



## Observatoire national des agendas 21 locaux et pratiques territoriales de développement durable

**INVESTIR, EPARGNER ET PRODUIRE DURABLEMENT**

**LES TERRITOIRES RELEVENT LE DÉFI**

**Septembre 2013**

**Association 4D**  
Dossiers et débats pour le Développement Durable  
Laurence Ermisse  
150-154 rue du Fbg Saint-Martin  
75 010 Paris  
Tél. 01 83 64 74 03



## **Avancer vers une transition écologique : une réponse aux crises financières, économiques et sociales**

Comment faire pour que le développement durable contribue à répondre à la crise économique actuelle sur les territoires ?

Si les collectivités locales ont vu leurs dépenses progresser considérablement (dépenses liées à la formation, aux transports et au développement économique pour les régions, dépenses sociales pour les départements, dépenses courantes pour l'échelon communal) depuis 30 ans, leurs ressources ont connu des périodes plus ou moins fastes et de fortes disparités selon les collectivités locales. Dès les premières années qui ont suivi les lois de décentralisation de 1982 et 1983, de nombreux élus ont commencé à reprocher une insuffisante compensation par l'État des transferts de charges. Or, avec la crise, l'action publique locale est encore davantage mise au défi de trouver les moyens de répondre rapidement aux situations d'urgence humaines et sociales qui en résultent, tout en s'engageant dans une transition écologique et énergétique. La grève de la faim portée en novembre 2012 par un élu de ville de banlieue témoigne de cette distorsion entre besoins et moyens de l'action pour les territoires, de la solidarité nécessaire entre collectivités et avec l'État pour répondre à l'urgence sociale, écologique et humaine.

Il existe de grandes disparités entre les différentes collectivités, liées en partie à leurs situations propres : populations plus ou moins en difficulté, présence ou non d'une forte plus-value économique, risques naturels élevés ou non... Ainsi, toutes ne sont pas à l'abri de difficultés financières et ne disposent pas des mêmes armes face aux défis qui s'annoncent : diminution des dotations de l'État, levier fiscal plus difficilement mobilisable, aggravation des risques sociaux et environnementaux...

Dans ce contexte de tensions sur les ressources financières, comment poursuivre la progression des territoires vers le développement durable ? Alors qu'il est patent que la réorientation du développement économique vers des activités soutenables et éco responsables (éco filières, économie verte...) apportera une réponse à la crise en stimulant l'emploi et en créant des territoires plus solidaires et résilients, quelles modalités mettre en œuvre pour y parvenir ? Plus que jamais il s'agit de mobiliser tous les acteurs, en particulier financiers, mais aussi associations, entreprises, citoyens....

Progresser vers une transition écologique des territoires pose ainsi la question des moyens d'action propres des collectivités locales, en particulier financiers, mais aussi des autres ressources locales, du rôle des différents acteurs (associations, entreprises, citoyens...), des innovations à stimuler et des réponses à apporter. De nombreuses actions peuvent contribuer à enrayer la crise économique grâce à la transition écologique.

Le difficile financement des actions permettant d'œuvrer à un développement durable met en évidence une difficulté : les promoteurs du concept de développement durable, en réaction à un intérêt économique dictant des choix de plus en plus à court terme, ont légitimement insisté sur l'indispensable cohérence stratégique à long terme. Or, cela a plutôt eu pour effet d'écarter des priorités le développement durable : la crise renvoyant à des préoccupations nécessairement immédiates (emploi, lutte ou réponse à la précarité), le développement durable semblait être incapable d'apporter ces réponses de court terme.

Pourtant, dans bien des domaines, une orientation des politiques territoriales vers le développement durable est susceptible de dégager des bénéfices économiques à court et moyen terme. Il en va ainsi des créations d'emplois liées aux nouvelles filières énergétiques renouvelables, à l'isolation du bâti, à la mutation de l'agriculture vers des pratiques agro-écologiques, à l'émergence de circuits courts de

distribution ou encore à la constitution d'un tissu industriel fonctionnant sur le principe de l'économie circulaire...

Par ailleurs, de nombreuses actions peuvent contribuer à enrayer la crise économique grâce à la transition écologique. Parmi celles-ci, on peut citer : les économies de flux (énergie de chauffage, eau, électricité), la mise en place de réseaux communicants, l'aménagement des espaces, la multi-modalité dans les transports, la préservation de la biodiversité, le recyclage, la valorisation des ressources renouvelables,....

En 2013, en travaillant sur ces sujets et en organisant un séminaire de 2 jours avec l'ensemble des collectivités françaises, l'Observatoire vise à rechercher toutes les voies par lesquelles la transition écologique peut contribuer à apporter des réponses à la crise à court terme tout en respectant la cohérence stratégique de long terme propre au développement durable.

## **I – Les ressources et économies propres des collectivités**

### **1 – Le nouveau paysage des finances publiques locales**

Les finances publiques locales ont été récemment l'objet de réformes importantes caractérisées par : la suppression de la taxe professionnelle (loi de finances 2010), la réforme des collectivités territoriales (loi du 16 décembre 2010) et la mise en place d'une nouvelle forme de péréquation entre collectivités territoriales (loi de finances 2012 et par le décret du 7 mai 2012 relatif aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales). L'actuel examen du projet de loi sur l'acte III de la décentralisation aura également des incidences à prendre en compte. Au même moment, les difficultés économiques et financières de la France ont imposé de nouvelles contraintes aux gestionnaires publics locaux.

Ces récentes réformes des finances locales ont modifié de manière conséquente la gestion des territoires par les collectivités. La révision de la taxe professionnelle a eu des répercussions conséquentes sur les entreprises et les collectivités.

Ainsi, au sein du secteur communal, ce sont les ménages qui portent aujourd'hui l'essentiel du poids de l'impôt local : ils assurent en effet les trois quarts des ressources fiscales directes (77% des ressources fiscales directes en 2012 contre 59% en 2009). L'accroissement de cette pression fiscale sur les ménages et la diminution de celle des entreprises ont engendré une réduction des marges de manœuvres fiscales des collectivités et un accroissement des inégalités entre territoires. Pour répondre à cette difficulté, des mécanismes de péréquation horizontale (Etat) et verticale (entre collectivités) ont été renforcés et d'autres nouvellement créés.

Le troisième acte de la décentralisation est porteur d'incertitudes quant à l'organisation des collectivités entre elles, leurs compétences et les moyens financiers dont elles devraient disposer, avec des ressources financières publiques dont la baisse est accentuée par la crise économique et un gel récent des dotations de l'Etat.

Tout cela inquiète les collectivités quant au maintien de leurs ressources et leurs capacités à recevoir de nouvelles charges liées aux compétences ou allocations et aux besoins en services croissants (scolaires, sociales, énergétiques...).

Conjugués à la difficulté de mobiliser des aides financières et des prêts bancaires, elles craignent de ne pouvoir à court terme maintenir certains services auprès des populations. En 2012, même si les

collectivités ont tenu compte des contraintes sur les ressources et ont comprimé les dépenses de fonctionnement, notamment de personnel, leurs capacités de financement d'actions nouvelles sont en nette réduction. L'enjeu est donc de trouver de nouveaux moyens d'action pour dégager de nouvelles capacités d'initiative.

Si le Grenelle de l'environnement a débouché sur des points d'accord, force est de constater que près de 6 ans après ces accords d'octobre 2007, les capacités d'investissement n'ont pas suivi. Cela pointe la nécessité, dans un contexte de grave crise économique et financière, de travailler activement à associer des financements publics et privés.

Ainsi, alors que se recompose le paysage autour de la banque publique d'investissement et qu'est créée une agence de financement des collectivités locales, les collectivités cherchent les moyens de réduire leurs dépenses, attendent des mesures de l'Etat et un engagement des banques (baisse des taux d'emprunt notamment).

## 2 – Le développement durable, source d'économies

La crise rend nécessaire la réalisation d'économies budgétaires. La garantie d'accès aux biens essentiels (eau, énergie...), l'action sociale, l'enseignement et la formation, sont des postes de dépenses très lourds pour les collectivités locales ; ils constituent pourtant l'ADN du développement durable des territoires. Or une approche « développement durable » peut participer à réduire les dépenses d'une collectivité et recèle des sources d'économie. De nombreux investissements peuvent également y contribuer.

Les principales sources d'économies d'une collectivité en interne peuvent se réaliser sur :

- les économies d'énergie : l'éclairage, le chauffage dans la triple dimension, efficacité énergétique, substitution d'énergie et comportement des agents et des usagers, les flottes de véhicules et transports collectifs, la détection de présence et la programmation horaire d'occupation des locaux, l'informatique, l'eau chaude, ... (écoles primaires, équipements sportifs...),
- l'optimisation de la gestion des déchets,
- la réduction en nombre et en gamme du parc de véhicules et l'usage plus systématique des modes de déplacement doux pour les activités de la collectivité,
- l'optimisation de l'utilisation des différents consommables (informatique, papier, phytosanitaires pour les espaces verts, ...)
- la reprise en régie de certains services (amélioration de l'action, équilibrage dépenses / recettes...),
- La mutualisation des achats, équipements, voire des bâtiments et locaux divers.

## 3 – Le développement durable, inspirateur de l'ensemble des politiques territoriales

Au-delà de la recherche d'économies sur chaque poste de dépense pris un à un, une réflexion plus profonde sur l'utilisation du budget d'ensemble des territoires peut mettre en évidence des gisements financiers. Il s'agit de prendre du recul, d'interroger les habitudes et automatismes en se demandant comment faire mieux pour le développement durable du territoire avec une économie de moyens.

Recenser les dépenses des collectivités néfastes à l'environnement, contraires au développement durable, et mettre au point un calendrier de résorption de celles-ci peut être une première étape. Par exemple, l'ornementation des espaces verts et jardins publics, sa gestion et son entretien peuvent-elles

être plus économes en intrants ? Les subventions aux associations sportives peuvent-elles comporter une contrepartie d'action d'utilité publique favorable à l'ensemble de la population ?

Plutôt que les politiques de développement durable se rajoutent aux autres dépenses des collectivités, indépendamment d'elles et selon un fonctionnement cloisonné, l'approche « développement durable » doit permettre d'irriguer chaque politique territoriale. Elle inaugure ainsi un fonctionnement transversal plus créatif et économe en moyens. Mieux articuler les politiques de développement durable aux autres politiques territoriales permet une meilleure efficacité des budgets en évitant des redondances et un feuilletage en silo de l'action territoriale.

La dimension projet et approche systémique permet alors de mieux articuler différents enjeux dans ces réflexions autour des économies : ainsi, par exemple, l'éclairage doit être pensé en articulation avec les questions de pollutions lumineuses, mais également le sentiment de sécurité, les transports collectifs avec les contraintes des zones extra-muros.

Des économies peuvent également être recherchées dans la mise en œuvre d'une meilleure coordination entre les différents échelons territoriaux. Une politique de développement durable recherche une amélioration du service rendu aux citoyens et acteurs économiques. Pour cela on peut s'appuyer sur la consultation et la créativité des personnes concernées. La construction, en liaison avec les acteurs économiques locaux, d'un tissu économique durable, résilient et cohérent, valorisant les ressources locales, tourné vers une nouvelle forme d'économie (circulaire, verte, fonctionnelle...) et les pratiques agro-environnementales, s'appuyant sur l'économie sociale et solidaire, est de nature à stimuler les créations d'emploi et à alléger la facture sociale.

#### **4 – Le rôle de la collectivité dans la commande et l'investissement publics**

Les collectivités locales sont le premier investisseur public : elles représentent 70% des investissements publics principalement dans le bâtiment et les travaux publics- enseignement, transport, santé, nouvelles technologies et plus de 50 milliards d'euros dans les secteurs des travaux, services, fournitures. L'impact des investissements sur la dynamique économique est certain, particulièrement en termes d'activités et d'emplois dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Les collectivités ont relativement maintenu leur niveau d'investissement depuis 2009, et ce, malgré la crise. Pourtant, contrairement aux idées reçues, hors cas particuliers, la situation financière des collectivités territoriales reste globalement saine : leur dette représente moins de 10 % du PIB (contre 65 % pour l'État). Par contre, leurs ressources sont de plus en plus dépendantes de l'État et des arbitrages des gouvernements successifs. Avec la croissance des difficultés sociales et des risques environnementaux elles risquent de voir leurs budgets de plus en plus contraints.

Elles restent pourtant un des acteurs indiscutable de l'investissement local, et à ce titre, ont un rôle d'exemplarité à jouer en termes de dépenses à court et moyen terme (coût global), de qualité environnementale, de responsabilité sociale.

Le code des marchés publics (article 5) oblige depuis 2011 l'acheteur public à s'interroger sur la possibilité d'intégrer des exigences en termes de développement durable (environnementaux, insertion, progrès social...). Ainsi, les collectivités locales disposent d'une capacité déterminante d'action pour intégrer des clauses sociales et environnementales dans leurs marchés et favoriser ainsi le développement des pratiques de RSE chez les acteurs économiques (bâtiment, fournisseurs, ...). Elles peuvent aussi agir directement sur les pratiques des entreprises à travers les spécifications des marchés publics, mais également ouvrir des débouchés non négligeables pour les filières locales.

## 5 - Une nouvelle approche du coût de l'action

Les choix économiques tant publics que privés sont encore trop souvent effectués à partir d'un angle de vue restreint : comparer les investissements à consentir à partir de la dépense immédiate à réaliser, sans tenir suffisamment compte des coûts induits (coût social, environnemental, cycle de vie du produit...).

Les choix ainsi effectués peuvent s'avérer en réalité les moins économiques.

Les premiers rapports de développement durable des collectivités publiés en 2011 ont en majorité éludé les aspects budgétaires, alors que ceux-ci devaient y figurer pour permettre d'infléchir les choix stratégiques et financiers des territoires. Les tentatives de comptabilité verte<sup>1</sup> n'ont encore que peu été expérimentées par les collectivités locales et se heurtent à des divergences en termes de méthodes et d'outils. Enfin, les responsables financiers des collectivités n'intègrent guère ces dimensions de développement durable dans les politiques sectorielles de la collectivité.

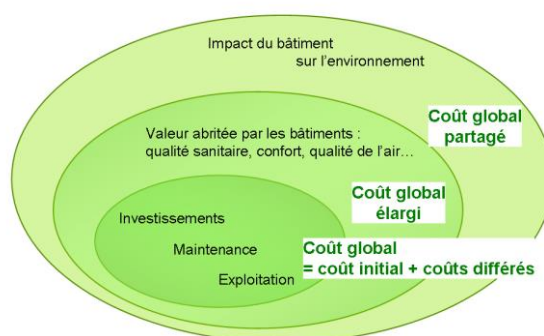
Pour y remédier, plusieurs approches peuvent être envisagées pour comparer différentes options de dépense :

- **L'approche en coût global**

L'approche en coût global s'est développée à l'origine dans le secteur du bâtiment et de la construction. Il s'agissait de prendre en compte, dès la programmation d'une construction, l'ensemble de son coût : investissement de départ, programmation, conception, réalisation, exploitation/maintenance, fin de vie. C'est l'approche coût global initial.

Mais la notion de coût global peut être élargie au-delà de l'actualisation du coût d'un investissement au cours de son cycle de vie, en intégrant par exemple, les coûts liés à la qualité du cadre de vie ou aux usages. Le développement durable introduit une approche du coût global, intégrant les impacts de l'action ou de la politique engagée sur les habitants. On ajoute ainsi une dimension environnementale et citoyenne à la notion de coût global "élargi". C'est le coût global partagé.

Aujourd'hui, intégrer les coûts globaux élémentaires (coût d'entretien, fonctionnement...) est bien assimilé, notamment dans le bâtiment, avec les normes iso. Par contre, l'élargir à une prise en compte plus globale des impacts à long terme financiers en terme de gains sociaux, environnementaux, du vivre ensemble, reste un fonctionnement rare de l'action publique.



*Exemple sur un bâtiment*

<sup>1</sup> "Organisée comme tous les systèmes comptables, la comptabilité environnementale fournit des données objectives sur l'état et les variations du patrimoine naturel, les interactions entre économie et environnement, les dépenses relatives à la prévention des dommages à l'environnement, à sa protection, ainsi qu'à la réparation des dégâts qui lui seraient causés." Assemblée parlementaire, conseil de l'Europe, [recommandation 1653](#)

L'approche en coût global permet pourtant de mieux représenter la réalité des coûts d'une dépense publique. Elle constitue une forme de « sincérité » au sens comptable du terme.

L'utilisation du coût global est de l'ordre de l'adoption d'un règlement intérieur de la collectivité. Mais ce dernier doit également être transmis à tous les soumissionnaires des marchés, notamment d'études, afin que leur réponse à un appel d'offre respecte bien cette méthode, clause que l'on peut rendre éliminatoire.

- **Le coût de l'inaction**

Bien compter signifie aussi anticiper : anticiper les coûts indirects de l'action bien sûr, mais anticiper également ceux liés à une non intervention ou action. Ainsi, on est aujourd'hui capable de chiffrer de manière assez précise les coûts d'une non action climatique : le rapport Stern en 2006 évalue à une perte de 5% du PIB mondial /an au minimum soit 5 500 milliards d'euros, voire 20% si certains risques supplémentaires sont pris en compte si rien n'est engagé pour s'adapter ou atténuer les conséquences du changement climatique. Même schéma pour les impacts environnementaux. C'est pour cette raison que des politiques nationales et de nombreux plans locaux sont conduits pour atténuer les impacts de l'activité humaine sur le changement climatique, à anticiper les risques humains et environnementaux ...

Ce coût de l'inaction doit pouvoir également être davantage mesuré sur d'autres secteurs où le coût de l'inaction sera supérieur au coût de l'action pour la société. Accompagner la reprise de l'emploi plutôt qu'assumer les charges liées au chômage, travailler au bien-être au travail en sont des illustrations.

L'estimation de ces coûts peut être très utile pour déterminer les domaines dans lesquels des interventions sont nécessaires et pour établir les priorités pour l'action future.

- **Les coûts externes**

D'autres coûts que ceux directement payés par l'utilisateur (particulier, collectivité ou entreprise) peuvent être pris en compte. Il s'agit de coûts externes, qui d'une façon ou d'une autre rétro-agiront un jour sur les finances de la collectivité. Il s'agit de :

- la prévention des pollutions, nuisances et risques environnementaux et la réparation de ceux qui surviennent,
- la valeur du carbone à intégrer,
- les impacts sanitaires,
- la dégradation de l'environnement et de la biodiversité,
- les effets sociaux liés à la précarisation et la hausse du chômage,
- les effets de la hausse des prix des ressources naturelles et leur raréfaction progressive (énergie, eau, matières premières, productions agricoles...)
- ...

Ces coûts doivent davantage être pris en compte dans les choix publics.

Néanmoins, les tentatives d'évaluation de ces coûts externes rencontrent de grandes difficultés, car leur estimation est très difficile et est l'objet d'écarts d'appréciation selon les experts. Il n'empêche que les prendre en compte, même avec des valeurs provisoires, vaut mieux qu'en faire l'impasse. Elle permet d'éclairer la décision et de prendre la mesure des impacts si aucune action n'est conduite, ou si les externalités ne sont pas intégrées. Pour certaines d'entre elles, le niveau très local n'est pas opérant, mais la priorité est d'intégrer une hausse des prix des énergies et d'une valeur du carbone dans ces calculs. On peut également engager une approche multi critères de choix non financiers ou bien tester la résilience du projet à différentes hypothèses (exemple évolution du prix des énergies, mise en place d'une taxation carbone, eau, déchets...).

## 6 - La faible capacité d'initiative fiscale des collectivités territoriales

Le principe de libre administration comporte-t-il un volet financier? En d'autres termes, ce principe implique-t-il un minimum d'autonomie financière et quelles sont la nature et la portée de cette autonomie? Pendant les vingt premières années de la Cinquième République, le principe de libre administration, dont la valeur constitutionnelle elle-même n'était pas évidente, n'a débouché que sur une autonomie financière très limitée : les budgets locaux étaient soumis au contrôle de tutelle et les collectivités territoriales n'avaient pas le pouvoir de fixer elles-mêmes le taux de leurs différents impôts. C'est le législateur qui a accru leur autonomie financière en réformant la fiscalité directe locale avec les lois des 31 décembre 1973 et 29 juillet 1975 et en leur permettant, avec la loi du 10 janvier 1980, de fixer elles-mêmes le taux de leurs impôts. Même s'il existe aujourd'hui un certain contrôle préalable en matière budgétaire, c'est surtout la loi de 1982 sur la décentralisation et la suppression de la tutelle qui a sensiblement renforcé leur autonomie financière.

Néanmoins, la libre administration implique un pouvoir budgétaire, mais il n'est pas certain qu'elle exige pour autant un véritable pouvoir fiscal. En effet, l'article 34 de la Constitution dispose que c'est la loi qui fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités des impositions de toutes natures, ce qui inclut les impôts locaux. Bien que le principe de libre administration rend indispensable la mise en place d'un budget pour chaque collectivité, l'existence d'un pouvoir d'appréciation en matière de dépenses - ce qui suppose également des ressources suffisantes pour l'exercice des compétences locales - semble toutefois difficilement conciliable avec deux principes fondamentaux garantis par la Constitution : la légalité fiscale et l'égalité devant l'impôt.

La capacité des collectivités à agir sur leurs ressources provenant des différents impôts et taxes semble ainsi assez limitée aujourd'hui surtout après la réforme de 2010 mais elle n'est pour autant pas nulle. Ainsi si les ressources fiscales ne peuvent suffire à financer la transition, les collectivités disposent tout de même de différents leviers qui pourraient permettre de remplir cet objectif.

Différents textes de loi leur fournissent des moyens d'action notamment à travers leur capacité de fixation des taux de taxation. On peut citer pour exemple :

- L'article 1395 G du Code Général des Impôts (CGI) qui autorise les communes et les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre à exonérer de taxe foncière sur les propriétés non bâties, pour une durée de cinq ans, les terrains agricoles exploités selon un mode de production biologique.
- Après l'article 1383-0 B du CGI, il est inséré un article 1383-0 B bis qui énonce que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis, exonérer de la taxe foncière sur les propriétés bâties à concurrence de 50 % ou de 100 % les constructions de logements neufs achevées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 dont le niveau élevé de performance énergétique globale, déterminé dans des conditions fixées par décret, est supérieur à celui qu'impose la législation en vigueur.
- L'article 110 de la LFR 2008 (Art 1518 A ter du CGI) autorise les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre à instituer un abattement de 30 % sur la valeur locative des logements collectifs issus de la transformation de locaux commerciaux ou industriels situés dans des communes comportant un ou plusieurs quartiers classés en zones urbaines sensibles.

Bien évidemment, les élus des collectivités territoriales sont sous la pression directe des citoyens et des acteurs économiques quant à la fixation du niveau de la fiscalité territoriale. L'augmentation de la



pression fiscale par les collectivités trouve sa limite notamment dans l'accroissement des inégalités en France avec maintenant environ 20% de la population en situation de précarité continue ou discontinue. Les départements ont la main sur toute l'aide sociale, et la Région sur une bonne part de l'économie. Les capacités des collectivités locales à articuler leurs ressources propres avec celles des autres acteurs financiers sont faibles en France, même si elles progressent.

## 7 - Le principe de pollueur-payeur

Le principe pollueur-payeur, adopté par l'OCDE en 1972, est un principe économique visant l'imputation des coûts associés à la lutte contre la pollution aux pollueurs. Il est appliqué en France par exemple avec les taxes sur l'assainissement de l'eau ou la taxe des ordures ménagères.

La réalité actuelle est que le financeur des actions dans le sens d'une transition écologique est rarement le bénéficiaire des avantages induits. C'est le cas pour ce qui concerne les pollutions, la maîtrise de l'énergie, la réduction des risques, la gestion des déchets et surtout la lutte contre le changement climatique et la protection de la biodiversité.

En France, le principe du pollueur-payeur a été reconnu par la Charte de l'environnement dans son article 4 qui dispose : « Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi. ». Cette règle a été à l'origine de la mise en place avortée de la taxe carbone en 2009 qui devait permettre d'internaliser les émissions de gaz à effet de serre produits par les entreprises et ménages. Cette dernière est un exemple de taxe pigouvienne, du nom de l'économiste britannique Arthur Cecil Pigou (1877-1959) qui fut le premier à proposer une taxation correctrice des externalités en 1920. Les taxes pigoviennes, sont un exemple d'éco-fiscalité, elles ont pour objectif de faire payer les acteurs économiques le coût des externalités qu'ils entraînent. Par cette taxation, le coût de l'externalité est intégré à la gestion de l'acteur économique qui en percevra mieux l'importance et pourra en tenir compte à l'avenir.

En plus du principe de pollueur-payeur a été mise en place une politique pour aider financièrement les acteurs du territoire à devenir moins polluantes. L'Etat contribue ainsi à inciter les industries et ménages à changer leurs habitudes. Exemple d'incitation financière : La redevance incitative sur les déchets repose sur le principe « plus on trie, moins on paie ». A partir de 2015, elle sera obligatoire en France. Elle peut réduire de 50 % les déchets ménagers résiduels et procurer jusqu'à 30 % d'économie aux habitants.

Par ailleurs, en dehors de toute politique coercitive, qui contraindrait de manière pécuniaire ou autre les entreprises et ménages à plus respecter l'environnement, il est nécessaire de mettre en place une politique pédagogique pour responsabiliser et éduquer aux principes de développement durable.

## II - Les moyens mobilisables pour financer la transition écologique des territoires et enrayer la crise

### 1 - La mobilisation des richesses endogènes au territoire

Le territoire est le lieu où s'organisent les identités, les relations sociales, culturelles, économiques et politiques. C'est donc le premier lieu où peuvent se construire des arbitrages et s'affirmer des choix. Pour que la mutation des territoires vers un développement durable soit effective, il faut des organisations territoriales efficaces, préoccupées d'améliorer les conditions de vie des populations par la lutte contre la précarité, la réduction des inégalités, l'attractivité des entreprises, une offre suffisante de logements, de protéger les territoires fragilisés, d'intégrer les populations immigrées et de renforcer les activités économiques des zones rurales souvent reléguées à un rôle de cités dortoirs...

Cela passe par la capacité à susciter des partenariats, à développer localement des moyens financiers, et à relocaliser la richesse économique, les compétences humaines sur le territoire. La territorialisation des activités économiques d'un territoire et la transformation vers une société résiliente capable de résister aux perturbations, changements et événements imprévisibles, passera par différents moyens et notamment le développement d'une économie sociale et solidaire et l'adoption de différentes approches de l'économie territoriale.

- **La territorialisation des activités économiques**

L'accroissement du chômage impose de passer d'une logique de localisation d'activité à celle, plus pérenne, d'ancrage c'est-à-dire en construisant des liens forts pour l'entreprise avec les milieux économiques et universitaires et surtout en poussant à conclure des partenariats et des sous-traitances locaux. Cela débouche sur une réelle création de valeur ajoutée pour le territoire.

Cela revient à générer des activités non délocalisables, c'est-à-dire ne subissant pas la concurrence internationale. Que ce soit parce que leur production est par essence locale (comme l'éducation, les commerces, les services de proximité, les circuits courts alimentaires...), parce que priment des critères de qualité : (alimentation bio locale et de saison,...), parce que l'offre des produits répond à d'autres critères que celui du prix (les loisirs culturels,...), ou enfin que l'activité est le fruit d'un écosystème territorial particulier (valorisation des énergies renouvelables, produits de terroir...).

L'une des principales difficultés des PME françaises résulte de leur difficulté à grandir faute d'un environnement favorable qui découlerait d'un meilleur ancrage.

Le maintien et le développement d'activités locales non délocalisables pourront s'appuyer sur la conversion des activités traditionnelles locales ou encore la gestion prévisionnelle des besoins du territoire en compétences et activités. L'engagement dans des initiatives collectives de type plan de déplacement interentreprises, mutualisation de services aux salariés, plateforme de commercialisation partagée... peuvent aussi contribuer à l'attractivité du territoire et à l'installation plus pérenne des entreprises et des salariés.

La mise en place de monnaie sociale complémentaire est également un bon moyen de territorialisation de l'économie.

- **La résilience des territoires**

Les enjeux environnementaux de développement durable tels que la finitude des ressources, la nécessaire construction de sociétés plus sobres en carbone ne sont guère reliés à d'autres priorités stratégiques des territoires comme le soutien à l'activité économique et l'action sociale.

Pourtant, un territoire peut être dit robuste quand il répond dans le temps aux besoins vitaux de ceux qui l'habitent et y travaillent, quand il résiste aux accidents ou aux crises qui peuvent l'affecter et quand

il fournit un cadre sain, bienveillant, amical, à la vie et à l'activité humaine. Une société résiliente est donc une société qui est en capacité de s'adapter rapidement à un changement, de surmonter un traumatisme, tout en maintenant sa cohésion et des relations ouvertes avec le reste du monde. Il s'agit là d'une priorité de nature stratégique à prendre en charge de la part des collectivités locales et des organismes consulaires. Le développement de cette préoccupation étant relativement récent, progresser dans cette voie nécessite de réaliser des études préparatoires.

- **Les stratégies à déployer sur les territoires**

- *Le développement de l'économie sociale et solidaire, des filières vertes*

Il s'agit là de la nécessité d'une stratégie claire de construction et d'identification de nouvelles filières, ou de structuration et de développement de filières existantes, liées aux ressources et enjeux du territoire dans un contexte qui a beaucoup changé notamment par rapport à la période de bas prix des énergies. Ces filières doivent être exemplaires d'un point de vue écologique et/ou social.

L'économie sociale et solidaire est une vraie opportunité qui représente aujourd'hui :

- 10% de l'emploi en France
- 13,9% de l'emploi privé
- 3,34 millions de salariés
- 56 millions d'euros de rémunération brut

- *Les nouvelles approches de l'économie territoriale*

Les territoires abritent le développement de nouvelles formes d'économie territoriale, s'appuyant notamment sur des logiques :

- d'économie présentielle: concept qui décrit une économie basée sur la population réellement présente sur un territoire qui peut varier rapidement, et qui à la fois produit et consomme ;
- d'économie productive : théorie selon laquelle la richesse du territoire est majoritairement issue des revenus du travail et du capital des entreprises privées présentes sur le territoire.
- d'économie circulaire.

L'économie circulaire se veut plus « écologiquement vertueuse » que les modèles économiques classiques qui basent le développement économique sur une production de richesse ou de plus-value se traduisant par une destruction de ressources. Elle s'inscrit dans le cadre plus large de l'utilisation efficace des ressources et fédère de nombreux champs d'action existants<sup>2</sup> :

Elle regroupe différentes démarches :

- l'éco-conception qui se caractérise par un recours "aussi peu que possible aux ressources non renouvelables en leur préférant l'utilisation de ressources renouvelables, exploitées en respectant leur taux de renouvellement et associées à une valorisation des déchets qui favorise le réemploi, la réparation et le recyclage";
- l'écologie industrielle qui s'inspire du fonctionnement des écosystèmes naturels pour recréer, à l'échelle du système industriel, une organisation caractérisée par une gestion optimale des ressources et un fort taux de recyclage de la matière et de l'énergie<sup>3</sup>;

---

<sup>2</sup> Définition de l'ADEME

<sup>3</sup> Définition de l'Association Orée

- l'économie de la fonctionnalité qui permet de substituer à la vente d'un bien (voiture, logement...), la vente d'un service (auto-partage, location de matériel) ou d'une solution intégrée (covoiturage) remplissant les mêmes fonctions que le bien voire des fonctions élargies, tout en consommant moins de ressources et d'énergie et en créant des externalités environnementales et sociales positives. Les nouvelles technologies de communication (smartphones, GPS, internet) favorisent la fluidité d'accès à ses services ;
- le recyclage : réutiliser des déchets et les réinsérer dans un processus de fabrication comme matière première ;
- la réutilisation certains déchets peuvent être démontés afin de récupérer les composants encore en état de fonctionnement et les réintégrer dans le circuit commercial ;
- le réemploi : est le fait de revendre et non pas jeter des produits qui ne satisfont plus le premier utilisateur ;
- la réparation.

L'économie circulaire peut s'appliquer à deux échelles:

- Intra-entreprise : à l'échelle d'une entreprise comme par exemple un constructeur automobile qui décide de recycler ses plastiques
- Inter-entreprises : à l'échelle d'un territoire entre différentes entreprises. C'est cette échelle qui va bénéficier à l'économie du territoire. Une entreprise va par exemple récupérer les outputs/sorties inutiles d'une autre entreprise pour s'en servir comme inputs/entrées. Une entreprise qui rejette de l'eau chaude (output) va pouvoir en faire bénéficier une entreprise voisine qui s'en sert dans son processus de fabrication (input).

## 2 – Le circuit court de la finance et la finance solidaire

La mondialisation de la finance a évolué dans un sens contradictoire avec un financement en circuit court des investissements vers un développement durable à partir de l'épargne locale. Il faut donc reconstruire des liens de confiance et d'initiative. La réduction des risques bancaires passera largement par la proximité des banques qui seront alors capables d'évaluer le sérieux et les résultats des investissements locaux.

Ainsi, renouveler les modalités de financement de l'action territoriale est essentiel pour la mutation du système productif local. Les expérimentations et les projets permettant d'impliquer les acteurs du territoire et les habitants dans les projets locaux sont à ce titre une piste de solution :

- **La finance solidaire**

La finance solidaire est basée sur des principes d'épargne solidaire (placement de l'épargne dans des activités à forte utilité sociale et environnementale), d'éthique et de transparence. Elle a pour caractéristique d'accepter un investissement patient c'est-à-dire à rentabilité financière peu rapide mais compensée par un faible risque et surtout un fort soutien et ancrage territorial. A travers elle, c'est de nombreux projets dans l'accompagnement de l'emploi, le social et le logement, l'environnement, la solidarité internationale qui peuvent voir le jour. Le micro crédit en est une illustration parmi d'autres.

- **La mobilisation de l'épargne locale et le financement participatif**

Les territoires mettent en valeur leurs capacités de financement de projets locaux en élaborant des outils de mobilisation de l'épargne locale : emprunt obligatoire populaire, produits bancaires, les systèmes coopératifs...

Le financement participatif (appelé aussi crowdfunding) est un des moyens de mobiliser de l'épargne locale. Ce procédé consiste à ouvrir le financement d'un projet à une multitude de personnes volontaires ou intéressées dans le projet. Internet a pu permettre la multiplication et la mise en réseau de potentiels financeurs et a donc vu logiquement apparaître de nombreux outils et méthodes de financement plus participatif (plateformes, associations,...).

Il existe différentes formes de contribution :

- Le don : l'investisseur ne reçoit aucune rétribution pécuniaire mais peut recevoir un avantage autre ;
- Le prêt et le microcrédit solidaire : l'investisseur récupère généralement son investissement mais sans profit ;
- La production communautaire où l'investisseur est également coproducteur prend des parts dans le projet qui lui fourniront en cas de succès une gratification ;
- Le financement participatif en capital : l'investisseur prend des parts au capital de l'entreprise créée ;

Le financement participatif met davantage en avant la solidarité que le profit personnel qui reste, quand il existe, limité. La plupart des organismes et associations qui mettent en place des microcrédits, accompagnent également les projets dans leur réalisation. Il a fait ses preuves dans de nombreux domaines : la culture (My Major Company, Myshowproduction,...) dans la création ou le développement de PME et micro entreprises (Babyloan, Zentreprendre,...), l'entraide sociale (Ulule, Octopousse,...), l'innovation (Arizuka),...

Aujourd'hui, cette pratique intéresse particulièrement les collectivités qui y voient un moyen de développer le tissu économique à moindre frais ou de financer des projets qui bénéficieront à leurs habitants, mais également un moyen de les faire participer à la vie de la collectivité. Par conséquent, de nombreux projets initiés notamment par des villes ont vu le jour. C'est notamment le cas dans des pays comme le Royaume-Uni, les Etats-Unis ou les Pays-Bas où des plateformes de financement participatif en circuit-court ont accueilli différentes collectivités désirant financer un parc, un pont, une piscine, ou différents projets d'urbanisme....

En France, les initiatives émanant des collectivités restent limitées. Toutefois, la région Rhône-Alpes et l'agglomération Grand Roanne territoire pilote soutiennent le projet de la société coopérative de finances solidaires La Nef (La Nouvelle économie fraternelle) qui a lancé un dispositif « Prêt de chez moi ». Celui-ci devrait permettre aux porteurs de projets rhônalpins respectueux de la personne et de son environnement d'obtenir un prêt grâce à l'épargne de dizaines de citoyens du territoire à partir d'une plateforme Internet.

- **Les monnaies locales complémentaires**

Les monnaies locales constituent de nouvelles façons de mobiliser une capacité d'agir sur un territoire, le plus souvent dans un sens social et de création d'emplois du fait d'un réinvestissement local immédiat. Plus de 300 monnaies locales existent actuellement dans le monde avec des objectifs, des amplitudes et des degrés de fongibilité avec la monnaie nationale différents. Des villes comme Gand (Belgique), Rotterdam (Pays-Bas) ou des pays comme la Suisse (WIR) et l'Autriche ont déjà une grande expérience des monnaies locales complémentaires. En France, dans ce contexte de crise, de plus en plus de responsables publics, de collectif d'entreprises, de citoyens initient des monnaies locales complémentaires. On compte aujourd'hui entre quinze et vingt initiatives parmi lesquelles le Sol Violette à Toulouse (depuis 2011), l'Abeille à Villeneuve-sur-Lot ou le Galléco sur le département d'Ille-et-Vilaine.

Ces monnaies, extérieures à toute fiscalité, favorisent le développement d'une économie locale, les prestataires partenaires étant généralement des producteurs locaux, des artisans-commerçants ou encore des structures associatives. Elles incitent également les éco-comportements et le renforcement du lien social via notamment des engagements de charte.

Cette monnaie est complémentaire à la monnaie nationale, elle est structurée autour d'un réseau local de banques, institutions et acteurs économiques volontaires. Elle va favoriser les dons et échanges économiques locaux. Parmi elles, on distingue :

- Les monnaies commerciales (ou « barter »), de type Wir suisse, qui circulent à l'intérieur d'un réseau d'entreprises, leur permettant d'alléger leur trésorerie et de développer un effet réseau ;
- Les monnaies sociales, de lien, permettant aux citoyens de s'échanger biens et services sur la base du temps passé : les systèmes d'échanges locaux (SEL), le Jardin d'échange universel, les Accorderies, les Fureai Kippu (Japon)... ;
- Les monnaies éco-citoyennes, initiées et gérées par les citoyens, pour leurs échanges commerciaux au sein d'un réseau local : le Chiemgauer (Allemagne), la Banco Palmas (Brésil), le SOL, la Mesure, l'Abeille (France)... Ces monnaies traduisent la volonté de reprendre le pouvoir sur un outil qui nous échappe aujourd'hui, redonnant à la monnaie le sens d'un véritable outil d'échange.

Quelques questions sont soulevées par la mise en place de ces monnaies complémentaires parmi lesquelles l'encadrement juridique et les questions de redistribution de la richesse via l'impôt local. Toutefois, une loi sur l'économie sociale et solidaire pourrait prochainement encadrer ces nouvelles pratiques de monnaie et finance solidaires.

### 3 - Innover pour de nouveaux soutiens au développement durable

Face à ces différentes options qui s'ouvrent pour financer le développement durable, les acteurs ont besoin d'outils nouveaux notamment de nature juridique pour l'action :

- **La contractualisation et le partenariat territorial**

L'une des difficultés françaises est que les compétences institutionnelles des collectivités sont à la fois plus restreintes que dans d'autres pays et mal réparties, entre les différents échelons territoriaux. Elles s'imbriquent dans un millefeuille administratif d'autant plus problématique que les compétences constituent un cadre relativement rigide des raisonnements et actions. La solution à cette difficulté est souvent exprimée en termes de suppression de niveaux institutionnels. Mais c'est oublier la valeur de la contribution de près de 500.000 élus bénévoles à l'intérêt public et surtout les potentiels de coopération entre collectivités publiques dès lors que se diffuse une culture de partenariat. Exprimer cela ne signifie pas que des simplifications administratives ne sont pas souhaitables (notamment dans le cadre de la réforme territoriale en cours). Cela pointe le fait que supprimer des acteurs ne supprime pas forcément des coûts dès lors que ces fonctions devraient être assurées par d'autres, du secteur public ou du secteur privé.

Il est donc nécessaire de rechercher de nouvelles formes de coopération entre les acteurs économiques, sociaux et les collectivités pour ouvrir des perspectives afin de mieux répondre aux besoins des populations. Il convient de raisonner en termes d'interterritorialité, en articulation entre les différents niveaux territoriaux et le national (avec souvent désignation d'un chef de file - la Région).

Cette orientation est claire pour les plans climat-énergie territoriaux : leur concrétisation ne peut se faire que grâce à une contractualisation entre autorités publiques, opérateurs (publics ou privés), entreprises, banques, associations, particuliers.

En outre, le Grenelle de l'environnement invite à ce titre à la contractualisation autour des projets territoriaux : il s'agit de favoriser les démarches transversales de développement sur la base d'une contractualisation avec les acteurs locaux pour faciliter, par exemple, l'orientation de l'épargne locale vers des projets de proximité, démarcher les banques sur l'investissement...

Les territoires, dans cette logique, développent des stratégies diverses, parmi lesquelles :

- La réorientation stratégique: c'est le cas par exemple, avec des reprises par les collectivités des délégations de services en régie : transport, eau ; mutualisation de services
- L'animation de réseaux impliquant les acteurs économiques, les acteurs associatifs, les syndicats et acteurs de la finance...
- La transparence et gouvernance
- Le partenariat public / privé

Pour construire un projet opérationnel, certains territoires organisent des conférences de financeurs, proposent de nouveaux modes d'implication comme les budgets participatifs, lancent des fonds d'épargne citoyen, se portent garant de projets d'investissement ; des acteurs privés réfléchissent à une tarification progressive en fonction de l'investissement initial et de l'économie faite à long terme...

- **Le renforcement d'un droit à l'expérimentation**

Trouver des expérimentations probantes nécessite souvent de passer les frontières (vers l'Allemagne, le Danemark, l'Angleterre, l'Espagne...). Les collectivités locales y cherchent alors des innovations à tester sur leur territoire et « l'audace » d'une nouvelle approche, nécessitant de dépasser parfois certaines contraintes administratives ou réglementaires nationales.

L'usage du droit à l'expérimentation est alors à réfléchir pour l'ouvrir et favoriser sa généralisation au-delà des champs actuels relativement restreints.

- **Les Sociétés coopératives d'intérêt collectif et sociétés publiques locales**

Les sociétés publiques locales (SPL) créées pour pallier les insuffisances des sociétés d'économie mixte locales (SEML) permettent d'inscrire des activités dans des règles claires de gestion apportant souplesse, réactivité et performance, dans un cadre précis de poursuite de l'intérêt général. A la différence des SEML, les collectivités territoriales peuvent leur confier des missions sans procédure de mise en concurrence. Mais celles-ci doivent respecter des procédures de publicité et de mise en concurrence pour choisir leurs prestataires et fournisseurs dans le cadre de l'exécution de leurs missions

Les Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif (SCIC) ont pour objet de réunir divers acteurs autour d'un même projet de production économique et de production d'intérêt collectif. Cette forme de société coopérative peut être particulièrement intéressante pour des projets répondant à des besoins collectifs d'un territoire donné ou d'une filière d'activité. Elle favorise en effet la meilleure mobilisation possible des ressources économiques et des compétences sociales en présence. Le statut Scic répond à une volonté de concilier et de mettre à égalité d'importance les deux volets du développement que sont l'économique et le social.

 Observatoire national des agendas 21 locaux  
et pratiques territoriales de développement durable

