



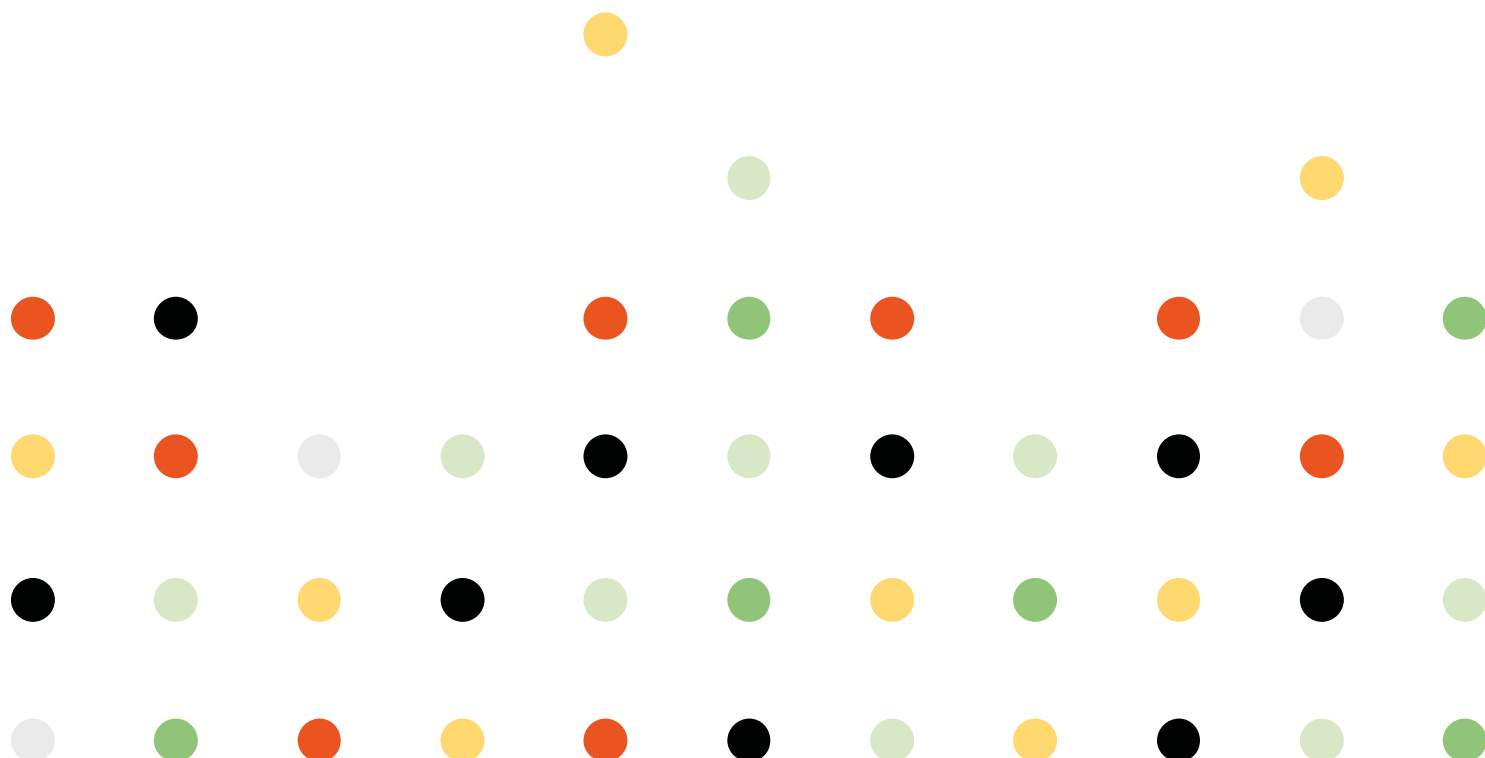
acadie
Écrire les territoires. Dessiner la chose publique.

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

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

Appel à projet de recherche 2024 – 2026

Rapport final – juillet 2026



Le présent rapport a été écrit par Acadie dans le cadre de l'appel à projet de recherche du réseau Finances Locales (FIL) lancé fin 2024. Synthétisant un travail conduit entre février 2025 et mars 2026, il a bénéficié du suivi régulier de l'équipe du réseau FIL (Claire Delpech, Françoise Navarre), et de ses partenaires (OFGL, PUCA, Banque des Territoires...).

Le propos tenu dans les pages qui suivent et les traitements réalisés n'engagent que leurs auteurs (Sacha Czertok, François Dealle Facquez et Matilin Le Meur). Ils tiennent à remercier tout particulièrement les élus et techniciens des territoires ayant accepté de participer à l'enquête qualitative (Aurillac Agglo, Aunis Sud, Evreux Portes de Normandie, Mézenc-Loire-Meygal, Val de Gers, Grand Reims, Grand Lac, Auray-Quiberon), ainsi que l'équipe du réseau FIL pour son suivi, à la fois compréhensif et exigeant tout au long de ces travaux.

Sommaire

INTRODUCTION.....	5
La transition écologique n'est pas une politique publique parmi d'autres.....	6
Assiste-t-on à un nouvel âge relationnel entre l'Etat les pouvoirs locaux ?.....	7
Position de l'étude et méthode.....	9
 1. FINANCER LA TRANSITION ECOLOGIQUE N'EST PAS QU'UNE AFFAIRE D'ARGENT	11
Les besoins de financements de la transition écologique sont évalués nationalement et centrés sur l'atténuation.....	12
Notre connaissance des volumes financiers pour atténuer le changement climatique se stabilise	12
Les besoins de financement de l'adaptation sont plus difficiles à évaluer	14
Les limites d'une approche quantitative à l'échelle territoriale.....	16
Les difficultés d'une territorialisation chiffrée des besoins d'investissements	16
La territorialisation de ces financements ne peut être que qualitative	17
La vulnérabilité financière : une grille de lecture qualitative des besoins de financement des transitions	17
De la vulnérabilité climatique à la vulnérabilité face au financement des transitions	18
Vulnérabilités et robustesses : une grille de lecture qualitative	19
Enquêter sur les vulnérabilités et robustesses des territoires dans le financement des transitions	19
 2. LE FINANCEMENT DES TRANSITIONS VU DU TERRAIN : HUIT MONOGRAPHIES	21
Cadrage méthodologique	22
La situation financière des ensembles intercommunaux.....	22
La situation géographique des ensembles intercommunaux face aux transitions	27
Monographies territoriales	29
Les huit terrains sélectionnés.....	29
L'enquête et les portraits réalisées	30
Un troisième âge des relations Etat-pouvoirs locaux plus hétérogènes que les autres ?	48

3. BESOINS ET CAPACITES DE FINANCEMENT DES TRANSITIONS DANS LES TERRITOIRES: TROIS ENSEIGNEMENTS.....	50
1. Les vulnérabilités des territoires dans le financement des transitions varient selon leur trajectoire de développement.....	51
Les besoins d'investissement ne sont pas toujours proportionnels aux aléas	51
Reconnaître les vulnérabilités héritées des choix passés	52
2. La capacité à financer les transitions dépend de la situation politique et stratégique des territoires.....	53
La territorialisation de la transition et les inégales ressources institutionnelles.....	53
Renforcer les capacités institutionnelles pour renforcer les politiques écologiques	54
3. Malgré une uniformité apparente, l'Etat accompagne les politiques écologiques locales par des relations de formes plurielles.....	55
Un cadre national, des usages différenciés localement.....	55
Vers un Etat local qui adapte les dispositifs nationaux de transition aux situations locales ?	55
De la vulnérabilité à la robustesse : financer les politiques territoriales de transition, c'est aussi renforcer les capacités collectives	56
4. OUVERTURE PROSPECTIVE SUR LES RELATIONS ENTRE ETAT ET POUVOIRS LOCAUX.....	58
Cadre de l'exploration prospective.....	59
Trois nouvelles logiques des relations entre Etat et pouvoirs locaux	59
Les fonctions de l'exercice exploratoire	60
Les relations Etat-Pouvoirs locaux dans 10 ans : trois scénarios d'évolutions.....	61
Scénario 1 : le modèle « libéral »	61
Scénario 2 : le modèle intermédié	62
Scénario 3 : le modèle « dirigé »	63
Interpellations transversales	64
La pluriannualité des financements de l'Etat	65
La clarification des fonctions stratégiques et opérationnelles.....	65
L'adéquation et la coordination entre programmes de transition locaux et nationaux.....	65
La reconnaissance de situations stratégiques et financières différenciées	66
CONCLUSION	67

INTRODUCTION



Dans le roman épistolaire de Pierre Choderlos de Laclos *Les liaisons dangereuses*, la Marquise de Merteuil partage à Madame de Volanges une maxime devenue populaire depuis : « *J'avoue bien que l'argent ne fait pas le bonheur ; mais il faut avouer aussi qu'il le facilite beaucoup* »¹. En écho à l'un des axes de recherche de l'appel à projet 2024-2026 du réseau FIL – le financement des transitions –, cette recherche s'est interrogée sur les conditions de son application aux politiques territoriales écologiques. L'argent fait-il le bonheur des pouvoirs locaux dans la conduite des transitions ?

Il y aurait évidemment à redire sur le bienfondé de cette analogie, et d'une question un brin provocante en des temps de restriction budgétaire. Mais elle mérite d'interroger une évidence : le déploiement des politiques locales de transition n'est-il qu'une affaire budgétaire, quantitative ? Ou la nature des défis qu'elles posent, à bien des égards inédite, requestionne-t-elle plus profondément les relations stratégiques et financières entre Etat et collectivités ? La présente introduction expose quelques éléments légitimant ce questionnement, ainsi que les hypothèses et la méthode ayant structuré cette étude.

La transition écologique n'est pas une politique publique parmi d'autres

Le 16 septembre 2025, la Cour des Comptes publiait son premier rapport exclusivement consacré à la transition écologique – un exercice qu'elle a annoncé vouloir renouveler chaque année. Ces travaux de la plus haute juridiction financière de l'Etat illustrent non seulement la place centrale occupée dorénavant dans nos débats publics par le sujet, mais aussi sa spécificité. En effet, si la Cour a souhaité se saisir chaque année de ces questions, c'est qu'elle juge que « la transition écologique n'est pas une politique publique parmi d'autres »².

De fait, au moins trois caractéristiques distinguent ce défi des autres auxquels l'action publique doit faire face. Le sujet marque d'abord par son ampleur : la redirection écologique de l'action collective exige de changer le paradigme avec lequel on l'apprécie, d'en réorienter le sens, d'agir sur de nouveaux champs, de renoncer parfois à des projets emblématiques... Sans parvenir à un chiffrage précis³, les experts s'accordent pour évaluer le besoin annuel d'investissements supplémentaires à plus d'une centaine de milliards d'euros (tous financeurs confondus), quant à titre de comparaison le projet de loi de finance 2026 de l'Etat table sur un besoin prévisionnel de financement de 306 milliards d'euros⁴.

La transition écologique entretient également un rapport au temps spécifique. Etablis à partir de rapports scientifiques sur les limites planétaires, ses objectifs ne peuvent être reportés ou sortis de l'agenda selon les contingences politiques. Ils demeurent une nécessité, pour l'habitabilité du pays et de la planète, que les décideurs veuillent les prendre en charge ou non. Ils s'expriment par des jalons calendaires (ex : objectif de neutralité carbone en 2050, objectif d'adaptation à un scénario de réchauffement à +4°C à horizon 2100...), et par les trajectoires qui nous y conduisent, qui sont sans cesse à ajuster ou réévaluer en fonction des actions effectivement mises en place. Tout retard pris aujourd'hui sur ces trajectoires entrainera demain des efforts à réaliser sur un pas de temps plus

¹ Pierre Choderlos de Laclos, *Les Liaisons dangereuses*, Lettre CIV, 1782, Ed. Folio Classique, 2003.

² Cour des Comptes, Communiqué de Presse consécutif au rapport sur la Transition écologique, 16 septembre 2025. Lien vers le document : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-09/20250916-communique-Transition-ecologique.pdf>

³ Cf. Partie 1 de ce rapport

⁴ Agence Française du Trésor, Budget de l'Etat, Projet de Loi de Finance pour 2026

restreint, augmentant par là leur complexité, sans même mentionner les coûts supplémentaires que devra supporter la collectivité en cas d'inaction durable face au changement climatique⁵.

En outre, le caractère transversal et systémique de la transition écologique vient, lui, complexifier de façon inédite son administration. Elle est transversale dans la mesure où tout un chacun (particulier, entreprise, Etat, collectivités territoriales, institutions financières) concourt à ce défi, et où le secteur privé (entreprises et particuliers) supporte aujourd'hui trois quart de l'investissement annuel total de la France en la matière⁶ ; et elle est systémique dans la mesure où elle exige d'agir simultanément sur presque tous les secteurs de politiques publiques, et où la réalisation des objectifs des uns peut s'avérer contreproductif du point de vue environnemental sur celle des autres. La Cour des Comptes évalue à plus de 8 milliards d'euros en 2025 les « dépenses dommageables » de ce type. Devant cette spécificité, l'Etat a mis en place dès 2022 un Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) rattaché aux services du Premier Ministre, et depuis 2024 une Stratégie Pluriannuelle des Financements de la Transition Écologique (SPAFTE) en amont de chaque exercice budgétaire.

A elles trois, ces caractéristiques font de la transition écologique une politique publique à part, qui non seulement interroge individuellement les acteurs publics sur la façon acceptable et efficace de mettre en œuvre le segment de politique publique qui leur revient, mais les interpelle aussi plus collectivement sur la façon dont ils coordonnent leurs objectifs, actions et moyens – condition qui apparaît consubstantielle à la réussite et au financement de la transition écologique.

L'hypothèse centrale de ce projet de recherche est que la place occupée aujourd'hui par la transition écologique, ainsi que les efforts pour la faire advenir, induisent, compte tenu de ses spécificités, une évolution, sinon une recomposition, des relations stratégiques et financières entre Etat et pouvoirs locaux – évolution dont le financement durable de la redirection écologique dépend.

Assiste-t-on à un nouvel âge relationnel entre l'Etat les pouvoirs locaux ?

Loin d'être statiques, ces relations apparaissent comme la résultante de recompositions multiples, évoluant au fil des décennies. Ainsi la crise de l'État providence et des finances publiques des années 1970 avait-elle amorcé une première bascule : d'un régime centralisé composant avec un « pouvoir périphérique » local à géométrie variable⁷ émergeait dans les années 1980 un régime plus décentralisé, avec un partage des compétences (sans cesse réajusté) entre État et collectivités, avec une autonomie fiscale et budgétaire relativement forte héritée des « quatre vieilles ». Le nombre de parties prenantes des politiques locales s'étoffent, dans des territoires qui voient des flux et réseaux de plus en plus nombreux et hétérogènes les traverser. Les politistes font état de cette plus grande complexité relationnelle par la notion de « gouvernance »⁸.

⁵ Voir par exemple la conférence d'I4CE donnée par Vivian Depoues le 29 octobre 2025 à Sciences Po intitulée « *Les coûts de l'inaction : quelle place dans les décisions d'adaptation au changement climatique ?* ». Lien vers le visionnage de la conférence : <https://www.i4ce.org/evenements/couts-inaction-place-decisions-adaptation-changement-climatique/>

⁶ I4CE, « *Panorama des financements climat* », Edition 2025, Rapport

⁷ Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

⁸ Patrick Le Galès, « *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine* », *Revue française de science politique*, 45 (1), février 1995, p. 57-95.

A partir de la fin des années 2000, la crise financière et économique instaure une dynamique relationnelle inverse⁹. Recherchant plus d'efficacité, l'Etat réforme son administration territoriale¹⁰ mais cherche à maintenir son influence, à « gouverner à distance » les politiques locales via des labels et appels à projets¹¹. Les marges de manœuvre des pouvoirs locaux, elles, diminuent du fait de baisses significatives des concours financiers de l'Etat (- 35% de baisse du montant total de la DGF entre 2013 et 2018) et de la suppression d'une partie de la fiscalité à pouvoir de taux (taxe professionnelle en 2010, et taxe d'habitation à partir de 2018).

Héritée de ce régime relationnel, la dynamique à l'œuvre depuis la fin des années 2010 apparaît néanmoins quelque peu différente. En 2023, les investissements cumulés des administrations publiques locales atteignaient 80 milliards d'euros, soit, rapporté au produit intérieur brut, le volume le plus important depuis dix ans. Le foisonnement des sources de subventions et d'aides à l'investissement et l'importance de leurs montants totaux (représentant ces dernières années plus du quart du niveau d'investissements du bloc local) viennent aujourd'hui nuancer l'idée d'une limitation financière globale des collectivités ou d'une dépendance générale à un gouvernement étatique à distance. Sans disparaître, ces logiques semblent se manifester de façons de plus en plus différenciées dans les territoires selon les « capacités relationnelles » dont ils disposent, c'est-à-dire selon leur capacité à s'organiser au niveau local, avec les autres collectivités et l'Etat pour connaître, accéder et mobiliser ces financements.¹²

A l'heure de la transition écologique, cette dynamique récente, pour peu qu'elle se maintienne, amorce-t-elle un changement plus profond des relations entre Etat et pouvoirs locaux ? Plusieurs signaux faibles plaident en ce sens. Les investissements supplémentaires significatifs demandés à l'Etat et aux collectivités territoriales pour tenir le cap écologique fixé, ou encore les tensions émergeant ces dernières années entre principe de « libre administration » (à la base de la décentralisation française) et finitude des ressources à administrer (les sols dans le cadre du zéro artificialisation nette, l'eau en période de sécheresse, l'énergie en période de troubles géopolitiques) paraissent souligner *en théorie* les limites du cadre stratégique et financier actuel pour relever les défis de la transition.

Mais qu'en est-il *en pratique*, dans la diversité des situations financières, écologiques et territoriales que l'on peut observer aujourd'hui en France ? Les relations stratégiques et financières entre Etat et pouvoirs locaux sont-elles en train de muter au nom des politiques écologiques à déployer ? Cette étude, avec la voilure modeste qui est la sienne, a cherché à recueillir de premiers témoignages et observations et à proposer quelques grilles de lecture et hypothèses interprétatives pour répondre à cette interrogation.

⁹ Conseil Constitutionnel, « *Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification* », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel - n° 33, octobre 2011.

¹⁰ Voir par exemple : Bezes, P. et Le Lidec, P. (2010). L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'Etat territorial. *Revue française d'administration publique*, 136(4), 919-942. <https://doi.org/10.3917/rfap.136.0919>.

¹¹ Renaud Epstein. *Gouverner à distance*. *Revue Esprit*, 2006, 11, pp.96-111.

¹² Acadie, « *Qui seront les investisseurs publics de demain ?* », Réseau Finances locales, 2024.

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

Figure 1 - Lecture interprétative et hypothèses sur les régimes de relations entre Etat et pouvoirs locaux de 1960 à nos jours

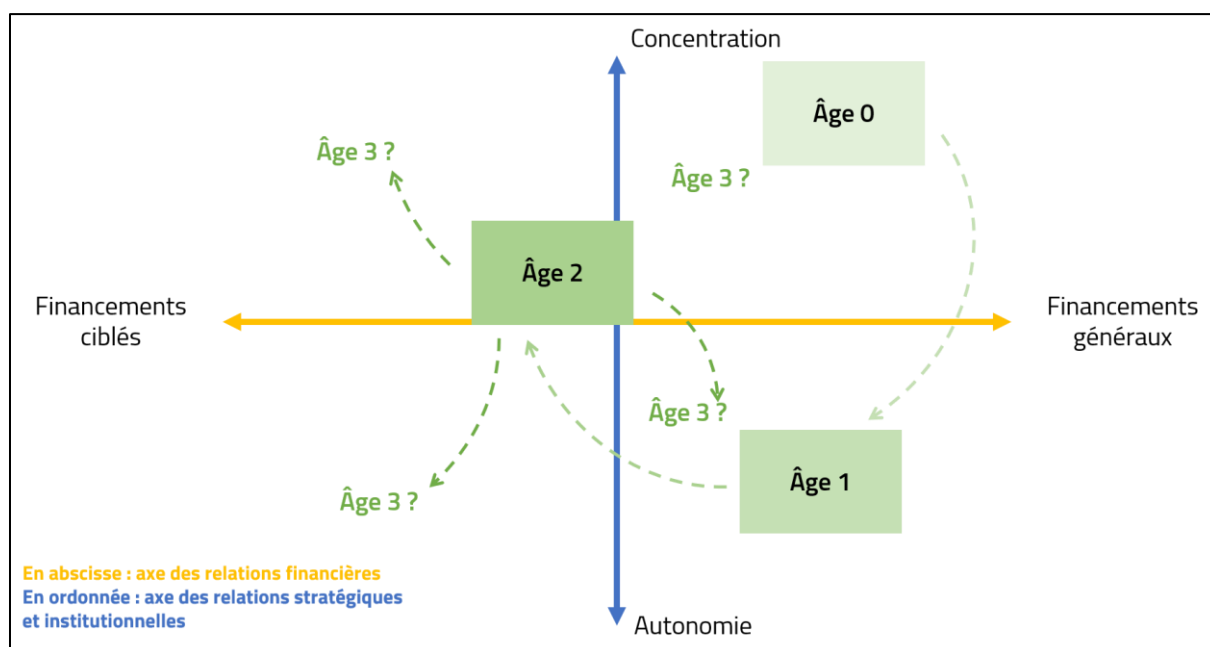


Figure 2 – Représentation schématique de l'hypothèse d'un nouveau régime de relations entre Etat et pouvoirs locaux

Position de l'étude et méthode

Les travaux synthétisés dans le présent rapport, conduits sur un an entre les printemps 2025 et 2026, se sont appuyés sur différents cas d'études, avec en tête quelques questions simples : comment s'expriment localement les enjeux de transition écologique ? Quels besoins de financement appellent-ils ? Le territoire a-t-il la capacité de déployer des politiques de transition à la hauteur de ces besoins ? Quelles relations à l'Etat ces politiques impliquent-elles ?

La première phase de cette étude a préparé cette phase de terrain, par des entretiens préalables et un état de l'art des publications récentes sur l'enjeu du financement des transitions et sa territorialisation

– enseignements et limites d’une connaissance en cours d’élaboration rappelés en première partie du présent rapport.

Huit monographies, visant à faire état des enjeux de transition tels qu’ils se posent dans les territoires interrogés et de leurs capacités à y répondre, ont ensuite été réalisées. Si elles ne prétendent pas couvrir l’ensemble des situations territoriales existantes, la sélection de ces cas d’étude a été faite en tenant compte d’une diversité de situation financière locale et de configurations territoriales. La deuxième partie de ce rapport fait état des typologies construites pour parvenir à cette sélection de terrain, et d’une synthèse des monographies réalisées dans le cadre de cette étude. Leurs enseignements transversaux sont, eux, présentés dans une troisième partie.

Enfin, ces observations ont fait naître des interpellations et hypothèses prospectives plus larges sur la façon dont pourraient évoluer les relations entre Etat et bloc local - hypothèses discutées avec les membres du comité de suivi du Réseau FIL suivant ce projet. Pour les résumer, une quatrième et dernière partie présente à titre illustratif trois scénarios possibles d’évolution de ces relations et des conditions qu’ils exigent pour la réussite de la transition écologique.

1. FINANCER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE N'EST PAS QU'UNE AFFAIRE D'ARGENT



Depuis plusieurs années, rapports d'experts et articles de chercheurs alertent sur les implications financières de la transition écologique, rappelant que la capacité collective des acteurs publics et privés à franchir à temps « un mur d'investissements »¹³ conditionne sa réussite. Mais peut-on définir précisément l'ampleur de l'effort financier à réaliser en France ces prochaines années ? Si oui, selon quels critères et pour quels objectifs ? Et comment ces analyses se traduisent-elles à l'échelle territoriale, dans la mise en œuvre des politiques locales de transition écologique ?

En guise de cadrage préalable, cette première partie propose un état de l'art succinct des travaux récents publiés sur le sujet, pour apporter de premiers éléments de réponses à ces questions et parfois souligner leurs limites.

Les besoins de financements de la transition écologique sont évalués nationalement et centrés sur l'atténuation

Si nombreux sont les travaux, depuis le début de cette décennie, à se concentrer sur les impacts financiers de la transition écologique, leur contenu et approches ont évolué au fil des rapports. Faire la généalogie de ces rapports, c'est observer une connaissance qui se structure à mesure que les cadres stratégiques se font également plus précis, mais c'est aussi faire état de ses limites actuelles pour la construction de politiques territoriales.

Notre connaissance des volumes financiers pour atténuer le changement climatique se stabilise

A l'échelle nationale, les rapports concernant les besoins de financement de la transition écologique ont gagné en précision à mesure que les ambitions et la feuille de route du pays se sont, elles aussi, clarifiées. Deux cadres stratégiques auront ainsi particulièrement structuré les analyses financières de la transition : la 2^{ème} stratégie nationale bas carbone (dite « SNBC-2 »), actualisant en 2020 un exercice initié fin 2015 dans la continuité des accords de Paris, et le paquet de textes européens sur le climat et l'énergie compris dans la directive « Fit for 55 », proposée en 2021 et adoptée en 2023. L'un et l'autre fixent une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre visant la neutralité carbone à horizon 2050, ainsi qu'un premier jalon, en 2030, pour en calibrer le rythme. La SNBC-2 prévoit une réduction de 40% des émissions à cette date par rapport à 1990, et la directive européenne une réduction d'au moins 55% sur la même période. Ce sont ces objectifs plus rapprochés à 2030 qui auront servis de repères pour évaluer les investissements nécessaires à l'atténuation des émissions permettant d'atteindre l'un ou l'autre de ces objectifs.

Ainsi le rapport de Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz paru en 2023 « *Les incidences économiques de l'action pour le climat* » s'appuie-t-il sur les engagements européens « Fit for 55 » pour évaluer les coûts de la décarbonation de l'économie française, estimés tous acteurs confondus entre 66 et 110 milliards d'euros d'investissements supplémentaires annuels – delta variant suivant l'effectivité des changements comportementaux vers plus de sobriété.

¹³ Halbert, L., Adisson, F., Artioli, F. et Maisetti, N. (2026). Chapitre 5. Le mur de l'investissement écologique. La ville verte au pied du mur : Quand l'austérité ordonne les politiques environnementales (p. 173-209). Presses de Sciences Po. <https://shs.cairn.info/la-ville-verte-au-pied-du-mur--9782724645958-page-173?lang=fr>.

Les travaux annuels de l'Institut pour l'économie du climat (I4CE) sur les besoins de financement de la transition se sont, eux, appuyés plus spécifiquement sur le cadre national de la SNBC-2 et des « budgets carbone » qu'elle autorise jusqu'en 2030 pour quantifier de façon de plus en plus précise les investissements de la puissance publique déjà réalisés et ceux qui devront l'être demain. Évaluant les « financements climats » totaux de 2024 à 102 milliards d'euros dont 16 milliards en provenance des institutions publiques (cf. figure n°3 ci-dessous)¹⁴, le *think-tank* estime à 87 milliards les investissements supplémentaires annuels (publics et privés) à réaliser d'ici 2030 au regard de la SNBC, dont 20% au minimum et 60% au maximum devront être supportés par les acteurs publics (suivant les hypothèses de sobriété retenue, et la répartition des coûts aux ménages et entreprises choisis).

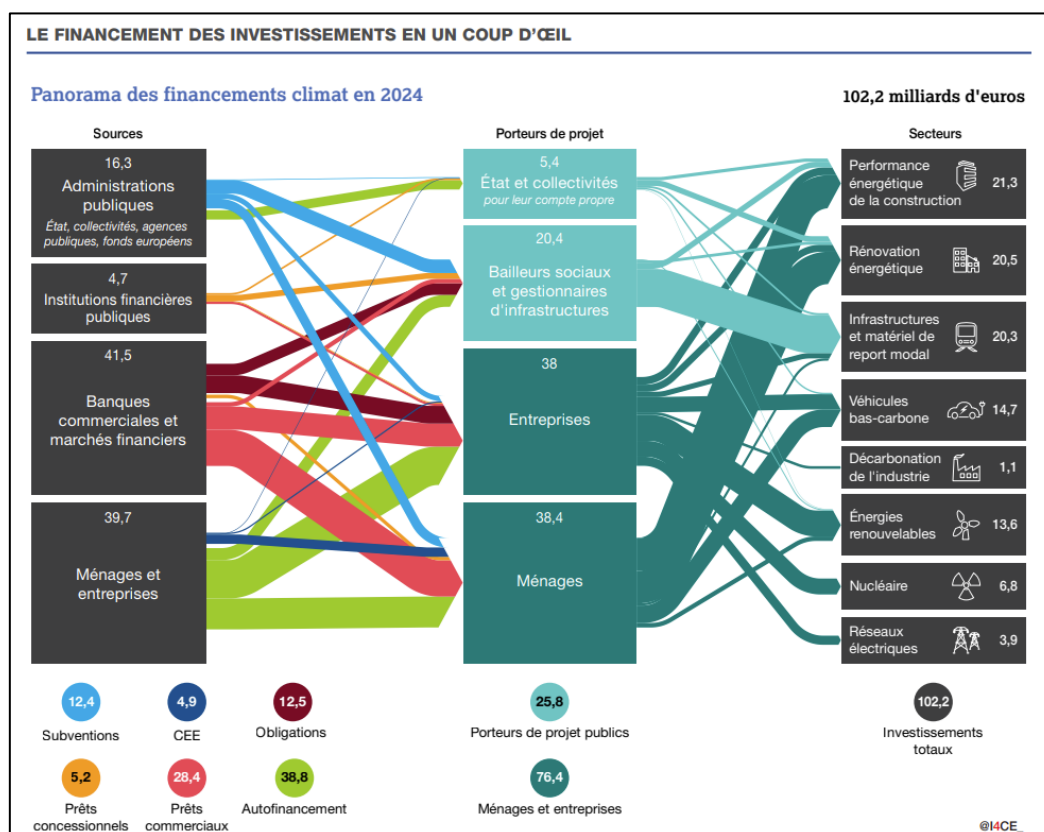


Figure 3 – Sources, porteurs de projets et secteurs des investissements climat financés en 2024
Conception et réalisation : I4CE

Les investissements des collectivités territoriales en faveur de la décarbonation sont, eux, estimés en 2024 par ce même institut à environ 8 milliards d'euros¹⁵, soit près de la moitié de l'effort total des administrations publiques, et l'institut estime que ce montant devra être chaque année deux à trois fois supérieur, compte tenu de leurs compétences, pour atteindre les objectifs fixés.

Enfin, dans son premier rapport annuel sur la transition écologique, la Cour des Comptes s'appuie sur les objectifs du projet de nouvelle révision de la stratégie nationale bas carbone (SNBC3) pour évaluer à environ 110 milliards annuels les investissements à opérer d'ici 2030 pour limiter les émissions de gaz à effet de serre à hauteur des objectifs européens¹⁶.

¹⁴ I4CE, « Panorama des financements climat », Edition 2025, Rapport

¹⁵ I4CE, *Ibid*

¹⁶ Cour des Comptes, « La transition écologique », Rapport public thématique, Septembre 2025

Relativement convergentes entre elles, ces estimations se rapportent toutes aux secteurs concourant à l’atténuation du changement climatique, c’est-à-dire aux dispositifs visant à réduire les sources d’émission de gaz à effet de serre (GES) ou à augmenter leur capture. Trois grands secteurs concentrent ces besoins d’investissement : le cadre bâti résidentiel, de bureau ou d’équipement (à rénover ou à construire avec des standards énergétiques plus élevés), les mobilités (par le déploiement d’infrastructures et de services permettant une alternative à l’usage individuel de la voiture thermique) et l’énergie (par l’installation de nouvelles sources de production d’énergie, nucléaire ou renouvelable, et les nouveaux réseaux qu’elles exigent). A l’exception du secteur des mobilités, ces investissements sont aujourd’hui majoritairement financés par les ménages et les entreprises. Encouragés dans le secteur du « cadre bâti » par des dispositifs nationaux tels que « MaPrimeRénov’ », ces investissements privés sont, dans le domaine de l’énergie, orientés par les objectifs de la Programmation Pluriannuelle de l’Energie (PPE), dont la deuxième actualisation (dite PPE-3) a paru début 2026.

Tableau n° 2 : estimations des besoins d’investissements supplémentaires bruts pour la diminution des émissions de gaz à effet de serre (atténuation du changement climatique) en 2030 (Md€)					
<i>En milliards d’euros</i>	Investissements réalisés en 2023	I4CE, panorama climat 2023	Rapport Pisani-Ferry-Mahfouz	Rapport France Stratégie	DG Trésor, Spafte
<i>Investissements climat bruts</i>	108,3	+ 92,8	+ 101	+ 106,9	+ 110
<i>Dont transport</i>	40,7	+ 31,4	+ 32	+ 35,7	+ 43
<i>Dont bâtiments</i>	47,6	+ 52,2	+ 54	+ 51,2	+ 39
<i>Dont énergie</i>	19,9	+ 7,2	+ 8	-	+ 17,7
<i>Moindre investissement carboné et sobriété</i>	-	- 12,9	- 35	-	- 47
<i>Investissements nets</i>	-	+ 79,9	+ 66	-	+ 63
<i>Source : I4CE, <u>Édition 2023 du Panorama des financements climat</u> (besoins exprimés en euros constants – les chiffres publiés par I4CE en juillet 2025 ne sont pas repris dans ce tableau), France Stratégie, <u>Investissements bas-carbone : comment les rendre rentables</u>, octobre 2024, DG Trésor, <u>Quels besoins d’investissements pour les objectifs français de décarbonation en 2030</u>, avril 2024, et Spafte (p. 14)</i>					

Figure 4 – Estimation des besoins d’investissements supplémentaires bruts selon les rapports
Réalisation : Cour des Comptes

Les besoins de financement de l’adaptation sont plus difficiles à évaluer

Reprenant la distinction utilisée, entre autres, par le Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC), les politiques climatiques en France ne visent pas seulement l’atténuation mais aussi l’adaptation au changement climatique, c’est-à-dire un ajustement au climat actuel ou attendu, ainsi qu’à ses conséquences. Cette notion est promue dès 2011 comme un objectif national transversal, avec l’adoption d’un premier plan national d’adaptation au changement climatique (PNACC) dans la continuité du Grenelle de l’environnement. Ses actualisations successives en 2018 (PNACC2) et 2025 (PNACC3) lui associeront une trajectoire de réchauffement de référence (dite TRACC) vis-à-vis de laquelle s’adapter – fixée en 2025 sur le territoire de France métropolitaine à +2,7°C en 2050 et +4°C en 2100. Si cette trajectoire de réchauffement de référence s’impose théoriquement dans un rapport de prise en compte aux documents de planification infra, elle ne permet pas de

déduire de façon mécanique les besoins d'investissements propres à l'adaptation du pays, comme cela est fait pour l'atténuation.

Plusieurs facteurs l'expliquent, et en premier lieu la plus grande hétérogénéité des enjeux d'adaptation, et des besoins financiers qu'ils induisent. Tous les territoires en France connaissent - certes dans des proportions différentes - des enjeux d'atténuation similaires (réhabilitation de son cadre bâti, d'accès à des mobilités propres, et de sobriété énergétique) tandis que les enjeux liés à l'adaptation varient eux selon les caractéristiques physiques (forêt, littoral, montagne...) et géographiques des territoires dont découlent des natures de risques, et des niveaux d'aléas et d'expositions extrêmement variés. Par ailleurs, les enjeux d'adaptation sont moins réductibles à des secteurs précis que ne le sont les enjeux d'atténuation : en dehors des politiques publiques de protection des milieux (eau et biodiversité) ou de gestion des risques auxquels on pourrait les rattacher, les enjeux d'adaptation se nichent dans une gamme très large de politiques publiques – certaines déjà travaillées par les objectifs d'atténuation (par exemple, le cadre bâti, où l'enjeu portera moins sur la sobriété énergétique du bâti que sur la fraîcheur de son intérieur), et d'autres plus « ordinaires » (politique de la ville, politique de santé, etc.).

En 2025, le premier rapport exclusivement consacré aux dépenses d'adaptation paraît¹⁷, faisant état de la difficulté à estimer les dépenses actuelles et les besoins d'investissements à venir en matière d'adaptation, bien qu'on s'ache qu'ils se mesurent également en plusieurs milliards d'euros à l'échelle du pays.

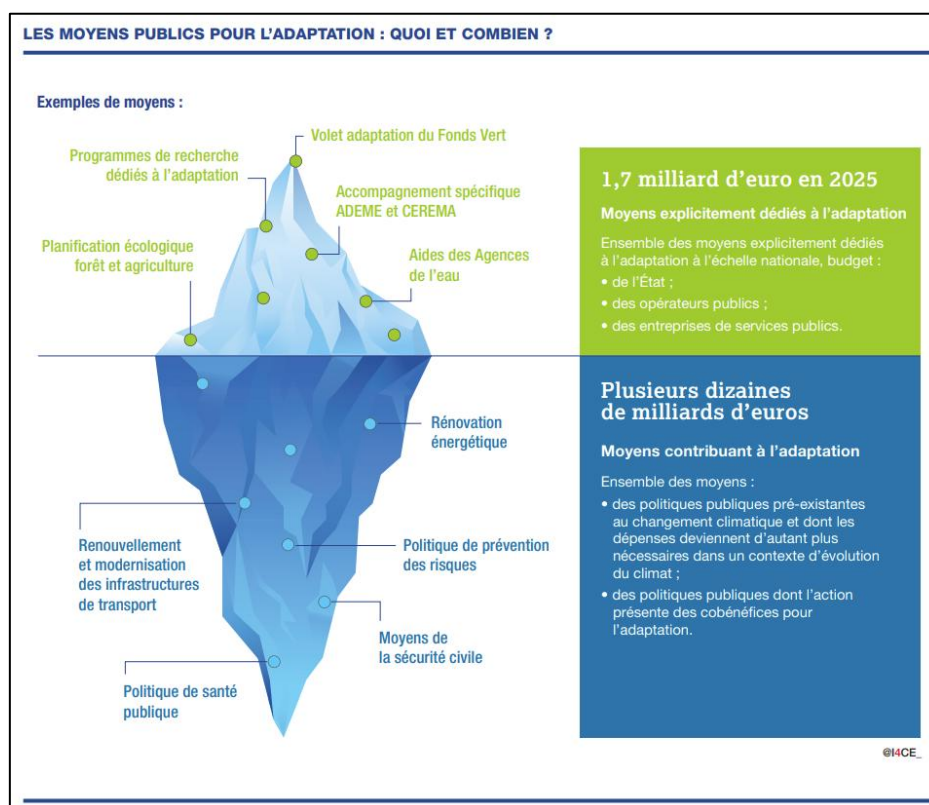


Figure 5 – Première estimation des moyens publics déployés pour l'adaptation en 2025
Réalisation : I4CE

¹⁷ I4CE, « Adapter la France à +4°C : moyens, besoins, financements », 2025

Les limites d'une approche quantitative à l'échelle territoriale

Que retenir de ces chiffres ? Leur principal enseignement réside sans doute, malgré les incertitudes qui subsistent, dans l'ampleur de l'effort demandé. Lorsqu'on la rapporte au niveau d'investissement annuel total des administrations publiques (compris ces dernières années entre 120 à 125 milliards d'euros), la réussite de la transition écologique exigerait *a minima* une hausse de 30% à 60% de leurs investissements selon les hypothèses de sobriété retenues et le niveau de contribution attendue des acteurs privés.

Si la possibilité d'une telle augmentation de l'investissement public, au-delà de sa fonction d'alerte, interroge nécessairement en période de restriction budgétaire, qu'en est-il de sa territorialisation ? Cet effort quantitatif supplémentaire est-il de même nature entre les différentes régions et territoires ?

Les difficultés d'une territorialisation chiffrée des besoins d'investissements

Remarquons tout d'abord qu'aucun des rapports précités ne se risque à traduire à une échelle infranationale les besoins d'investissements supplémentaires soulignés pour l'atténuation et l'adaptation au changement climatique.

Les Conférences des Parties (COP) organisées par le SGPE dès 2023 ont certes cherché à territorialiser à l'échelle régionale les objectifs d'atténuation puis à l'échelle départementale les objectifs d'adaptation, mais sans que n'en résulte une feuille de route d'investissements sectoriels clairs pour les mettre en œuvre – ce que plusieurs facteurs expliquent.

Certains sont inhérents à l'organisation de notre système politico-administratif : le principe de « libre administration » des collectivités territoriales, au cœur de la décentralisation française non seulement limite la capacité d'encadrement d'un échelon de collectivité sur un autre mais ne les rend pas comptable de l'action de leur voisine. Les premières années de mise en œuvre des grands objectifs nationaux de transition écologique tels que le « Zéro Artificialisation Nette » l'illustrent : le pouvoir prescriptif accordé par la loi NOTRe aux Conseils régionaux *via* les SRADDET se révèle dans la pratique limité et peu contraignant, et les tentatives de coordination horizontale entre collectivités d'un même niveau peu opérantes politiquement¹⁸. Difficile, dans un tel cadre, d'informer des besoins d'investissements que les pouvoirs locaux ne se seraient pas donnés à eux-mêmes.

En outre, ces derniers n'ont jusqu'alors que très rarement segmenté leur action entre atténuation et adaptation - les délégations de leurs élus, l'organisation de leur administration et, partant, celle de leurs politiques publiques, ayant été historiquement structurées par leurs compétences sectorielles. Leur action compose entre exigences du législateur, prise en charge des effets du changements climatiques déjà ressentis localement (incendies ou inondations à répétition, érosion du trait de côte,

¹⁸ Daniel Béhar, Sacha Czertok, Xavier Desjardins, 2022. « Zéro artificialisation nette : banc d'essai de la planification écologique », AOC, mis en ligne le 5 juillet. <https://aoc.media/opinion/2022/07/04/zero-artificialisation-nette-banc-dessai-de-la-planification-ecologique>

canicule exacerbée par les aménagements, raréfaction de l'eau...) et vision stratégique et territoriale des exécutifs, sans la rapporter nécessairement à des logiques d'atténuation ou d'adaptation.

Enfin, quantifier localement les besoins d'investissement supplémentaires supposerait d'explicitier différentes situations territoriales, en fonction de l'intensité des risques climatiques qu'il devra affronter, du volontarisme politique à les reconnaître et à les prendre en charge, et des configurations locales d'acteurs – un mélange de données objectives et d'informations subjectives qui rend toute compilation nationale quasi impossible.

La territorialisation de ces financements ne peut être que qualitative

Cette impossibilité n'est pas satisfaisante dans la perspective d'un pilotage national de long terme de la transition écologique. A défaut de quantification précise, il apparaît *a minima* nécessaire d'avoir une appréhension qualitative des besoins de financement de la transition, c'est-à-dire de savoir quels sont les territoires où il existe ou n'existe pas une adéquation entre leurs besoins de financement que la mise en œuvre des transitions fait apparaître et leur capacité à y répondre en utilisant les différents leviers qui sont à leur main.

Si des travaux récents, évoqués plus haut, ont permis de mieux objectiver l'ampleur des investissements nécessaires à l'atteinte des objectifs de transitions nationaux et européens, ils peinent encore à rendre compte de la diversité des situations territoriales auxquelles ces mêmes investissements devront répondre et des acteurs publics qui les portent. Or, cette difficulté n'est pas seulement méthodologique : elle révèle les limites d'une approche homogénéisante de la transition écologique – répondant notamment aux objectifs de pilotage du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) – dans un système politico-administratif décentralisé, où les capacités d'action, les trajectoires territoriales et les défis locaux que soulèvent les transitions diffèrent fortement.

À défaut de pouvoir établir une équivalence mécanique entre objectifs de transitions et besoins financiers locaux, il apparaît nécessaire de construire une lecture qualitative des financements de la transition écologique, à destination de l'ensemble des parties prenantes. Une telle approche suppose un déplacement du regard : plutôt que de chercher à catégoriser et mesurer des flux financiers, il s'agit d'analyser la diversité des agencements entre canaux de financement et contextes locaux.

La vulnérabilité financière : une grille de lecture qualitative des besoins de financement des transitions

Pour construire ce cadre d'analyse, nous proposons de mobiliser les travaux scientifiques relatifs aux vulnérabilités territoriales face au changement climatique, et plus particulièrement ceux issus des rapports successifs du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Depuis son quatrième rapport d'évaluation, publié en 2012, la notion de « vulnérabilité » s'est imposée comme un outil central d'analyse des effets territoriaux du changement climatique. Bien que les rapports plus récents privilégient davantage une approche par les « risques », la vulnérabilité demeure au cœur des cadres méthodologiques utilisés pour comprendre les capacités différenciées des territoires à faire face aux transformations environnementales.

De la vulnérabilité climatique à la vulnérabilité face au financement des transitions

Dans les travaux du GIEC, la vulnérabilité est généralement définie comme le degré auquel un système est susceptible d'être affecté négativement par les effets du changement climatique, en fonction à la fois de son exposition aux aléas, de sa sensibilité et de sa capacité d'adaptation. Cette définition présente un intérêt particulier pour notre réflexion : elle permet de dépasser une approche purement environnementale des risques climatiques pour intégrer les dimensions sociales, économiques, institutionnelles et politiques qui conditionnent les capacités territoriales d'action.

Cette approche a progressivement nourri, en France, la réalisation de diagnostics territoriaux de vulnérabilités climatiques. Le « Diagnostic des vulnérabilités de Paris », engagé en 2012 puis actualisé en 2021, constitue à cet égard une référence importante. Celui-ci identifie plusieurs systèmes critiques particulièrement exposés aux effets du changement climatique : réseaux énergétiques, infrastructures de transport, populations sensibles, approvisionnement alimentaire, accès à l'eau ou encore système assurantiel. L'intérêt de cette démarche réside dans sa capacité à révéler les interdépendances entre dimensions environnementales, économiques et sociales, mais aussi à montrer que les vulnérabilités ne relèvent pas uniquement de phénomènes physiques : elles procèdent également de dépendances organisationnelles, institutionnelles ou financières.

Cette extension de la notion de vulnérabilité trouve des échos dans les travaux de Marc-Henry Soulet¹⁹, qui propose d'appréhender la vulnérabilité comme une véritable catégorie de l'action publique. Dans cette perspective, la vulnérabilité ne désigne pas seulement une exposition à un risque ; elle traduit également une fragilité structurelle, une dépendance ou une insuffisance de capacité d'action face à une transformation donnée. Une telle lecture ouvre la possibilité d'une transposition de la notion aux enjeux financiers des politiques de transition écologique.

La « vulnérabilité financière » peut ainsi être entendue comme une situation dans laquelle un territoire fait face à des besoins importants de financement liés aux transitions écologiques, sans disposer des capacités suffisantes pour y répondre. Ces capacités ne relèvent toutefois pas uniquement des ressources budgétaires disponibles. Elles engagent également des dimensions institutionnelles, humaines, techniques et relationnelles : stabilité financière des collectivités, accès à l'ingénierie, capacité à mobiliser des financements externes, structuration des partenariats locaux, coordination entre acteurs publics et privés, ou encore aptitude stratégique des exécutifs locaux à construire des trajectoires de long terme.

Dans la continuité des travaux du géographe Michel Lussault²⁰, il est possible de considérer la vulnérabilité comme une condition territoriale intrinsèque, révélatrice des capacités différenciées des espaces à absorber des transformations systémiques : « *Tous les domaines d'activités humaines et urbaines peuvent être observés sous l'angle de leur vulnérabilité intrinsèque : non pas une variable résiduelle qu'on pourrait marginaliser jusqu'à la faire disparaître par l'administration permanente de l'urgence, mais une condition fondamentale et irréfragable de tout habitat, à quelque échelle qu'il soit,*

¹⁹ Marc-Henry SOULET, « La vulnérabilité comme catégorie de l'action publique », *Pensée plurielle*, 2005/2, n° 10, p. 49-59 - <https://shs.cairn.info/revue-pensee-plurielle-2005-2-page-49?lang=fr&tab=texte-integral>

²⁰ Michel Lussault, *Cohabitions ! Pour une nouvelle urbanité terrestre*, Seuil, coll. « La couleur des idées », octobre 2024.

et de toute habitation. On ne peut pas se soustraire à la vulnérabilité, elle fut, est et sera là, au centre même de toute organisation spatiale, comme une des conditions premières d'existence. »

Dans le cas des politiques de transition écologique, cette approche permet d'interroger les écarts croissants entre territoires en matière de capacité à conduire simultanément des politiques de décarbonation, d'adaptation et de résilience.

Vulnérabilités et robustesses : une grille de lecture qualitative

À l'opposé de la notion de vulnérabilité, il apparaît nécessaire de mobiliser également la notion de « robustesse », développée notamment par Olivier Hamant²¹. La robustesse désigne ici la capacité d'un système à maintenir ses fonctions essentielles dans un contexte d'incertitude, de perturbations ou de contraintes croissantes. Cette notion présente un intérêt particulier pour l'analyse des finances locales, car elle permet de dépasser une lecture strictement performative ou comptable des capacités d'action publiques. Là où la performance renvoie souvent à l'optimisation des ressources dans un environnement stable, la robustesse met l'accent sur la capacité d'adaptation, la redondance des solutions, la diversification des ressources et la faculté à absorber les chocs.

Appliquée aux collectivités territoriales, cette notion conduit à interroger non seulement les équilibres budgétaires, mais aussi les capacités d'apprentissage institutionnel, les marges de manœuvre organisationnelles, les capacités de coopération interterritoriale ou encore la stabilité des relations avec l'État et les opérateurs publics. Un territoire financièrement robuste n'est donc pas nécessairement un territoire riche ; il est avant tout un territoire capable de mobiliser durablement des ressources, de coordonner des acteurs multiples et d'arbitrer dans un contexte d'incertitude.

Dans cette perspective, les politiques de transition écologique apparaissent comme un révélateur des inégalités territoriales de capacité d'action publique. Les collectivités les plus exposées aux effets du changement climatique ne sont pas toujours celles disposant des ressources financières, techniques ou institutionnelles les plus importantes pour y répondre. À l'inverse, certains territoires peuvent bénéficier de fortes capacités d'ingénierie, de réseaux institutionnels consolidés ou d'une forte capacité à accéder aux financements nationaux et européens. L'analyse des vulnérabilités et robustesses financières permet ainsi de déplacer le débat des seuls volumes financiers vers les capacités territoriales concrètes de mise en œuvre des transitions.

Enquêter sur les vulnérabilités et robustesses des territoires dans le financement des transitions

L'objectif de notre travail est dès lors de proposer des premiers repères permettant de territorialiser qualitativement les enjeux de financement des politiques de transition écologique. Il ne s'agit pas de construire une typologie exhaustive des territoires français, mais d'identifier les principaux facteurs expliquant les écarts de capacité à financer et conduire les transitions.

²¹ Olivier Hamant, *Antidote au culte de la performance : La robustesse du vivant*, Éditions Gallimard, coll. « Tracts », août 2023

Pour cela, nous proposons d'enrichir et d'adapter aux politiques de transition la notion de « capacité relationnelle » développée dans la précédente étude FIL conduite par Acadie²². Cette notion désigne la capacité des collectivités territoriales à construire, stabiliser et mobiliser des relations avec une diversité d'acteurs institutionnels, financiers et techniques. Dans le contexte des transitions écologiques, cette capacité apparaît déterminante, tant les modalités contemporaines de financement reposent sur des dispositifs contractuels, des appels à projets, des logiques de cofinancement ou des mécanismes partenariaux complexes.

La montée en puissance des financements conditionnés, temporaires ou compétitifs renforce en effet les besoins d'ingénierie et de coordination des collectivités. La capacité à identifier des dispositifs de financement, à répondre à des appels à projets, à mobiliser des partenaires techniques ou encore à inscrire des projets locaux dans des cadres stratégiques nationaux ou européens devient un facteur décisif d'accès aux ressources. À ce titre, les relations entre collectivités territoriales et État se recomposent profondément : l'État ne se limite plus à un rôle de financeur ou de prescripteur normatif, mais intervient également comme coordinateur, animateur et organisateur de dispositifs contractuels territorialisés.

Notre démarche repose ainsi sur une enquête qualitative conduite auprès de territoires présentant des configurations institutionnelles, géographiques et financières différenciées. Celle-ci vise à analyser conjointement :

- la nature des besoins de financement liés aux transitions écologiques ;
- les modalités concrètes de mobilisation des financements ;
- les capacités d'ingénierie et de coordination des acteurs locaux ;
- les formes de dépendance ou d'autonomie vis-à-vis de l'État et des autres partenaires institutionnels ;
- les arbitrages opérés localement entre exigences climatiques, contraintes budgétaires et priorités politiques.

Cette enquête est complétée par une analyse des transformations contemporaines des relations entre l'État et les pouvoirs locaux dans le champ des politiques écologiques. La partie suivante propose de présenter la méthodologie déployée et de restituer les principaux apports issus de cette enquête de terrain.

²² Czertok S. Estebe P. Le Meur M., « Qui seront les investisseurs publics de demain ? », réseau FIL, APR 2022-2024

2. LE FINANCEMENT DES TRANSITIONS VU DU TERRAIN : HUIT MONOGRAPHIES



Cadrage méthodologique

La première partie de ce rapport a situé le cadre analytique de notre recherche. Au sein de ce cadre, notre parti pris est de proposer, parallèlement aux nombreuses métriques quantitatives existante, une grille d'analyse qualitative de la diversité besoins de financement de la transition écologique des territoires, et des différents rapports Etats-collectivités induits.

Considérant qu'une approche strictement quantitative ne permet pas d'aboutir à une lecture territorialisée des besoins, notre méthodologie d'étude repose principalement sur une enquête qualitative conduite auprès d'une dizaine de territoires. Ces territoires représentent des situations territoriales variées tant en termes de capacités financières que d'exposition *a priori* au changement climatique. L'enjeu étant d'identifier et documenter différentes configurations des rapports Etat-collectivités, des besoins d'investissement inégaux et des attelages de financement diverses.

La sélection des terrains repose sur deux variables :

- La situation financière des territoires et les modalités de financement de l'investissement local, appréhendés à l'échelle des ensembles intercommunaux.
- La situation géographique des territoires pour appréhender simplement et hypothétiquement une diversité de politiques de transition spécifiques à chaque configuration géographique territoriale.

La situation financière des ensembles intercommunaux

Pour approcher la situation financière des ensembles intercommunaux et mettre en avant une diversité de situations, nous produisons une typologie des ensembles intercommunaux explicitant à la fois les niveaux d'investissements réalisés et les leviers de financement de celui-ci.

Cette typologie repose sur trois variables :

- Les dépenses d'équipement annuelles moyennes réalisées par les ensembles intercommunaux entre 2019 et 2023 (en €/hab). L'agrégat OFGL mobilisé est « Dépenses d'équipement » (cf. figure 6) ;
- Les subventions perçues par les ensembles intercommunaux entre 2019 et 2023 (en €/hab). L'agrégat OFGL mobilisé est « Autres Dotations et Subventions » (cf. figure 7) ;
- L'épargne nette constituée à l'échelle des ensembles intercommunaux entre 2019 et 2023 (en €/hab). L'agrégat OFGL mobilisé est « Epargne nette » (cf. figure 8).

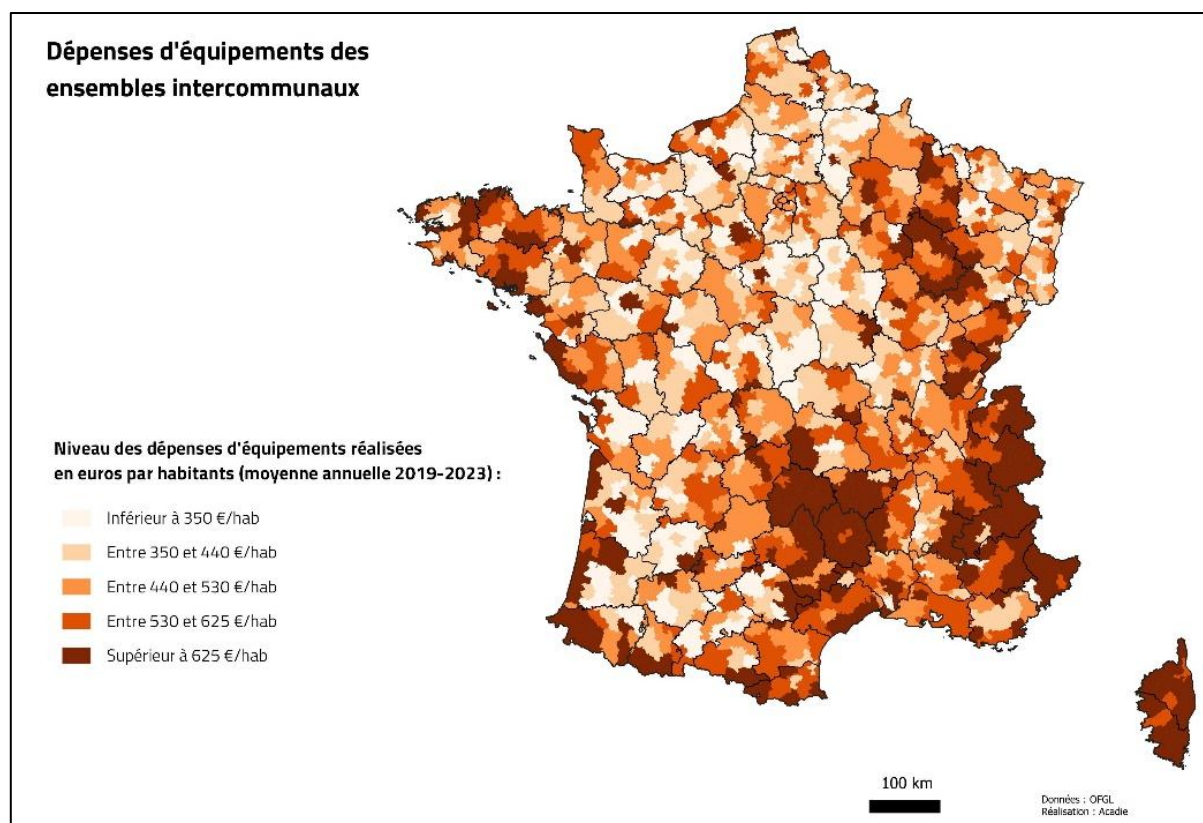


Figure 6 – Dépenses d'équipements annuelles consolidées aux ensembles intercommunaux (Données : OFGL)

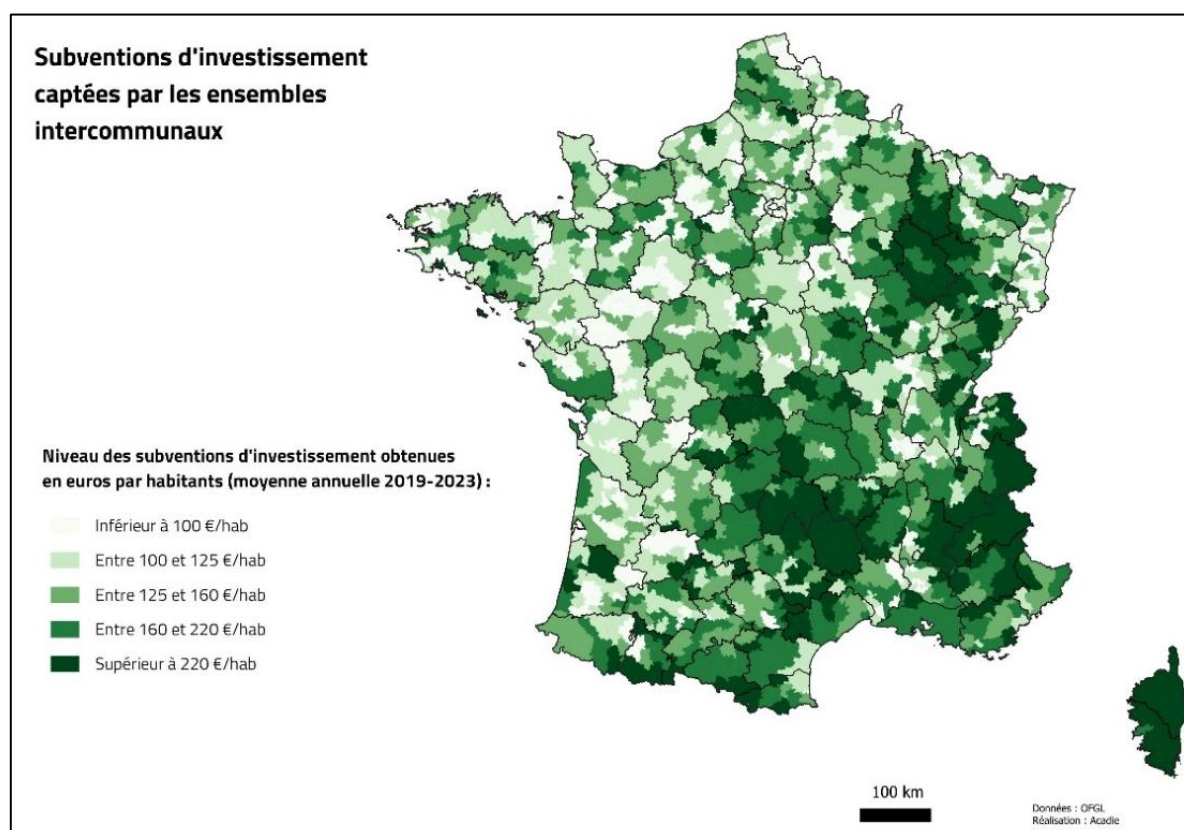


Figure 7 – Subventions perçues par ensembles intercommunaux (Données : OFGL)

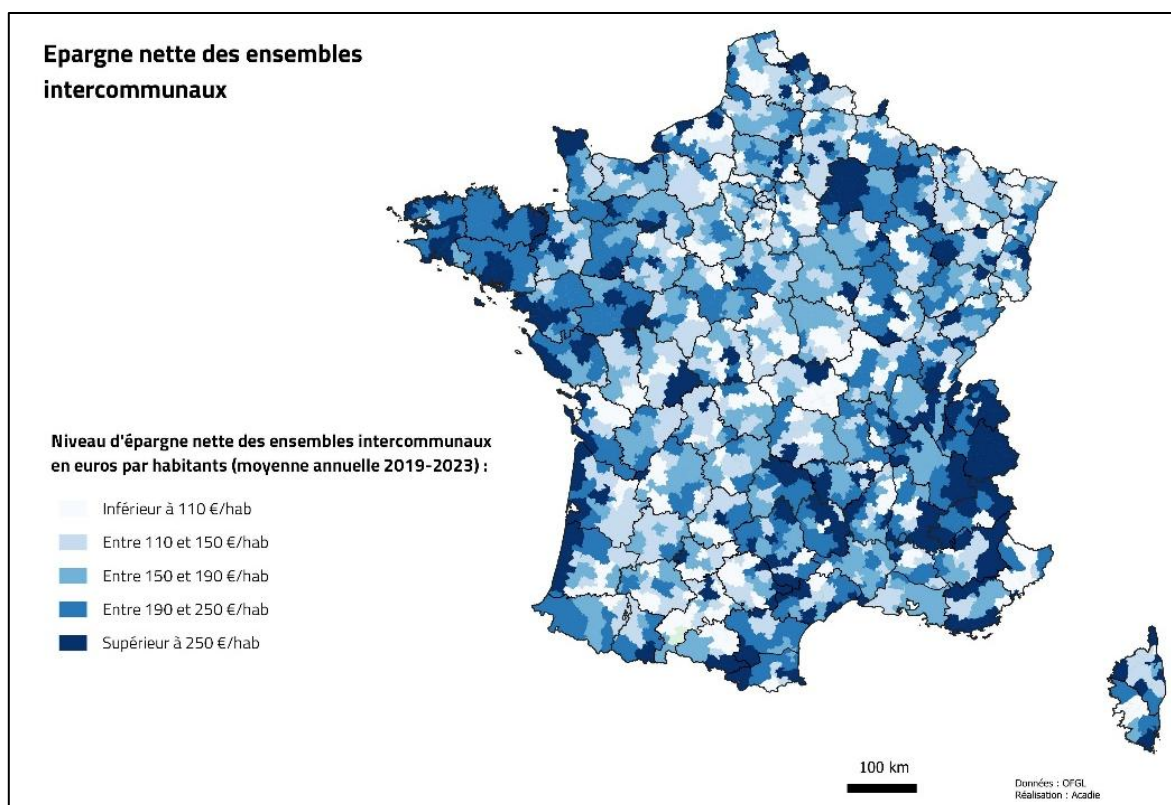


Figure 8 – Epargne nette des ensembles intercommunaux (Données : OFGL)

L'ensemble des données mobilisées sont issues de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) de la base de données consolidées à l'échelle de l'ensemble intercommunal (communes + intercommunalité) et intégrant les budgets principaux et les budgets

La typologie finale procède du croisement de ces trois variables. Elle permet d'identifier une diversité d'attelage territoriaux du financement de l'investissement local. Il s'agit dès lors de positionner les territoires les uns par rapport aux autres selon deux entrées : le niveau des dépenses d'équipement d'une part, et d'autre part les leviers de financement potentiels mobilisés par le territoire (autofinancement et/ou subventions d'investissement).

Pour comparer les territoires entre eux et les variables entre elles, nous recodons chacune d'elles en attribuant à chaque territoire et pour chaque variable une note de 1 à 10. Cette note correspond au décile au sein duquel se trouve le territoire pour chaque variable. Pour chaque variable les territoires classés dans les 5^{ème} et 6^{ème} déciles sont considérés dans la moyenne. Entre le 1^{er} et le 4^{ème} décile inclus les territoires sont considérés dans la tranche basse et entre le 7^{ème} et le 10^{ème} dans la tranche haute.

Ces variables sont agrégées au sein de deux indicateurs :

- Un indicateur de capacités propres à investir correspondant au croisement du :
 - Niveau des dépenses d'équipement de l'ensemble intercommunal (en €/hab moyen)
 - Le niveau d'épargne nette de l'ensemble intercommunal (en €/hab moyen)
 - Le rapport entre l'épargne nette et le niveau des dépenses d'équipement.
- Un indicateur de capacités à co-financer les dépenses d'équipements
 - Niveau des dépenses d'équipement de l'ensemble intercommunal (en €/hab)

- Le niveau de dotations et subventions d'investissement captées de l'ensemble intercommunal (en €/hab)
- Le rapport entre les dotations et subventions d'investissement captées et les dépenses d'équipement réalisées

Le croisement de ces indicateurs permet de faire émerger cinq catégories.

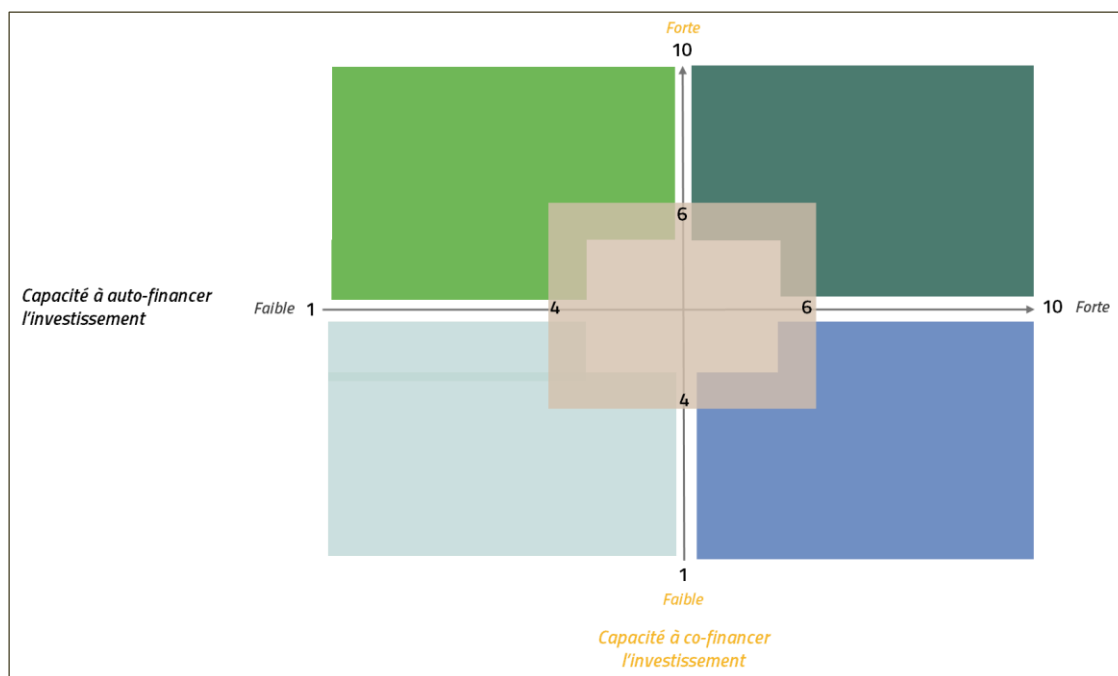


Figure 9 – Synthèse schématique de la constitution des classes typologiques (Données : OFGL)

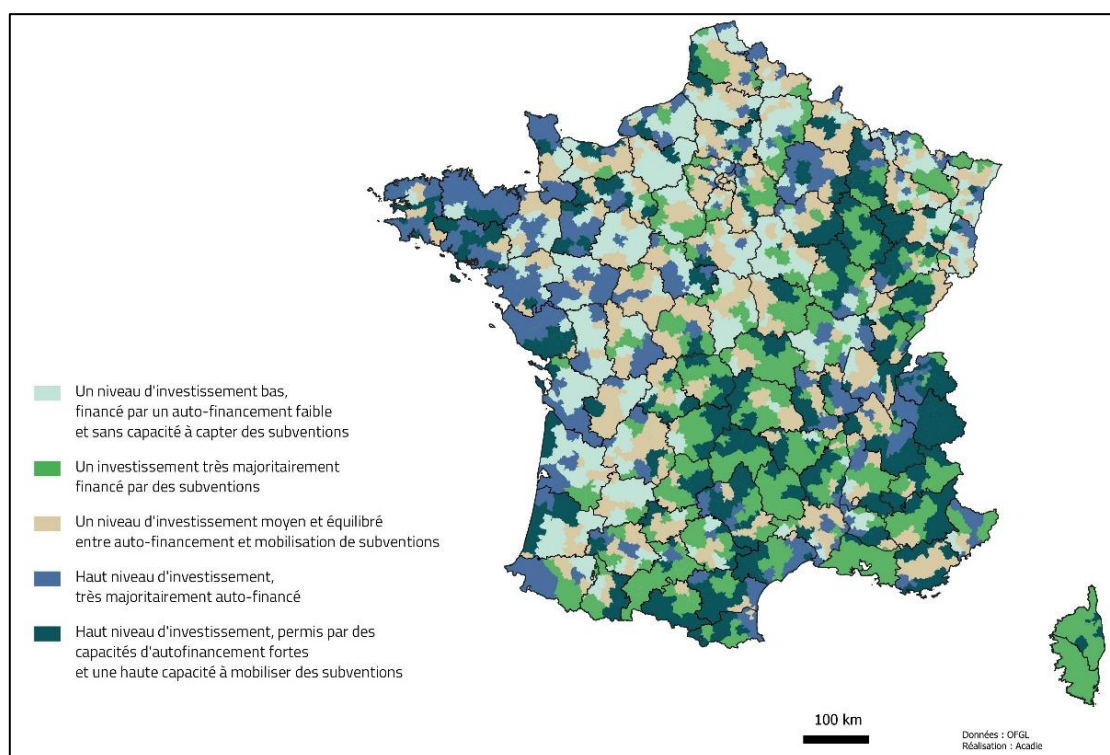


Figure 10 – Typologie territoriale des configurations de financement de l'investissement local des ensembles intercommunaux

Cette typologie nous permet de formuler de premières pistes d'hypothèses pour l'enquête qualitative. Chaque catégorie met en avant des situations territoriales à approfondir.

- La première catégorie de territoires se distingue par un niveau d'investissement bas *a priori* lié à un déficit de capacités propres et des difficultés à capter des co-financements. Elle regroupe une diversité de territoires : des confins départementaux, des situations rétro-littorales et de seconde couronne métropolitaine. Ces territoires sont souvent considérés « hors radars », trop « ordinaires » sans spécificité géographique handicapante *a priori* qui les placent en marge de la géographie « prioritaire » de l'accompagnement de l'Etat et des régions. Il s'agit également de territoire connaissant souvent une certaine déprise économique voire une décroissance démographique à l'image du grand Bassin parisien (Eure, Eure-et-Loir, Loiret, Yonne, Aisne, etc..) et du rétro littoral aquitain ou normand qui apparaissent nettement sur la cartographie.
- La seconde catégorie de territoires se distingue par le fait que son investissement est majoritairement financé par des subventions. Elle regroupe à l'inverse de la première catégorie, des territoires relevant de la géographie « prioritaire » de l'Etat, de l'Union Européenne ou des Régions. Les territoires de massifs, notamment le Massif central dans ses marges (le Morvan, le Quercy, le Livradois), les piémonts pyrénéens et les massifs alpins plus enclavés (Mercantour, Queyras, Vercors etc.). Au sein de ces massifs, il s'agit principalement de communautés de communes, ou de villes moyennes relativement à l'écart des dynamiques économiques et touristiques que peuvent connaître les massifs. Hors des massifs, les situations sont relativement similaires, on retrouve les territoires de Parc naturel régional (Vexin, Perche, Corse, Vosges du Nord, etc.) dont les capacités relationnelles sont amplifiées par le label. On retrouve également des territoires bénéficiaires historiques d'une attention étatique comme la Métropole Aix-Marseille Provence.
- Une troisième catégorie de territoires dans la moyenne, dont l'investissement est équilibré et ne se distinguant pas par l'activation de leviers spécifiques. Ces territoires se distinguent de la catégorie 1 par leurs capacités à réaliser des investissements plus substantiels. Au regard des territoires concernés on peut considérer que ces capacités relèvent du dynamisme de ces territoires qui se traduit à la fois en recettes, mais également en besoins d'investissements. Ces territoires sont majoritairement « ordinaires » à l'écart des grilles typologiques de subventions. Il s'agit en majorité de territoires de première couronne métropolitaine, bénéficiant de dynamiques démographiques et économiques alimentant les bases fiscales du territoire. Les couronnes franciliennes, de Caen, Lille, Rennes, Toulon, Lyon, Grenoble, Strasbourg et Nancy-Metz sont dans cette situation.
- Une quatrième catégorie de territoires qui se distinguent par un haut niveau d'investissement très majoritairement auto-financé. Il s'agit en majorité de territoire économiquement et institutionnellement robustes, dont le modèle de développement se maintient depuis plusieurs décennies et qui s'accompagne d'une forte capacité de pilotage politique. On retrouve les principales métropoles, les territoires littoraux dynamiques de l'ouest et du Languedoc, les territoires industriels spécifiques (portuaires, nucléaires, etc.). On retrouve également les intercommunalités structurées de longue date (CU Grand Reims, CU de Dunkerque, CU de Poitiers, CA du Pays Basque, etc.). Ces territoires ne correspondent pas aux grilles d'accompagnement à l'investissement de l'Etat ou des Régions. Il est également

probable qu'ils sollicitent peu leur soutien financier au regard de leurs capacités propres qui constituent un gage d'indépendance.

- Une cinquième catégorie de territoire se distingue par un haut niveau d'investissement permis à la fois par de fortes capacités financières propres et une forte capacité à capter des subventions. Ces territoires bénéficient à la fois de dynamiques démographiques et économiques favorables et sont en mesure de mobiliser des partenaires de co-financement de leurs dépenses d'équipements. Ils se distinguent des territoires de la catégorie 2 par une certaine proactivité permise par l'effet levier de l'auto-financement, et d'une structure institutionnelle et technique plus opérationnelle. Au sein des massifs, les territoires concernés se distinguent par une économie touristique historique et profondément ancrée (hauts massifs alpins, cœur du Massif central, ouest des Vosges, hautes Pyrénées, etc.), doublée d'une présence industrielle (production énergétique). Ces territoires correspondent en outre aux grilles d'accompagnement prioritaire de l'Etat aux massifs. On retrouve également des territoires d'interventionnisme direct et de longue date de l'Etat comme les villes nouvelles franciliennes ou l'Axe Seine. Ces territoires inscrits de longue date dans des démarches partenariales avec l'Etat savent parfaitement le solliciter. Il en va de même pour d'autres territoires historiques d'interventions soumis aux aléas du changement climatique et requérant un soutien complémentaire (les Landes, la baie de Somme, le littoral méditerranéen). Des situations de grappes départementales alliant catégorie 2 et 5 supposent potentiellement une posture pro-active des services déconcentrés de l'Etat (Creuse, Haute-Marne, Cantal, Lozère, etc.)

Les résultats de cette typologie sont ensuite confrontés à une lecture par grands ensembles géographiques pour aboutir à la sélection des terrains.

La situation géographique des ensembles intercommunaux face aux transitions

La typologie nous permet de qualifier la structure de l'investissement des territoires et met en avant leur diversité. Conformément à nos partis pris méthodologique, cette diversité financière doit être croisée à une diversité de situations territoriales, notamment à l'aune de la transition écologique.

La typologie en elle-même permet de mettre en avant plusieurs situations géographiques par catégories. Nous proposons néanmoins une lecture plus simple, par grands ensembles géographiques permettant de couvrir autant que possible la diversité des appréhensions territoriales de la transition écologique.

Nous proposons plusieurs entrées :

- Une entrée par grands ensembles géographiques permettant de mettre en avant les enjeux d'adaptation des territoires :
 - Les littoraux où l'enjeu d'adaptation à la montée des eaux, l'érosion du trait de côte, supposent des investissements spécifiques
 - Les territoires de montagne confrontés à l'adaptation face au cumul des risques (avalanche, glissements de terrains, sécheresse, etc.) et aux impératifs de réorientation du modèle de développement.
- Une entrée sectorielle permettant de mettre en avant les territoires devant redéfinir leur modèle d'aménagement :

- Les territoires soumis à une forte pression hydrique, où les débats stratégiques et financiers oscillent entre l'investissement dans les infrastructures, la sobriété des modes de consommation et la gestion des conflits d'usage.
 - Les territoires particulièrement consommateur d'espace où se pose la question de l'investissement dans un nouveau modèle de développement urbain moins extensif.
- Une entrée sectorielle par les configurations territoriales sortant des situations « extrêmes » ou prioritaires pour appréhender les trajectoires des territoires « ordinaires » selon deux configurations :
- L'une majoritairement « urbaine » permettant d'approcher les capacités d'investissement des villes moyennes
 - L'autre plutôt « rurale » permettant d'approcher les capacités d'investissements des territoires de plus faible densité.

Nous retenons donc 5 catégories d'analyse :

- Les territoires littoraux
- Les territoires de montagne
- Les territoires sous pression de leur modèle d'aménagement
- L'urbain « ordinaire »
- Le rural « ordinaire »

Ces catégories sont ensuite croisées avec les classes de la typologie pour retenir huit configurations territoriales (cf. figure 11) les plus représentatives des deux situations, tel que nous l'expliquons ci-après.

	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		

Figure 11 – Croisement entre les classes de la typologie et les catégories d'analyse géographiques

Monographies territoriales

Les huit terrains sélectionnés

Au-delà des croisements entre typologie et approche géographique des enjeux de transition, la sélection des terrains s'est faite à partir de critères plus arbitraires : la diversité de structures intercommunales (CC, CA, CU) de notre échantillon, l'absence de monographies trop nombreuses dans d'autres études nationales de ce type, la volonté locale à participer à cette recherche-action, etc.

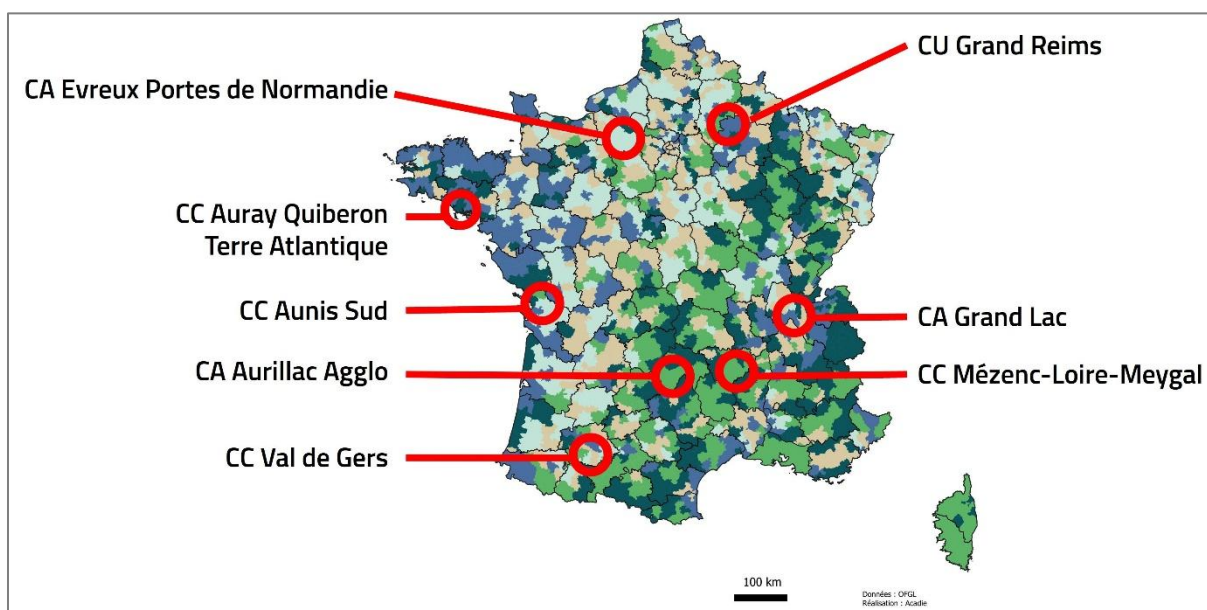


Figure 22 – Localisation des huit terrains retenus, au croisement entre typologie et géographie

Huit terrains ont été retenus en agrégeant ces différentes conditions :

La CC Aunis Sud en Charente-Maritime (Catégorie typologique n°1, situation territoriale « tension hydrique »), nous a semblé un terrain représentatif des territoires rétro-littoraux en périphérie de pôles urbains et économiques structurants. Il s'agit en outre d'un territoire sujet aux épisodes de sécheresse, suscitant de nombreux conflits d'usage dans un contexte politique tendu en marge du Marais Poitevin et des méga-bassines.

La CA Evreux Portes de Normandie (Catégorie typologique n°1, situation territoriale « urbain ordinaire ») représente la situation des villes moyennes aux trajectoires démographiques et économiques incertaines rendant leur structure financière vulnérable.

La CA Aurillac Agglomération (Catégorie typologique n°2, situation territoriale « territoire de montagne ») présente les caractéristiques cumulatives de l'enclavement, des risques de sécheresse des territoires de montagne. Il s'agit en outre d'une agglomération ancienne, qui semble compenser son faible dynamisme territorial par une capacité à capter les subventions. Caractéristique des territoires de cette catégorie.

La CC Mézenc-Loire-Meygal en Haute-Loire (Catégorie typologique n°2, situation territoriale « rural ordinaire ») présente les caractéristiques de l'intercommunalité en structuration et donc en difficulté à l'heure de l'engagement de la transition écologique. Le territoire fait néanmoins partie de la géographie prioritaire de l'intervention de l'Etat local, de la Région ou du Département.

La CC Val de Gers (Catégorie typologique n°3, situation territoriale « rural ordinaire ») correspond à ces territoires dans une certain équilibre de développement dont l'attractivité modérée n'impacte pas violement les capacités d'investissement du territoire. Peu exposé pour l'heure aux aléas climatiques, le Gers n'apparaît pas non plus confronté à un mur des investissements à conduire à court terme.

La CU du Grand Reims (Catégorie typologique n°4, situation territoriale « urbain ordinaire ») constitue l'archétype du territoire « autonome » : une intercommunalité structurée de longue date, un modèle de développement robuste et résilient, une forte incarnation politique. Sa capacité à investir ne dépend pas de l'accompagnement de l'Etat.

La CA Grand Lac en Savoie (Catégorie typologique n°5, situation territoriale « territoire de montagne »), concentre les pressions liées aux milieux de montagne à l'heure du changement climatique. Le lac du Bourget, les massifs environnants les systèmes sont exposés, autant que le modèle de développement qui s'y est adossé. L'attractivité résidentielle génère des pressions supplémentaires à appréhender. Le coût de la transition est donc probablement élevé.

La CA Auray Quiberon Terres Atlantique (Catégorie typologique n°5, situation territoriale « territoire littoral ») présente l'une des situations géographiques les plus exposées au changement climatique. Le littoral de Quiberon fait face à l'érosion et au risque de submersion. Le territoire dispose néanmoins de fortes capacités d'investissement.

L'enquête et les portraits réalisés

Les portraits suivants restituent synthétiquement notre enquête qualitative conduite auprès des collectivités locales sélectionnées. Ces fiches-portraits positionnent ensuite le récit du territoire dans notre cadre analytique : la matrice des trois « âges » (voir Figure 2) d'une part et le référentiel vulnérabilité/robustesse d'autre part.

15 entretiens ont été réalisés avec des représentants techniques des collectivités, majoritairement la Direction générale des services, plus rarement des élus intercommunaux, et en parallèle avec des représentants de l'Etat déconcentré²³.

²³ Voir liste détaillée en Annexes

Guide d'entretien

1/ Trajectoires socio-démographiques, financières et stratégiques du territoire

- Les grandes tendances dégagées du travail statistique et documentaire réalisé correspondent-elles à votre perception des évolutions de votre territoire ? Comment les racontez-vous, comment les expliquez-vous ?
 - *Relance : la trajectoire socio-économique du territoire (structure sociale, âge, de l'emploi, etc.) ;*
 - *Relance : la trajectoire financière du territoire (modes de financement de l'investissement, des principales sources de recettes, et de leurs évolutions) ;*
 - *Relance : la trajectoire stratégique du territoire (construction intercommunale, dates de prise de compétences, entente bloc communal, partenaires publics et privés, etc.).*

2/ La question écologique et ses besoins d'investissement dans votre territoire

- Quelle place les enjeux écologiques occupent-ils aujourd'hui dans l'agenda politique local ?
 - *Relance : les thématiques et sujets écologiques prédominants : si vous deviez choisir un ou deux secteurs de transition au regard de son importance et ses défis de financement, quels seraient-ils ?*
 - *Relance : les besoins d'investissements associés*

3/ Votre capacité d'action pour relever ces besoins d'investissement

- Votre appréhension de ces enjeux est-elle convergente ou divergente avec celle des acteurs supra-locaux et des stratégies qu'ils mettent en place sur ces sujets ?
 - *Relance : le cadre stratégique et normatif national ;*
 - *Relance : la perception des exercices COP et CRTE ;*
- Quelles sont vos ressources et/ou stratégies financières pour réaliser dans les prochaines années les investissements nécessaires à la transition écologique (atténuation et/ou adaptation) :
 - *Relance : les arbitrages d'investissements fait par le territoire (transition / autres secteurs) ;*
 - *Relance : la capacité à mobiliser des ressources financières extérieures sur ces sujets (emprunts, subventions, dispositifs d'ingénierie financière)*
 - *Relance : les marges d'amélioration d'obtention et/ou d'attribution de ces 3 sources de financement externe.*

Evreux Porte de Normandie

Catégorie typologique n° 1 : Niveau d'investissement bas, avec un auto-financement faible et à une faible capacité à capter des subventions

Situation financière (moyennes annuelles réalisées sur la période 2020-2024) :

- Dépenses d'équipement de l'ensemble intercommunal : 50 M d'€ soit 490 €/hab
- Dépenses de fonctionnement : 180 M d'€ soit 1 800 €/hab
- Recettes impôts locaux : 115 M d'€ soit 1 080 €/hab
- Subvention d'investissement perçues : 10,6 M d'€ soit 115 €/hab
- Epargne nette (EPCI) : 4 M d'€ en 2020 ; 9,8M d'€ en 2024

Les défis d'une ville moderne à l'heure des transitions

Forte de sa situation à 100km de Paris, Evreux est un modèle de la « ville moderne » reconstruite puis développée dans l'après-guerre. Ce développement porté pendant près de trois décennies par une municipalité communiste a consisté à équiper les différents quartiers de la ville en services publics (écoles, équipements sportifs, cité administrative, judiciaire, etc.), et à se doter d'un parc social conséquent (42 % des résidences principales) mais concentré au sein des anciennes ZUP de la ville (aujourd'hui QPV). A l'heure des transitions, assumer cet héritage est un défi stratégique et financier pour les collectivités. Et ce d'autant plus que la Ville comme l'intercommunalité connaissent un endettement particulièrement fort, relatif aux coûts de fonctionnement et d'entretien de son patrimoine en constante augmentation, à des dépenses d'équipements que les élus ne souhaitent pas voir ralentir et à des bases fiscales trop peu dynamiques pour entretenir ce train de vie.

Une priorisation stratégique distincte de l'agenda national

Cet héritage est l'une des raisons invoquées par le territoire pour souligner l'inadéquation entre l'agenda étatique et les réalités territoriales. La rénovation énergétique et thermique du parc bâti ne peut s'inscrire dans la stricte mise en œuvre du « décret tertiaire », jugé inadapté à un territoire sommé de s'atteler simultanément à la réhabilitation de très nombreux bâtiments publics, ainsi qu'à celle d'une part non-négligeable du parc social, tout en soutenant les propriétaires dans l'adaptation de leurs biens.

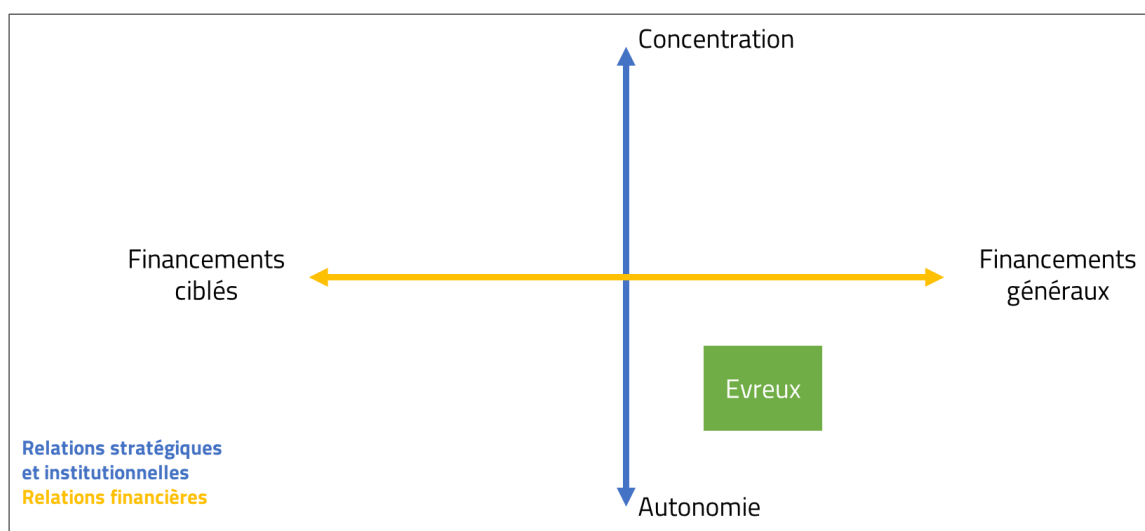
Dans le même temps, le territoire affirme la spécificité de sa situation territoriale pour porter son propre agenda de transition écologique. La révision du SCoT au titre du ZAN attendra la fin des débats législatif le concernant. Le territoire ne portera pas de Plan vélo, ni de projet de territoire, ne souhaitant pas entrer dans les cahiers des charges étatiques. Ce discours est énoncé au nom de l'indépendance du développement local. A ce titre, le territoire n'est pas pour autant inactif sur le sujet des transitions : le développement des mobilités actives se fait progressivement par la location de vélos électriques, le réseau de transports en commun continue d'être amélioré, et un PAT a récemment été porté, entre autres.

Entre Evreux et l'Etat, une incompréhension mutuelle et des capacités d'action amoindries

Cette posture s'accompagne d'un sentiment d'incompréhension mutuelle entre les collectivités (ville et communauté d'agglomération) et les services de l'Etat. Si ces dernières émergent aux labels étatiques (Action cœur de ville, Petites villes demain, ville d'Art et d'histoire, etc.), elles ne considèrent pas pour autant les cahiers des charges de ces programmes comme des cadres structurants de son action mais bien comme des compléments ponctuels mobilisables et activables. Cette réciprocité partielle et opportuniste ne semble pas convenir aux services déconcentrés de l'Etat, de plus en plus exigeant vis-à-vis du territoire.

Dans le même temps, ville et intercommunalité d'Evreux ne considèrent pas cette structuration au coup par coup de l'accompagnement de l'Etat propice à une relation de travail et stratégique réciproque. Elles prônent une contractualisation pluriannuelle sur l'ensemble de la chaîne d'un projet et non sur des segments ponctuels. Par exemple, la rénovation des réseaux d'eau et d'assainissement est un besoin de plus en plus prégnant mais ne trouve pas de co-financements garantis sur l'ensemble des aménagements à réaliser : chaque co-financeur (Agence de l'eau, Etat, Région), n'intervient que sur un segment, l'ouvrage d'ensemble n'est pour l'heure pas engagé.

Synthèse



Relation stratégiques et institutionnelles : une autonomie revendiquée au détriment d'une capacité d'agir viable à moyen terme.

Relations financières : des financements généraux issus des dotations de fonctionnement de l'Etat et des enveloppes minimales. Sans stratégie partagée avec les co-financeurs, pas de financements ciblés.

Le territoire est « vulnérable » à l'heure du financement des transitions, par son héritage « moderne » qui accroît les dépenses à engager. Cette vulnérabilité est amplifiée par l'absence de cadre stratégique partagé entre les collectivités et leurs co-financeurs, et notamment les faibles capacités relationnelles entre l'Etat et le bloc local.

Aunis Sud

Catégorie typologique n° 1 : Niveau d'investissement bas, avec un auto-financement faible et à une faible capacité à capter des subventions

Situation financière (moyennes annuelles réalisées sur la période 2020-2024) :

- Dépenses d'équipement de l'ensemble intercommunal : 9,5 M d'€ soit 280 €/hab
- Dépenses de fonctionnement : 30 M d'€ soit 1 000 €/hab
- Recettes impôts locaux : 25 M d'€ soit 790 €/hab
- Subvention d'investissement perçues : 2,5 M d'€ soit 85 €/hab
- Epargne nette (EPCI) : 4 M d'€ en 2020 ; 18 M d'€ en 2024

L'attractivité du territoire source de pression

Arrière-pays direct de La Rochelle, bénéficiant d'une gare TGV à Surgères, la CC de Aunis Sud (33 000 habitants en 2022) connaît depuis deux décennies un développement résidentiel (+ 9 000 habitants depuis 1999) et économique considérables. Bénéficiant de la saturation foncière de l'agglomération rochelaise et du littoral, Aunis Sud constitue une zone de desserrement et de repli privilégié. Cette attractivité met sous pression les collectivités en cela qu'elle induit des besoins en équipements et en services. L'extension des réseaux et l'amélioration de la voirie constituent à titre d'exemple les principales dépenses des communes. Mais ce dynamisme ne se traduit pas par une augmentation substantielle des recettes du territoire. Les élus déplorent la « recentralisation » de la fiscalité locale, décorrélant les recettes fiscales du dynamisme du territoire. Communes et intercommunalité font face à un défi majeur : financer leur attractivité, alors que celle-ci « rémunère » moins qu'avant et que l'entrée dans les transitions et l'adaptation du territoire induisent de nouvelles dépenses.

Des défis territoriaux au cœur de débats nationaux

Parmi ces enjeux de transition écologique, le territoire est particulièrement exposé du point de vue de la ressource en eau. La croissance démographique accroît la consommation en eau alors que le territoire est fréquemment confronté à des épisodes de sécheresse et que les divers scénarii prospectifs n'envisagent qu'une augmentation du risque. L'efficacité des réseaux d'eau potable constitue donc un enjeu majeur porté par le syndicat départemental.

Les conflits d'usage, dont les modalités de résolution dépassent l'échelle d'intervention des collectivités, constituent le second défi pour le territoire. La transition des modèles agricoles dans une région secouée par les conflits entre agriculture paysanne et agriculture traditionnelle incarnés par les méga-bassines est au cœur des enjeux de transition écologique.

L'agenda territorial en attente d'arbitrages supra

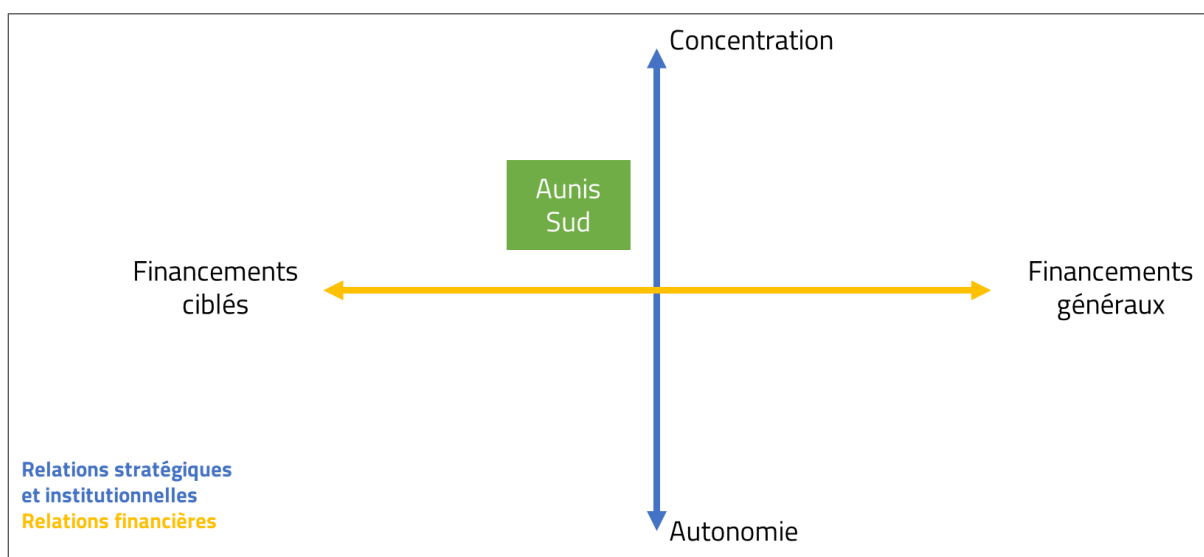
Face à cette situation, le bloc communal se perçoit comme assez démuni, et dépendant d'arbitrages qui doivent être portés à un niveau supra.

Ainsi, en matière de décarbonation des mobilités, le territoire se cale sur l'agenda stratégique de la Région, autorité organisatrice des mobilités et des transports. La DDTM, elle, dispose d'une enveloppe

de subventions contrainte, qui lui impose de sélectionner et prioriser ses accompagnements financiers ou de les adapter en faveur d'un soutien accru à l'ingénierie territoriale. Sur certains sujets – l'eau en premier lieu –, cette contrainte financière se double d'une incertitude stratégique. Le bloc local, l'Agence de l'eau et les services déconcentrés pâtissent d'un manque d'arbitrage étatique concernant le développement des méga-bassines, freinant de fait les orientations et investissement du territoire dans la transition des filières économiques.

Les communes et l'intercommunalité d'Aunis Sud se tournent donc vers d'autres partenaires. Le Syndicat du SCoT La Rochelle-Aunis, permet au territoire de développer des projets communs avec l'agglomération de La Rochelle et de peser auprès de la Région. Le Département, lui, constitue un partenaire privilégié des communes qui accompagne les dépenses d'équipement en matière d'habitat, de voirie et de réseaux d'eau.

Synthèse



Relation stratégiques et institutionnelles : la capacité stratégique reste concentrée au sein de l'appareil d'Etat ou régional. Aunis Sud en dépend.

Relations financières : des financements ciblés, sur des projets spécifiques dans un contexte territorial où l'ensemble des partenaires semble présenter des situations financières exsangues.

Un territoire « vulnérable » à l'heure du financement des transitions, par l'importance des enjeux d'adaptation. Cette vulnérabilité est amplifiée par l'absence de cadre stratégique partagé entre le bloc communal et l'Etat. Leurs capacités d'action respectives s'en trouvent restreintes.

Aurillac Agglomération

Catégorie typologique n°2 : Niveau d'investissement bas ou moyen, très majoritairement financé par des subventions

Situation financière (moyennes annuelles réalisées sur la période 2020-2024) :

- Dépenses d'équipement de l'ensemble intercommunal : 29 M d'€ soit 540 €/hab
- Dépenses de fonctionnement : 88 M d'€ soit 1 550 €/hab
- Recettes impôts locaux : 61 M d'€ soit 1 200 €/hab
- Subvention d'investissement perçues : 12,5 M d'€ soit 215€/hab
- Epargne nette (EPCI) : 4,2 M d'€ en 2020 ; 3,9 M d'€ en 2024

Une ville au développement achevé ?

« A deux heures de toute autoroute », le développement de la ville a dû composer avec cet enclavement relatif. Il l'a à la fois limité, ne facilitant pas l'implantation de grandes entreprises et le maintenant à l'écart des systèmes métropolitains et des systèmes productifs régionaux. Mais il a en même temps permis le développement d'une structure productive locale robuste à travers les filières agricoles (le Cantal), un tissu industriel (textile, agro-alimentaire, plasturgie) implanté de longue date, et des entreprises du transport aérien en lien avec l'aéroport local.

Pour le territoire, le soutien de longue date de l'Etat a permis d'une part le maintien et l'amélioration constante de l'aéroport, et d'autre part le bon équipement du territoire qui dispose de toute la gamme d'infrastructures et services d'une ville-Préfecture de cette strate. Dès lors, la croissance démographique y est modérée mais constante, l'agglomération attire des habitants de l'ensemble du département, sans pour autant constituer une manne substantielle à même de générer des besoins en service que la collectivité ne pourrait assumer. Les perspectives de développement sont restreintes et le territoire n'imagine pas de grands bouleversements ni d'inversion de la conjoncture, tant que le dialogue avec l'Etat, la Région et les entreprises du territoire se maintiendra de la sorte.

La transition écologique, un enjeu « de fait »

Le statut de ville-Préfecture s'accompagne néanmoins de charges de centralités de plus en plus importantes à l'heure la transition écologique. La rénovation et la modernisation des équipements publics constituent une charge supplémentaire, mais soutenable financièrement par la réorientation de certains fonds d'investissements. Le territoire n'ayant plus de besoin d'équipements, les capacités d'investissement peuvent être réorientées vers leur modernisation. Aurillac parvient à inscrire ces dépenses supplémentaires dans les programmes étatiques, et à les co-financer de la sorte.

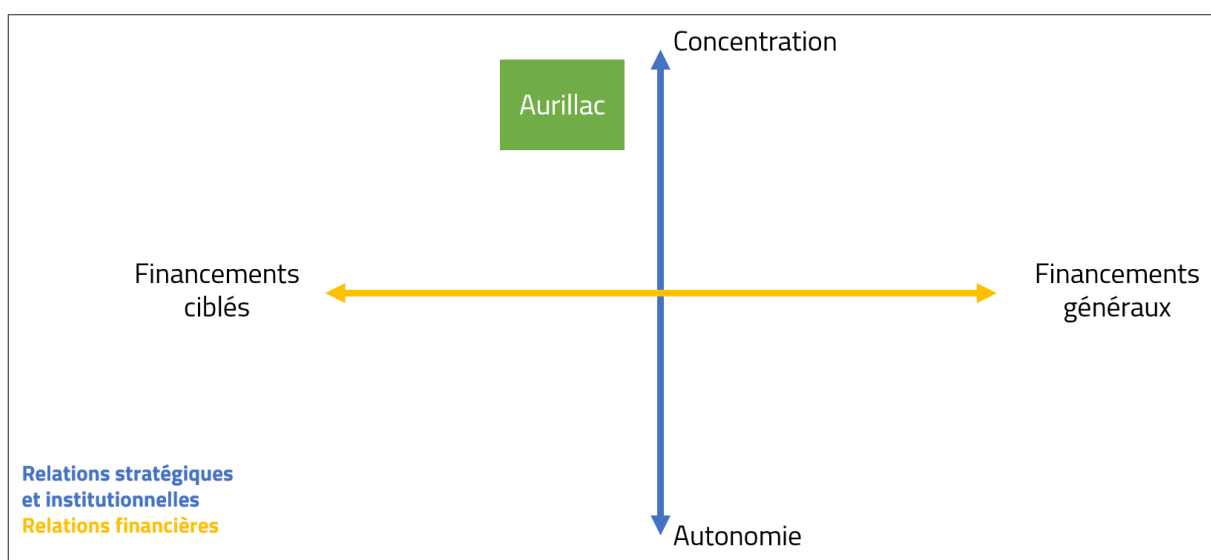
L'adaptation du territoire au changement climatique génère, elle, davantage de besoins de financement. Les pressions sur les ressources en eau potable ont poussé le territoire à conduire plusieurs études de prospection de nouvelles sources, qui invitent aujourd'hui à la réalisation de nouveaux travaux d'adduction, particulièrement onéreux, dont le financement devrait être porté en partie par l'Agence de l'Eau.

« Un mandat pour l'Etat »

Le constat partagé par la ville et la communauté d'agglomération est d'avoir répondu aux exigences de l'Etat sur le mandat passé. Le durcissement des modalités de co-financement (labels, CRTE, etc.) les ont conduit à les accepter sans négociation pour réaliser les investissements nécessaires au cours du mandat. Ils reconnaissent avoir raisonné de manière opportuniste, à court-terme, sans être en mesure d'ouvrir un dialogue de moyen – long terme avec les services déconcentrés de l'Etat et les agences.

Vu des décideurs locaux, le fort renouvellement des élus conjugué à la mise à l'agenda de la transition écologique auraient affaibli les capacités des collectivités, qui s'en sont remis à l'Etat, d'une manière plus technique que politique, et sans avoir la totale conviction que l'action menée aille dans le sens des intérêts du territoire.

Synthèse



Relation stratégiques et institutionnelles : au cours du dernier mandat, la mise à l'agenda de la transition écologique semble avoir renforcé la capacité d'initiative de l'Etat, reléguant les collectivités à un rôle d'exécutant.

Relations financières : les financements ciblés, projet par projet, suivant l'agenda étatique sont dominants, tout en restant assez diversifié tant ils interviennent sur l'ensemble des volets thématiques de l'action des collectivités.

A l'heure du financement de la transition écologique, les bonnes relations héritées entre l'Etat et le territoire, la proximité inhérente au statut de ville-préfecture, et l'action compensatrice de l'Etat permettent aujourd'hui au territoire de bénéficier d'une attention particulière, et d'un co-financement constant, bien que considéré comme invasif.

Mézenc-Loire-Meygal

Catégorie typologique n°2 : Niveau d'investissement bas ou moyen, très majoritairement financé par des subventions

Situation financière (moyennes annuelles réalisées sur la période 2020-2024) :

- Dépenses d'équipement de l'ensemble intercommunal : 7,5 M d'€ soit 560 €/hab
- Dépenses de fonctionnement : 15 M d'€ soit 1 350 €/hab
- Recettes impôts locaux : 8,5 M d'€ soit 830 €/hab
- Subvention d'investissement perçues : 4,5 M d'€ soit 290€/hab
- Epargne nette (EPCI) : 350k € en 2020 ; 720k € en 2024

Un territoire « forcé »

Issue de la fusion de trois intercommunalités à la suite de la loi NOTRe, la Communauté de Communes Mézenc-Loire-Meygal se présente comme un territoire « artificiel », imposé « d'en haut » sans projet collectif, sans cadre stratégique partagé. La fusion ne fait pas sens pour des communes qui peinent déjà à développer des projets à leur échelle. Néanmoins, du fait de la croissance démographique et du dynamisme économique du territoire, la conscience d'enjeux partagés à l'échelle intercommunale se renforce, sans que cela ne se traduise par un projet commun. Les élus espèrent, au cours de la mandature qui s'ouvre, l'engagement d'un projet de territoire donnant des perspectives stratégiques à 20 ans.

D'un point de vue de l'investissement, le territoire est contraint par ses faibles capacités d'auto-financement. Les dépenses d'équipement réalisées sont très largement co-financées par l'Etat. A l'aune des débats financiers actuels, les élus du territoire se disent « vulnérables » et craignent la fermeture du « robinet » à subventions.

La transition écologique, un défi d'acculturation

La transition n'est pas une ambition partagée par tous les acteurs du territoire, certains faisant montre d'un certain scepticisme. Le mandat n'a donc pas été celui de la mise à l'agenda ni de l'engagement opérationnel mais celui de l'acculturation, de la pédagogie auprès des élus, le dispositif des COP régionales aidant. Pour franchir la marche suivante, ils attendent de l'Etat qu'il apporte une lecture plus concrète, plus territorialisée des enjeux de transition.

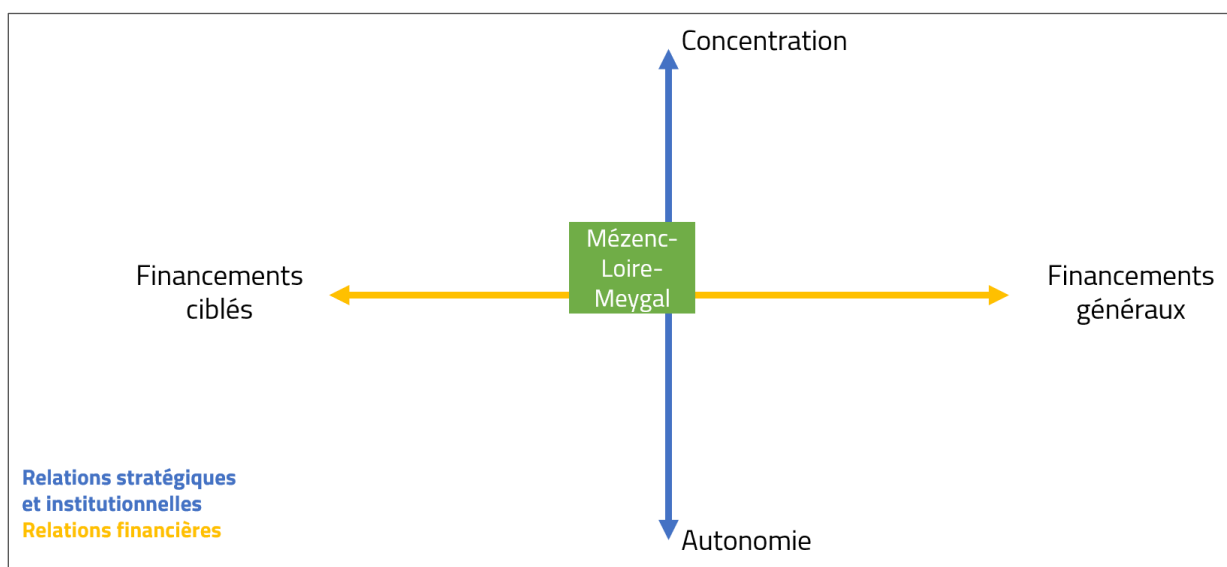
L'entrée par l'adaptation au risque est néanmoins identifiée pour tenter d'énoncer collectivement une intention stratégique. En partenariat avec le SDIS, de nouveaux plans de sauvegarde ont été élaborés contre les risques sécheresse et incendies, des « cas concrets » qui parlent aux acteurs et notamment la profession agricole. C'est également l'entrée privilégiée pour faire du PLUi (dont l'élaboration est subventionnée par l'Etat) un document commun et non une compilation de cartes communales.

La dualité des dires de l'Etat freine l'intégration communautaire

Les élus intercommunaux déplorent le fait que leurs efforts pour donner une consistance à l'échelon communautaire soient freiné par une forme d'en même temps étatique. D'un côté, l'Etat invite à une

meilleure intégration intercommunale, subventionnant fortement la création de documents cadres et stratégiques ; de l'autre, l'Etat subventionne fortement la majorité des projets d'initiative communale. Le processus d'intégration communautaire s'en trouve ralenti, et l'entrée en transition du territoire avec. Entre volonté d'engagement de la transition écologique et réflexe de l'équilibre territorial, l'Etat local produit ce qui est perçu par le territoire comme des injonctions contradictoires : en préservant les capacités d'équipement communal à court terme, les capacités territoriales à engager les transitions se trouvent amoindries.

Synthèse



Relation stratégiques et institutionnelles : la faible intégration intercommunale, l'absence de projet de territoire structuré, renforce la capacité stratégique de l'Etat d'une part, et des communes d'autre part. L'Etat conserve néanmoins la prédominance stratégique, en raison notamment des capacités financières restreintes du bloc local.

Relations financières : Les financements sont principalement ciblés mais varient selon leur destinataire. Les communes bénéficient de financements ciblés car projet par projet mais ces financements restent plutôt généraux dans leurs intentions stratégiques, et non spécifiques à des axes thématiques de l'agenda étatique. A destination de l'intercommunalité, ces financements portent davantage sur de l'outillage réglementaire et stratégique dans une perspective de transition écologique.

A l'heure du financement de la transition écologique, le territoire se trouve plutôt vulnérable. L'absence de stratégie territoriale fragilise le bloc communal alors que les pressions sont croissantes. Les relations à l'Etat ne dépassent pas le stade de l'acculturation aux enjeux sans se traduire par une traduction opérationnelle ou en capacité d'action.

Val de Gers

Catégorie typologique n° 3 : Niveau d'investissement moyen et équilibré entre autofinancement et subventions perçues

Situation financière (moyennes annuelles réalisées sur la période 2020-2024) :

- Dépenses d'équipement de l'ensemble intercommunal : 4 M d'€ soit 520 €/hab
- Dépenses de fonctionnement : 14,5 M d'€ soit 1 450 €/hab
- Recettes impôts locaux : 7M d'€ soit 715 €/hab
- Subvention d'investissement perçues : 1,8 M d'€ soit 180€/hab
- Epargne nette (EPCI) : 1 M d'€ en 2024

Un territoire « sous perfusion » ?

Val de Gers (42 communes et 9 800 habitants) se présente comme le cas typique du « rural sous perfusion », où l'initiative publique est le moteur du développement territorial. Les collectivités et les établissements scolaires sont les principaux employeurs du territoire, les initiatives privées sont massivement subventionnées par les collectivités, les dispositifs d'accompagnement des propriétaires sont indispensables pour envisager la rénovation du parc de logement, etc. L'intercommunalité cherche dès lors à maximiser le nombre et la qualité des services aux populations (autonomie des seniors, accueil petite enfance, etc.), gage de son attractivité.

Dans le même temps, l'Etat est présent et à l'écoute des collectivités : communes et intercommunalité de Val de Gers bénéficient aisément des subventions de l'Etat local (DETR, Fonds Vert, etc.) et de celles des agences de l'Etat (ANAH et Agence de l'eau principalement).

La transition écologique, une volonté politique mais un potentiel contributif limité

La transition écologique est au cœur de l'agenda de l'intercommunalité. La rénovation énergétique et thermique du bâti a constitué le chantier de transition du dernier mandat. Les dispositifs ANAH (OPAH-RU) ont permis de satisfaire l'ensemble des propriétaires intéressés. Le volet logement est considéré comme achevé et sera complété au cours du prochain mandat par la mise aux normes et la rénovation des patrimoines communaux (mairie, équipements, écoles, etc.). Le Schéma immobilier réalisé par le CEREMA estime les besoins d'investissements à 5 M d'€ et pré-flèchent de potentiels co-financements. L'acculturation des acteurs se traduit également dans le modèle d'aménagement. La modification du PLUi pour le rendre compatible aux dispositions ZAN a permis de rompre avec le développement en mitage. En parallèle, Val de Gers est à l'initiative depuis plus de 10 ans d'un projet de Parc Naturel régional avec 10 EPCI du sud-Gers, qui fait de la préservation et la valorisation du patrimoine naturel un principe d'aménagement partagé par l'ensemble des EPCI.

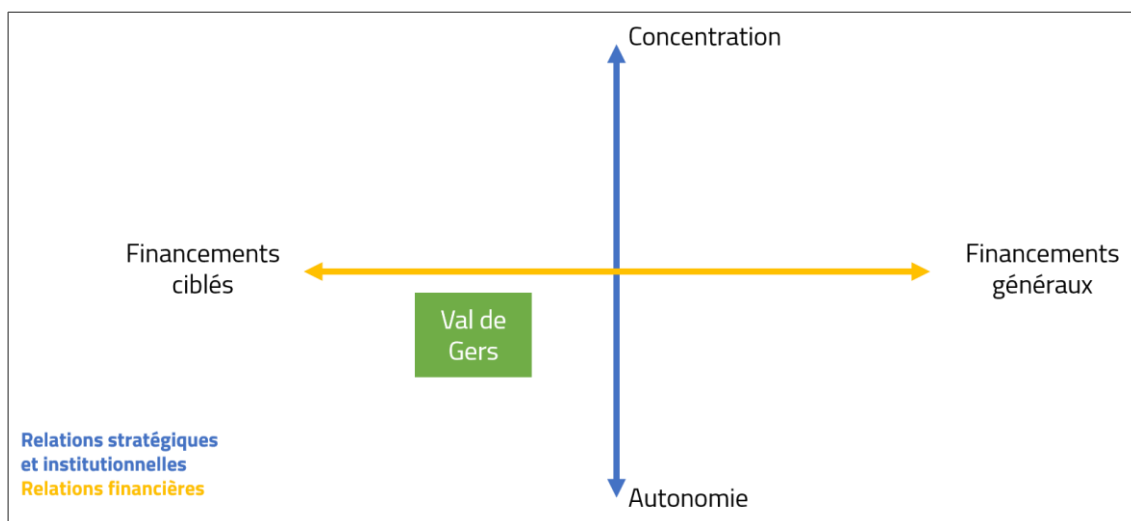
Les capacités contributives du territoire restent pour autant limitées. Le paysage et l'éloignement aux réseaux nationaux limitent les capacités de déploiement des énergies renouvelables. Le seul potentiel identifié étant celui des toitures des particuliers. En outre, d'autres défis écologiques s'annoncent pour l'avenir : dépendant du réseau NEST et de la Garonne pour la ressource en eau, le territoire voit ses relations à Toulouse se crispier à mesure que le débit de la Garonne réduit.

L'Etat soutien mais pas moteur : un frein pour l'entrée dans la transition écologique

Le rapport à l'Etat, s'il reste « facile », est perçu comme insatisfaisant par les décideurs du territoire interrogés. L'écoute, la disponibilité, l'allocation de fonds à la quasi-totalité des projets communaux, le « saupoudrage qui convient aux élus » ne permettent pas, selon eux, de répondre aux enjeux du territoire. L'Etat ne serait pas assez stratège, pas assez initiateur, jouant le jeu des territoires quand ceux-ci se plient à celui du cahier des charges et des dossiers de subventions, mais n'encourageant pas les élus à aborder frontalement l'enjeu de la rareté des ressources ou de la production d'énergies renouvelables.

Les agences, également très investies sur le territoire (ANAH, Agence de l'eau, CEREMA, etc.), sont à l'écoute, mais leur entrée programmatique suscite parfois des incohérences avec les intentions politiques locales, du fait de cadres de financement stricts et peu territorialisés. De ce fait, Val de Gers n'a pas renouvelé les conventions en cours avec l'ANAH et a préféré créer une enveloppe dédiée à destination des communes.

Synthèse



Relation stratégiques et institutionnelles : Val de Gers se distingue par son autonomie stratégique : l'organisation intercommunale, sa capacité à s'inscrire dans des démarches interterritoriales témoigne d'une capacité à faire projet, notamment dans une perspective de transition écologique. Même si l'Etat est sollicité, il intervient surtout en accompagnateur et financeur d'un projet porté par le territoire.

Relations financières : Dès lors les financements sont ciblés, selon les projets du territoire, via des demandes de subventions et des programmes spécifiques. Les communes elles-mêmes émargent aux fonds de concours thématiques portés par l'intercommunalité.

La maturité stratégique du territoire, sa capacité à entretenir de bonnes relations à l'Etat, lui permet d'ores et déjà de financer ses politiques de transition écologique. Le système territorial constitue ici un vecteur de robustesse alors que les capacités financières du territoire et les subventions perçues restent dans la moyenne.

Grand Reims

Catégorie typologique n°4 : Haut niveau d'investissement très majoritairement auto-financé

Situation financière (moyennes annuelles réalisées sur la période 2020-2024) :

- Dépenses d'équipement de l'ensemble intercommunal : 200 M d'€ soit 790 €/hab
- Dépenses de fonctionnement : 480 M d'€ soit 1 600 €/hab
- Recettes impôts locaux : 420 M d'€ soit 1 350 €/hab
- Subvention d'investissement perçues : 33 M d'€ soit 105€/hab
- Epargne nette (EPCI) : 48 M d'€ en 2020 ; 72,5 M d'€ en 2024

Un territoire moteur de développement

La Communauté urbaine du Grand Reims, intercommunalité « XXL » de 143 communes et près de 300 000 habitants, se perçoit comme l'un des moteurs principaux du Grand Est. Rare territoire de la région à connaître une croissance démographique continue depuis 15 ans (avec Strasbourg et les territoires frontaliers), Reims cherche à s'affirmer comme pôle économique innovant, entre Paris et Strasbourg.

Pour ce faire, la ville peut capitaliser sur une stabilité politique et économique. La rente accumulée des activités historiques du territoire (le champagne, l'industrie agroalimentaire, les grandes cultures céréalières) permet aujourd'hui à l'intercommunalité d'investir pour structurer de nouvelles filières d'avenir comme la bioéconomie. En outre, l'ancrage local d'élus exerçant des fonctions nationales (comme Catherine Vautrin, Présidente du Grand Reims entre 2014 et 2024 et plusieurs fois ministre), facilite les relations du territoire aux services de l'Etat centraux et déconcentrés.

Un territoire moteur de la transition écologique

Cet ancrage, doublé de capacités d'investissement considérables, permet au Grand Reims un certain volontarisme dans la transition écologique. Le volet « décarbonation » est au cœur de la feuille de route intercommunale : les investissements prioritaires portent sur le déploiement d'énergies renouvelables et de réseaux de chaleur urbain pour l'ensemble des équipements intercommunaux et communaux, la rénovation énergétique et thermique du patrimoine communal, la mise en service de nouvelles lignes de bus à haut niveau de service (BHNS)...

De même, l'intercommunalité peut se permettre d'être maitrise d'ouvrage des deux-tiers des actions de son PCAET, pour écarter l'argument financier des oppositions locales. La puissance financière de la Ville de Reims lui permet de réaliser en propre la majorité de ses investissements, quand l'intercommunalité peut se concentrer sur les autres communes. Symbole de ce volontarisme, le territoire a outrepassé les débats nationaux pour mettre en place une zone à faible émission (ZFE) en parallèle de la modernisation de son réseau de transport.

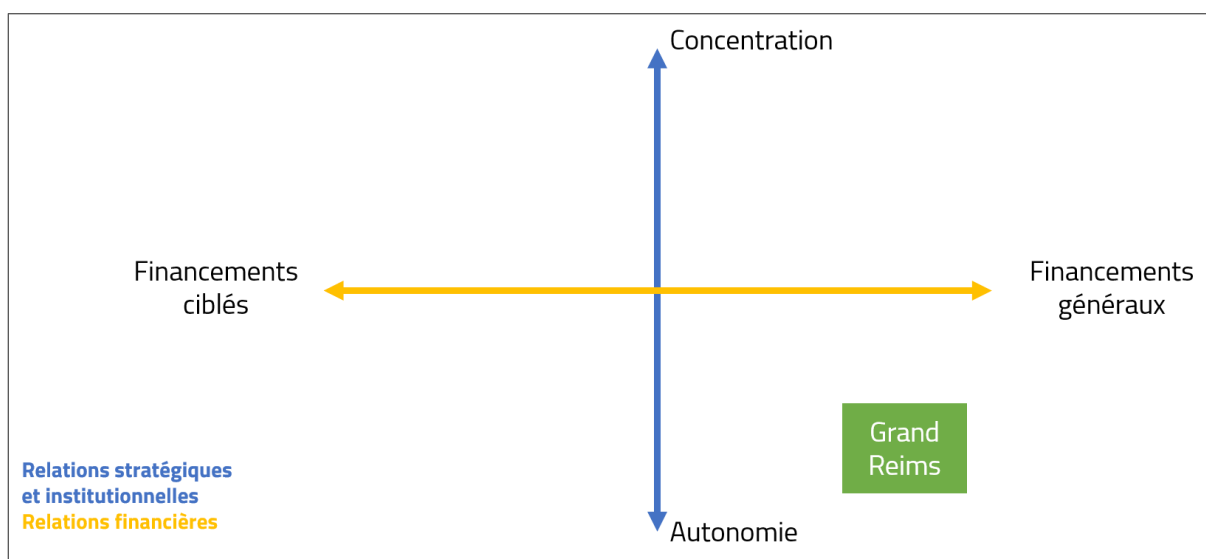
Un territoire autonome dans sa transition écologique ?

A l'image de cette dernière initiative, le territoire agit en matière de transition écologique selon son propre rythme, sans avoir à se caler sur ceux de la Région et de l'Etat dont les démarches sont

considérées trop lentes et trop peu opérationnelles. Surtout l'intercommunalité déplore la déconnexion entre les différentes démarches : le SRADDET se soucie trop peu des politiques de décarbonation quand les COP régionales portées par l'Etat évite leur territorialisation. Ces rendez-vous sont vécus localement comme « manqués », sans réelle plus-value pour l'heure.

A l'inverse, la Communauté urbaine vente la lisibilité de son action et l'efficacité de sa gouvernance intercommunale : « 143 communes, 1 patron », résume-t-on localement. La Région et l'Etat sont relégués au rang de facilitateurs, sans que la Communauté urbaine ne les sollicite spécifiquement pour financer son action écologique. Ce n'est évidemment pas le cas de tous les secteurs : l'Etat reste par exemple le premier financeur local de la politique de la Ville, au titre de l'ANRU.

Synthèse



Relation stratégiques et institutionnelles : l'autonomie vis-à-vis de l'Etat et la Région constitue une fin de l'action communautaire. Celle-ci étant permise par les capacités financières du territoire.

Relations financières : les financements octroyés par l'Etat restent très généraux. Le territoire n'émarge que peu aux enveloppes et labels donnant droit à des financements spécifiques à l'aune de la transition écologique.

L'alignement entre volonté politique d'engager la transition, consensus communautaire, capacité financière, posture partenariale de l'Etat, permet pour l'instant au territoire d'appréhender sereinement les principaux enjeux de transition auxquels il doit faire face : la décarbonation de son système productif.

Auray Quiberon Terres Atlantiques

Catégorie typologique n° 5 : Haut niveau d'investissement, avec un fort niveau d'autofinancement et de captation de subventions

Situation financière (moyennes annuelles réalisées sur la période 2020-2024) :

- Dépenses d'équipement de l'ensemble intercommunal : 77M d'€ soit 840 €/hab
- Dépenses de fonctionnement : 160 M d'€ soit 1 720 €/hab
- Recettes impôts locaux : 115 M d'€ soit 1 250 €/hab
- Subvention d'investissement perçues : 20 M d'€ soit 215€/hab
- Epargne nette (EPCI) : 9 M d'€ en 2020 ; 14 M d'€ en 2024

L'exposition au changement climatique transforme le modèle de développement du territoire

Issue en 2014 de la fusion de quatre intercommunalités et de l'intégration des communes de la presqu'île de Quiberon (jusqu'à-là hors-EPCI), la Communauté d'agglomération Auray Quiberon Terres Atlantiques a connu un premier mandat de consolidation administrative et de prise de connaissance mutuelle entre les 24 communes du territoire. Il a également abouti à une feuille de route partagée qui place la transition écologique au cœur de l'agenda stratégique local. La croissance démographique constante depuis plusieurs décennies a permis de générer d'importantes recettes fiscales et de consolider communes et communauté d'agglomération. Elle a cependant conduit à la saturation d'un littoral particulièrement exposé à l'érosion et au dérèglement climatique, et induit une pression importante sur les ressources.

L'ensemble du modèle d'accueil est donc à réinventer, tant du point de vue de l'aménagement que des services face au vieillissement. En creux se pose la question des recettes fiscales de demain.

2020 – 2026 : un mandat pour l'atténuation

La décarbonation a occupé une part significative du mandat 2020-2026. L'intercommunalité a par exemple initié une politique de mobilité par le transport à la demande et négocie avec la Région (AOM) la mise en place de lignes de transport en commun plus fréquentes. La rénovation énergétique des bâtiments est la deuxième source d'investissement la plus importante, à quoi s'ajoute la valorisation des initiatives individuelles via une bourse aux certificats d'énergie. Enfin le territoire a investi pour la création d'une Société publique locale financée par l'intercommunalité et les communes bénéficiaires en charge de la création du réseau de chaleur des équipements publiques et à termes du déploiement des ENR. La Région, l'ANAH et l'ADEME sont les partenaires privilégiés de ces initiatives.

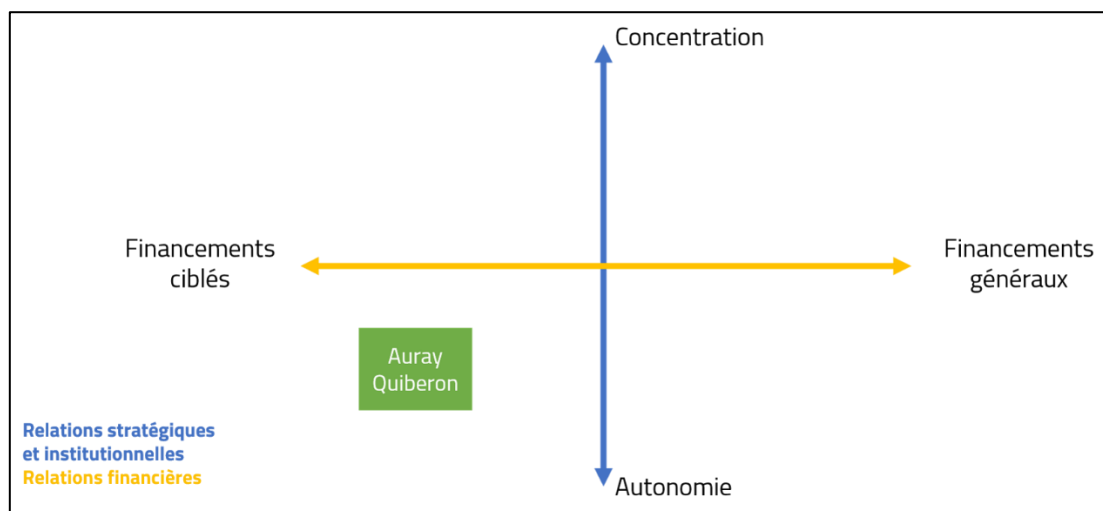
En outre, la réduction des pressions sur le littoral a été engagée à travers une politique plus restrictive en matière d'autorisations d'urbanisme et l'engagement d'opération de densification des centres-bourgs. Surtout, les réseaux d'assainissement ont été modernisés à la demande de la filière conchyliculture pour un montant global pluriannuel de 60 M d'€, largement co-financé par l'Agence de l'Eau et la DDT.

Financer l'adaptation, le défi du territoire

Si ces initiatives d'atténuation trouvent aujourd'hui un consensus politique et des financeurs, ils ne permettent de traiter que partiellement les enjeux de transition du territoire. L'adaptation et la transformation plus profonde du modèle d'aménagement sont le sujet du mandat qui s'ouvre en 2026.

Or sur ce volet, tout reste à inventer. Il n'existe pas de consensus politique local sur les formes de recomposition territoriale à engager pour préserver le littoral. Il n'existe pas non plus de partenaires et d'investisseurs en mesure d'intervenir sur l'ensemble de la chaîne et de garantir au territoire une visibilité pluriannuelle. La Région et la SNCF interviennent sur la consolidation de l'isthme de Quiberon. L'Agence de l'Eau co-finance de premières interventions GEMAPI sur la partie rétro-littorale du territoire. Pour l'heure aucune stratégie d'ensemble n'est structurée, et seules des interventions ponctuelles prioritaires sont ciblées. La collectivité attend de la démarche d'élaboration du projet de territoire engagé en début de mandat qu'elle permette de construire cette vision, la scénarisation de l'action et mobilise les partenaires.

Synthèse



Relation stratégiques et institutionnelles : la montée en consistance intercommunale, les capacités financières des collectivités et le consensus politique quant à l'usage de cet outil confère au territoire une certaine autonomie stratégique dans l'élaboration de sa stratégie de transition écologique.

Relations financières : le territoire bénéficie de l'accompagnement d'un large panel de partenaires qui interviennent sur des thématiques précises via des financements ciblés et sur des montants conséquents que l'intercommunalité ne peut engager totalement en fonds propres.

A l'heure du financement de la transition écologique, le territoire bénéficie de la concorde politique et stratégique au sein de l'intercommunalité qui permet grâce aux capacités financières de l'intercommunalité d'engager les premiers dispositifs de transition. Les bonnes relations avec l'Etat et ses Agences, ainsi qu'avec la Région ouvre des perspectives. Néanmoins l'importance des enjeux d'adaptation accroît considérablement la vulnérabilité du territoire. Les arbitrages qui pourraient être portés dès 2026 conditionneront fortement les modalités de financement de la transition écologique du territoire.

Grand Lac

Catégorie typologique n° 5 : Haut niveau d'investissement avec un fort niveau d'autofinancement et de captation de subventions

Situation financière (moyennes annuelles réalisées sur la période 2020-2024) :

- Dépenses d'équipement de l'ensemble intercommunal : 56M d'€ soit 720 €/hab
- Dépenses de fonctionnement : 135 M d'€ soit 1 680 €/hab
- Recettes impôts locaux : 98 M d'€ soit 1 280 €/hab
- Subvention d'investissement perçues : 12,5 M d'€ soit 175 €/hab
- Epargne nette (EPCI) : 11 M d'€ en 2020 ; 15,5 M d'€ en 2024

Composer avec l'attractivité pour transformer le modèle d'accueil

La Communauté d'agglomération Grand Lac est l'un des EPCI les plus attractifs dans le Département français le plus attractif, la Savoie. Si cette attractivité tant démographique qu'économique a contribué au dynamisme des bases fiscales du territoire au cours des dernières décennies, sa régulation est aujourd'hui la priorité première de l'intercommunalité. Grand Lac s'est effectivement structurée dès sa création en 2017 sur le traitement des « problèmes » liés à l'attractivité. La pression résidentielle sur les abords, la pollution générée par les transports, l'atteinte de ces pratiques sur les milieux naturels, et les pressions estivales sur la ressource en eau placent le territoire sous pression. La diversification économique est également une de ses priorités. Au-delà de l'attractivité résidentielle et touristique, le territoire entend désormais se positionner comme un pôle de recherche et d'innovation autour de filières d'excellence sur l'énergie notamment : l'hydrogène, l'hydraulique, le solaire.

La transition écologique, axe transversal de l'action intercommunale

Le projet de territoire défini pour la période 2023-2030 fait de la transition écologique le défi transversal à l'ensemble des politiques publiques conduites par l'intercommunalité. Cela se traduit dans l'organisation des services. Une mission dédiée, composée de 4 ETP et directement rattachée à la direction générale des services, accompagne l'ensemble des directions pour veiller à la conduite « écologique » des politiques publiques. En ce sens, le premier document cadre intercommunal est le Plan climat air énergie territorial (PCAET). Approuvé en 2021 il a conduit à une réorganisation des services pour se conformer aux objectifs du document.

Les grands projets de l'intercommunalité traduisent également cette ambition. Le projet d'envergure du précédent mandat n'a pas consisté en la réalisation d'opérations d'aménagement haut de gamme, ni à l'extension des technopoles existants, mais en la consolidation de la candidature au label de biosphère UNESCO pour le territoire. La préservation des espaces naturels, de la biodiversité, la réduction de la pollution sont au cœur de cette labélisation qui constitue une feuille de route complémentaire pour la transition du territoire.

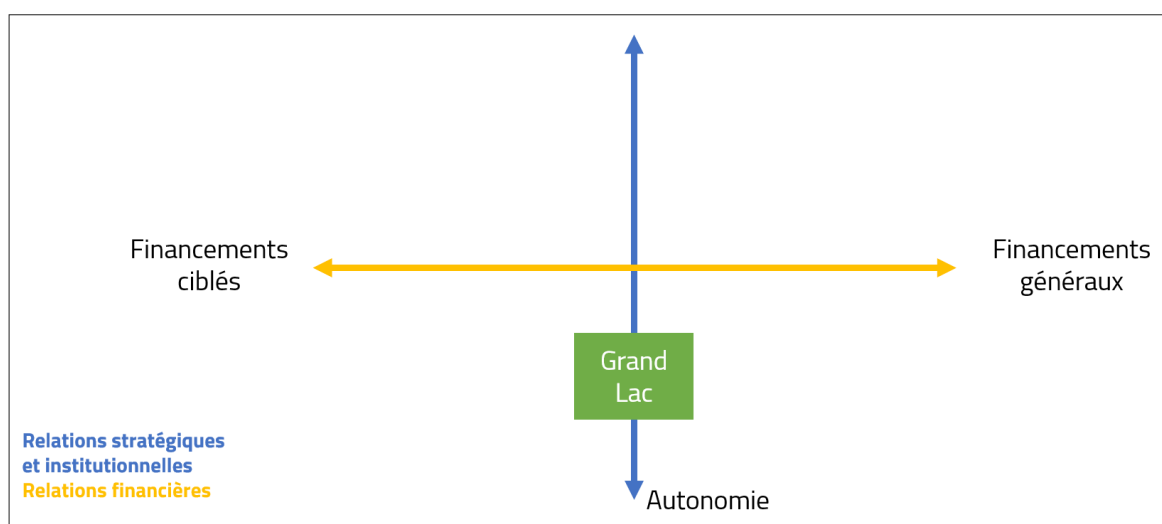
Une intégration intercommunale ralentie, une capacité d'engagement amoindrie

Le volontarisme politique intercommunal se heurte à une intégration communautaire encore partielle. La compétence « urbanisme et stratégie foncière » reste à la main des communes, qui freinent les

intentions intercommunales de déploiement des ENR ou l'intervention foncière en faveur des « centralités » décidées dans le cadre du SCoT. En somme, si l'intercommunalité a su ces dernières années diversifier ses recettes fiscales, via notamment la CFE, les communes tentent de faire perdurer un modèle résidentiel relativement extensif, dont il bénéficie fiscalement. Ainsi, une certaine dissonance au sein du bloc local persiste, bien que probablement, et freine le plein engagement du territoire dans les transitions.

Les liens à l'Etat et au Conseil départemental ne permettent pas de compenser ces difficultés. Leurs subventions, accordées majoritairement à des projets communaux, ne favorisent pas l'intégration communautaire. Du point de vue intercommunal, la plus-value des dispositifs étatiques tient au financement en ingénierie : la moitié des postes de la mission transition écologique sont financés via des appels à projets de l'Etat ou de ses Agences (l'ADEME en premier lieu). Les Agences apportent localement une plus-value reconnue et appréciée en termes de financements et d'expertise : l'ANAH et le CEREMA accompagnent des bâtiments, quand l'Agence de l'Eau co-finance les travaux de préservation des berges du lac du Bourget.

Synthèse



Relation stratégiques et institutionnelles : les capacités financières du territoire et sa maturité stratégique lui garantissent une autonomie certaine

Relations financières : les subventions perçues par l'intercommunalité sont plutôt ciblées, sur des postes précis et des projets où un co-financement apparaît nécessaire. En revanche les communes bénéficient de financement plus généraux et peu discriminés dans leur critère d'attribution.

A l'heure du financement de la transition écologique, la culture territoriale en faveur de la transition écologique constitue un gage de robustesse, permettant d'orienter les capacités d'investissements des collectivités vers un modèle de développement soutenable. Toutefois l'importance des enjeux au sein des territoires de montagne, la vulnérabilité des milieux du territoire, peuvent supposer de déployer des investissements particulièrement conséquents aujourd'hui non identifiés.

Un troisième âge des relations Etat-pouvoirs locaux plus hétérogènes que les autres ?

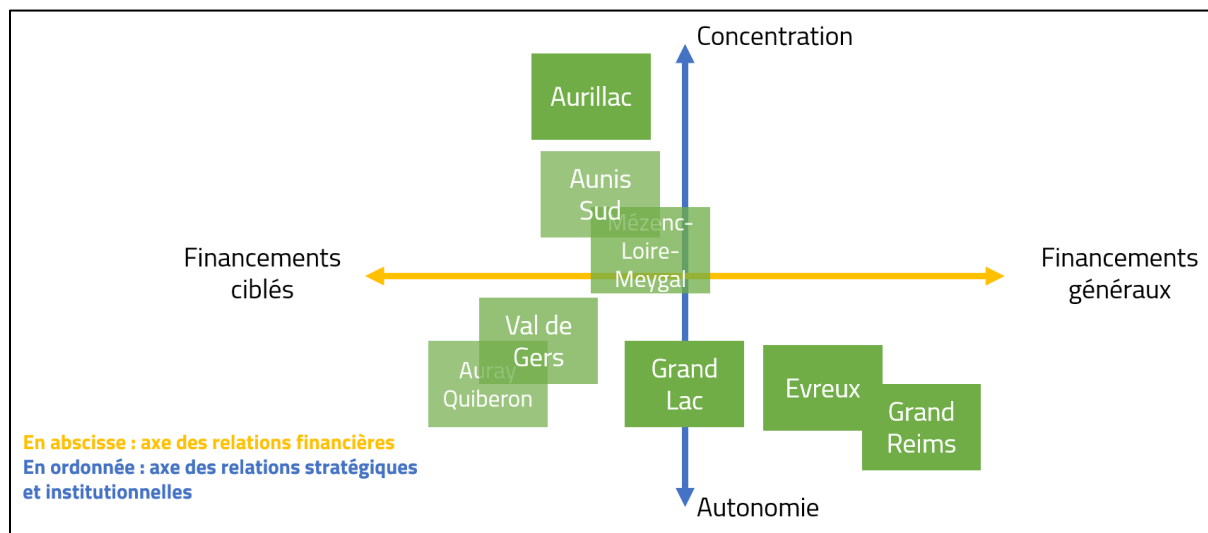


Figure 13 – L'« âge 3 » des relations Etat - pouvoirs locaux tels que les territoires le racontent

Bien qu'il ne s'agisse que d'un échantillon réduit, ces huit terrains nous permettent également de saisir diverses configurations du régime relationnel qui s'est noué au fil des décennies entre l'Etat et les pouvoirs locaux. Au-delà des réponses aux questionnements que soulèvent les différents âges de cette histoire mutuelle synthétisée en introduction par une lecture en différents « âges », que nous disent désormais ces récits territoriaux de l'avenir de ce régime relationnel ? Quelles seraient les caractéristiques d'un « âge 3 » en cours de formation ?

Le principal enseignement à ce stade reste que la lecture d'un « âge 3 » est bien différente selon les territoires. Tous nos interlocuteurs perçoivent un changement dans les rapports Etat – pouvoirs locaux, au cours des « 5-6 dernières années » ou « depuis la relance post-covid », tant dans les enjeux stratégiques de ces relations (la transition écologique notamment), que dans les modalités pratiques de ces rapports (systématisation des enveloppes fléchées par appels à projets, importance des agences, etc.), avec en toile de fond les incertitudes budgétaires. Seulement, si ces rapports changent pour tous, la lecture territoriale qui en est donnée apparaît très hétérogène.

Des territoires vivent « l'âge 3 » comme un retour vers « l'âge 1 », et refusent de jouer le jeu de l'Etat, ses cahiers des charges et ses dossiers de subventions au nom de l'autonomie stratégique et du développement local réinventé à l'heure de la transition écologique. Cette lecture vaut autant pour des territoires pro-actifs en matière de transition écologique (Reims, Grand Lac) que des territoires qui diffèrent leur entrée dans la transition (Evreux agglomération).

D'autres, voient dans « l'âge 3 », le prolongement de « l'âge 2 » dans sa poussée re-centralisatrice. Leurs marges de manœuvres financières restreintes (Aurillac Agglomération), le poids des enjeux climatiques qui dépassent leurs compétences (Aunis Sud), l'absence de portage politique de la transition écologique (Mézenc-Loire-Meygal) placent ces territoires dans une situation de certaine dépendance à l'accompagnement stratégique, financier et technique de l'Etat. Ils se voient devenir des opérateurs indirects de l'agenda de l'Etat, dépolitisés et revenant à « l'âge 0 » pré-décentralisation.

Une troisième situation, regroupent des territoires arrivés à maturité technique, stratégique. Forts d'excellentes capacités relationnelles avec l'Etat mais également d'autres partenaires, ils trouvent dans la mobilisation de co-financement très ciblés, projet par projet et au besoin, une source d'encapacitation. Ils mobilisent les ressorts relationnels de « l'âge 2 » pour financer la transition écologique, tout en valorisant leur agenda stratégique.

C'est probablement dans cette diversification des trajectoires territoriales et des rapports à l'Etat que réside la spécificité du moment de décentralisation que nous traversons. Comment comprendre cette hétérogénéité apparente ? Quels enseignements transversaux retenir de ces monographies territoriales ? Les deux parties qui suivent tentent d'apporter des éléments de réponse à ces interrogations.

3. BESOINS ET CAPACITES DE FINANCEMENT DES TRANSITIONS DANS LES TERRITOIRES : TROIS ENSEIGNEMENTS



Les huit monographies présentées dans la partie précédente ont permis d'illustrer et de documenter, à l'aide de la typologie retenue et de situations territoriales contrastées, les besoins de financement des transitions et les modalités selon lesquelles les collectivités parviennent aujourd'hui à y répondre, dans le cadre notamment d'une diversité d'échanges avec l'État. Si chaque situation territoriale restitue nécessairement une trajectoire singulière, leur confrontation met tout de même en évidence le fait que les disparités observées ne peuvent effectivement être réduits ni à leur seule situation financière, ni à leur degré d'exposition au changement climatique.

Cette première lecture confirme l'hypothèse formulée au début de ce travail et développée au sein de la première partie de ce rapport : une lecture exclusivement quantitative des besoins de financement, fondée sur les volumes d'investissement ou les écarts de ressources fiscales, peine à rendre compte de la diversité des situations observées. En effet, parmi les huit cas d'étude, des collectivités présentant des capacités financières comparables peuvent rencontrer des difficultés très différentes pour engager tel ou tel pan de leur politique locale de transition écologique ; dans le même temps, des territoires exposés à des défis écologiques similaires n'expriment pas les mêmes besoins d'investissement ni les mêmes attentes pour cela vis-à-vis de l'État. Les déterminants des besoins apparaissent ainsi moins directement liés aux montants disponibles face à l'acuité locale des enjeux, qu'aux trajectoires territoriales, aux configurations institutionnelles locales, aux formes de coopération développées avec les partenaires publics ainsi qu'aux représentations que les acteurs se font de la transition elle-même.

Autrement dit, les besoins de financement ne constituent pas une variable autonome ; ils s'inscrivent dans une diversité de régimes territoriaux de transition, c'est-à-dire des configurations propres à chaque territoire combinant un modèle de développement hérité, un niveau de vulnérabilité de leurs capacités financières et institutionnelles, ainsi qu'un système particulier de relations inter-institutionnelles, avec l'État notamment.

Cette lecture conduit à sensiblement compléter le questionnement initial de la recherche : il ne s'agit plus seulement de qualifier les modalités d'investissement déployées entre le bloc local et l'État pour le financement des transitions, mais de saisir pourquoi certains territoires semblent aujourd'hui davantage en capacité de transformer leur modèle de développement tandis que d'autres peinent encore à engager la redirection de cette trajectoire. Les huit monographies permettent à cet égard de dégager trois enseignements transversaux.

1. Les vulnérabilités des territoires dans le financement des transitions varient selon leur trajectoire de développement

Les besoins d'investissement ne sont pas toujours proportionnels aux aléas

Les débats relatifs au financement de la transition écologique tendent systématiquement à établir un lien direct entre l'exposition d'un territoire au changement climatique et le niveau des investissements supplémentaires qu'il devra engager. Les situations étudiées invitent à nuancer cette lecture. Les territoires les plus exposés ne sont pas systématiquement ceux qui expriment les besoins de financement les plus importants. Auray Quiberon ou Grand Lac, directement confrontés à l'érosion littorale, aux tensions sur la ressource en eau ou à la transformation des économies touristiques, disposent également de capacités d'investissement élevées et d'une ingénierie suffisamment robuste

pour commencer à répondre à ces défis. À l'inverse, Évreux Agglomération, dont l'exposition climatique apparaît aujourd'hui relativement moins marquée, identifie des besoins financiers particulièrement importants, liés non pas à une vulnérabilité naturelle mais à l'entretien et à la transformation d'un patrimoine urbain, technique et social hérité de plusieurs décennies de développement.

Si les besoins de financement des transitions diffèrent fortement d'un territoire à l'autre, c'est d'abord parce qu'ils demeurent largement déterminés par les compétences exercées par le bloc local. Celles-ci conditionnent en effet la nature même des dépenses à engager. Les besoins varient selon la posture qu'occupe la collectivité dans la mise en œuvre de chaque politique de transition : maître d'ouvrage d'un investissement, pilote stratégique d'une politique publique, producteur de connaissances, régulateur ou encore animateur de coopérations territoriales. Ils diffèrent également selon les modalités de financement propres à chaque secteur : certaines compétences reposent sur des budgets annexes ou des redevances, comme l'eau, l'assainissement ou les déchets, quand d'autres mobilisent directement le budget principal des collectivités locales. Cette première lecture révèle cependant le silotage de l'action publique en matière de transitions : les politiques foncières, énergétiques, de mobilité, de biodiversité ou encore de rénovation du patrimoine continuent d'être pensées, financées et accompagnées selon des canaux qui structurent fortement les politiques nationales et leurs instruments financiers, et ne disent que très peu des enjeux locaux.

Reconnaître les vulnérabilités héritées des choix passés

Les huit monographies apportent une clé de lecture supplémentaire des disparités rencontrées. Au-delà des constats propres aux différents secteurs de politiques publiques de transitions concernés, les besoins de financement apparaissent aussi – et peut-être avant tout – comme le produit de trajectoires territoriales de développement singulières, aujourd'hui confrontées aux défis des transitions. Le « coût » des transitions que les collectivités doivent aujourd'hui financer dépend moins du degré d'exposition à tel ou tel secteur de politique publique, que de leur propre histoire, des choix dont elles héritent et des transformations qu'elles doivent désormais engager.

Ces trajectoires s'inscrivent dans des temporalités longues, celles de cycles de développement économique, de spécialisations productives construites au fil des décennies, de fonctions administratives occupées par les villes, de dynamiques démographiques régionales, de choix d'aménagement passés. Les transitions révèlent ce qui apparaît aujourd'hui comme un large éventail de vulnérabilités des territoires accumulées au cours du temps et déterminantes dans leurs besoins contemporains de financement de ces politiques publiques. Les terrains étudiés en offrent plusieurs illustrations.

Le développement industriel qui a longtemps constitué un moteur de la croissance rémoise explique aujourd'hui une part importante des enjeux de décarbonation auxquels le territoire est confronté. À Évreux comme à Aurillac, les investissements nécessaires proviennent en grande partie de l'héritage d'un important patrimoine bâti et d'équipements publics construits durant les décennies d'expansion administrative et urbaine, désormais confrontés à leur obsolescence énergétique. À l'inverse, dans plusieurs territoires ruraux, littoraux ou montagnards tels qu'Auray Quiberon, Grand Lac ou Aunis Sud, les dynamiques récentes d'attractivité résidentielle renforcent l'exposition aux tensions sur la ressource en eau, à l'artificialisation des sols ou aux risques naturels, faisant émerger de nouveaux

besoins d'investissement liés autant aux évolutions démographiques qu'au changement climatique lui-même.

Ainsi, les besoins de financement des transitions ne peuvent être déduits de la seule intensité des aléas climatiques ni des seuls canaux financiers à la main des collectivités. Ils procèdent d'une combinaison beaucoup plus complexe entre les héritages du développement territorial, les vulnérabilités qu'ils produisent et les transformations qu'impose désormais la transition écologique. En ce sens, qualifier un besoin local de financement revient moins à mesurer un déficit de ressources qu'à identifier les vulnérabilités particulières auxquelles la trajectoire de développement d'un territoire l'expose aujourd'hui.

2. La capacité à financer les transitions dépend de la situation politique et stratégique des territoires

La territorialisation de la transition et les inégales ressources institutionnelles

Si les besoins de financement des transitions s'expliquent en partie par les trajectoires de développement des territoires, encore faut-il que les collectivités disposent des capacités nécessaires pour transformer ces besoins en politiques publiques. Pour cela, la territorialisation de la transition écologique s'est accompagnée, de la mise en place d'un ensemble de dispositifs normalisés destinés précisément à organiser cette montée en capacité : les conférences ZAN instaurées dans le cadre de la loi Climat et Résilience, les Contrats de relance et de transition écologique, les COP territoriales ou encore les différents exercices de planification conduits à l'échelle régionale. Ces dispositifs traduisent tous cette volonté de diffuser des cadres communs de dialogue, de planification et d'accompagnement entre l'État et le bloc local.

Indéniablement, ces dispositifs constituent des espaces de coopération intéressants qui pourraient favoriser la circulation de connaissances, la diffusion de méthodes communes et contribuer à renforcer progressivement l'ingénierie des collectivités. Les entretiens conduits montrent d'ailleurs que plusieurs élus et techniciens reconnaissent ponctuellement les effets pédagogiques produits par ces démarches, notamment dans l'appropriation progressive des enjeux climatiques ou dans la structuration d'un dialogue plus régulier avec les services déconcentrés de l'État. Pour autant, ces instruments reposent sur une hypothèse implicite : celle d'une relative homogénéité des capacités locales à se saisir des politiques de transition. Ils supposent que les territoires disposent de ressources institutionnelles comparables pour construire une stratégie, mobiliser une ingénierie, négocier avec leurs partenaires ou encore intégrer les nouveaux objectifs nationaux dans leurs politiques locales. Les huit monographies remettent clairement en question cette hypothèse.

Les situations observées témoignent au contraire d'écarts très importants de maturité politico-stratégique entre collectivités. Ces différences tiennent d'abord au degré de sensibilisation des acteurs locaux aux enjeux écologiques, notamment en raison de la manière dont les effets du changement climatique se manifestent concrètement sur leur territoire. Elles renvoient également à l'ancienneté d'engagement des politiques environnementales locales, à la stabilité des équipes administratives, à la structuration des services intercommunaux, à l'existence d'une ingénierie dédiée, à la qualité des

relations entretenues avec les partenaires institutionnels, mais aussi à l'histoire politique propre de chaque intercommunalité. Les alternances électorales, la conflictualité locale ou, plus largement, le degré d'appropriation du fait intercommunal influence fortement la capacité des territoires à construire une vision stratégique robuste du financement à long terme des transitions.

Les contrastes observés entre Mézenc-Loire-Meygal, Val de Gers ou Grand Lac illustrent particulièrement cette analyse. Dans le premier cas, les faibles capacités d'autofinancement se doublent d'une intercommunalité encore en construction, dont le projet collectif demeure fragile. À l'inverse, Val de Gers, malgré des ressources limitées, apparaît capable de structurer une stratégie territoriale cohérente, d'engager des coopérations interterritoriales durables et de faire de la transition écologique un levier politique fédérateur. Grand Lac combine quant à elle capacités financières, ingénierie dédiée et gouvernance intercommunale relativement mature, même si certaines tensions persistent comme partout ailleurs, notamment dans la relation avec les communes membres.

Renforcer les capacités institutionnelles pour renforcer les politiques écologiques

Ces différences ne sont bien sûr pas spécifiques aux politiques de transition. Toutes les politiques à destination du bloc local connaissent des rythmes d'appropriation variables selon les territoires. Les politiques d'équipement, de développement économique ou encore les politiques culturelles ont elles aussi donné lieu à des déploiements inégaux. La décentralisation a néanmoins progressivement permis de diffuser dans la grande majorité des collectivités des compétences stabilisées, des organisations administratives relativement homogènes et des cultures professionnelles partagées. De même, des politiques nationales fortement structurées, comme la politique de la ville, ont contribué à constituer partout des réseaux d'ingénierie spécialisés, en articulation étroite avec les services de l'État et les opérateurs nationaux tels que l'ANRU.

Les politiques de transition écologique se situent aujourd'hui dans des registres d'intégration locale différents. Leur caractère transversal, leur relative nouveauté et leur positionnement à l'interface entre politiques nationales et compétences locales produisent des écarts de maturité beaucoup plus marqués. Les monographies le montrent : ces écarts ne sont corrélés ni à l'intensité des vulnérabilités auxquelles les territoires sont exposés, ni à leur situation financière globale. Certains territoires fortement confrontés aux effets du changement climatique demeurent peu structurés politiquement sur ces enjeux, tandis que d'autres, moins exposés, ont déjà construit des stratégies ambitieuses et disposent d'une ingénierie consolidée. L'implication des collectivités dans la transition semble plutôt dépendre de l'agencement politique et institutionnel local.

Cet enseignement est à adresser à l'État dans le déploiement de son accompagnement : territorialiser la transition écologique ne consiste pas uniquement à répartir des financements en fonction des besoins sectoriels ou de l'exposition des territoires aux risques climatiques, cela suppose également de reconnaître que les collectivités présentent des capacités très différenciées à recevoir ces politiques, à les traduire en projets opérationnels et à mobiliser les dispositifs existants. Autrement dit, accompagner la transition revient autant à financer des investissements qu'à renforcer les capacités institutionnelles qui permettent de les concevoir, de les porter et de les mettre en œuvre.

3. Malgré une uniformité apparente, l'Etat accompagne les politiques écologiques locales par des relations de formes plurielles

Un cadre national, des usages différenciés localement

Les politiques territoriales de transition écologique donnent aujourd'hui l'image d'un cadre national relativement homogène. Les collectivités sont invitées à s'inscrire dans des dispositifs stratégiques communs – COP territoriales, Contrats de relance et de transition écologique (CRTE), conférences ZAN, planification écologique – tandis que leurs investissements sont soutenus par des instruments financiers mobilisant principalement les dotations d'investissement de l'État (DSIL, DETR), le Fonds vert ou encore les nombreux appels à projets portés par les ministères, les agences nationales et leurs opérateurs. Cette architecture suggère un mode de territorialisation relativement uniforme à l'échelle nationale, où l'ensemble des collectivités disposerait des mêmes cadres de dialogue et des mêmes leviers de financement.

Les monographies montrent pourtant des réalités sensiblement différentes. Si les dispositifs mobilisés sont souvent les mêmes, leurs usages, leurs effets et les relations qu'ils produisent entre l'État et les collectivités varient fortement d'un territoire à l'autre. Dans certains cas, les dispositifs nationaux viennent soutenir une stratégie locale déjà affirmée, incarnés par les liens du couple exécutif-Préfet. Dans d'autres, les appels à projets, les contractualisations ou les financements sectoriels structurent davantage l'action locale, en orientant progressivement les priorités d'investissement au gré des opportunités identifiées par les services déconcentrés de l'État et ses agences. Ailleurs encore, les difficultés tiennent moins à l'existence des dispositifs qu'à la capacité des collectivités à les identifier ou à en satisfaire les exigences techniques, demandant un effort préalable de clarification et de pédagogie dans le dialogue du bloc local avec ses interlocuteurs institutionnels supra.

Vers un Etat local qui adapte les dispositifs nationaux de transition aux situations locales ?

Autrement dit, derrière l'uniformité apparente des instruments législatifs et réglementaires, se déploient des formes très diverses d'accompagnement de l'État. Selon les territoires, les services déconcentrés jouent un rôle de simple instruction administrative, de conseil stratégique, d'intermédiation entre partenaires publics ou encore de coordination des différents dispositifs mobilisables. Les relations construites entre les collectivités, les préfectures et les agences de l'État apparaissent ainsi comme une ressource déterminante dans la capacité des territoires à mettre en œuvre et à financer leurs politiques de transition.

La question n'est plus seulement de savoir si les dispositifs nationaux sont suffisamment dotés ou suffisamment nombreux, mais si leurs modalités d'accompagnement sont adaptées à l'hétérogénéité des situations territoriales. Construire un véritable dialogue stratégique entre l'État et le bloc local suppose dès lors de reconnaître cette diversité des configurations locales, de la rendre plus explicite et d'en faire un objet assumé de l'action publique. L'enjeu est alors de savoir si ces nuances parviennent à réduire les différences d'engagement des politiques de transition sans compromettre l'atteinte des objectifs nationaux.

De la vulnérabilité à la robustesse : financer les politiques territoriales de transition, c'est aussi renforcer les capacités collectives

Les analyses présentées dans cette troisième donnent un autre éclairage au financement des politiques territoriales de transition. La question centrale n'est plus seulement de quantifier les montants d'investissement nécessaires pour répondre aux défis des transitions, mais d'évaluer les conditions dans lesquelles les territoires sont effectivement capables de transformer ces besoins en politiques publiques. Les huit monographies montrent en effet que deux collectivités confrontées à des enjeux écologiques comparables peuvent présenter des capacités très différentes à engager les transformations attendues, tandis que des territoires disposant de ressources financières voisines expriment des besoins d'accompagnement très contrastés. Cette diversité invite à dépasser une approche strictement comptable des besoins de financement.

Pour rendre compte de cette complexité, nous avons proposé de mobiliser la notion de vulnérabilité, entendue non comme la seule exposition aux risques climatiques mais comme le résultat de la rencontre entre des enjeux locaux de transition et les capacités dont héritent les acteurs pour y répondre. Appliquée au financement des transitions, cette analyse conduit à distinguer deux registres complémentaires pour en évaluer localement les besoins :

- La première relève de la vulnérabilité de financement : elle renvoie moins à l'acuité des enjeux climatiques qu'aux besoins produits par la trajectoire de développement du territoire, à la nature des transformations qu'elle rend nécessaires et à l'intensité des investissements qu'elles appellent.
- La seconde correspond aux formes de robustesse de financement, entendue comme l'ensemble des capacités permettant de répondre à ces besoins : ressources financières, mais aussi maturité politico-stratégique, qualité de l'ingénierie, stabilité des coopérations locales et capacité à mobiliser les partenaires institutionnels, notamment de l'Etat.

Relues à travers cette grille, les huit monographies ne constituent plus seulement une typologie de situations locales, elles dessinent différentes figures de la vulnérabilité et de la robustesse territoriales.

Évreux témoigne par exemple de ce qu'on pourrait appeler une vulnérabilité héritée de sa reconstruction : les principaux besoins d'investissement découlent moins de l'intensité locale des questions de transition que d'un développement urbain qui pâti des besoins de transformation du patrimoine de l'époque moderne, tandis que les capacités institutionnelles demeurent quant à elles encore fragiles face à l'ampleur des réhabilitations à engager. Aunis Sud illustre davantage une vulnérabilité liée au modèle d'attractivité territoriale, où la forte exposition aux pressions climatiques et le développement démographiques accroissent trop rapidement les besoins de financement sans que les capacités locales puissent se structurer au même rythme. À l'inverse, Aurillac montre comment un territoire confronté à des contraintes importantes, notamment liées à sa situation géographique et administrative, peut s'appuyer sur une histoire institutionnelle solide, une ingénierie stabilisée et des relations anciennes avec l'État pour construire une véritable robustesse dans ces financements.

Les situations de Mézenc-Loire-Meygal et du Val de Gers mettent plus directement en évidence le rôle des capacités politico-stratégiques. Dans le premier cas, la principale fragilité tient moins aux

ressources financières disponibles qu'à une intercommunalité encore en construction et à un portage politique de la transition écologique qui est très inégal et morcelé : la vulnérabilité est ici d'abord celle des lacunes de l'horizon stratégique. À l'inverse, le Val de Gers montre que des ressources financières modestes peuvent être largement compensées par la cohérence d'un projet territorial, la stabilité des coopérations et une ingénierie progressivement consolidée ; c'est cette combinaison qui fonde la robustesse stratégique du territoire face au financement des transitions. Grand Reims constitue la figure la plus aboutie d'une robustesse territoriale, où trajectoire économique, capacités institutionnelles et qualité des relations partenariales permettent d'absorber des besoins pourtant extrêmement élevés, au regard notamment de l'ampleur des décarbonations du secteur industriel. Grand Lac et Auray Quiberon occupent une position plus intermédiaire : fortement exposés aux défis climatiques, ils disposent déjà de capacités d'action importantes, sans que celles-ci suffisent encore à neutraliser toutes les vulnérabilités produites par leurs dynamiques d'attractivité et leurs trajectoires territoriales.

Cette relecture présente un intérêt opérationnel. Elle montre que les besoins de financement ne peuvent être appréciés indépendamment des vulnérabilités et robustesses des territoires. Dès lors, renforcer le financement des transitions revient aussi à renforcer les capacités spécifiques de chaque territoire du bloc local et de ses modalités de dialogue avec l'État. Si la robustesse de la conduite des transitions d'un territoire dépend autant de ses capacités institutionnelles que de ses ressources financières, les modalités d'accompagnement de l'État deviennent elles-mêmes une composante essentielle du financement des transitions. Se dessinent alors la nécessité de régimes différenciés de relations entre l'État et les pouvoirs locaux ; c'est cette recomposition des relations stratégiques et financières que la partie suivante se propose d'explorer.

4. OUVERTURE PROSPECTIVE SUR LES RELATIONS ENTRE ETAT ET POUVOIRS LOCAUX



Si elles permettent d’esquisser la grille d’analyse qualitative des besoins de financement des politiques de transition proposée en fin de parties précédentes, les monographies réalisées pour cette étude témoignent également de relations stratégiques et financières extrêmement variées entre l’Etat et les collectivités pour les mettre en œuvre. Elus et techniciens interrogés ne lisent pas de la même façon « l’âge relationnel » entre Etat et bloc local dans lequel ils se trouvent.

Que renseigne cette diversité analytique ? Elle indique d’abord que la grille de lecture des différents âges relationnels amenée en introduction est sans doute moins à lire comme une succession de périodes autonomes les unes des autres que comme différentes strates – chacune recouvrant la précédente sans entièrement l’effacer. Les relations stratégiques et financières aujourd’hui à l’œuvre dans nos territoires d’études gardent des traces plus ou moins vives, selon les situations, des modalités de fonctionnement des époques précédentes.

Elle amène ensuite à esquisser deux hypothèses interprétatives. La première est que cette diversité de configurations relationnelles – qu’elle soit l’effet d’un héritage différencié des liens noués dans les âges précédents ou d’une absence de vision consolidée des acteurs publics sur le financement des politiques de transition – est justement ce qui caractérise les liens stratégiques et financiers contemporains entre Etat et pouvoirs locaux – ceux d’un « âge 3 » ouvert avec le défi des politiques de transition. Dans cette hypothèse, les relations de l’âge 3 seraient définies en creux, sans pouvoir dégager les figures et dynamiques (telles le « pouvoir périphérique », le « gouvernement à distance », l’« autonomisation financière et fiscale » dans les âges précédents) qui les encadrent.

La seconde hypothèse est que cette diversité perçue des relations entre Etat et collectivités est le propre de tout changement de référentiel, et des prémices d’un nouvel âge, avant l’affirmation d’une logique dominante. Dans cette hypothèse, les différentes lectures de ces relations s’expliquent par l’existence de plusieurs bascules ou évolutions contemporaines qui se sont déployées conjointement ces dernières années, tandis que l’une d’entre elles viendraient à s’affirmer dans les prochaines années.

C’est cette hypothèse-ci que nous proposons de retenir dans cette quatrième partie pour conduire une exploration prospective. Pour ce faire, nous nous attacherons en premier lieu à identifier trois évolutions récentes (aux logiques distinctes) des postures des acteurs publics nationaux et locaux, avant de projeter, dans un exercice fictif, quelles seraient les modalités et conditions de financement des politiques de transition si l’une ou l’autre de ces évolutions venaient à s’affirmer.

Cadre de l’exploration prospective

Trois nouvelles logiques des relations entre Etat et pouvoirs locaux

Cette exploration prospective propose de partir de trois évolutions des relations entre l’Etat et le bloc local, ne trouvant pas de manifestation comparable dans les âges relationnels précédents tels que définis en introduction.

La première des évolutions récentes identifiées relève d’une logique de « rétractation – autonomisation ». Rétractation à l’échelle nationale, dans la mesure où la capacité d’intervention de

l'Etat se fragmente par la poursuite du mouvement d'« agencification »²⁴, et se réduit par de nouvelles réformes limitant les missions et effectifs de ses services déconcentrés²⁵. Et, en miroir, autonomisation à l'échelle locale, compte tenu de la place croissante prise par les appels à projets et autres subventions dans les investissements des communes et intercommunalités, et de la capacité extrêmement différenciée des territoires à les capter pour mener à bien leurs projets, sans que de nouveaux dispositifs compensatoires de l'Etat ne soient mis en œuvre²⁶.

Autre évolution récente à souligner, celle se rapportant à une logique d'« intermédiation – régulation ». En effet, alors que la place des régions dans l'aménagement et la transition écologique a été renforcée lors de la décennie passée avec la loi NOTRe (2015), elle s'accroît encore dans les années 2020, renforçant la fonction d'intermédiation que joue cet échelon pour l'Etat, notamment sur les questions écologiques : organisation de la différenciation des trajectoires d'artificialisation des sols (loi Climat et Résilience, 2021), territorialisation des ambitions écologiques nationales (COP régionales du SGPE, 2023-2025), conférences régionales de l'énergie (loi APER, 2023). Cette intermédiation de l'échelon régional induit mécaniquement de nouvelles formes de régulation de l'action du bloc local : par l'effet des nouvelles scènes de dialogue mises en place ou par les dispositifs contractuels déployés par ailleurs en écho à celles-ci (CRTE, contractualisation régionale...).

Enfin, la troisième évolution des relations entre Etat et pouvoirs locaux que l'on peut isoler tient d'une logique d'« encapacitation – contribution ». La création en 2022 du Secrétariat Général à la Planification Ecologique (SGPE) peut en effet être lu, en opposition à la première logique, comme participant au renforcement de l'Etat central et à sa capacité de pilotage de la transition, en créant et posant au centre du débat des COP des mesures d'émissions de gaz à effet de serre et des feuilles de route territorialisées par secteur (les « Mondrian »). Sans valeur prescriptive à ce jour, ces données et objectifs offrent aux acteurs locaux des repères pour ajuster leur action en conséquence – ajustements que sont censés encadrer les prochaines COP et CRTE.

Les fonctions de l'exercice exploratoire

Quelles logiques structureront les relations stratégiques et financières entre Etat et pouvoirs locaux dans dix ans ? Et selon quelles modalités seront déployées les politiques territoriales de transition écologiques ? C'est à partir de ces questions qu'a été organisée la modeste exploration prospective qui suit. Elle ne prétend pas bien sûr travailler sur l'ensemble des possibles de ces relations, ni produire des scénarios parfaitement robustes et crédibles.

Il s'agit plutôt de s'essayer à un exercice de pensée : que se passerait-il si l'une des trois logiques précédemment explicitées venait à s'affirmer ? quelles conséquences cela aurait-il sur le financement et la mise en œuvre des transitions ? Les « scénarios » présentés ci-après en explorent différentes modalités, tandis que ces trois projections, lues ensemble, amènent à quelques interpellations prospectives plus transversales.

²⁴ Voir par exemple : Sześciło, D. (2022). L'agencification revisitée : tendances dans la consolidation de l'administration centrale en Europe. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 88(4), 773-790. <https://doi.org/10.3917/risa.884.0773>.

²⁵ Voir notamment le cycle de réformes « Action Publique 2022 » porté à partir de 2018

²⁶ Czertok S. Estebe P. Le Meur M., « Qui seront les investisseurs publics de demain ? », réseau FIL, APR 2022-2024

Les relations Etat-Pouvoirs locaux dans 10 ans : trois scénarios d'évolutions

Scénario 1 : le modèle « libéral »

Comment sont mises en œuvre les politiques territoriales de transition ?

Dans ce scénario, le financement et la mise en œuvre des politiques territoriales de transition reposent pour une très large part sur l'initiative des pouvoirs locaux. Ces derniers parviennent à augmenter le volume global d'investissements du bloc local en faveur de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique, grâce à la hausse des subventions d'investissement qui se poursuit, émanant de guichets nationaux toujours plus nombreux et divers (dotations gérées par l'Etat déconcentré, appels à projets spécifiques lancées par les directions centrales, dispositifs thématiques gérés par les Agence), sans mentionner ceux portés par les autres échelons de collectivités et l'Union Européenne.

Au sein du bloc local, les différences entre territoires pour porter ces investissements s'accroissent : d'une part parce que leur niveau de dépendance aux ressources extérieures pour investir reste inégale et n'est pas compensé par l'Etat, d'autre part parce qu'ils ne témoignent pas tous de la même volonté politique de les porter.

Ainsi, dans ce scénario, la modalité de mise en œuvre des politiques territoriales est dite « libérale » : une lecture rigide du principe de libre administration des collectivités empêche l'Etat de sanctionner les collectivités qui ne prendraient pas les mesures adéquates pour atténuer et s'adapter au défi climatique. L'Etat s'attèle principalement à organiser le « marché » des appels à projets en faveur de la transition pour permettre aux collectivités qui le souhaitent de satisfaire leurs objectifs en la matière.

Quelles seraient les conditions de réussite de la transition dans ce scénario ?

Dans ce scénario, la réussite de la transition repose sur un pari : la diffusion d'une maturité politique et technique sur les questions écologiques dans la très grande majorité des communes et intercommunalités. Le modèle « libéral » de financement des politiques de transitions fonctionne à condition que l'on ait confiance dans la volonté de tous les pouvoirs locaux à les mettre en œuvre, qu'elles deviennent pour les exécutifs aussi naturelles et structurantes localement que les politiques d'aménagement économique ou de gestion des déchets. Les différentes politiques locales ne se feraient plus à l'aune d'un gradient d'ambitions écologiques mais plutôt à l'aune des différentes trajectoires proposées pour répondre aux mêmes ambitions. Par définition, ce niveau de confiance et de maturité sur les questions écologiques ne se décrète ni ne s'impose par une loi, mais se diffuse progressivement. Les entretiens réalisés montrent que, si cette maturité n'est pas partout de même niveau, elle a significativement progressé ces dernières années (les COP régionales y contribuant par leurs fonctions pédagogiques).

Autre condition de réussite : permettre à tous les territoires qui le souhaitent d'investir à la hauteur de leur besoins d'adaptation et de leur contribution à l'effort national d'atténuation – ce qui induit sans doute quelques évolutions par rapport aux logiques actuelle d'attribution des subventions d'investissement : hausse significative des volumes de subvention pour minimiser les effets de

compétition entre territoires, dispositifs de régulation pour limiter les effets de captation d'un grand nombre de dispositifs par un petit nombre de collectivités, mise en place d'une garantie pluriannuelle de la disponibilité des fonds pour limiter les effets d'opportunité, etc.

Ces évolutions semblent conditionnées à un changement de posture de l'Etat déconcentré vers davantage de médiation et de coordination entre les politiques publiques des collectivités d'une part et les programmes des agences et des ministères d'autre part. L'attribution d'une subvention d'investissement à une collectivité ne relèverait alors pas exclusivement de l'appréciation d'un dossier de réponse mais aussi d'un avis qualitatif de l'Etat déconcentré sur la pertinence et la nécessité de la demande.

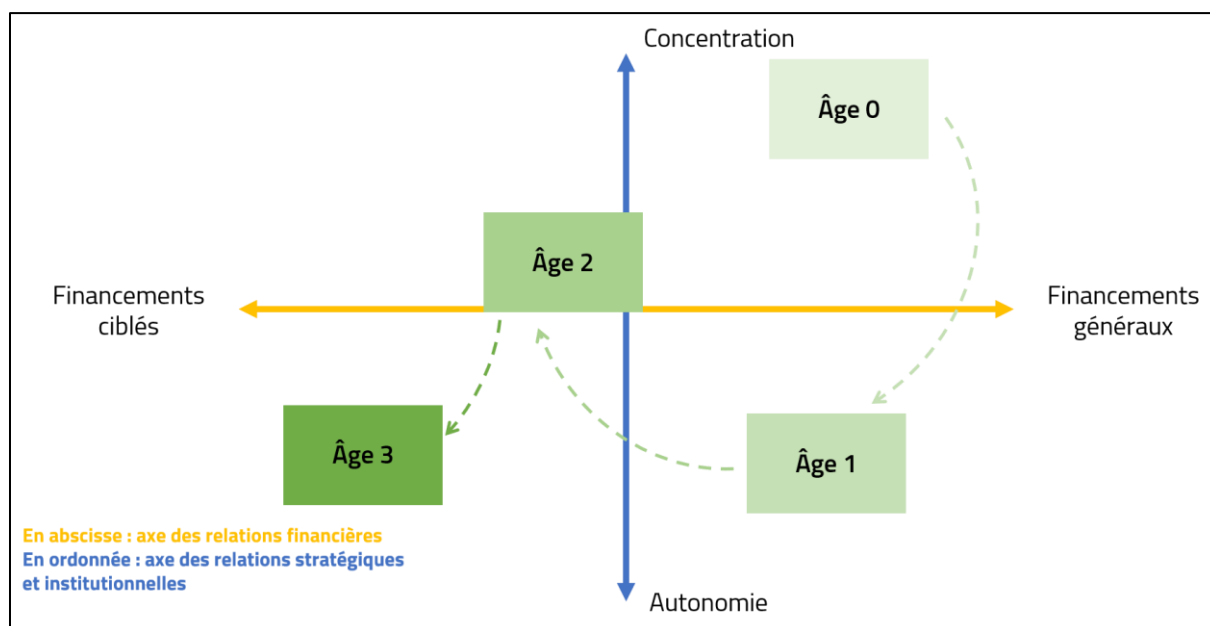


Figure 14 – Evolution du régime de relations Etat-pouvoirs locaux dans le scénario 1

Scénario 2 : le modèle intermédiaire

Comment sont mises en œuvre les politiques territoriales de transition ?

Dans ce scénario, le financement et la mise en œuvre des politiques territoriales de transition sont structurées à un échelon intermédiaire qui continue à gagner en légitimité et en pouvoir d'action : la région. Les Conseils régionaux sont devenus des collectivités territoriales qui se distinguent des autres échelons par les liens extrêmement étroits qu'ils développent avec l'Etat, en particulier pour la territorialisation de la transition écologique. Les coopérations implicites à l'œuvre aujourd'hui dans certaines régions pour la mise en œuvre du ZAN et des objectifs des COP régionales s'affirment et se généralisent.

Cette affirmation se traduit notamment par une mutualisation de deniers de l'Etat et des Conseils régionaux, à travers un outil contractuel unique remplaçant les anciens CRTE et contrats Région-territoires et résultant de l'articulation entre impératifs nationaux et exigences politiques des exécutifs régionaux. Ces contrats Etat-Région-territoires deviennent le premier cadre structurant de financement des politiques territoriales de transitions, tandis que les services déconcentrés de l'Etat

et l'administration des Conseils régionaux partagent leurs outils d'analyse et de suivi des trajectoires des territoires dans l'atteinte de leurs objectifs de transition.

Quelles seraient les conditions de réussite de la transition dans ce scénario ?

La réussite de la transition dans ce scénario demande que soient clairement explicités les rôles et contributions des différents acteurs dans les politiques de transition : les fonctions planificatrices seraient renforcées au niveau régional (par l'action conjointe de l'Etat et du conseil régional) tandis que le bloc local aurait la responsabilité des fonctions opératrices et négociatrices que suppose l'atteinte des objectifs planifiés.

Des formes d'équilibre devront également être trouvées entre le maintien de nécessaires marges de liberté politique données aux exécutifs régionaux et la stabilité qu'exige la fonction médiatrice et régulatrice que l'Etat place dans la région pour mettre en œuvre ses objectifs de transition. La part du budget que réserve la région dans la transition écologique et le financement des contrats Etat-Région-territoires pourrait par exemple être garantie ou encadrée législativement.

Dans ce scénario, les services déconcentrés de l'Etat et les agences mettent leurs moyens humains et financiers au service du pilotage Etat-Région des transitions.

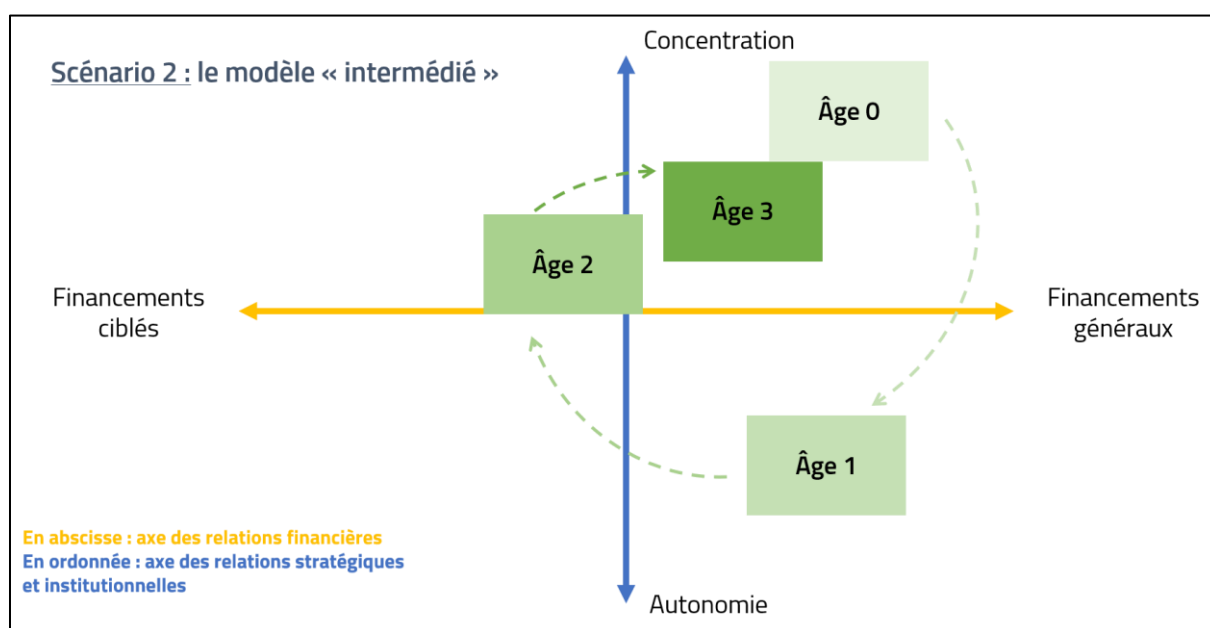


Figure 15 - Evolution du régime de relations Etat-pouvoirs locaux dans le scénario 2

Scénario 3 : le modèle « dirigé »

Comment sont mises en œuvre les politiques territoriales de transition ?

Dans ce scénario, sur le modèle du SGPE, une direction ou un secrétariat général de l'administration centrale dédié au financement et à la mise en œuvre de la transition écologique est durablement rattaché à l'Elysée ou aux services du Premier ministre. A l'occasion de rendez-vous annuels attendus, cet organe présente les objectifs écologiques nationaux et territoriaux et actualise l'état de la

trajectoire d'atténuation et d'adaptation au changement climatique du pays par département et par secteurs d'activités.

Ainsi, sur tous les aspects de la planification écologique, le bloc local voit ses objectifs fixés par l'Etat, au nom de l'intérêt national. Il dispose toutefois de la liberté stratégique et financière pour les mettre en œuvre à sa convenance : une dotation générale d'investissement pour la transition écologique (DGITE) est versée aux intercommunalités dans cette optique. Les volumes distribués dans le cadre des différents appels à projet de l'Etat se réduisent drastiquement au profit de ces enveloppes à la distribution centralisée. Lorsque l'Etat observe que cette enveloppe n'est pas utilisée ou détournée de son usage premier, les collectivités concernées sont mises sous tutelle.

Quelles seraient les conditions de réussite de la transition dans ce scénario ?

L'une des conditions préalables à la réussite de la transition écologique dans ce scénario serait que les collectivités du bloc local acceptent, sinon de rogner sur une partie du principe de libre administration, du moins de voir le mode d'exercice de leurs compétences de transition écologique évoluer et se préciser, passant de stratégie à opératrice.

L'Etat déconcentré devrait renforcer, lui, sa fonction de contrôle et de rapport à l'administration centrale de façon à pouvoir apprécier en cours de mandature si la feuille de route mise en place par le bloc local permet de suivre la trajectoire fixée par l'administration centrale, et de la qualité de l'usage des deniers versés *a priori* dans le cadre de la DGITE.

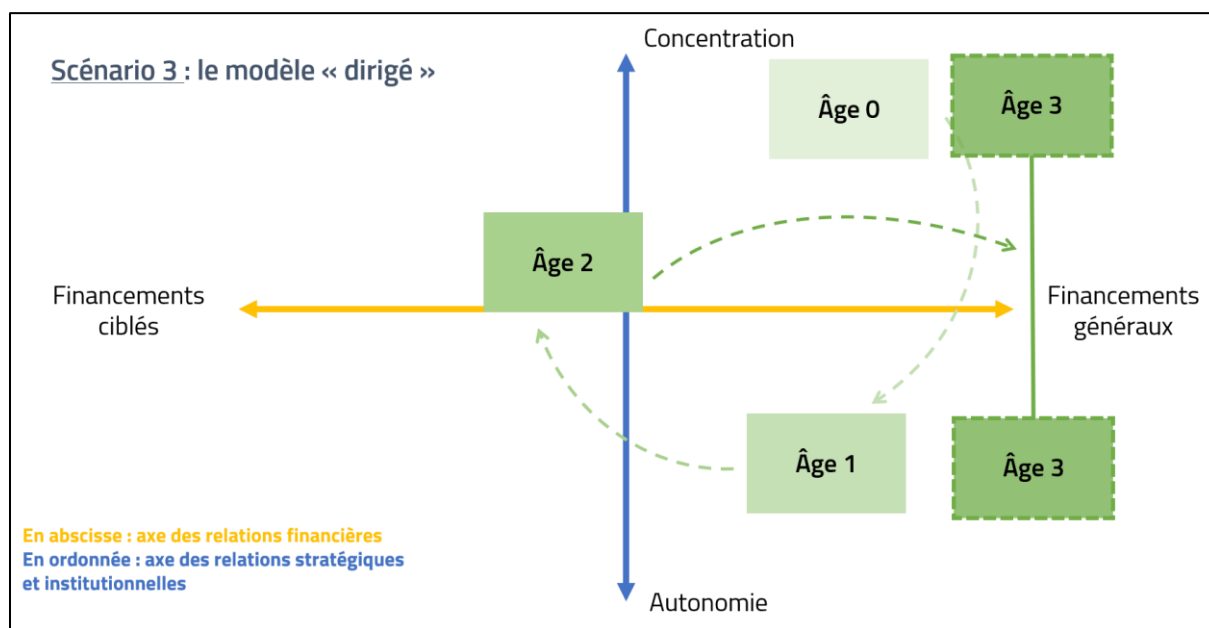


Figure 16 - Evolution du régime de relations Etat-pouvoirs locaux dans le scénario 3

Interpellations transversales

Si probablement aucun de ces trois scénarios n'advientra comme tel, notons que leurs conditions d'application pour la réussite de la transition se rejoignent en plusieurs points, interpellant le système relationnel stratégique et financier actuel.

La pluriannualité des financements de l'Etat

Ainsi chaque scénario propose-t-il une modalité de financement national pluriannuel. Dans le scénario 1, cela s'exprime par une plus grande lisibilité quant aux volumes de fonds disponibles et à leur durée ou périodicité. Dans le scénario 2, c'est le contrat – devenu outil structurant des relations entre l'Etat, la Région et le local – qui permet de fixer un cadre pluriannuel de versement des aides et autres financements en faveur de la transition, tandis que, dans le scénario 3, cette fonction est jouée par le versement d'une dotation générale d'investissement pour la transition. Ces trois propositions d'évolution soulignent en creux l'une des fragilités du modèle de l'investissement local actuel, financé à plus de 25% par des subventions d'investissement - subventions sur lesquels le bloc local a très peu de lisibilité, et encore moins de garantie d'attribution.

La clarification des fonctions stratégiques et opérationnelles

Autre convergence entre ces trois scénarios : la limitation d'un partage de la responsabilité stratégique des transitions. Cette limitation n'est pas tant à entendre comme une *clarification des compétences* (dans la mesure où dans ces scénarios de nombreux acteurs publics prennent part à la conduite des politiques de transition) que comme une *clarification des fonctions* dans l'exercice de cette compétence. Dans le modèle « libéral » (scénario 1), l'Etat fixe un cadre stratégique minimal : charge aux pouvoirs locaux de définir eux-mêmes les objectifs et de porter l'opérationnalité de leurs politiques de transition. Dans le modèle « intermédiaire » (scénario 2) et dans le modèle « dirigé » (scénario 3), la fonction stratégique est confiée respectivement à l'échelon régional (synergie Etat-Région) et national, tandis que le bloc local joue un rôle d'intermédiation, de négociation et d'opérateur dans la mise en œuvre des politiques de transition. Par la clarification des fonctions qu'ils portent, ces trois scénarios mettent en évidence d'une part la relative dilution actuelle du portage stratégique des politiques de transition entre les échelons (lois et stratégies nationales, SRADDET, stratégies locales sectorielles...), et d'autre part l'insuffisante attention portée aux autres fonctions des politiques de transition (régulation, médiation, opération...) non moins décisives pour leurs réussites. A la différence des politiques d'aménagement historiques, le maillon central de la chaîne de valeur de cette politique publique n'est sans doute plus la définition d'objectifs stratégiques (le plus souvent conditionnée par des limites planétaires ou règlementaires). Ces autres fonctions demandent sans doute à être mieux définies et encadrées, quelles que soient les acteurs qui les portent *in fine*.

L'adéquation et la coordination entre programmes de transition locaux et nationaux

En outre, si ces trois scénarios ont fait le choix de ne pas nourrir les débats en cours sur l'existence ou le périmètre futur des Agences et services déconcentrés de l'Etat, ils leur confient dans chaque modèle une fonction facilitatrice : dans le scénario 1, l'Etat déconcentré joue un rôle de coordination entre les programmes des Agences et Ministères et les stratégies locales portées, et de vigilance quant à l'équité de la distribution des aides ; dans le scénario 2, agences et services déconcentrés mutualisent leurs ingénieries au niveau régional pour contribuer à la définition et au suivi des contrats ; enfin, dans le scénario 3, les services de l'Etat déconcentré jouent plutôt un rôle de vigie et de relais vers les instances nationales quant au bon usage de la dotation d'investissement versée. Dans les trois cas, l'évolution portée par le scénario ne revient pas à plus ou moins de décentralisation (et/ou d'autorité des services

de l'Etat) mais à de nouvelles modalités de coordination entre acteurs territoriaux, apparaissant nécessaires à la réussite des transitions.

La reconnaissance de situations stratégiques et financières différenciées

Enfin, dans chacun de ces scénarios, les relations stratégiques et financières entre Etat et bloc local dans la mise en œuvre des politiques de transition s'avèrent différenciées. Dans le scénario 1, cette différenciation tient à l'autonomie de la responsabilité stratégique et financière du bloc local : charge aux communes et intercommunalités de mettre en place ou non des politiques de transition, et d'obtenir ou non les subventions d'investissement nécessaires à cet égard, charge à l'Etat déconcentré de réguler quelque peu le marché de leur attribution. Il y a donc dans ce modèle « libéral » presque autant de modèles relationnels différents que d'ensembles intercommunaux, ceux-ci étant fonction des ambitions stratégiques, des liens à l'Etat local, des assises fiscales hétérogènes, etc. Dans le deuxième scénario, les relations stratégiques et financières entre Etat et pouvoirs locaux diffèrent entre les régions – chaque contrat Etat-Région-territoire mis en place reflétant un compromis entre les exigences nationales de transition et l'orientation politique choisie par les exécutifs régionaux. Par ce biais, les territoires seraient incités à privilégier différents chemins de transition selon leur région. Enfin, dans le troisième scénario, si le cadre stratégique et les financements transférés s'avèrent uniformes à l'échelle nationale, le bloc local a la responsabilité de définir le chemin pour tenir les objectifs qui lui ont été alloués. Comme dans le scénario 1, les chemins empruntés peuvent donc être presque aussi variés que le nombre d'ensembles intercommunaux. Ainsi, ces trois projections ne nous invitent pas à choisir entre relations stratégiques et financières uniformes ou différenciées sur le territoire national, mais plutôt sur le degré de contrôle que l'Etat souhaite avoir sur une différenciation qui advient de fait. La différenciation implicite qui s'opère aujourd'hui entre les territoires en capacités de porter et financer des politiques de transition et les autres demandes, donc soit à être plus assumée (pour pouvoir être régulée et le cas échéant compensée), soit à être davantage encadrée.

CONCLUSION



L'heure des transitions (ou des redirections) écologiques appelle-t-elle un nouveau régime de relations financières et stratégiques entre l'Etat et pouvoirs locaux ? Et en voit-on les germes localement ? Si l'on s'en tient aux rapports d'experts, **le mur d'investissements supplémentaires à franchir pour atteindre les objectifs d'atténuation et d'adaptation que la France s'est fixée rend ce nouveau régime relationnel indispensable**, quand bien même nous ne sommes pas encore capables de décliner à l'échelle nationale les nouveaux besoins de financement induits pour chaque territoire.

L'enquête de terrain réalisée est venue nuancer et enrichir cette affirmation. Oui, tous les élus et directeurs de communes et intercommunalités rencontrés observent des besoins d'investissements supplémentaires liés à la transition écologique – besoins qui varient en fonction de la situation géographique du territoire (contexte urbain ou rural, proximité au littoral, région statistiquement plus sensible aux sécheresses, etc.) et de son histoire (ses choix de développement d'hier orientent aujourd'hui ses objectifs prioritaires de transition et la façon de les relever). Mais **ils sont vécus très différemment selon les territoires** : pour certains, leur reconnaissance de ces besoins n'est pas encore pleinement partagée ; pour d'autres, ils entrent en tension avec ceux liés au développement d'équipements ou de services que les élus locaux estiment devoir encore poursuivre ; pour quelques derniers, enfin, ils sont appréhendés presque sereinement, forts d'une assise fiscale substantielle, de fortes capacités relationnelles avec les autres acteurs publics et privés, et d'une sensibilité plus ancienne des décideurs aux enjeux écologiques – conférant aux institutions locales une certaine « maturité » sur le sujet. Autrement dit, **si l'ampleur des besoins de financements supplémentaires des transitions fluctue selon les territoires, la capacité qu'ont ces derniers à les satisfaire varie également, quels que soient les volumes de ces besoins nouveaux et la situation financière du territoire**. Certains trouvent dans le régime de relations actuel les marges de manœuvre pour adapter leur territoire et contribuer à l'objectif de neutralité carbone du pays, d'autres non.

Comment ensuite repérer les territoires qui parviennent à tirer leur épingle du jeu dans le régime relationnel actuel, et au contraire ceux qui en montrent toutes les limites ? A défaut d'une impossible territorialisation quantitative des besoins de chacun, les travaux restitués ici ont fait émerger de premiers critères pour leur territorialisation qualitative. **Nous avons proposé pour cela de nous appuyer sur deux notions du corpus scientifique des politiques d'adaptation au changement climatique – la vulnérabilité et la robustesse – pour les appliquer aux enseignements tirés de notre enquête de terrain**. A partir des entretiens menés, il apparaît qu'un territoire est d'autant plus *vulnérable* à des besoins de financements élevés pour ses politiques écologiques que sa situation géographique le soumet à différents aléas, et que ses choix de développement passés accroissent l'importance de son exposition. Parallèlement, un territoire est d'autant plus *robuste* dans sa capacité à répondre aux besoins de financements des politiques écologiques qu'il peut compter sur une maturité politico-stratégique sur le sujet (les décideurs reconnaissent ces besoins et héritent de politiques locales d'ores et déjà engagées) et de liens solides avec le système d'acteurs territorial, notamment les différentes figures de l'Etat local (Préfet, services déconcentrés, agences). Si l'on s'appuie sur ce couple de notions « *vulnérabilité – robustesse* » ainsi ajustées, **la conduite des transitions est mise à mal lorsque la robustesse d'un territoire pour financer ses besoins écologiques n'est pas à la hauteur des vulnérabilités de financement potentielles auxquels il fait face**.

Cela semble être le cas d'au moins trois des huit territoires d'enquête. Mais ces monographies montrent aussi qu'un tel décalage n'est pas systématique : dans certaines configurations territoriales, communes et intercommunalités parviennent à se mettre à hauteur de la marche d'investissements

supplémentaires à gravir, sans qu'elles aient pour autant la même lecture du régime de relations dans lequel elles s'insèrent.

Nous avons proposé en introduction de ce travail une lecture rétrospective de ce régime de relations à travers trois âges distincts - **un « âge 0 », celui de la tutelle, fondé sur la centralisation, auquel succède un premier âge, celui de la décentralisation, marqué par la montée de l'autonomie locale, puis un second, l'âge de la contractualisation, privilégiant un idéal de coordination entre politiques nationales et locales** – tout en relevant plusieurs signaux faibles suggérant qu'un nouvel âge relationnel pouvait advenir à l'heure des transitions. L'enquête conduite montre non seulement qu'il n'y a pas de compréhension partagée d'un potentiel « âge 3 » par les territoires, mais que ces différents régimes relationnels ne se succèdent pas localement de façon linéaire.

Par exemple, le poids politique, symbolique et fiscal que garde l'agglomération rémoise vis-à-vis de son environnement régional place la ville dans une situation proche de « l'âge 1 » des relations Etat-pouvoirs locaux tel que défini en introduction ; la dépendance aux programmes d'Etat dans les politiques de transition d'Aurillac, elle, rappellerait presque une situation de « pouvoir périphérique » antérieure à la décentralisation si la Ville-Préfecture ne parvenait pas à récolter par ailleurs une part importante de subventions d'investissement – situation plus caractéristique de cette dernière décennie ; enfin, l'intercommunalité d'Auray-Quiberon témoigne encore d'un autre modèle relationnel vis-à-vis de l'Etat, où l'autonomie du territoire dans ses politiques de transition est soutenue par sa capacité à compléter une assise fiscale déjà conséquente via toutes sortes de dotations et subventions – dont le nombre et la diversité des émetteurs font sortir d'une logique de « gouvernement à distance » caractéristique de l'« âge 2 » défini en introduction.

Alors comment interpréter cette diversité ? Serait-elle le propre d'un troisième âge du régime de relations entre l'Etat et les pouvoirs locaux ? L'hypothèse est séduisante : quarante-cinq ans après les premiers gestes décentralisateurs, les relations entre un territoire et l'Etat pourraient se lire comme le résultat d'une sédimentation de ces âges relationnels – certains ayant laissé une empreinte plus durable que d'autres selon les configurations locales.

Mais c'est une autre hypothèse que nous avons exploré dans la dernière partie de cette étude : **cette diversité de compréhension des relations stratégiques et financières aujourd'hui à l'œuvre entre Etat et pouvoirs locaux reflète des volontés d'évolution elles-mêmes diverses**. On peut tout aussi bien lire dans les dernières orientations législatives et stratégiques de l'Etat les ferments d'un **modèle libéral** (où les territoires seraient seuls responsables de la réussite de la transition, *s'ils le souhaitent*), d'un **modèle intermédié** (où l'échelon régional est le niveau stratégique où se négocient des accords entre Etat, régions et territoires), ou d'un **modèle « (re)dirigé »** (où l'Etat définit les objectifs de transition territorialisés et contrôle leur atteinte). Quel que soit celui qui sera en place dans la prochaine décennie (ou plus probablement la combinaison qui s'opèrera entre ces modèles), il devra, pour réussir les redirections écologiques, parvenir à dépasser **quatre angles morts qui contraignent aujourd'hui la robustesse de nombreux territoires : la pluriannualité des financements de l'Etat, la clarification des fonctions stratégiques et opérationnelles dans la chaîne de valeur des politiques de transition, l'adéquation et la coordination entre programmes de transition locaux et nationaux, et la reconnaissance de situations stratégiques et financières différenciées dans les objectifs, programmes et financements proposés par l'Etat**.



acadie

Écrire les territoires. Dessiner la chose publique.