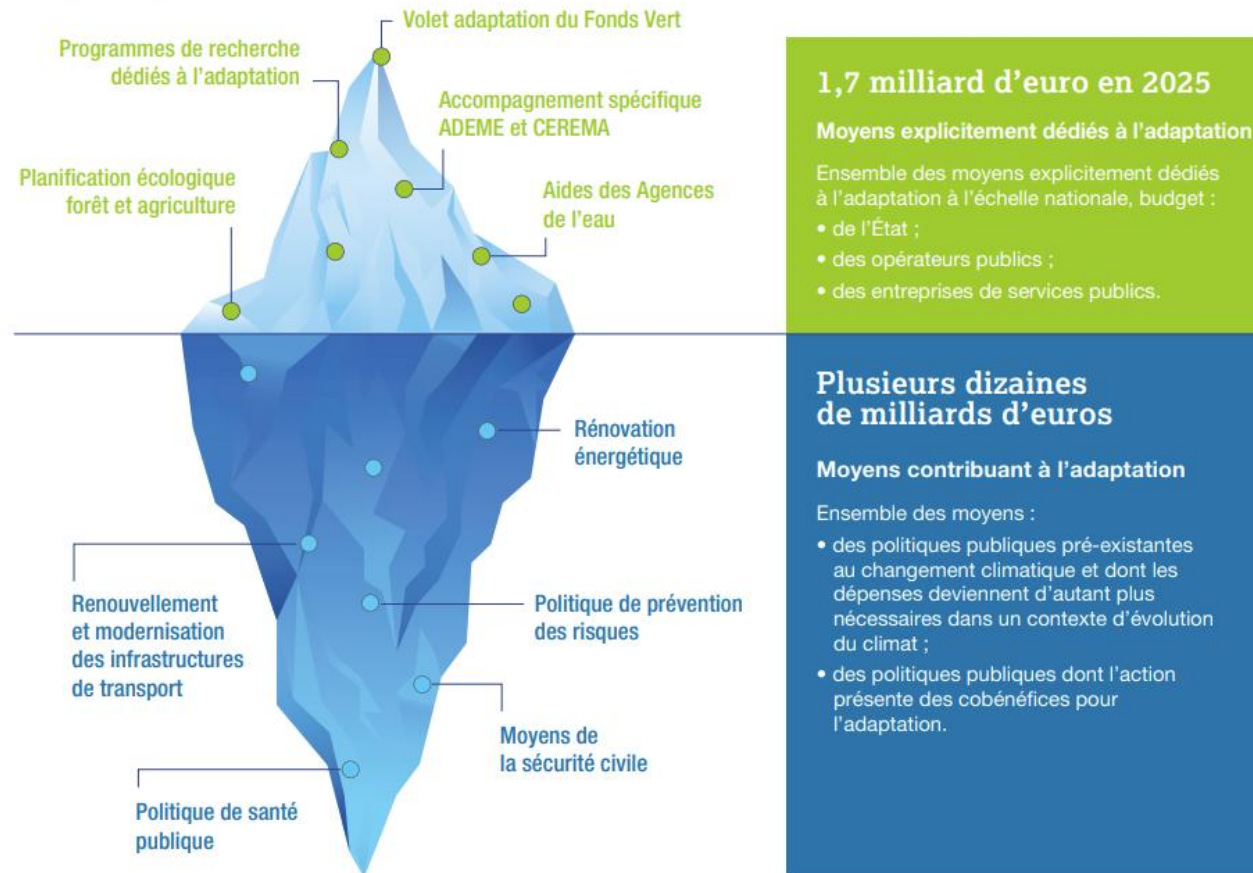
Deux secteurs principaux des investissements en faveur de l'atténuation :

- Réhabilitation du cadre bâti
- Infrastructures et dispositifs de mobilités

Prendre la mesure d'un défi collectif

LES MOYENS PUBLICS POUR L'ADAPTATION : QUOI ET COMBIEN ?

Exemples de moyens :



Cibles des politiques centrées « adaptation » + cobénéfices :

- Politique de l'eau
- Renaturation
- Risques (Montagne, Littoral, inondations, forêts)
- Bâtiment / Politique de la Ville
- Politique agricole
- Réseaux électriques et ferroviaires

@HCE

Territorialiser les besoins de financement

- **Pourquoi ces rapports ne territorialisent pas les besoins de financement des transitions ?**
 - Parce que ces **informations ne sont pas disponibles** à l'échelle locale, malgré les COP (échelle régionale ou départementale)
 - Parce que **la segmentation atténuation / adaptation** n'est (souvent) pas reprise dans les politiques et budgets locaux
 - Parce que **les enjeux et configurations locales** d'acteurs, et les efforts financiers supplémentaires qu'ils induisent, varient substantiellement

- **La territorialisation des financements des politiques de transition ne peut être que qualitative Elle est moins une affaire de volume financier global que de bonne adéquation locale entre :**
 - les **besoins de financement** effectivement nécessaires...
 - ... et la **capacité des territoires** à mettre en œuvre des politiques de transitions.

Territorialiser les besoins de financement

- Pour appréhender cette approche qualitative, nous proposons une grille de lecture autour d'un couple de notions, déjà mobilisé dans la littérature scientifique et les politiques environnementales :
 - La « **vulnérabilité** » financière... c'est-à-dire l'écart entre les besoins de financement des transitions et les capacités réelles d'un territoire à y répondre (son ingénierie, ses compétences, ses partenariats...)
 - La « **robustesse** » financière... qui renvoie à la capacité d'un territoire à maintenir et adapter son action dans un contexte d'incertitude, en diversifiant ses ressources et en développant ses capacités de coopération
- Notre objectif avec cette étude est de proposer des premiers repères pour cette territorialisation « qualitative » du financement des politiques de transition :
 - En enrichissant et adaptant aux politiques de transition la notion de « capacité relationnelle » issue de la précédente étude FIL, en testant le couple « **vulnérabilité / robustesse** »...
 - ... par une enquête qualitative qui explore, dans différentes configurations territoriales et financières, **la nature des besoins et les capacités à financer les politiques de transition** aujourd'hui (i.e. en début d'âge 3)...
 - ... pour en tirer **enseignements et matériau prospectifs** sur les relations Etat-pouvoirs locaux

Exposé :

☐ Financer les politiques de transition n'est pas qu'une affaire d'argent

☐ Les conditions de financement des transitions : monographies & enseignements

☐ Un nouveau régime de relations entre Etat et pouvoirs locaux : interpellations prospectives

Préparation de l'enquête de terrain

- **Notre intention méthodologique :**
 - Avoir un échantillon aux situations territoriales variées...
 - ... pour voir si différentes configurations de financement des politiques de transition (et de relations Etat-pouvoirs locaux) existent.

- **Pour ce faire, nous avons sélectionné nos terrains en croisant :**
 - Des situations financières d'ensembles intercommunaux variées...
 - ... avec des situations géographiques appelant en théorie des besoins de financement des politiques de transition spécifiques

Identifier des situations financières locales différenciées

**Mode de financement
de l'investissement local dominant
(hors emprunt)**

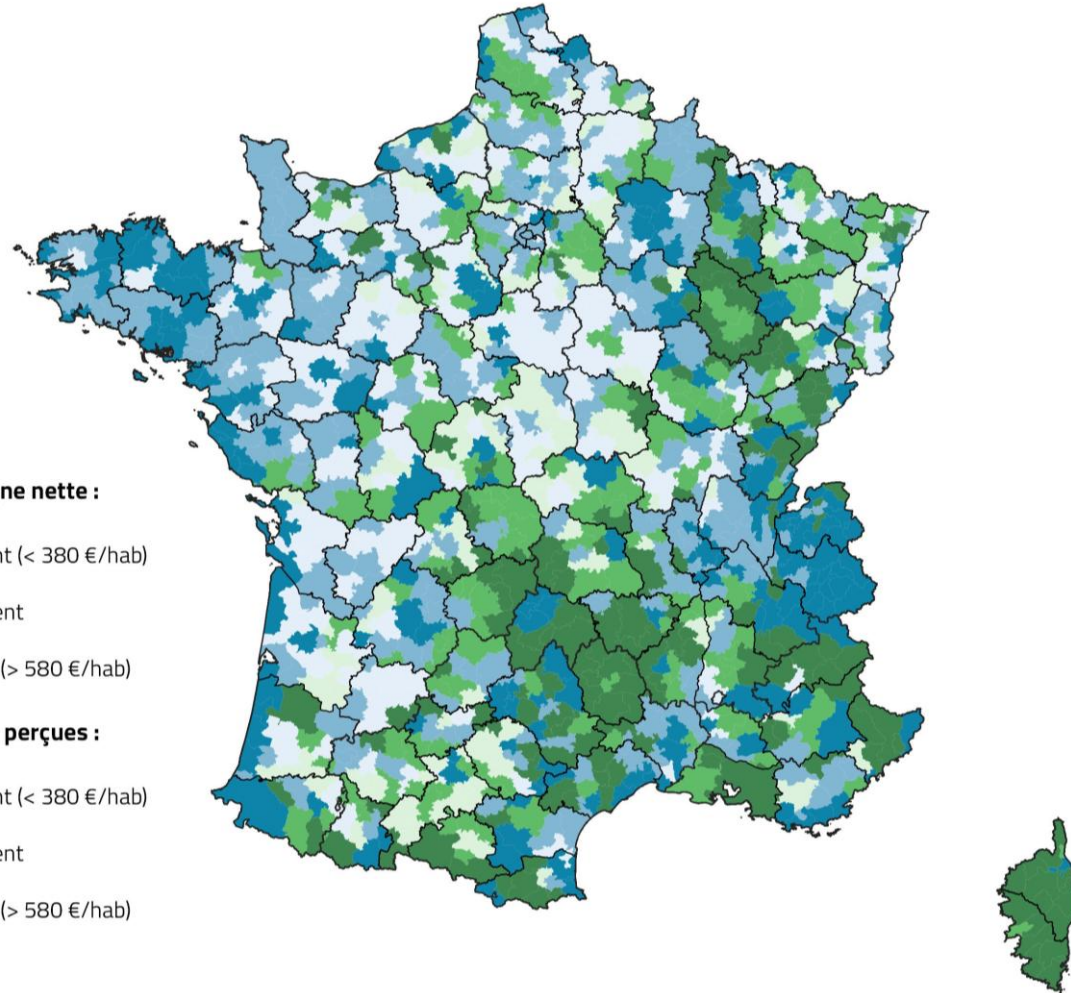
**Principal mode de financement
de l'investissement :**

Subventions perçues supérieures à l'épargne nette :

- Faible niveau des dépenses d'équipement (< 380 €/hab)
- Niveau moyen des dépenses d'équipement
- Fort niveau des dépenses d'équipement (> 580 €/hab)

Epargne nette supérieure aux subventions perçues :

- Faible niveau des dépenses d'équipement (< 380 €/hab)
- Niveau moyen des dépenses d'équipement
- Fort niveau des dépenses d'équipement (> 580 €/hab)

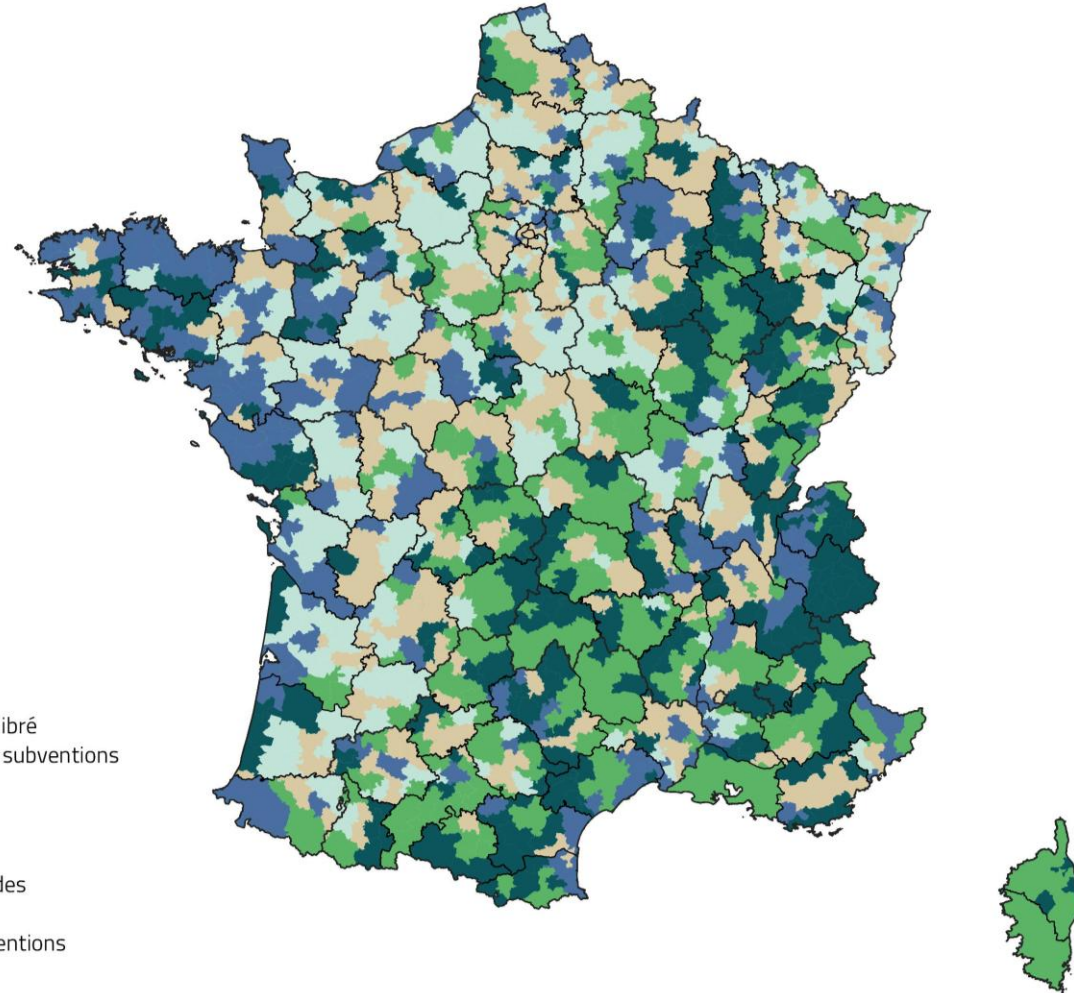


Données : OFGL
Réalisation : Acadie

Identifier des situations financières locales différenciées

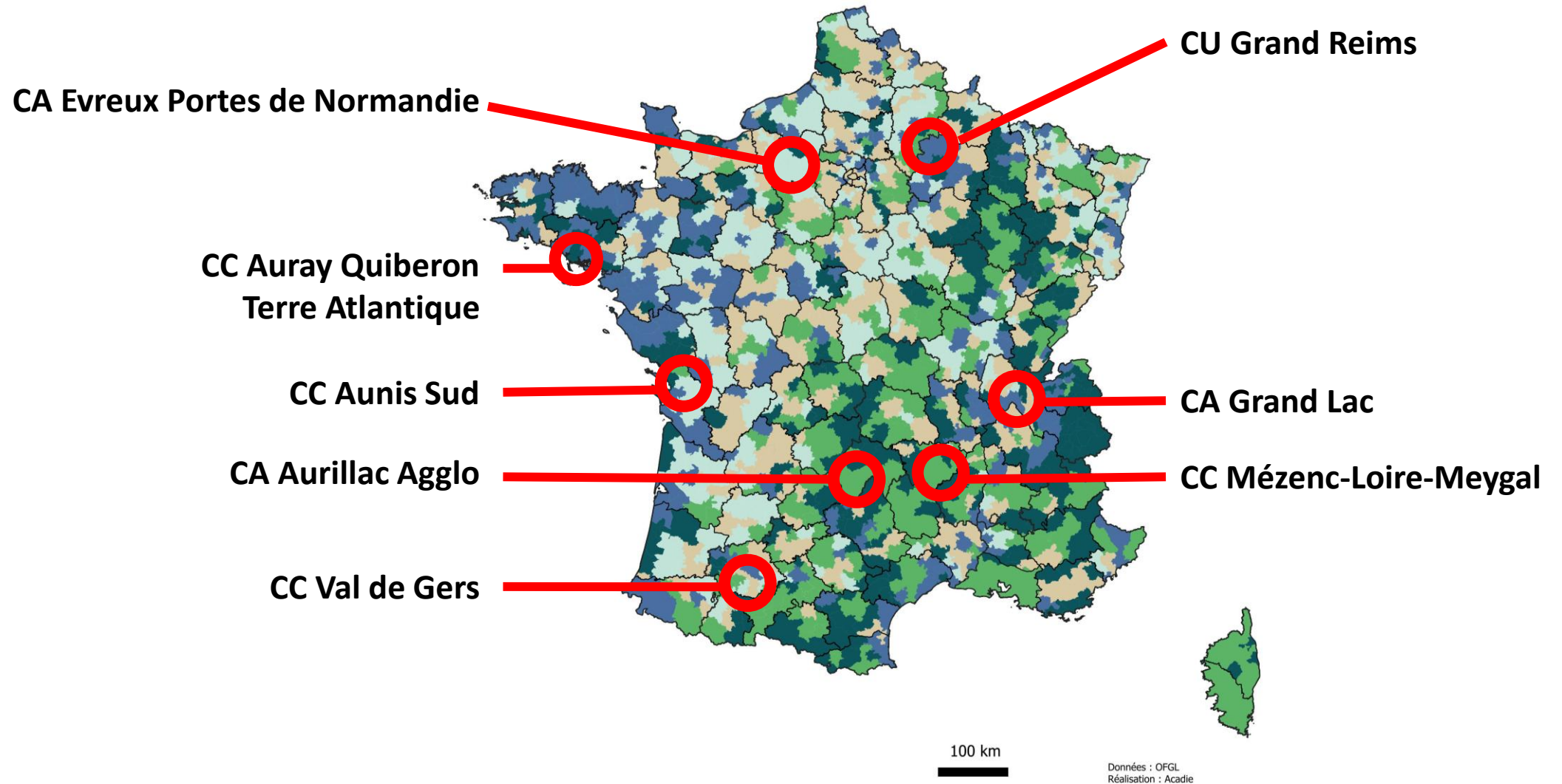
Typologie des modes de financement de l'investissement

- Un niveau d'investissement bas, financé par un auto-financement faible et sans capacité à capter des subventions
- Un investissement très majoritairement financé par des subventions
- Un niveau d'investissement moyen et équilibré entre auto-financement et mobilisation de subventions
- Haut niveau d'investissement, très majoritairement auto-financé
- Haut niveau d'investissement, permis par des capacités d'autofinancement fortes et une haute capacité à mobiliser des subventions



Données : OFGL
Réalisation : Acadie

Sélection de l'échantillon

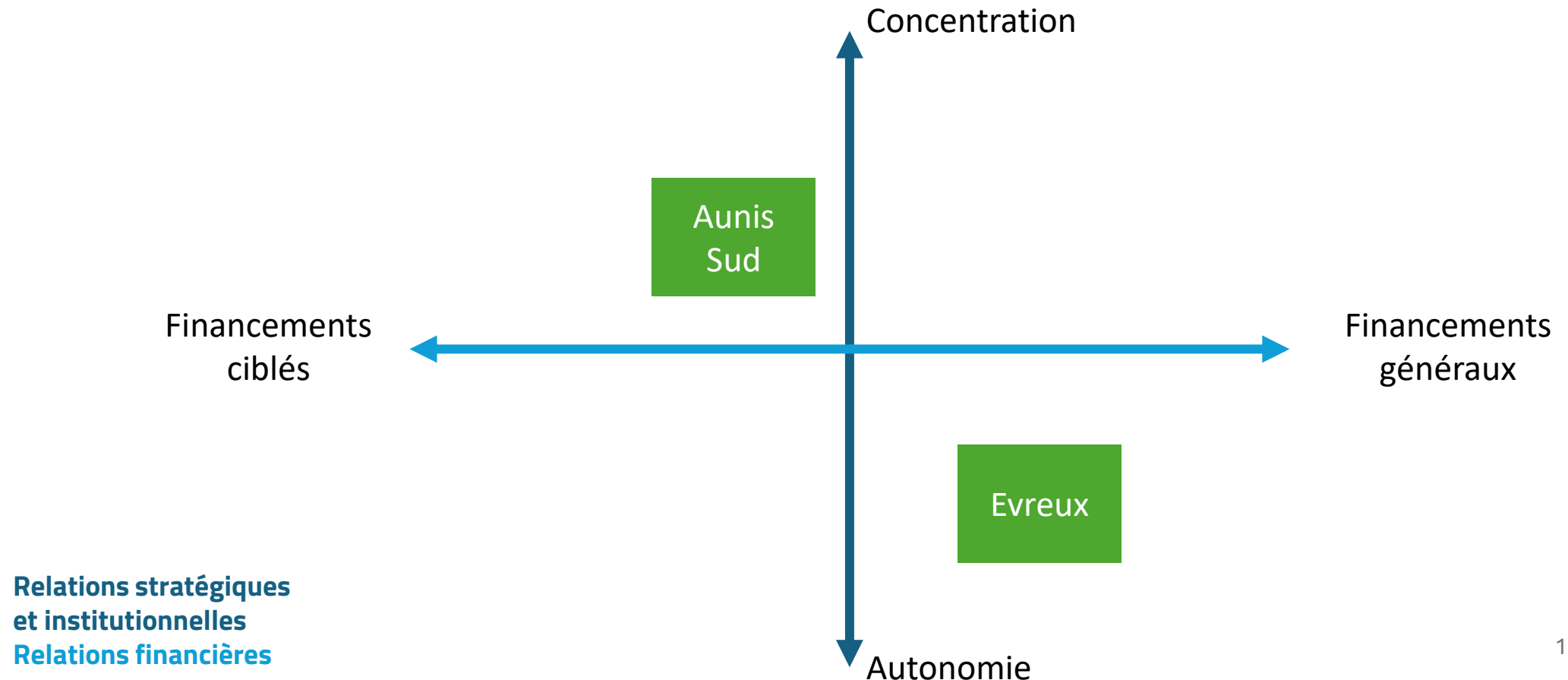


Sélection de l'échantillon

	Niveau d'inv. bas, faible auto-fi, faible captation de subv	Niveau d'inv. bas ou moyen très largement financé par des subv.	Niveau d'inv. moyen et équilibré entre auto-fi et subv	Haut niveau d'inv. très largement auto-financé	Haut niveau d'inv. avec fort d'auto-fi et captation de subv.
Territoires littoraux					CC Auray Quiberon Terres Atlantiques
Territoires de montagne		CA Aurillac Agglo			CA Grand Lac
Territoires sous tension hydrique	CC Aunis Sud				
Territoires urbains « ordinaires »	CA Evreux Portes de Normandie			CU Grand Reims	
Territoires ruraux « ordinaires »		CC Mézenc-Loire- Meygal	CC Val de Gers		

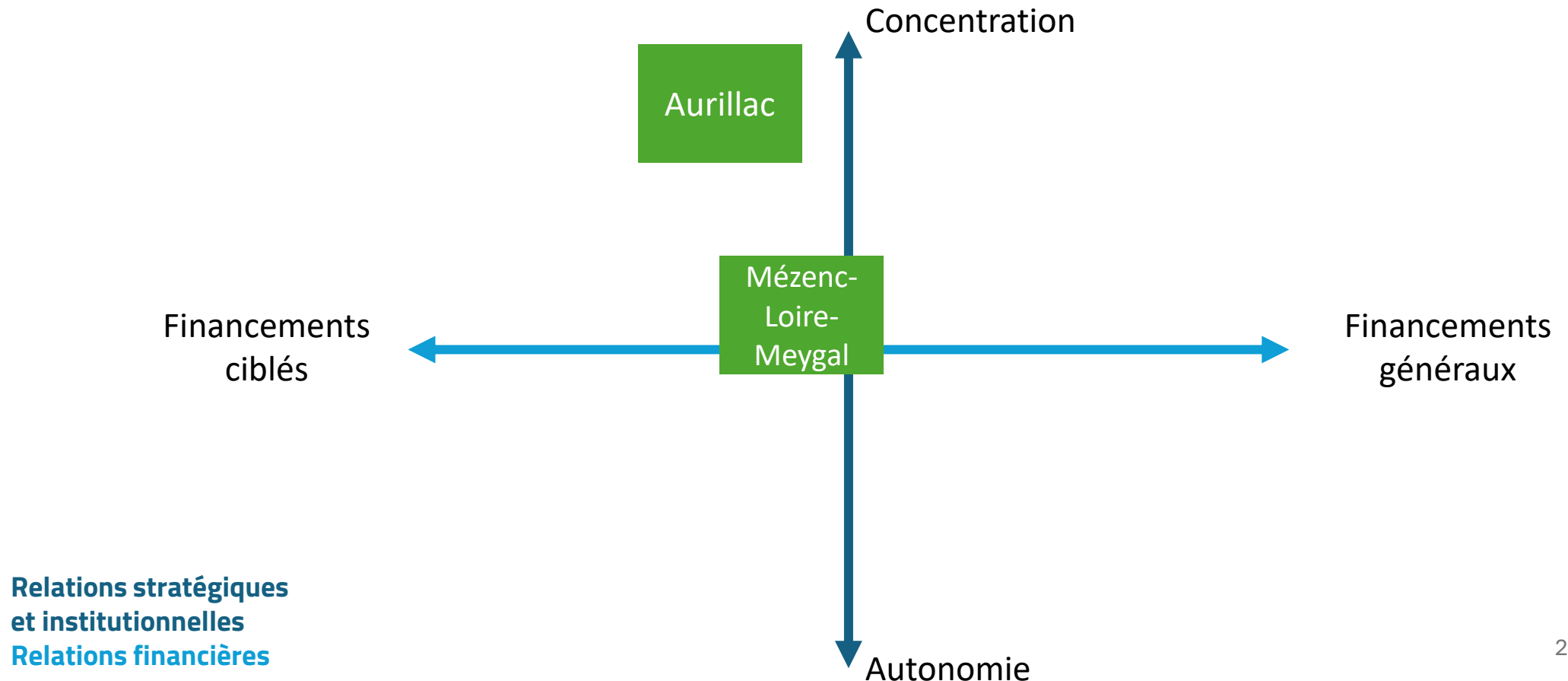
Financer les politiques de transition sur le terrain : 8 monographies

Catégorie de la typologie	Cas d'étude
Niveau d'inv. bas, faible auto-fi, faible captation de subv.	Aunis Sud & Evreux



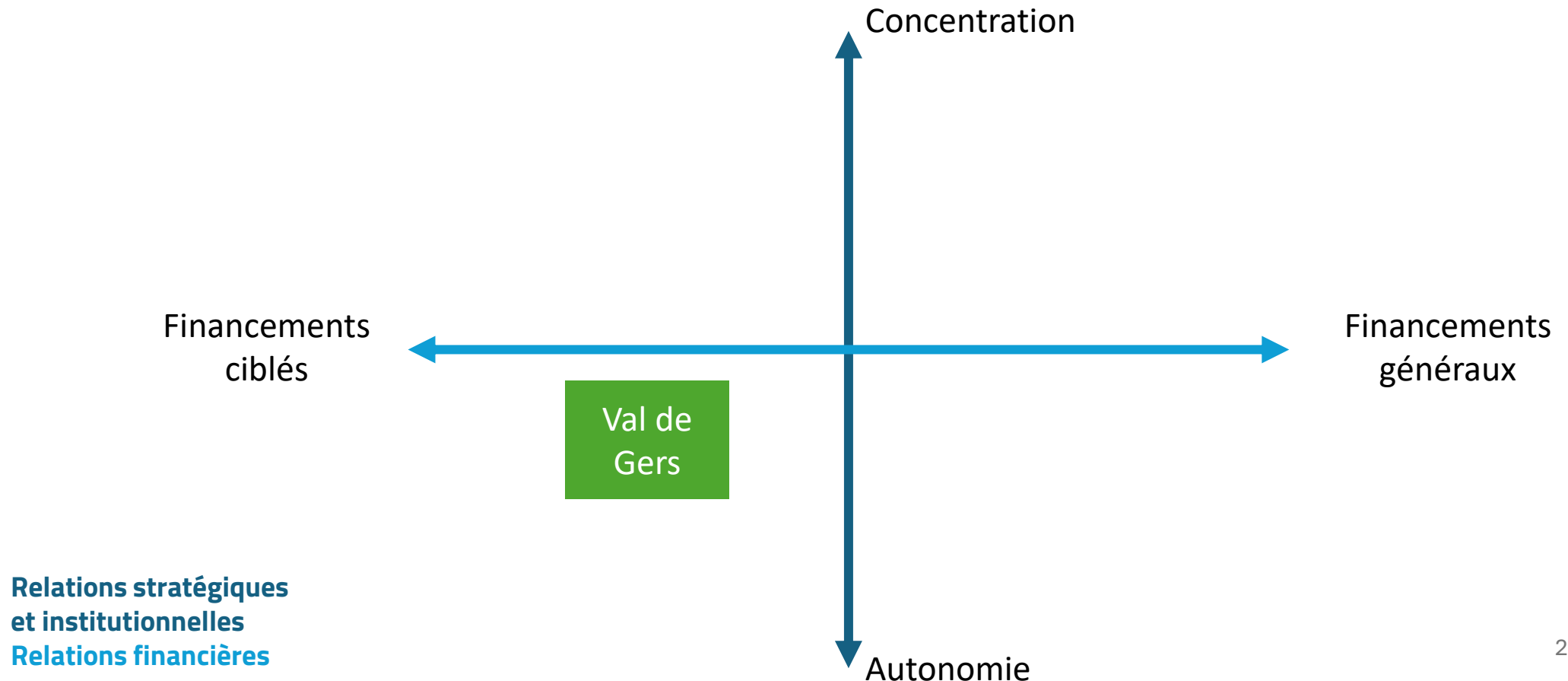
Financer les politiques de transition sur le terrain : 8 monographies

Catégorie de la typologie	Cas d'étude
Niveau d'inv. bas ou moyen largement financé par subv.	CA Aurillac Agglo & CC Mézenc-Loire-Meygal



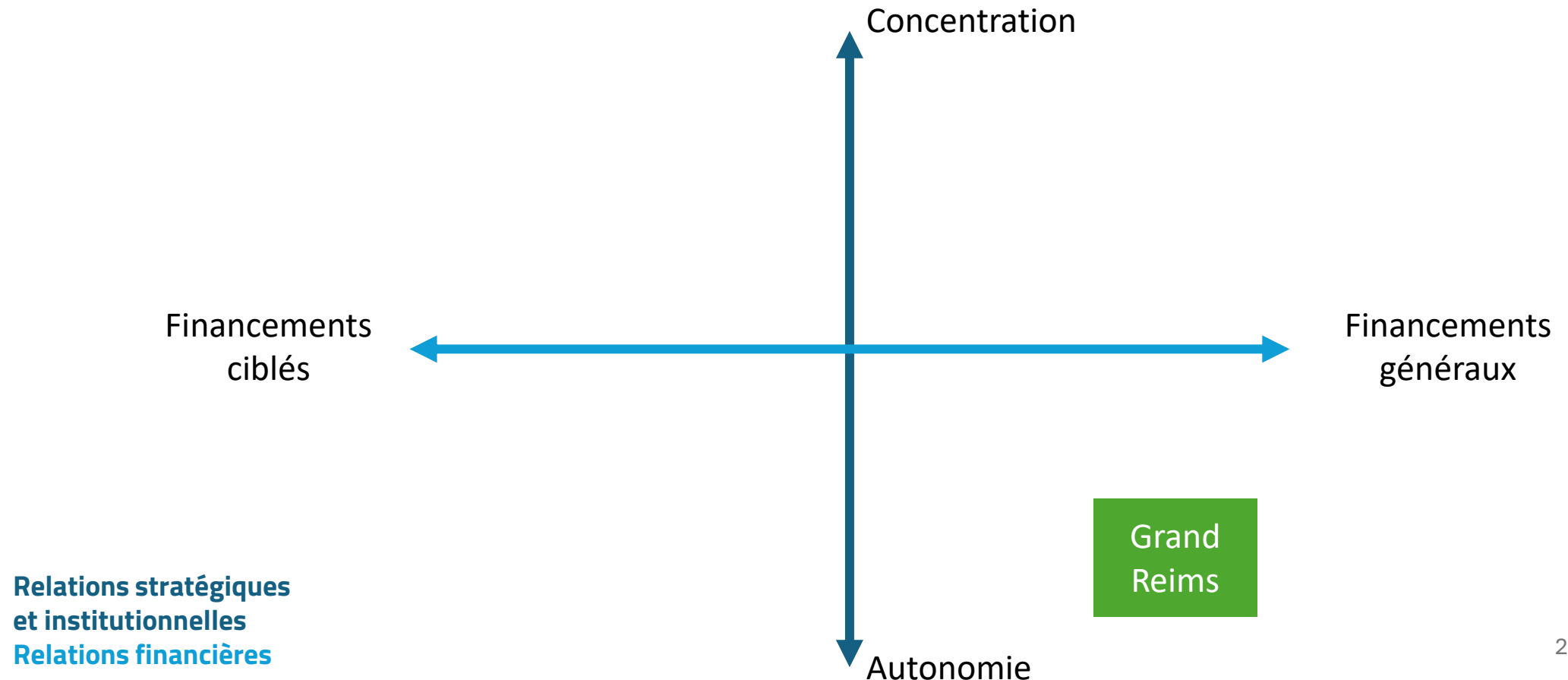
Financer les politiques de transition sur le terrain : 8 monographies

Catégorie de la typologie	Cas d'étude
Niveau d'inv. moyen et équilibré entre auto-fi et subv	CC Val de Gers



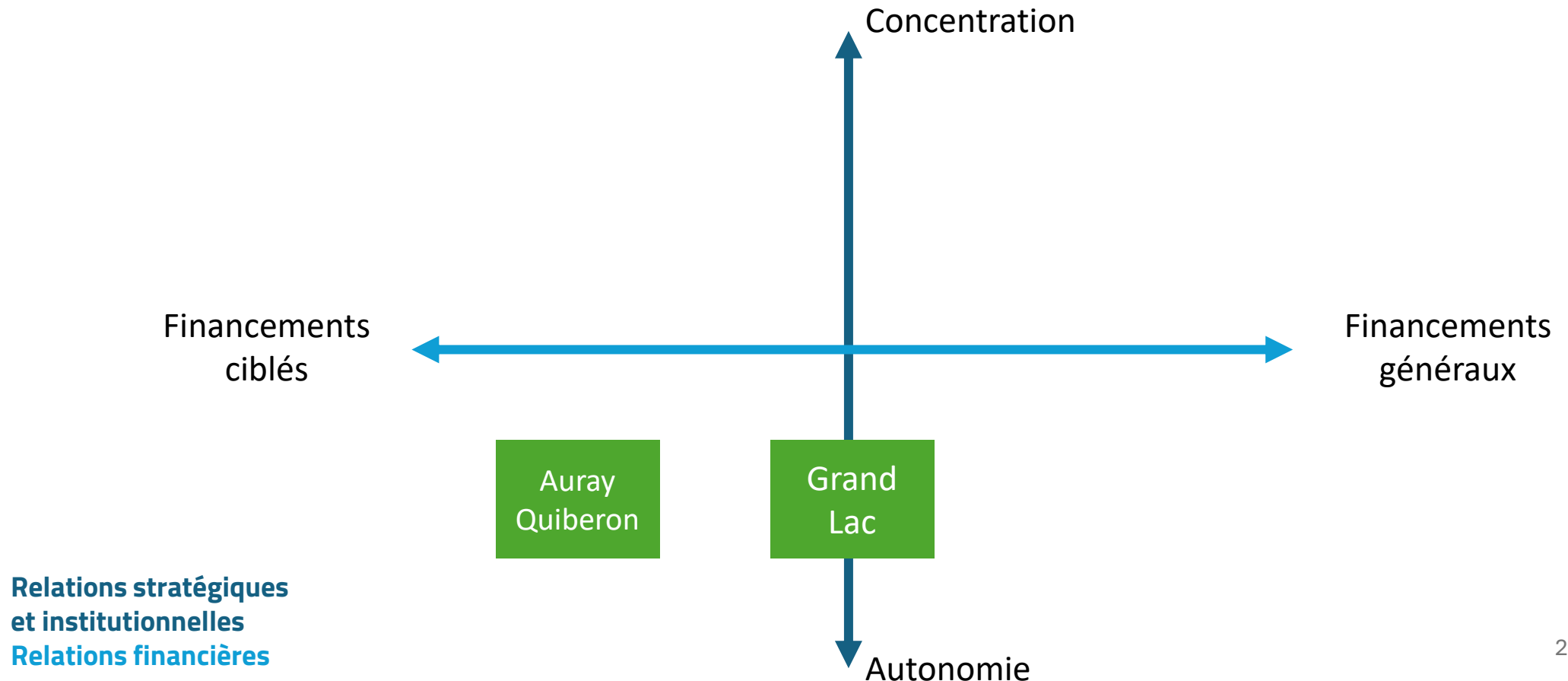
Financer les politiques de transition sur le terrain : 8 monographies

Catégorie de la typologie	Cas d'étude
Haut niveau d'inv. très largement auto-financé	CU Grand Reims



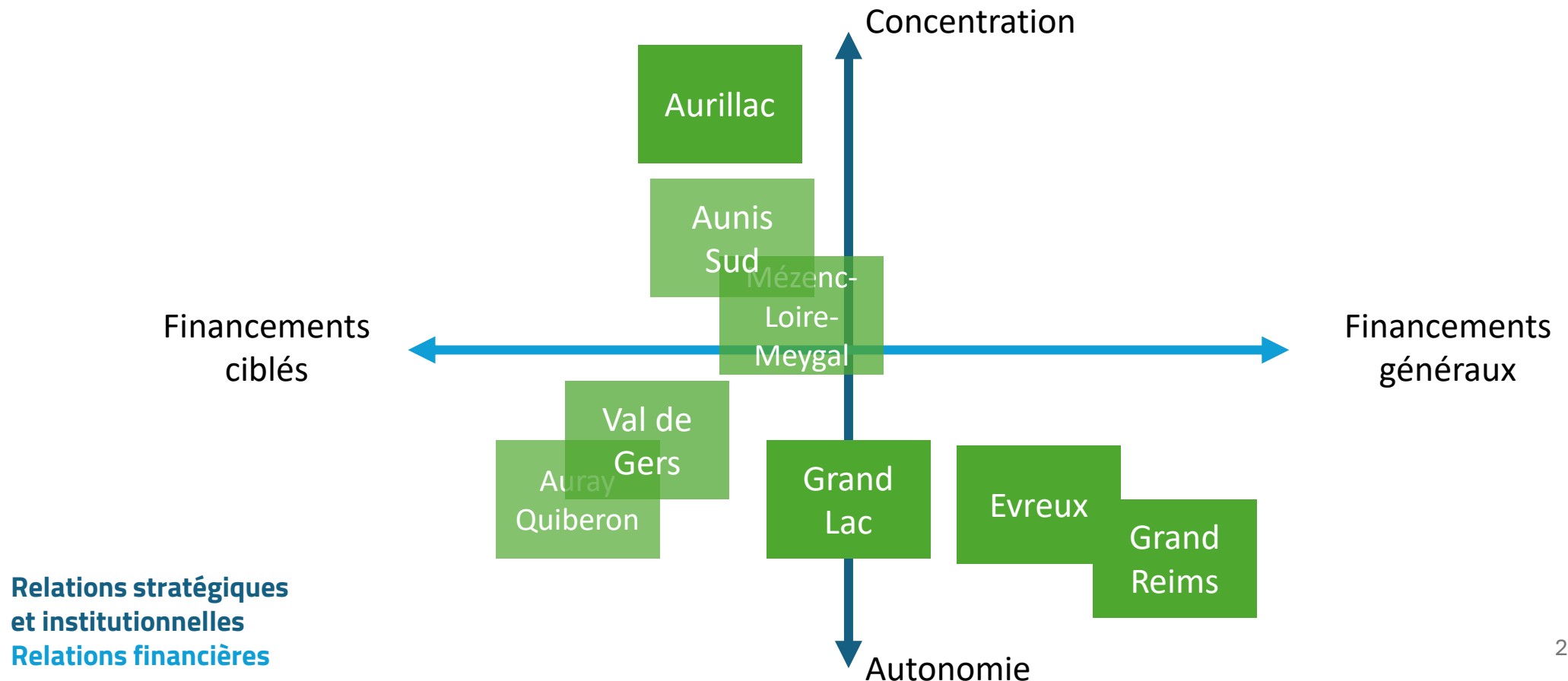
Financer les politiques de transition sur le terrain : 8 monographies

Catégorie de la typologie	Cas d'étude
Haut niveau d'inv. avec fort d'auto-fi et captation de subv.	CA Grand Lac et CC Auray Quiberon



Financer les politiques de transition sur le terrain : 8 monographies

Synthèse :



Trois enseignements transversaux

1. Les besoins financiers des territoires varient selon leur trajectoire de développement

- **Bien sûr, les compétences du bloc local influent sur les besoins de financement, via :**
 - La posture de l'acteur public qu'elles induisent : maîtrise d'ouvrage, stratège, producteur de connaissance, médiation...
 - Leur mode de financement : secteurs à budgets annexes VS les autres
 - Le cadre stratégique et incitatif national plus ou moins présent

- **Mais au-delà d'un raisonnement sectoriel (foncier, énergie, carbone...), les besoins financiers des territoires s'apprécient localement à partir de leur trajectoire de développement**

Trois enseignements transversaux

2. Les situations politico-stratégiques des territoires entraînent des capacités différentes de financement des transitions

- **Les dispositifs nationaux de transition (ZAN, COP, CRTE...) présupposent que tous les territoires ont un niveau de maturité identique vis-à-vis des enjeux et politiques de transition**
 - Or, les entretiens nous ont montré l'importance de l'écart pouvant exister entre deux territoires : niveaux de conscience collective, portage stratégique des sujets au sein de l'intercommunalité...

- **De tels écarts de maturité nous paraissent aujourd'hui propres aux politiques de transition, en raison de leur nouveauté et leur statut « hybride », entre politiques nationales et locales :**
 - On ne retrouve de tels écarts...
 - ... ni dans des politiques territoriales « classiques » (de développement local et d'équipement)
 - ... ni dans des politiques nationales historiques (ex : politique de la ville)
 - Ces écarts ne sont corrélés :
 - ... ni à l'acuité des enjeux de transitions sur le territoire
 - ... ni au modèle d'investissement et à la capacité financière du territoire

Trois enseignements transversaux

2. Les situations politico-stratégiques des territoires entraînent des capacités différentes de financement des transitions

- **L'implication et la maturité des territoires dans les politiques de transition semblent dépendre d'abord d'un historique politique et stratégique**
 - Premières politiques de transition, ingénierie et transferts intercommunaux, capacités relationnelles, sensibilité de l'exécutif à ces questions, conflictualité locale...
- **Cela nous semble être un motif d'interpellation de l'État dans sa façon de territorialiser et d'accompagner financièrement la transition écologique :**
 - L'enjeu ne nous paraît pas seulement être de répartir son effort stratégique et financier en fonction d'enjeux sectoriels, de la criticité des aléas climatiques...
 - ... mais aussi de tenir compte des capacités différenciées du local à recevoir ces enjeux

Trois enseignements transversaux

3. Malgré une uniformité apparente, des formes plurielles de relations qui témoignent (déjà) d'un accompagnement différencié de l'État

- **Les dispositifs stratégiques et financiers nationaux suggèrent un encadrement unifié des politiques territoriales de transition :**
 - COP et CRTE d'une part
 - DSIL/DETR/ Fonds verts d'autre part
 - Cadres des appels à projet, des agences
- **En pratique, ces dispositifs sont adressés et saisis différemment selon les territoires**

Synthèse des enseignements

De la vulnérabilité à la robustesse : financer les politiques territoriales de transition, c'est (aussi) progresser dans les capacités collectives

- **Les besoins financiers ne sont pas seulement une question de montants** : à enjeux écologiques comparables, les capacités des territoires à transformer ces besoins en politiques publiques (puis à les financer) sont très différentes
- **Deux notions complémentaires permettent de qualifier ces capacités** :
 - Vulnérabilité de financement : une acuité des besoins d'investissement, plus ou moins forte en fonction des trajectoires de développement et des transformations nécessaires
 - Robustesse de financement : des capacités à répondre aux besoins grâce aux ressources financières, mais aussi à l'ingénierie, au portage politique, aux coopérations et partenariats
- Les huit monographies révèlent ainsi **des figures territoriales différenciées**, de la vulnérabilité héritée ou liée aux dynamiques d'attractivité jusqu'à la robustesse territoriale ou stratégique
- Financer les transitions suppose **de renforcer les capacités spécifiques** de chaque territoire et **des régimes différenciés de dialogue** avec l'État, adaptés aux vulnérabilités et aux robustesses locales

Exposé :

- ❑ Financer les politiques de transition n'est pas qu'une affaire d'argent
- ❑ Les conditions de financement des transitions : monographies & enseignements
- ❑ Un nouveau régime de relations entre Etat et pouvoirs locaux : interpellations prospectives

L'âge 3 dans 10 ans : scénarios d'évolution des relations Etat-pouvoirs locaux

Comment comprendre la diversité des lectures des relations Etat-pouvoirs locaux ?

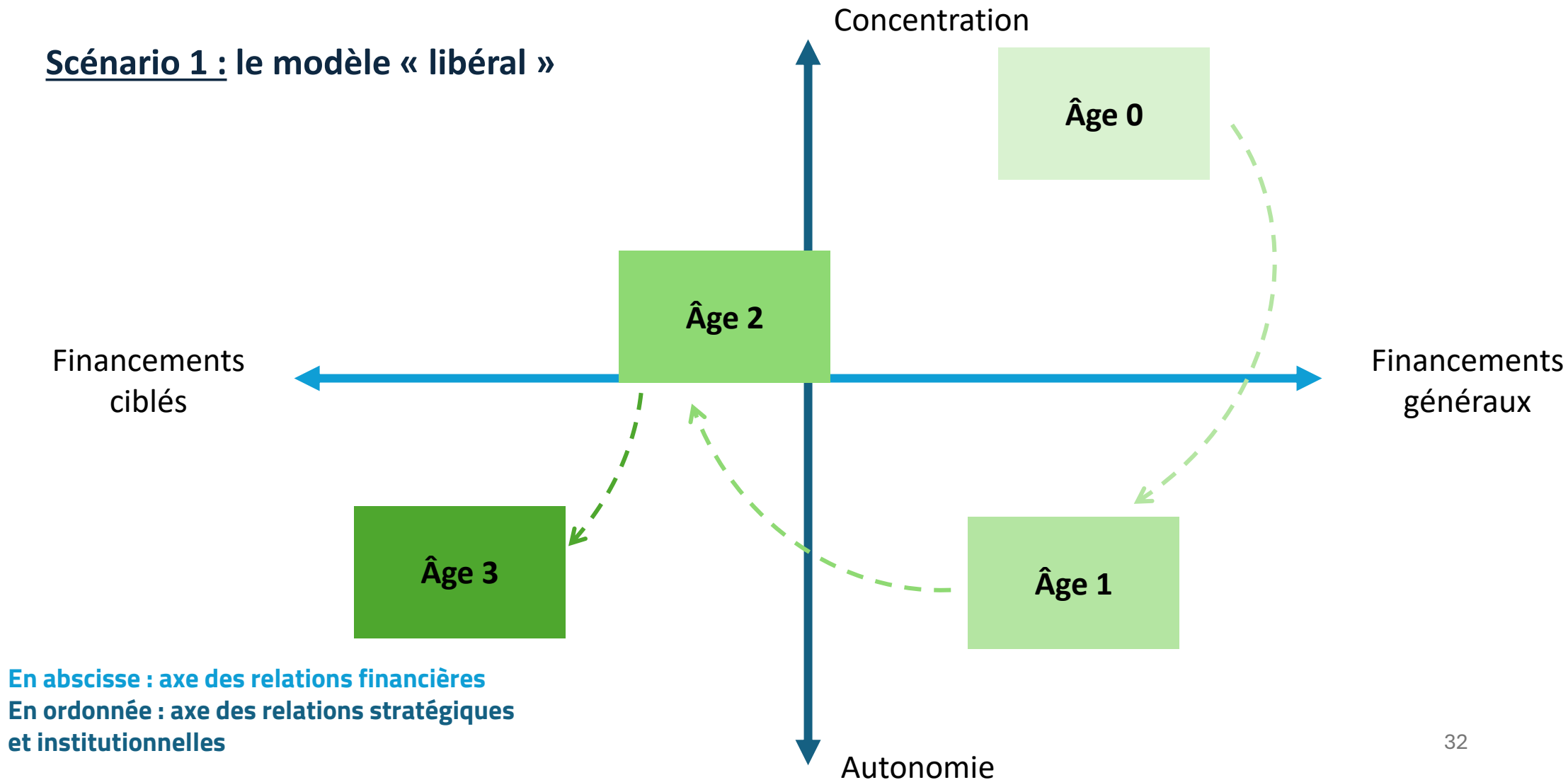
Consubstantielle du nouvel âge que nous étudions ou signe des prémices d'un nouvel âge qui va s'affirmer dans les prochaines années

Des scénarios prospectifs à partir de « bascules » à l'œuvre ces dernières années :

<i>Du côté de l'Etat</i>	<i>Du côté du bloc local</i>		
Fragmentation (Agence) et restriction (budgétaire)	Autonomisation et différenciation		Vers un scénario 1
Promotion et intermédiation régionales	Contractualisation et régulation		Vers un scénario 2
Encapacitation (de pilotage) / Territorialisation	Explicitation des attentes contributives		Vers un scénario 3

L'âge 3 dans 10 ans : scénarios d'évolution des relations Etat-pouvoirs locaux

Scénario 1 : le modèle « libéral »



L'âge 3 dans 10 ans : scénarios d'évolution des relations Etat-pouvoirs locaux

Scénario 1 : le modèle « libéral »

☐ Description du scénario :

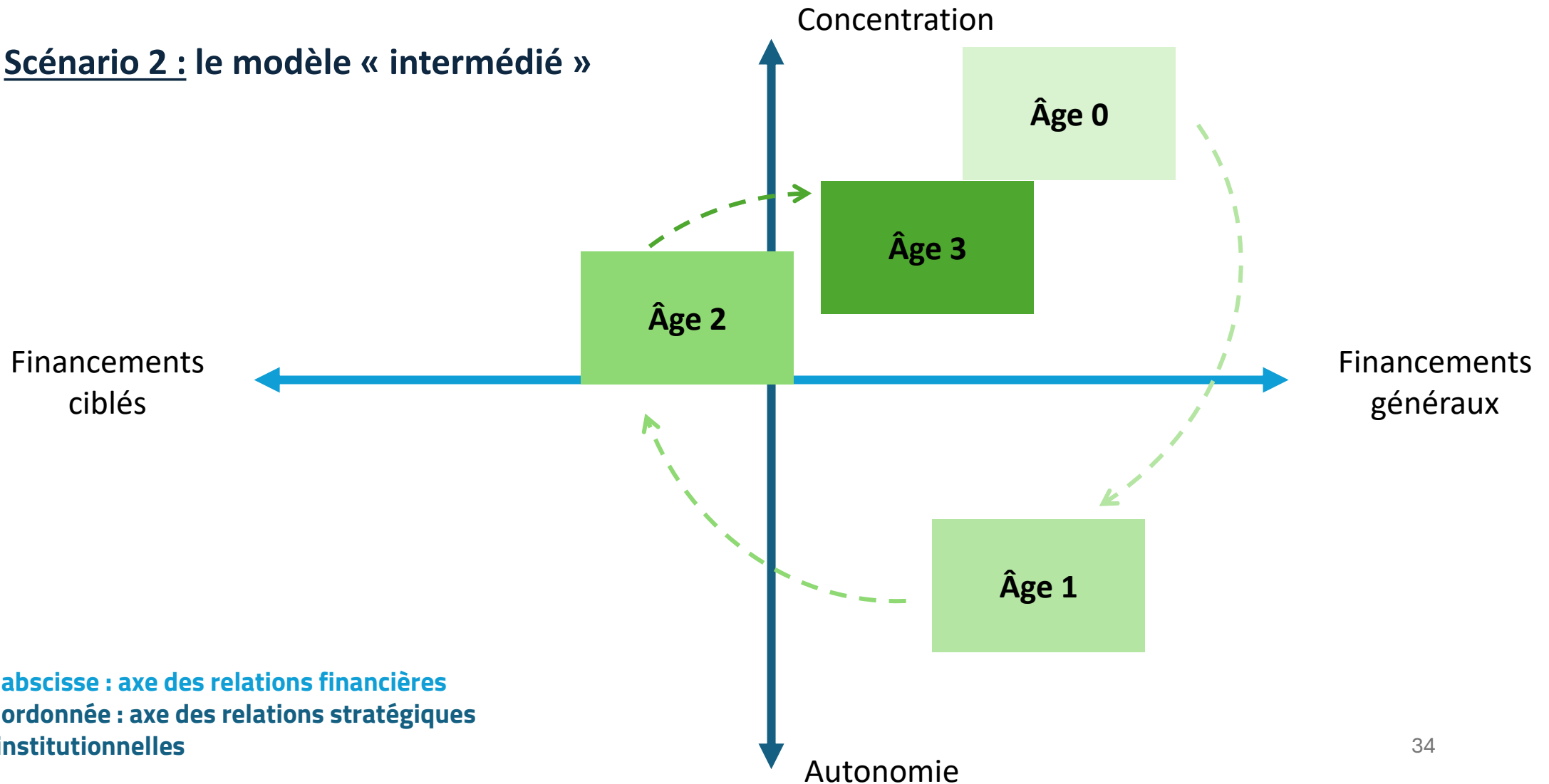
- L'essor des appels à projet (et des guichets) se poursuit : les subventions sont le vecteur principal pour permettre aux territoires de répondre à leurs enjeux de transition
- Libre aux pouvoirs locaux de décider de s'en saisir, et d'organiser leurs capacités en conséquence
- La fragmentation du pouvoir étatique (Ministère, Agence, Etat déconcentré) se maintient ou s'accroît

☐ 3 conditions pour que ce modèle de financement soit robuste :

- Donner une lisibilité pluriannuelle des AAP et des enveloppes disponibles
- Des intercommunalités intégrées et matures sur les enjeux de transition
- Un Etat déconcentré malléable, en posture d'interface entre pouvoirs locaux et Agences

L'âge 3 dans 10 ans : scénarios d'évolution des relations Etat-pouvoirs locaux

Scénario 2 : le modèle « intermédié »



L'âge 3 dans 10 ans : scénarios d'évolution des relations Etat-pouvoirs locaux

Scénario 2 : le modèle « intermédié »

☐ Description du scénario :

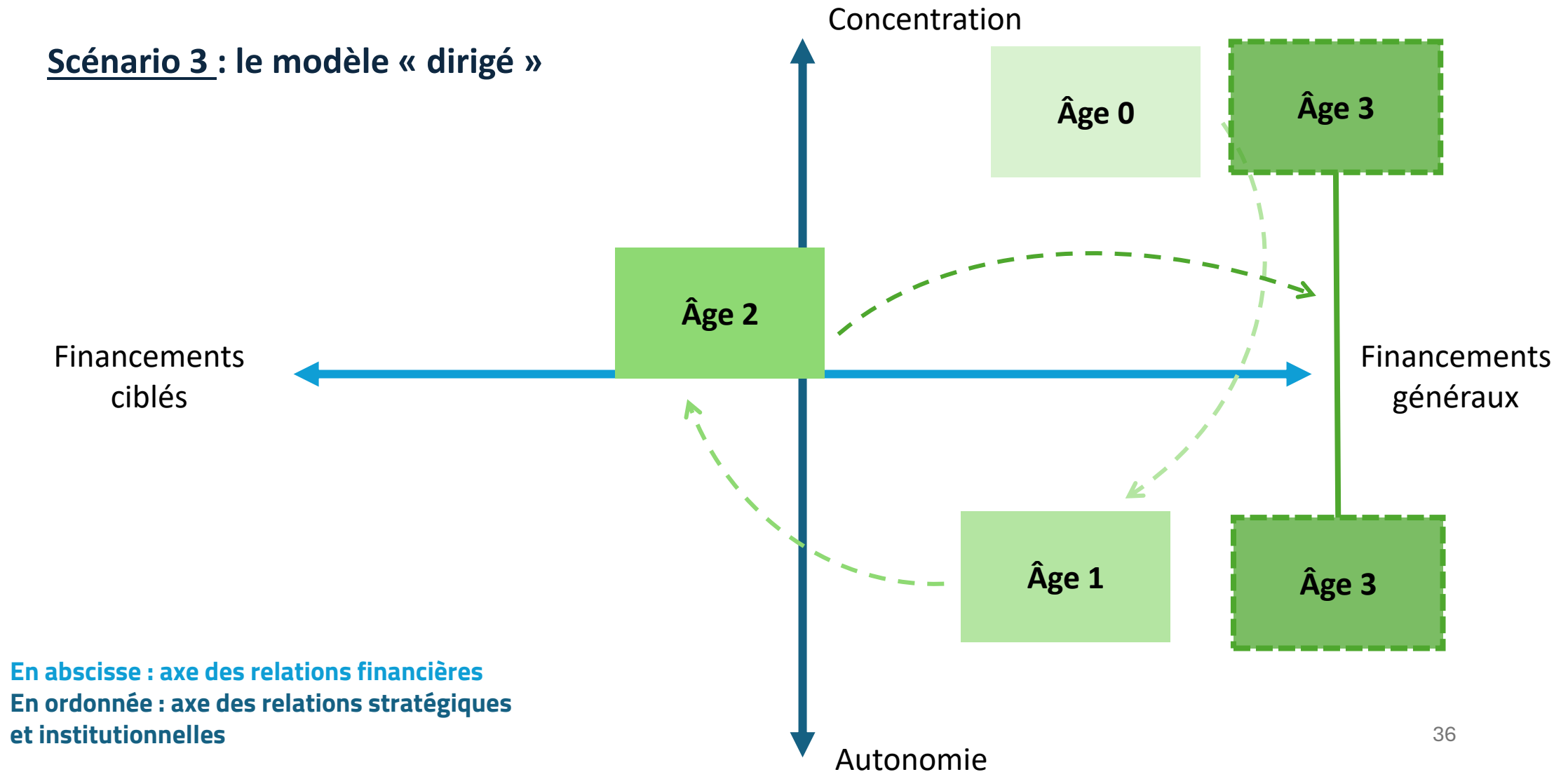
- Le Conseil régional gagne en légitimité politique et en pouvoir d'action
- Des alliances et synergies s'opèrent avec l'Etat central : mutualisation des analyses et outils (ex : contrat...)
- Le contrat devient l'outil structurant pour conduire les transitions, avec des logiques d'application différentes selon les régions

☐ 3 conditions pour que ce modèle de financement soit robuste :

- Clarification partagée des niveaux de responsabilité : l'échelon régional pour planifier, un échelon intercommunal/intercommunautaire pour négocier
- Etat déconcentré et agences en retrait, au service de l'échelon régional
- Garde-fous nationaux sur le contenu et les enveloppes des contrats

L'âge 3 dans 10 ans : scénarios d'évolution des relations Etat-pouvoirs locaux

Scénario 3 : le modèle « dirigé »



L'âge 3 dans 10 ans : scénarios d'évolution des relations Etat-pouvoirs locaux

Scénario 3 : le modèle « dirigé »

☐ Description du scénario :

- L'autorité du SGPE s'affirme : les COP aboutissent à des déclinaisons locales précises des objectifs de l'Etat, à valeur réglementaire
- Les pouvoirs locaux disposent d'une DGTE pour les mettre en œuvre, selon la modalité de leur choix ; les appels à projet des agences se réduisent

☐ 3 conditions pour que ce modèle de financement soit robuste :

- Accepter une remise en cause du principe de libre administration sur les politiques de transition : l'Etat dirige, et les intercommunalités sont opératrices
- L'Etat déconcentré suit pour l'Etat central la feuille de route et les actions mises en œuvre
- Evolution des volumes de DGTE à mi-mandat conditionnée aux chantiers engagés

L'âge 3 dans 10 ans : scénarios d'évolution des relations Etat-pouvoirs locaux

Scénario 1 : le modèle « libéral »

Mots clés : Fragmentation étatique, responsabilité du local, différenciation des volontés et capacités à conduire les transitions

Scénario 2 : le modèle « intermédié »

Mots clés : Régionalisation, synergie Etat-Région, contrat unique négocié avec le local

Scénario 3 : le modèle « dirigé »

Mots clés : SGPE affirmé, DGTE, intercommunalités opératrices des transitions et autonomes

Réseau Finances Locales

acadie

Sacha Czertok

François Dealle Facquez

Matilin Le Meur