

PROJET DE RECHERCHE

« Mise à l'agenda budgétaire de la transition écologique »

SEPTEMBRE 2026

Colloque du Réseau FIL : restitution du rapport final

08/09/2026



agence**phare**

Sommaire

- 1. INTRODUCTION**
- 2. RÉSULTATS**
- 3. CONCLUSION**



Introduction

Problématique et méthodologie



Dans quelle mesure la transition écologique au sein des intercommunalités se traduit-elle par une transformation de leur dialogue budgétaire et de leur pilotage budgétaire ?



- **Analyse documentaire** : ROB ; BP + PCAET
- **Revue de littérature** : transition écologique et énergétique, sociologie de l'action publique sur la priorisation et les instruments de mise en œuvre de la TEE dans les collectivités, budgets verts
- **Entretiens semi-directifs** : 42 personnes rencontrées

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



Résultat 1

La priorisation variable de la transition écologique se traduit dans l'organisation politique et administrative des intercommunalités

La priorisation variable de la transition écologique se traduit dans l'organisation politique et administrative des intercommunalités

La transition écologique comme horizon à atteindre

- Un flou sur la définition et le périmètre variable en fonction de l'attention politique des élu.es
- Un « horizon à atteindre » supposant une transformation d'actions et de politiques publiques dans plusieurs secteurs
- Une traduction plus ou moins prégnante dans les documents stratégiques et sectoriels des communautés d'agglomération

La dimension performative des documents stratégiques

Plus la transition écologique est affichée dans ces documents, plus les président·es et directeur·rices des services s'y réfèrent dans leurs argumentaires et dans leurs décisions, plus les agent·es au sein des services perçoivent une priorisation.

La priorisation variable de la transition écologique se traduit dans l'organisation politique et administrative des intercommunalités

Des choix organisationnels qui reflètent l'importance relative de la TE et lui donnent un poids variable

- Sur le plan administratif :
 - ✓ direction / service / mission ;
 - ✓ rattachement direct ou non au ou à la DGS
- Sur le plan politique, deux modèles :
 - ✓ 1 VP transition écologique incarnant une démarche + des VP sectoriels « environnement »
 - ✓ uniquement des VP sectoriels « environnement »



Témoignage de Laurence
Penhouët, DGS



Résultat 2

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

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

Des dialogues budgétaires sous contraintes : les facteurs pesant dans les prises de décisions budgétaires

- La **rigidité** propre aux processus budgétaires (normes, calendriers, rôles...), accentuée par la rigueur budgétaire dans 3 des 4 CA
- La double **technicisation** des questions budgétaires et environnementales : rationalisation budgétaire et obligations réglementaires comme critères de décision
- La **compétition accrue** entre les enjeux de politiques publiques, avec risque de marginalisation des sujets de transition écologique
- Des considérations **économiques, politiques et sociales**

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

Typologie des dialogues budgétaires



Témoignage de Laurence Penhouët, DGS

	Typologie des modèles de décision budgétaire	Traduction dans la prise en compte de la Transition écologique
AlphAgglo	Modèle « élitaire »: présence centrale du président dans les discussions et les orientations sur le budget	Priorisation des actions favorables à la TE par le président, en fonction du caractère dommageable de leur arrêt brutal et des autres priorités politiques + temporalité du dialogue budgétaire perçue comme trop tardive pour aborder la TE.
DeltAgglo	Modèle de l’expertise technocratique : porté essentiellement par le DGS et Dirfi pour « tenir le cadrage », les temps politiques étant celui du PPI et du projet de territoire	Peu de débats autour de l’investissement dans la TE hormis à l’occasion des débats sur les budgets annexes. Les questions de TE traitées par le DGS sous l’angle décarbonation.
KappAgglo	Un modèle « mixte » autour d’un binôme politico-administratif : président et DGS à la manœuvre ; peu d’implication des VP	Recentrage sur des compétences obligatoires ou historiques, avec gestion par l’urgence des investissements et faible priorisation des enjeux de TE.
SigmAgglo	Un modèle collégial : dialogue avec trinôme DGS-DGA ressources-DirFi, président et VP + comités de pilotage budgétaires	Sanctuarisation des budgets « transition » en lien avec des facteurs organisationnels et l’existence de cofinancements.



Résultat 3

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

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

Des décisions budgétaires encore peu fondées sur des outils d'aide à la décision intégrant les impacts environnementaux.

Le PCAET, un outil perçu comme peu opérationnel, ne permettant pas d'opérer une hiérarchisation et un chiffrage des projets.

Des outils « maison » pour aider la décision budgétaire

- La mesure de l'impact GES, à DeltAgglo
- La boucle des projets, à SigmAgglo

«Ça a plus été vécu comme une contrainte que comme une opportunité, par les services comme par les élus . (...) Ça aurait plus de sens si c'était fait en amont des décisions ; mais cela demande une organisation dédiée » (Chargée de mission transitions, AlphAgglo)

L'annexe verte : un outil d'analyse rétrospective en cours d'appropriation

- Un outil **d'animation** de la transition écologique au sein des administrations, en particulier à SigmAgglo
- Un outil qui peut générer des **incompréhensions** :
 - Des difficultés méthodologiques dans l'appropriation de l'outil ;
 - Une perception de l'outil comme une démarche de contrôle ;
 - Des interprétations multiples de la cotation et une temporalité jugée inadaptée
- Pour l'heure, une place marginale dans les arbitrages.



Résultat 4

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

Le « verdissement » des sources de financement : un effet partiel

Des subventions étatiques et régionales plus « vertes » en règle générale

- Effet accélérateur pour les CA qui amorcent les démarches de transition
- Effet d'aubaine pour les CA dès bien engagées

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

Des relations financières intercommunalités/communes ou avec les administré.es qui n'intègrent qu'exceptionnellement des critères de transition écologique

- Des outils fiscaux/tarifaires très peu utilisés, hormis la TEOM incitative
- Une priorité donnée aux équilibres territoriaux
- Une exception avec l'intégration de critères intégrant les services rendus par les écosystèmes naturels dans le pacte financier (SigmAgglo), mesuré par l'importance des capacités de stockage de CO2 de la commune et par l'importance des terres agricoles sur son territoire (doté de la pondération la plus forte - 30%).



Témoignage de Laurence Penhouët, DGS



Conclusion

En bref...

- **L'existence d'une feuille de route** explicitant les objectifs de TE participe de la visibilité et de la priorisation de ces enjeux, dans une acceptation qui se veut « positive » et non « punitive ».
- **Au niveau administratif**, cela peut se traduire par la création de services, missions, directions dédiées, dont les attributions et le poids au sein de l'organisation sont variables : plus la direction TE a un poids important dans l'organigramme (nb d'agents, rattachement direct à la DGS), reflétant une attention politique à ces enjeux, plus la TE est l'objet d'attention dans le processus budgétaire.
- **Au niveau politique**, la TE peut être incarnée par un-e VP ou/et distribuée entre plusieurs : l'incarnation par un-e VP TE, adossée à l'existence de ressources humaines dédiées au sien de l'administration, facilite le portage de la TE dans le processus budgétaire.
- **Quatre types de dialogue budgétaire** se distinguent, laissant apparaître **trois principaux critères** d'arbitrage des enjeux de TE : critères réglementaires, sécuritaires (face à des risques identifiés), budgétaires (réaliser des économies ou limiter les hausses de coûts en fonctionnement), plus politico-sociaux (concurrence entre plusieurs politiques, sensibilité du président de la communauté d'agglomération à ces enjeux).
- Des **outils naissants** sont expérimentés pour structurer une stratégie de TE et intégrer les enjeux environnementaux dans les arbitrages budgétaires.
- **Les adaptations du pilotage des politiques publiques** relèvent à la fois des contraintes budgétaires et réglementaires (**une rationalisation de l'action publique favorable à la limitation des consommations de ressources** ressources énergétiques, d'eau...), d'opportunités (AAP, subventions « vertes ») et de démarches d'exemplarités (notamment via la commande publique mais avec des limites pratiques) .