

# COMMENT FINANCER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DANS LES COLLECTIVITÉS LOCALES ?

ÉTUDE AFL / INET

JUIN 2021



# ÉDITO

Nous le savons, la crise sanitaire que nous traversons depuis plus d'un an va profondément impacter le tissu économique et social de nos territoires. Face à cette crise, nous, collectivités locales et acteurs privés avons un défi majeur : favoriser, autant que possible, la résilience des acteurs locaux et la relance de l'activité dans le pays, et ce, en permettant la transition écologique que nous savons indispensable.

A travers les compétences que nous gérons en matière d'éducation, d'emploi, de santé, de petite enfance, d'inclusion sociale, de culture, mais aussi de mobilités, de gestion de l'eau, d'assainissement, de logement, de lutte contre la pollution, de développement des énergies renouvelables et d'infrastructures durables, nos collectivités sont en première ligne de la transition écologique.

Grâce à la proximité avec les citoyens et les acteurs de terrain, les Régions, les Départements, les Communes et leurs groupements sont les mieux à même de comprendre les besoins et de mettre en œuvre des actions concrètes pour y répondre et faire de cette transition une réalité.

## Les investissements à venir pour atteindre les objectifs de l'Agenda 2030 ou de la Stratégie nationale bas carbone sont importants

Mais sur ce sujet comme sur d'autres, les investissements à venir pour atteindre les objectifs de l'Agenda 2030 ou de la Stratégie nationale bas carbone sont importants ; nos collectivités doivent pouvoir compter sur un soutien en matière de financements et d'ingénierie pour porter leurs ambitions et mener à bien leurs projets.

Les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) portés par l'Etat se veulent un nouveau cadre de dialogue entre l'Etat et les territoires. Cette démarche est une étape importante et intéressante en matière de financement de la transition écologique même si des incertitudes demeurent autour de la pérennité des financements et leur articulation avec d'autres programmes.

Partenaire de l'ANCT, l'Agence France Locale, la banque des collectivités, constitue une solution de financement complémentaire pour financer de manière durable, équitable et solidaire, les projets des collectivités, quelle que soit leur taille ou leurs enjeux.

Afin de recenser les actions, les attentes, les opportunités et les difficultés rencontrées

par les collectivités pour financer leurs projets de transition écologique, l'AFL a souhaité, avec le concours des élèves administrateurs territoriaux de l'INET (Promotion Abbé Pierre), mener une étude sur le financement de la transition écologique dans les territoires et identifier les freins mais aussi les leviers pour accélérer cette transition à l'échelle locale.

Nous espérons que vous pourrez y trouver des éléments utiles pour piloter cette démarche dans votre collectivité

Bonne lecture à toutes et tous !



### Pia Imbs

*Présidente du Conseil d'administration de l'Agence France Locale Société Territoriale*

*Maire de Holtzheim*

*Présidente l'Eurométropole de Strasbourg*

# SOMMAIRE

Édito p3 | Préface p6 | Synthèse p8  
Préconisations p10 | Entretiens réalisés p12

## PREMIERE PARTIE

Financer la transition écologique,  
Freins et bonnes pratiques

### 01

**Une volonté politique d'agir pour l'écologie plus ou moins intense et se heurtant à plusieurs difficultés**

- a) Des priorités politiques qui n'incluent pas toujours la transition écologique ou alors qui se limitent à une certaine idée de la transition p17
- b) Des contraintes financières, exacerbées par la crise sanitaire, freinent les collectivités dans leur ambition écologique p17
- c) Un manque d'ingénierie préjudiciable à l'intervention des collectivités, notamment les plus petites d'entre-elles p18
- d) Le fonctionnement très répandu par appels à projets comporte de nombreux biais, qui peuvent être dépassés p20

### 02

**Face à ces contraintes, les collectivités sont à la recherche de sources de financement stables, simples et diversifiées**

- a) La fiscalité locale, un levier de financement de la transition écologique ? p23
- b) Outre la fiscalité, il est possible de diversifier les sources de financement p27
- c) Pérenniser les capacités de financement des collectivités p31

### 03

**La consolidation en cours des outils internes d'évaluation, de programmation et de pilotage de la dépense mérite d'être accentuée**

- a) Un manque d'outils internes d'évaluation et de pilotage qui freine le développement des dépenses environnementales p35
- b) L'évaluation du coût de l'inaction : un processus complexe mais indispensable p37
- c) Le développement des budgets verts : intérêts et limites p39
- d) L'achat public responsable : un levier encore insuffisamment mobilisé p43

### 04

**La coordination entre les acteurs institutionnels pour le financement de projets communs a encore des marges de développement**

- a) Le financement de la transition énergétique requiert de la coordination entre acteurs, tant en externe qu'en interne à la collectivité p45
- b) En matière de financement, l'intercommunalité demeure le levier de coopération le plus complet, même si les conseils départementaux et régionaux offrent également une aide complémentaire aux territoires p46
- c) Renforcer la coordination entre collectivités, tant sur le fond des opérations de financement, que sur l'exercice de leurs compétences en matière de transition écologique p48

## DEUXIEME PARTIE

Financer la transition écologique :  
les exemples des secteurs de la rénovation  
des bâtiments, de la mobilité et de l'agriculture

### 01

**Activer des outils pour répondre aux enjeux de la rénovation énergétique des logements privés et des bâtiments publics**

- a) Financer la transformation du patrimoine immobilier des collectivités p51
- b) Faire des collectivités des moteurs de l'indispensable rénovation énergétique des logements p55

### 02

**Financer les politiques de mobilité écologique**

- a) Un secteur à forts enjeux écologiques, dont la trajectoire peine à s'aligner avec les objectifs de la stratégie nationale bas carbone p57
- b) Les collectivités en première ligne de la mobilité décarbonée du quotidien p58
- c) La transition du modèle tout voiture dans les zones peu denses : un défi pour les collectivités péri-urbaines et rurales p60

### 03

**Réussir la transition agricole**

- a) Les PSE : un outil en faveur des écosystèmes locaux p64
- b) Un contexte national et européen favorable p65
- c) Financer des services environnementaux : outils, évaluation et sécurité juridique p65
- c) Quelques exemples de PSE p66

# PRÉFACE

Les collectivités locales ont un rôle majeur et fondamental à jouer dans la transition écologique de notre pays. Cette affirmation, évidente pour nous, moins pour d'autres, repose pourtant sur des éléments clairs et objectifs que nous souhaitons souligner.

D'abord, celles-ci exercent des compétences essentielles : aménagement du territoire, organisation des mobilités, déploiement des réseaux d'énergies, collecte et valorisation des déchets, développement de l'économie circulaire, etc. Qu'on le veuille ou non, il n'est plus possible de se passer des collectivités locales pour concevoir et mettre en œuvre des politiques ambitieuses de transition. Pour preuve, la Stratégie nationale bas-carbone de l'Etat rappelle explicitement que 75% des leviers pour une transition écologique réussie sont territoriaux<sup>1</sup>.

Si ces compétences leur donnent les moyens d'agir positivement sur les changements que nous subissons (réduction de la pollution atmosphérique, baisse de la consommation d'énergie, etc.), elles ont aussi et corollairement un impact potentiellement négatif sur l'environnement. Ainsi, ce sont 15% des émissions de gaz à effet de serre (GES) nationales qui sont directement issues des décisions prises par les collectivités locales (et 50% si l'on intègre les effets indirects de leurs orientations)<sup>2</sup>.

Ensuite, les collectivités sont en première ligne des changements climatiques et environnementaux. Ainsi, l'impact des changements actuels se vit, peut-être avant tout, au niveau local. Les tempêtes, les inondations, les incendies, le stress hydrique, l'érosion de la biodiversité, l'évolution du trait de côte ou encore les enjeux de santé sont autant d'éléments auxquels de nombreux territoires sont déjà confrontés<sup>3</sup>. L'adaptation aux changements et la résilience doivent donc aussi être pensées au niveau local : l'échelle territoriale est d'autant plus pertinente sur les enjeux de vulnérabilités aux changements climatiques que les impacts sont très localisés, tout comme les solutions pertinentes, qui dépendent très fortement des spécificités géographiques et socio-économiques<sup>4</sup>.

La transition écologique devient par conséquent un des facteurs de la cohésion des territoires<sup>5</sup>. Toutes les collectivités ne sont pas égales face à ces évolutions<sup>6</sup> et, par ailleurs, compte tenu d'une demande (hélas encore) croissante, les ressources naturelles font l'objet de tensions.

Enfin, les collectivités locales, agissant en lien direct avec les habitants et acteurs de leur territoire, sont les plus à même d'intégrer les dimensions sociétales et citoyennes, indispensables à tout processus de transition.

Pour toutes ces raisons, un décalage peut parfois s'observer entre, d'une part, des objectifs nationaux et internationaux de plus en plus exigeants et, d'autre part, une traduction dans les actes encore insuffisamment prise en compte et développée.

Mais si affirmer la place et le rôle global des collectivités dans la transition écologique est important, il n'en demeure pas moins que la question des moyens, notamment financiers, se pose. C'est pourquoi l'étude que nous avons menée s'intéresse particulièrement aux enjeux du financement.

C'est un élément fondamental puisque, selon l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE - Institute for climate economics, membre du Comité de Pilotage de cette étude), les pouvoirs publics vont devoir investir d'ici 2023 entre 7 et 9 Milliards d'euros (Md€) supplémentaires chaque année pour atteindre les objectifs que s'est fixé l'Etat dans sa stratégie de neutralité carbone<sup>7</sup>. Cela demande donc un effort indéniable, dans un contexte contraint par une crise sanitaire, économique et sociale qui persiste.

Nous avons fait le choix d'appréhender le financement de la transition écologique de manière globale. Nous l'avons conçu en termes de flux. Il s'agit à la fois de recettes (fiscalité, emprunt, etc.) et de dépenses (investissements, subventions, etc.).

En effet, l'intervention des collectivités est multiforme : investissement dans des projets publics structurants, transformation des dépenses internes (parc immobilier, flotte de véhicules, commande publique), cofinancement des projets des ménages, entreprises et associations (subventions ou prêts) et enfin incitations et redirection des ressources privées. Ce rapport propose donc des pistes pour accroître les moyens financiers des collectivités mais aussi pour optimiser leurs dépenses.

Par ailleurs, aborder la question des moyens financiers revient aussi à s'intéresser aux questions d'ingénierie, d'organisation interne, de cadres normatifs, d'expertise et de coopération entre les différents acteurs. Si la question des outils financiers stricto sensu est importante, elle n'est donc pas unique.

Enfin, nous avons retenu une approche de la transition écologique qui se veut systémique et qui ne se limite pas aux seuls enjeux climatiques.

## LES ÉLÈVES ADMINISTRATEURS DE L'INET :

Alice Antoine,  
Jean-Baptiste Caridroit,  
Maxime Choplin,  
Ariane Dalarun,  
Jordan Eustache,

Pauline Robert,  
Giacomo Siirainen,  
Vincent Terrade,  
Jean-Baptiste Werquin

<sup>1</sup> Stratégie nationale bas-carbone, "La transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone". Mars 2020, p. 49. Selon France Stratégie, ce sont même 80% des mesures de la Stratégie bas-carbone qui ne se concrétiseront pas sans l'intervention des collectivités locales.

<sup>2</sup> ADEME, Élus, l'essentiel à connaître sur les PCAET, 2016

<sup>3</sup> Pour plus de précisions, voir notamment : Commissariat général au développement durable, "Risques climatiques : six Français sur dix sont d'ores et déjà concernés", janvier 2020. Disponible à l'adresse: <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2020-01/datalab-essentiel-202-risques-climatiques-janvier2020.pdf>

<sup>4</sup> Voir Vivian Dépoues (I4CE) et Antoine Guillou (Terra Nova), Adaptation au changement climatique : comment passer à la vitesse supérieure ?, octobre 2019.

<sup>5</sup> Le rapport 2018 sur la cohésion des territoires, élaboré par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) faisait le constat que la transition écologique constituait l'un des six facteurs de cohésion des territoires.

<sup>6</sup> Par exemple, on estime que 30% des communes françaises sont soumises à un niveau d'exposition moyen au changement climatique et 16% à un niveau d'exposition fort. Voir Commissariat général à l'égalité des territoires, Villes moyennes et transition écologique, mai 2019.

<sup>7</sup> I4CE, Panorama des financements climats, 2019. L'étude ajoute que ce sont 22 Mds€ supplémentaires qui devront être investis à moyen terme (2024-2028).



## MÉTHODOLOGIE

Pour répondre à la vaste question "Comment financer la transition écologique des collectivités locales ?", notre étude se base sur une cinquantaine d'entretiens avec des acteurs les plus variés possibles : élus et dirigeants territoriaux naturellement, mais aussi opérateurs de l'Etat, associations, universitaires, think tanks, entreprises. Le diagnostic et les préconisations proposés ont été enrichis grâce à une littérature abondante, bien que souvent peu ciblée sur les collectivités locales, et encore moins sur les problématiques de financement.

Nous souhaitons aussi souligner l'apport du Comité d'experts, dont le soutien et les éclairages nous ont permis d'adapter et de nourrir nos travaux : AATF, ACCD'OM, AdCF, ADEME, ADF, ADGCF, ADT-INET, AFIGESE, AMF, AMRF, Amorce, APVF, CEREMA, Comité 21, France Urbaine, GART, Régions de France, SNDGCT, Vélo & Territoires, Ville et Banlieue et Villes de France. Cette étude s'articule autour de deux parties. La première propose à la fois d'identifier les principaux freins au financement de la transition écologique des collectivités (manque d'ingénierie, ressources rares, difficultés de pilotage de la dépense, évaluation des coûts induits, etc.) et de proposer des pistes d'évolutions. Certaines bonnes pratiques - parmi d'autres - ont été mises en lumière.

La seconde partie s'intéresse plus particulièrement à trois domaines d'intervention des collectivités, particulièrement carbonés : la mobilité, le patrimoine immobilier et le logement et, enfin, l'agriculture et la biodiversité. Il s'agit de livrer une vision davantage opérationnalisée des enjeux auxquels sont confrontées les collectivités.

Les constats et préconisations dressés dans ce rapport n'engagent ni les personnes interviewées ni les membres du comité d'expert. Ces éléments ne reflètent pas nécessairement la position unanime de l'ensemble des membres rencontrés. Ils sont aussi le fruit de la réflexion personnelle des 9 auteurs de l'étude et de leurs partis pris.

Afin d'appréhender au mieux les spécificités et de mettre en avant les enjeux singuliers de leurs collectivités adhérentes, trois associations d'élus ont souhaité décliner cette étude : l'APVF, l'association des maires Ville & Banlieue et l'ACCD'OM. Les résultats seront publiés dans un second temps, selon des calendriers propres à chacune des associations.



## EN SYNTHÈSE

Les collectivités locales ont un rôle majeur et fondamental à jouer dans la transition écologique de notre pays. Mais si affirmer la place et le rôle global des collectivités dans cette transition est essentiel, il n'en demeure pas moins que la question des moyens, notamment financiers, se pose.

C'est pourquoi cette étude s'intéresse particulièrement aux enjeux du financement, et à tous les éléments afférents : ingénierie, organisation interne, expertise et coopération. Ainsi, si la question des outils financiers stricto sensu est importante, elle n'est pas unique. C'est ce que tend à montrer ce rapport.

Cette étude, fruit de la conduite d'une cinquantaine d'entretiens et de la compilation d'une littérature abondante, fait d'abord apparaître plusieurs grands constats :

- malgré les nombreuses sources de financement, un grand nombre de collectivités fait face à un manque d'ingénierie préjudiciable à ses actions ;
- le fonctionnement par appel à projets, largement répandu dans le champ de la transition écologique, n'est que partiellement adapté aux enjeux environnementaux ;
- au-delà de l'absence d'outils de pilotage adaptés aux techniques de transition, c'est bien la difficulté à programmer et à évaluer les dépenses en faveur de la transition écologique qui peut freiner l'action des collectivités.

Face à cela, l'étude explore trois champs d'action.

Le premier est la diversification et la pérennisation des sources de financement. En plus de questionner la pertinence de la fiscalité écologique locale et de proposer plusieurs pistes d'amélioration, l'étude examine les moyens pour les collectivités de capter d'autres sources de financement (fonds européens, emprunts vert, mécénats et financements privés et citoyens). Enfin, l'étude plaide en faveur d'une simplification et d'une sécurisation des financements à destination de la transition écologique des collectivités françaises, notamment en discutant l'opportunité de la création d'une dotation verte.

Le deuxième est celui de la consolidation des outils internes d'évaluation, de programmation et de pilotage. Force est de constater que les collectivités françaises manquent, dans l'ensemble, d'outils harmonisés leur permettant d'évaluer leurs dépenses. C'est pourquoi l'étude donne une place importante à l'examen de l'intérêt et des limites des « budgets verts » qui commencent à se développer au niveau local. Par ailleurs, l'étude propose un panorama des travaux existants concernant la nécessaire mais complexe évaluation du coût de l'inaction environnementale.

Le troisième est celui de l'amélioration de l'articulation entre les acteurs institutionnels. Les exemples – nombreux et réussis – de mutualisation doivent conduire les collectivités locales à accentuer leurs efforts afin de coordonner leurs actions. Par ailleurs, l'étude soutient que chaque strate a un rôle à jouer dans l'accompagnement et le soutien des échelons inférieurs.

Dans un second temps, l'étude propose une opérationnalisation de ses recommandations en explorant trois grandes politiques publiques, particulièrement carbonées.

C'est d'abord la politique en faveur de la rénovation énergétique des logements et des bâtiments publics qui est explorée. Afin de surmonter certains obstacles majeurs (connaissance partielle du patrimoine public et des consommations, difficultés à modéliser le retour sur investissement, coûts d'amorçage des travaux importants, etc.), plusieurs outils sont mis en avant ainsi que deux dispositifs particulièrement intéressants : l'intracring et le tiers-financement.

Ensuite, la mobilité constitue un secteur à forts enjeux écologiques. Pour relever le défi d'une mobilité plus verte et encourager le report modal, les collectivités disposent de nombreux outils opérationnels, juridiques et financiers. Mais les investissements nécessaires sont ici faramineux, les collectivités ne se battent pas à armes égales et la crise sanitaire percute aujourd'hui le modèle de financement des politiques de mobilité.

Enfin, l'étude a fait le choix de traiter la question de l'agriculture et de la biodiversité. Plus précisément, cette dernière partie se concentre sur les paiements pour services environnementaux qui rémunèrent les agriculteurs pour des actions qui contribuent à préserver ou restaurer la biodiversité et les ressources naturelles.



# LES GRANDES PRÉCONISATIONS

## Fiscalité, diversification des ressources financières et stabilité des financements

### Appels à projets

- 1 Pour être lauréat d'un appel à projet, chaque projet de grande collectivité devrait prévoir le soutien à une plus petite, avec pour avantage la mutualisation des ressources et des potentiels des territoires (grands espaces, ingénierie).
- 2 Allonger la durée de financement de certains appels à projets.
- 3 Diffuser les bonnes pratiques des collectivités lauréates.
- 4 Face à la profusion d'appels à projet, développer la logique de guichet unique à travers notamment les Contrats de relance et de transition écologique (CRTE) et utiliser l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) pour former et développer l'ingénierie territoriale sur les Appels à Projets (AAP) actuellement en cours

- 5 Taxer davantage les logements vacants.
- 6 Exclure de l'éligibilité au dispositif Pinel et au prêt à taux zéro les constructions sur des terres non artificialisées
- 7 Utiliser davantage les leviers permis par la taxe d'aménagement (sectorisation - notamment contre l'artificialisation, exonérations conditionnées) et, plus généralement, par la fiscalité environnementale locale.
- 8 Diversifier les sources de financement (fonds européens, emprunts verts, financements privés et citoyens).
- 9 Accentuer l'harmonisation des standards de reporting pour les emprunts verts et obligations vertes, en s'appuyant par exemple sur les standards européens en cours de consolidation
- 10 Permettre aux collectivités de mobiliser l'épargne des habitants via de nouveaux outils de financement.
- 11 Si un dispositif de régulation de la dépense publique locale devait être maintenu, privilégier l'autofinancement, favoriser le volet recette et s'assurer du maintien d'un niveau d'engagement écologique malgré la contrainte.
- 12 Retirer les dépenses d'ingénierie des dépenses prises en compte par la contractualisation dite de Cahors, ou tout mécanisme pouvant lui succéder.
- 13 Créer une dotation verte unique en substitution des dispositifs actuels de subventionnement et des diverses dotations existantes dans le champ environnemental venant abonder les CRTE.
- 14 Créer une loi annuelle de financement des collectivités territoriales, de façon à assurer aux collectivités un cadre financier stable, pluriannuel et solidaire
- 15 Initier une mission d'évaluation des charges environnementales réelles pesant sur les collectivités locales de chaque échelon en raison de l'ensemble de leurs compétences.

### Outils de pilotage

- 16 "outiller les enthousiasmes" (CEREMA), c'est à dire proposer des méthodologies standards de maîtrise des dépenses de fonctionnement, en partant par exemple des cadres européens en cours de construction
- 17 Pour renforcer la connaissance de l'approche 'coût de l'inaction', démultiplier les retours d'expérience avec les collectivités ayant déjà travaillé sur le sujet.
- 18 Proposer un référentiel commun d'hypothèses structurantes (du type "taxonomie" pour les collectivités) permettant de bénéficier d'un outil standardisé d'évaluation des budgets (ex post) ou d'aide à la décision (ex ante) des exécutifs locaux, au regard des enjeux de transition écologique et solidaire
- 19 Poursuivre la mobilisation suivie de l'achat public responsable, en faisant du SPASER le pivot d'une politique d'achat exigeante.

### Coordination

- 20 Pour pallier un manque d'ingénierie, établir des partenariats avec des universités, les laboratoires de recherche ayant été moteurs dans le développement des études sur le coût de l'inaction.
- 21 Cartographier sur chaque territoire départemental l'offre d'ingénierie disponible pour les collectivités.
- 22 Réaffirmer le rôle des régions, des départements et des grands EPCI dans l'ingénierie de soutien aux EPCI de petite taille et aux communes.
- 23 Renforcer la capacité des collectivités d'agir en commun, par un travail de mise en cohérence poussée des différents documents programmatiques, une simplification des outils de contractualisation entre collectivités, un recours accru aux outils de contractualisation, notamment en matière d'ingénierie, et une formalisation par les collectivités d'un circuit d'échange d'information.

### Logement et patrimoine public

- 24 Valoriser les contrats d'économies d'énergie dans le cadre de la commande publique.
- 25 S'appuyer sur les outils et méthodologies existants pour évaluer les économies d'énergie potentielles.
- 26 Valoriser et développer les dispositifs d'intracting et de tiers-financement dans la rénovation énergétique des bâtiments.

### Mobilités

- 27 Renforcer l'évaluation coût / bénéfices des ZFE pour dépasser l'apparente "légèreté" réglementaire de la mise en place du dispositif (pas d'étude d'impact préalable, dispositif réversible) et mettre en lumière le coût réel pour les collectivités
- 28 Envisager un système de péréquation du versement mobilité (VM)
- 29 Flécher une part de TICPE pour compléter le VM dans les territoires présentant une faible base ou ayant recours à un taux réduit VM
- 30 Mobiliser davantage les leviers offerts par la loi comme le contrat opérationnel de mobilité régional
- 31 Mieux articuler plan de développement des transports et dispositifs financiers de l'aménagement : modulation de la taxe foncière en fonction de l'éloignement aux axes structurants de mobilité, gel et/ou fiscalité modulable des surfaces commerciales en fonction de leur localisation

### Agriculture

- 32 Promouvoir l'outil des Paiements pour Services Environnementaux auprès des collectivités



# LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

## COLLECTIVITÉS

ENTITÉ	PERSONNE RENCONTRÉE
Communauté urbaine de Dunkerque	<b>Rizlane Bibaoui</b> , Directrice Attractivité et Cohésion du territoire <b>Xavier Dairaine</b> , Directeur de l'Ingénierie
Département de la Corrèze	<b>Laëtitia Bellessort</b> , Cheffe du service transition écologique
Département de la Meuse	<b>Arnaud Merveille</b> , Vice-président à l'environnement et à la transition écologique
Département de l'Ardèche	<b>Yan Chauwin</b> , Directeur de projet «Ardèche en transition» et «Contrat de transition écologique»
Département du Loiret	<b>Sandrine Gérard</b> , DGA Service aux territoires
Métropole de Grenoble	<b>Hélène Poimboeuf</b> , Directrice de la transition énergétique
Métropole Européenne de Lille	<b>Romain Roguet</b> , DGA Finances <b>Erwan Lemarchand</b> , Directeur Transitions, Energies, Climat
Région Hauts-de-France, Service Public de l'efficacité énergétique des bâtiments (SPEE)	<b>Cécile Willierval</b> , Responsable communication et marketing territorial
Région Ile-de-France	<b>Manuel Thomas</b> , Directeur financier
Région Occitanie, Agence Energie Climat (AREC)	<b>Vincent Feuillette</b> , Directeur opérationnel
Ville de Grande-Synthe	<b>Arnaud Houël</b> , Directeur du pôle aménagement et développement
Ville de Loos-en-Gohelle	<b>Stéphanie Cobert</b> , DGA <b>Antoine Reynaud</b> , Directeur de cabinet
Ville de Lyon	<b>Audrey Henocque</b> , Première adjointe chargée des finances et de la commande Publique
Ville de Paris	<b>Guilhem Papa</b> , Chargé de mission pilotage financier <b>Paul Simondon</b> , Adjoint à la Maire de Paris en charge des finances, du budget, de la finance verte et des affaires funéraires.
Ville de Rueil-Malmaison	<b>Guillaume Gardey</b> , Directeur général des services techniques <b>Fabrice Gendre</b> , DGA ressources <b>Julien Granger</b> , Directeur des finances

## ACTEURS FINANCIERS

ENTITÉ	PERSONNE RENCONTRÉE
Forum pour l'Investissement Responsable	<b>Grégoire Cousté</b> , Délégué général
La Banque Postale	<b>Laurent Gautier-Falret</b> , Responsable du marché Collectivités locales
Mirova	<b>Francesca Suarez</b> , Chargée de mission obligations vertes

## ÉTAT / AGENCES NATIONALES / OPÉRATEURS

ENTITÉ	PERSONNE RENCONTRÉE
ADEME	<b>Philippe Robert</b> , Chef de service adjoint, Direction Exécutive des Territoires
CEREMA	<b>Colin Rodet</b> , Directeur délégué Aménagement et relations avec les collectivités
Commissariat général au développement durable (CGDD)	<b>Aurélien Girault</b> , Chargé de mission Finance verte
France Stratégie	<b>Marie Degrémont</b> , Cheffe de projet
GRDF	<b>Vincent Lenouvel</b> , responsable de politiques énergétiques <b>Cécile Velasco</b> , responsable animation des territoires
Office français de la biodiversité	<b>Sébastien Flores</b> , Chef du service Mobilisation et accompagnement des entreprises et des territoires

## CABINETS DE CONSEIL / THINK TANK / UNIVERSITAIRES

ENTITÉ	PERSONNE RENCONTRÉE
Céline Duboys	Maître de conférences
Comité 21	<b>Elsa Charon</b> , Responsable pôle durabilité des politiques publiques
Institute for Climate Economics (i4ce)	<b>Marion Fetet</b> , Chargée de recherche - Territoires et Budget climat <b>Morgane Nicol</b> , Directrice de programme - Territoires
NegaWatt	<b>Olivier Sidler</b> , Membre fondateur et porte-parole
The Shift Project	<b>Jean-Noël Geist</b> , responsable de la communication et des affaires publiques
WWF France	<b>Margot Delafoulhouze</b> , Head of cities and local governments advocacy

## ASSOCIATIONS DE DIRIGEANTS TERRITORIAUX

ENTITÉ	PERSONNE RENCONTRÉE
AATF	<b>Jacques Prentout</b> , Groupe finances et gestion locale
ADT-INET	<b>Fabrice Gendre</b> , Vice-président en charge des relations avec le monde économique et des questions de finances locales
AFIGESE	<b>Christophe Amoretti-Hannequin</b> , Directeur de la Programmation et de la Performance Achat à la Métropole Aix-Marseille Provence, membre du conseil d'animation de l'AFIGESE <b>Christelle Gaucher</b> , Cheffe de service Fiscalité et dotations de la Communauté d'Agglomération Pays Basque, animatrice du groupe de travail Fiscalité et dotations à l'AFIGESE et responsable du lien avec les associations
SNDGCT	<b>Laurent Bacquart</b> , Président régional Ile-de-France du SNDGCT

# LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

## ASSOCIATIONS D'ÉLUS ET DE COLLECTIVITÉS

ENTITÉ	PERSONNE RENCONTRÉE
ADCF	Claire Delpech, Conseillère finances Oriane Cebile, Conseillère environnement
ADF	Voir les Départements adhérents rencontrés
AMF	Gwenola Stephan, Responsable Transition écologique
AMORCE	Julien Baritoux, Chargé de mission relations publiques
AMRF	Cédric Szabo, Directeur
APVF	Sacha Bentolila, Référent écologie
France Urbaine	Philippe Angotti, Délégué adjoint en charge de la Transition écologique Léah Chambord, Conseillère finances publiques Delphine Bourdin, Conseillère développement durable
Groupements des autorités responsables de transport (GART)	Alexandre Magny, Secrétaire général Mounia Moudjed, Chargée de mission
Régions de France	William Tissandier, Conseiller finances publiques
Vélo et Territoires	Camille Thomé, Directrice
Villes de France	Céline Juteau, Conseillère environnement
Ville et Banlieue	Sylvie Thomas, Déléguée générale

## ASSOCIATIONS

ENTITÉ	PERSONNE RENCONTRÉE
ENERCOOP	Estelle Kleffert, Responsable des partenariats stratégiques
Syndicat des énergies renouvelables	Louis Lallemand, Responsable Territoires





## PREMIERE PARTIE

Financer la transition  
écologique, freins  
et bonnes pratiques

# 1 UNE VOLONTÉ POLITIQUE D'AGIR POUR L'ÉCOLOGIE PLUS OU MOINS INTENSE ET SE HEURTANT À PLUSIEURS DIFFICULTÉS ●

## a) DES PRIORITÉS POLITIQUES QUI N'INCLUENT PAS TOUJOURS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE OU ALORS QUI SE LIMITENT À UNE CERTAINE IDÉE DE LA TRANSITION

Certaines collectivités n'ont pas donné priorité à la question environnementale. Sur certains territoires, les plus ruraux notamment, les élus et les acteurs locaux peuvent se sentir préservés des enjeux de transition et n'estiment pas être les principaux concernés par les actions de transition à déployer car pas les principaux pollueurs. A l'inverse, dans les territoires plus urbanisés, les enjeux d'attractivité et de développement économique, qui plus est en période de fragilité économique depuis la crise de 2007-2008, ont pu supplanter les priorités environnementales.

La transition écologique peut être faussement perçue comme un enjeu limité à quelques actions emblématiques et visibles (ex : le verdissement des places publiques, la plantation d'arbres, l'extension du vélo). Ces pratiques ont alors tendance à reléguer les questions plus structurelles et transversales dans les pratiques de la collectivité et des acteurs socio-économiques du territoire.

## b) DES CONTRAINTES FINANCIÈRES, EXACÉRBERÉES PAR LA CRISE SANITAIRE, FREINENT LES COLLECTIVITÉS DANS LEUR AMBITION ÉCOLOGIQUE

Il est connu que les budgets des collectivités locales françaises sont déjà contraints et parfois difficiles à réorienter. L'exemple des départements est en cela probant : l'essentiel du budget étant déjà alloué à la masse salariale et aux aides sociales, il est difficile de projeter une réelle capacité à dégager des marges de manœuvre en fonctionnement comme en investissement pour la transition écologique alors même que certaines compétences départementales sont clés pour la transition (la précarité énergétique en est un exemple).

De plus, lorsque la collectivité obtient une subvention de l'Etat, il demeure des restes à charge importants pour monter des projets ambitieux et risqués, pour lesquels les financeurs potentiels sont logiquement moins enclins à soutenir.

Pour beaucoup, les dépenses environnementales relèveraient le plus souvent de l'investissement, et non du fonctionnement car les compétences obligatoires prennent peu en compte la dimension environnementale dans les collectivités. Cette approche partielle peut être un frein réel : les collectivités développent un biais de perception qui fait de la transition écologique un poste de dépense (supplémentaire) à prévoir au sein d'un

programme pluriannuel d'investissement, sans pour autant avoir le réflexe de passer en revue les dépenses de fonctionnement afférentes, nécessaires souvent à la pérennité dans le temps du projet.

En particulier, pour que des dépenses d'investissement aient lieu, il faut qu'il y ait des dépenses de fonctionnement en amont : un(e) chargé(e) de mission qui réfléchisse à ces enjeux, pour la définition d'une stratégie, des études qui définissent les contours d'un projet... Donc une accélération des investissements semble logiquement aller de pair et même être précédée par une augmentation des dépenses de fonctionnement sur la fonction environnement.

Par ailleurs, la crise sanitaire, qui s'est muée en crise économique et sociale, a accentué ces difficultés économiques. En termes de dépenses, de nouvelles ont dû être décidées dans l'urgence (masques, primes COVID, etc.) alors que d'autres ont connu une hausse importante (dépenses sociales, soutien aux commerçants, etc.). Parallèlement, les ressources issues de la fiscalité locale, déjà entamées, connaissent une baisse.

Ainsi, si cette crise a montré l'importance à la fois d'une action forte des collectivités et d'une transformation des politiques menées, elle a aussi souligné les limites de l'intervention des différents niveaux de collectivités.

## c) UN MANQUE D'INGÉNIERIE PRÉJUDICIABLE À L'INTERVENTION DES COLLECTIVITÉS, NOTAMMENT LES PLUS PETITES D'ENTRE-ELLES

Les financeurs interrogés dans le cadre de notre étude (ADEME, Ministères) ont souvent indiqué être surpris par le peu de réponses aux appels à projets lancés. La réalité est aussi que ces appels à projets descendants peuvent parfois être en décalage avec les ambitions et les moyens de ceux appelés à y répondre. Par ailleurs, ces derniers ne disposent pas toujours de l'ingénierie pour le faire.

Ce manque de projet peut s'expliquer par la difficulté à naviguer dans le "maquis" des aides et subventions mais aussi par un manque d'idées et de connaissance des projets réalisables. Certaines collectivités ayant développé des compétences en recherche de financements se retrouvent ainsi multi-lauréates des appels à projets.

### 1) Le manque d'ingénierie est préjudiciable à l'action en faveur de la transition écologique

L'ingénierie peut être entendue selon deux sens :

- ) les moyens humains qui peuvent être alloués à la transition écologique ou à son financement ;
- ) l'expertise technique, les compétences en matière de transition écologique présentes dans la collectivité.

Ces deux composantes de l'ingénierie sont essentielles à la bonne prise de décision en matière d'écologie et au montage de projets. Or, les collectivités que nous avons interrogées pointent fréquemment le manque d'ingénierie comme l'un des freins principaux à l'action en matière de transition écologique. C'est en particulier le cas des petites villes. L'association des petites villes de France (APVF) pointe trois freins relatifs à l'ingénierie pour les petites villes, en particulier rurales : le manque de compétences techniques relatives à la transition écologique, le manque de moyens humains dédiés à la veille juridique et le manque de compétence en matière d'ingénierie financière pour monter des projets à vocation écologique (connaissance des dispositifs d'aides, temps disponible en montage de dossier, etc.). Ainsi, l'Assemblée des départements de France (ADF), reprenant un rapport du Sénat de 2010, estime à près de 30 000 le nombre de communes n'ayant "pas les moyens de s'organiser directement en matière d'ingénierie".

Les difficultés soulevées par le manque d'ingénierie sont exacerbées par le fonctionnement généralisé par appels à projets. Puisque les appels à projets sont très demandeurs en ingénierie (moyens humains

consacrés à la veille et à la production de bilans, compétence technique pour le montage de projets), les collectivités interrogées pointent la formation de cercles vicieux ou vertueux. En effet, les collectivités les plus susceptibles de remporter un appel à projet sont celles qui sont les mieux dotées en ingénierie. Lorsqu'elles remportent un appel à projet, elles disposent de fonds supplémentaires à allouer à la transition écologique. Ces fonds leur permettent de renforcer leur ingénierie, ce qui les rendra plus susceptibles de remporter les prochains financements. A l'inverse, pour les collectivités qui ne parviennent pas à remporter d'appels à projet, le rattrapage est plus difficile à opérer.

Par ailleurs, le défaut d'ingénierie est renforcé par le manque d'articulation entre les différents niveaux de collectivité. Alors que les compétences et moyens humains peuvent exister sur un territoire (à l'échelle d'une métropole par exemple), ils sont rarement partagés avec les plus petites strates du territoire (avec les plus petites communes).

### 2) Ce manque peut être pallié par l'accompagnement des plus petites collectivités ainsi que par davantage de coordination entre collectivités

Pour pallier ce manque d'ingénierie, il existe donc plusieurs pistes, parmi lesquelles l'accompagnement des plus petites communes et le renforcement de la coopération territoriale.

Concernant l'accompagnement des collectivités les moins dotées en ingénierie, l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT), créée en 2020, est appelée à jouer un rôle particulier. Son programme « petites villes de demain » propose par exemple de financer à 75% un poste de chef de projet

pour les plus petites collectivités. L'enjeu est donc, pour l'ANCT, de rendre son dispositif visible et de s'assurer que les collectivités s'en saisissent effectivement. La question se situe sur le nombre de postes que l'ANCT pourra en tout financer et sur quelle temporalité pour permettre la réalisation pérenne de projets.

Le renforcement de la coopération territoriale est une autre piste de contournement du manque d'ingénierie de certaines collectivités. Il est d'abord à noter que des progrès en la matière ont été réalisés. Par exemple, les contrats de transition écologique (CTE) ont permis dans plusieurs territoires de fédérer les acteurs de la transition autour d'un même cadre de réflexion et d'objectifs partagés. Cela a même parfois été réalisé à l'échelle départementale : en Ardèche, un CTE a par exemple été contracté entre l'Etat, le Département et l'ensemble des EPCI du territoire. A terme, le Département pourrait ainsi mutualiser une partie de son ingénierie territoriale avec les EPCI du territoire, souvent trop petits pour disposer eux-mêmes de moyens humains ou d'expertise conséquente.

Pour aller plus loin en matière de coordination interterritoriale d'ingénierie, d'autres pistes peuvent être explorées. Dans une note de France Stratégie, Marie Degrémont présente l'exemple de la métropole de Brest pour illustrer le potentiel des territoires ruraux et les complémentarités pouvant être trouvées entre collectivités.



En effet, si la métropole dispose de l'ingénierie nécessaire au montage de projets de développement d'énergies renouvelables par exemple, l'espace nécessaire à la mise en place de ce type de projets se trouve davantage du côté des territoires ruraux environnant la métropole. La coopération est donc bénéfique pour la métropole, qui bénéficie de terrains, comme pour les collectivités alentours, qui peuvent bénéficier de l'ingénierie métropolitaine. De ce fait, France Stratégie<sup>8</sup> recommande de généraliser ce type de coopération en actant que, pour être lauréat, chaque projet de grande collectivité devrait prévoir le soutien à une plus petite.

## PRÉCONISATION

**Pour être lauréat d'un appel à projet, chaque projet de grande collectivité devrait prévoir le soutien à une plus petite, avec pour avantage la mutualisation des ressources et des potentiels des territoires (grands espaces, ingénierie).**

Source : France Stratégie

Outre le niveau d'ingénierie demandé pour être remportés, les appels à projet présentent d'autres biais qui peuvent freiner les collectivités dans leur ambition environnementale.

<sup>8</sup> Marie Degrémont, "La solidarité entre territoires, un levier pour la transition", Note de synthèse, France Stratégie, août 2020

## d) LE FONCTIONNEMENT TRÈS RÉPANDU PAR APPELS À PROJETS COMPORTE DE NOMBREUX BIAIS, QUI PEUVENT ÊTRE DÉPASSÉS

### 1) Outre l'ingénierie, le financement par appels à projet présente plusieurs limites

Au cours des différents entretiens menés, la plupart des collectivités ont évoqué les appels à projets comme principale source de subventionnement de la transition écologique sur leur territoire. En théorie, cette logique de mise en concurrence a pour avantage de pousser les collectivités à se montrer dynamiques et volontaristes en matière de transition écologique. Il est vrai que ce fonctionnement peut être utile pour porter certains sujets à l'agenda des collectivités et accélérer leur montée en compétence sur certaines thématiques particulières.

Cependant, les entretiens ont permis de mettre la lumière sur plusieurs biais induits par la logique d'appels à projets.

Deux biais sont directement liés au manque d'ingénierie évoqué plus haut.

Premièrement, les appels à projets sont très régulièrement renouvelés et modifiés et proviennent de divers financeurs, ce qui pousse les collectivités à constamment devoir repérer les changements et s'y adapter, parfois au détriment du temps passé à produire des projets de transition écologique. Il est donc nécessaire pour les collectivités de développer une connaissance fine des financeurs et de leurs appels à projets.

Deuxièmement, une fois remportés, les appels à projet demandent un temps conséquent pour produire les bilans, intermédiaires et finaux, de réalisation du projet. Les collectivités doivent donc mobiliser d'importants moyens humains pour ce type de financement, depuis le temps

pris pour rechercher les appels à projets jusqu'au temps consacré au reporting.

D'autres biais existent par ailleurs.

Les appels à projet sont souvent lancés sur des temps très courts. Certaines collectivités, comme Loos-en-Gohelle, soulignent donc qu'il est difficile dans un laps de temps très rapide d'y apporter une réponse adaptée (du point de vue des financeurs et du point de vue de la performance environnementale).

Ensuite, les subventions sont souvent accordées pour un délai allant de 1 à 3 ans.

Or, certains projets de transformation profonde nécessitent une action à plus long terme. Pour ces projets, il est plus difficile de rentrer dans les clous de ce type de financement.

De plus, les appels à projet n'orientent pas toujours les fonds de la façon la plus optimale d'un point de vue environnemental. Ainsi, la Région Occitanie pointe par exemple le manque d'appels à projets en matière de protection de la biodiversité. Par ailleurs, la notion même d'appel à projet ne laisse que peu de place au financement des initiatives les plus innovantes, qui n'auraient pas été pensées par les financeurs.

En outre, les appels à projet financent bien souvent des dépenses en investissement. Or, de nombreuses dépenses qui ont trait à la transition écologique relèvent aussi du fonctionnement, par exemple la dotation en ingénierie (au sens de moyens humains et d'expertise).

Enfin et surtout, par sa transversalité, il n'y a pas de raison pour que les projets relatifs à la transition écologique ne puissent pas être financés sur le budget général. Le biais de l'appel à projet se situe alors dans la vision d'une transition "en plus" des actions déjà réalisées alors qu'elle doit pourtant irriguer toutes les politiques menées.

## FOCUS

### LE PLAN DE RELANCE, ILLUSTRATION DES BIAIS DE FINANCEMENT DES APPELS À PROJET

Le plan de relance, dont l'ambition est à la fois territoriale et écologique, propose différents financements aux collectivités qui souhaitent relancer l'économie de leur territoire tout en engageant la transition écologique. Passant pour nombre d'entre eux par des appels à projets, ces financements portent en eux certains des biais précédemment cités :

- les appels à projets sont à la main d'une multiplicité de financeurs même si certains comme l'ADEME sont aujourd'hui identifiés (préfets, ministères, régions) ;
- à ce jour, et même si l'ANCT pourra à terme prendre ce rôle, les plus petites collectivités ne bénéficient pas d'accompagnement spécifique en ingénierie (l'ADEME et la DREAL peuvent aussi exister dans ce rôle);
- la relance, prévue sur le temps court, ne laisse que peu de temps aux collectivités pour proposer leurs projets, ce qui risque de favoriser un effet d'aubaine (les collectivités feront financer des projets déjà prêts et ne chercheront pas nécessairement à accélérer la transition sur leur territoire) ;
- les financements sont prévus pour des durées allant du court au moyen terme, ne laissant pas de place aux projets de transition plus profonde qui s'inscrivent sur le long terme.

En conclusion, si le fonctionnement par appel à projet permet parfois le développement de projets innovants et la mise à l'agenda de

certaines sujets écologiques, il présente plusieurs limites qui appellent à être dépassées.

### 2) Dépasser les biais des appels à projet

Plusieurs solutions peuvent être envisagées pour dépasser ou contourner les biais induits par les appels à projets. La temporalité de certains appels à projets doit pouvoir être parfois allongée. Financer des projets pour plus de trois ans permettrait en effet d'offrir la possibilité aux projets écologiques de moyen terme d'être également mis à l'agenda des collectivités.

Par ailleurs, les bonnes pratiques des collectivités régulièrement lauréates d'appels à projet peuvent être diffusées. Par exemple, lorsque cela est possible, dédier une personne à la veille ou la recherche de financements peut être une façon d'optimiser les réponses aux appels à projets des collectivités. De la même manière, entretenir un dialogue régulier avec les financeurs peut être une façon efficace de cerner les attendus d'un appel à projet.

## FOCUS

### GRANDE SYNTHÉ, UNE COLLECTIVITÉ INSCRITE DANS UN CERCLE VERTUEUX

La collectivité de Grande Synthe est régulièrement lauréate d'appels à projets. Interrogés dans le cadre de notre étude, ses dirigeants l'expliquent par différents facteurs.

D'une part, la collectivité a su se faire reconnaître comme étant motrice en matière de transition écologique. Cela lui permet d'être bien identifiée par les financeurs potentiels.

D'autre part, le travail de veille des appels à projets régulièrement réalisé par les agents de la commune est complété par l'entretien de liens informels avec l'échelon régional, ce qui leur permet d'être régulièrement tenus au courant des appels à projet en cours. Bien informée, la collectivité peut apporter une réponse complète et correspondant très bien aux attentes des financeurs.

En outre, du côté des financeurs, la logique de guichet unique peut être encore davantage développée, notamment avec les partenaires de l'ANCT (ANRU, ADEME, CEREMA, ...). Face au foisonnement des subventions existantes en matière de rénovation énergétique des logements de particuliers, la Région Occitanie a par exemple développé un guichet unique de la rénovation énergétique : «Renov'Occitanie», qui permet aux usagers de ce service de n'avoir qu'un point de contact, lequel est bien identifié. La même logique pourrait être adaptée entre l'Etat et les collectivités ou entre collectivités. C'est par exemple dans cette logique qu'a été développé le site France Relance, qui permet de centraliser les appels à projets relatifs au plan de relance.

L'ambition des Contrats de relance et de transition écologique (CRTE), qui se mettent progressivement en place, est justement celle-ci : permettre aux crédits en tuyaux d'orgues de l'Etat et des collectivités locales d'irriguer les projets de territoires qui eux gèrent la complémentarité des compétences. A terme cela permettra de sortir de cette logique d'appel à projet pour entrer dans une logique d'accompagnement du financement des projets de territoire.

## FOCUS

### AIDES-TERRITOIRES, UNE PLATEFORME QUI COMPILE LES AIDES DISPONIBLES POUR LES COLLECTIVITÉS

Cette plateforme, start-up d'Etat, a été créée afin d'apporter une réponse à la dispersion des aides et de l'information disponible.

La plateforme le reconnaît elle-même, "l'information est dispersée sur les différents sites des financeurs et accompagnateurs et les dispositifs d'appui sont diffusés au sein de réseaux spécifiques, souvent peu ou pas connus des agents et des élus. Ils ne bénéficient alors qu'à une partie des territoires, ceux qui peuvent consacrer des moyens importants au travail de veille".

Il est possible en quelques clics, et moyennant la sélection de plusieurs critères (thématiques, géographiques et institutionnels), d'accéder aux dispositifs d'aide existant sur le territoire.

## PRÉCONISATION

- ) Allonger la durée de financement de certains appels à projets ;
- ) Diffuser les bonnes pratiques des collectivités lauréates ;
- ) Face à la profusion d'appels à projet, développer la logique de guichet unique à travers notamment les CRTE et utiliser l'ANCT pour former et développer l'ingénierie territoriale sur les appels à projets actuellement en cours

La question des biais des appels à projets interroge enfin le mode d'action des collectivités lorsqu'elles ne sont pas financées mais qu'elles sont dans le rôle de financeurs (notamment à l'échelon régional) : il est nécessaire que ces collectivités financeuses aient à l'esprit les différents biais des appels à projet de façon à éviter de répliquer les difficultés qu'elles rencontrent en tant que

financées. Par exemple, lorsqu'une collectivité est amenée à subventionner une association ou même une autre collectivité, il peut être utile de garder en tête la nécessité de se coordonner avec les autres financeurs ou de prévoir une durée du financement assez longue pour que se développent des projets d'envergure. Ou encore, lorsque cela s'y prête, d'autres modes de subvention peuvent être envisagés.

# 2 FACE À CES CONTRAINTES, LES COLLECTIVITÉS SONT À LA RECHERCHE DE SOURCES DE FINANCEMENT STABLES, SIMPLES ET DIVERSIFIÉES ●

## a) LA FISCALITÉ LOCALE, UN LEVIER DE FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ?

On dénombre en France 40 dispositifs fiscaux environnementaux au sens d'Eurostat (cartes grises, taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques, contribution au service public de l'électricité, etc.) classés par catégorie : énergie (83% des dispositifs), transports (12%), pollution et ressources (5%).

Leur montant s'élevait à 59 Md€ en 2019, soit 5% des prélèvements obligatoires et 2,3% du PIB. Ces recettes sont réparties entre l'État (24,4 Md€, soit 42%), les collectivités territoriales (18,3 Md€, soit 31,5%) et d'autres organismes (15,4 Md€, soit 26,5% - opérateurs de l'Etat principalement).

L'affectation d'une plus grande part de fiscalité environnementale aux collectivités locales est une revendication constante d'un grand nombre d'élus locaux, jusqu'ici peu satisfaite.

Cette perspective renvoie à trois interrogations.

- ) D'abord, la fiscalité environnementale est-elle pertinente à l'échelon local ?
- ) Ensuite, la fiscalité est-elle un bon moyen de financement des actions territoriales ?
- ) Enfin, quelle analyse porter sur la fiscalité locale actuelle au regard des objectifs environnementaux ?

Si la présente étude n'a pas la prétention de répondre à l'ensemble de ces questions, qui méritent un débat approfondi, force est de reconnaître que les leviers de fiscalité environnementale aux mains des collectivités sont encore largement sous-exploités, ou exploités à des fins de rendement davantage que dans un objectif incitatif.

### 1) Une fiscalité locale traditionnelle envoyant de mauvaises incitations environnementales

Il est certain que la fiscalité locale traditionnelle est peu éco-compatible - ce n'était certes pas son objectif jusqu'à présent. Les récentes réformes accroissent cependant le risque d'incompatibilité des objectifs, puisqu'elles favorisent l'étalement urbain. Les collectivités bénéficiant encore de la fiscalité économique sont en effet incitées à attirer de l'activité et à libérer du foncier<sup>9</sup>, d'autant que ce sont les mêmes - les communes et les EPCI - qui bénéficient directement ou indirectement de l'installation d'activité économique (via la CET) et du développement corrélatif du foncier<sup>10</sup>.

Le transfert de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des départements au bloc communal pourra inciter ces collectivités à développer le foncier, y compris pour des résidences secondaires, alors même que le taux de vacance des logements sur le territoire national est passé de 6,3% en 2005 à 8,4% en 2018. Il est encore utile de rappeler qu'avec la suppression de la taxe d'habitation les communes ne trouvent plus d'intérêt à s'attaquer au problème de la vacance des logements sur leur territoire. Un renforcement de la taxation des logements vacants est à cet égard souhaitable et cohérent avec la lutte contre l'étalement urbain et contre l'augmentation du prix des loyers. Enfin, la quasi-exonération de droits sur la vente

<sup>9</sup> Voir Julien Fosse, *Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?*, France Stratégie, juillet 2019.

<sup>10</sup> La taxe foncière sur les propriétés bâties - 41 milliards d'euros en 2017 - est une ressource importante dans un contexte budgétaire contraint.

de logements neufs favorise également l'étalement urbain. France Stratégie propose ainsi une obligation de densité minimale dans les plans locaux d'urbanisme (PLU), d'exclure de l'éligibilité au dispositif Pinel et au prêt à taux zéro les constructions sur des terres non artificialisées, et enfin d'exonérer totalement de taxe d'aménagement les projets qui ne changent pas l'emprise au sol du bâti (surélévation, rénovation, reconstruction)<sup>11</sup>.

## PRÉCONISATION

- ) **Taxer davantage les logements vacants**
- ) **Exclure de l'éligibilité au dispositif Pinel et au prêt à taux zéro les constructions sur des terres non artificialisées**

Quant à la fiscalité des terrains non bâtis, le Conseil d'analyse économique recommande dans une note de septembre 2020<sup>12</sup> de réviser la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour ne plus inciter à la conversion des espaces agricoles et forestiers et considère que le foncier non bâti est aujourd'hui trop taxé par rapport à ses bénéfices environnementaux. Le constat dressé par le professeur Guillaume Sainteny<sup>13</sup> en 1993 est encore valable : les collectivités locales, à travers cette fiscalité, peuvent désinciter l'investissement dans des milieux naturels, dès lors que non seulement ceux-ci ne rapportent en principe pas de revenus à leurs propriétaires, mais qu'ils sont en outre lourdement taxés. L'Obligation Réelle Environnementale (ORE) pour la préservation des espaces naturels permet d'exonérer de taxe sur le foncier non bâti les terrains concernés, mais il reste cependant des progrès à faire concernant le mécanisme incitatif de cette mesure. La fiscalité sur les propriétés non bâties est toutefois une source de financement importante pour les collectivités rurales. Il conviendrait dès lors de réfléchir à des voies de substitution.

La TICPE constitue le principal exemple de fiscalité écologique sur laquelle une collectivité dispose d'un pouvoir de modulation et affectée au financement du développement durable. Il est néanmoins évident que le double dividende environnemental ne peut être atteint, dès lors que le pouvoir de modulation octroyé aux régions ne leur donne pas la capacité de soutenir le développement de modalités de transport alternatives en envoyant un signal prix cohérent.

Il en va de même de la Taxe régionale sur les certificats d'immatriculation, dont les régions peuvent fixer le montant. En 2020, les taxes régionales sont fixées entre 27€ / 1 CV (Corse) et 51,20€ / 1 CV (PACA). Les régions peuvent exonérer à 100% ou 50% les véhicules fonctionnant en totalité ou partiellement à l'électricité, au gaz naturel, au gaz de pétrole liquéfié ou au superéthanol E85. Les véhicules propres sont exonérés à 100% dans toutes les régions métropolitaines (à l'exception du Centre-Val-de-Loire et de la Bretagne, qui exonèrent à 50%) mais cela ne



représente pas une incitation suffisante pour acheter un véhicule bas carbone (coûtant cher à l'achat).

L'efficacité du signal prix envoyé aux particuliers comme l'équité de ces taxes sont régulièrement interrogées, voire contestées. On peut dès lors déplorer le sentiment que ces dispositifs sont « au milieu du gué » à plusieurs égards : une logique incitative non clairement assumée, une décentralisation partielle, la difficulté à identifier la responsabilité politique de l'usage de ces taxes.

Les taxes instaurées dans un objectif d'incitation aux comportements ou au développement de projets vertueux sont plus expérimentales. Leur efficacité, et donc leur pérennité, n'est pas toujours assurée.

L'abandon, par la loi de finances pour 2021, du Versement pour sous-densité (VSD), témoigne des difficultés d'appropriation par les collectivités locales de cette fiscalité écologique encore balbutiante. Cette imposition facultative, entrée en vigueur en 2012 avec la taxe d'aménagement, visait à limiter l'étalement urbain. Il s'agissait de fait de l'un des rares leviers de fiscalité écologique proprement locale. Si le Comité pour la Fiscalité Écologique en envisageait la systématisation pour les zones d'activité commerciale, le VSD faisait partie des taxes à faible rendement que l'Inspection Générale des Finances recommande de supprimer, d'autant que « la règle d'urbanisme est sans doute plus pertinente pour atteindre l'objectif de politique publique » (rapport IGF de février 2014). Le VSD ne représentait en effet que quelques dizaines de milliers d'euros de produit par an, à l'échelle nationale.

Mais cette fiscalité tend à se développer : en témoigne le perfectionnement de la Taxe d'Aménagement. Cette dernière s'applique aux opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction ou d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toutes natures soumis à un régime d'autorisation.

Elle n'est pas négligeable puisqu'elle produit 1,7 Md€ de recettes en 2019. Il s'agit en outre

d'une fiscalité écologique affectée : la part communale/intercommunale est affectée en section d'investissement et destinée au financement d'équipements induits par le développement de l'urbanisation, la part départementale est destinée à la protection des espaces naturels sensibles.

Les communes et EPCI peuvent fixer des taux différenciés sur leur territoire en les sectorisant. La sectorisation de la taxe d'aménagement, laquelle peut être majorée dans les secteurs où l'aménagement est coûteux et difficile, donc principalement en périphérie, apparaît comme un levier pertinent. Elle est toutefois encore insuffisamment utilisée.

Dans une récente note<sup>14</sup>, le Conseil d'analyse économique recommande de verdir la taxe d'aménagement en instaurant un bonus-malus environnemental. L'article 43 du PLF 2021 a rénové la taxe d'aménagement pour accroître les marges de manœuvre des collectivités concernées. Il élargit notamment les critères de majoration jusqu'à 20% du taux de taxe d'aménagement dans le bloc communal pour certains secteurs. Symétriquement, il ouvre droit à l'exonération pour places de stationnement intégrées aux bâtiments (sur le plan vertical des immeubles, qu'ils soient à usage collectif, individuel ou d'activité). Les départements bénéficient quant à eux de l'ouverture de l'affectation de la taxe d'aménagement aux opérations de renaturation.

## PRÉCONISATION

**Utiliser davantage les leviers permis par la taxe d'aménagement (sectorisation - notamment contre l'artificialisation, exonérations conditionnées)**

Le financement du service public d'enlèvement et de traitement des déchets représente aussi un gisement de fiscalité écologique locale, bien que cette fiscalité vise avant tout à assurer le fonctionnement d'un service. Il peut être financé par une taxe ou par une redevance. Environ 65% des communes optent pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et 32% pour la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM).

<sup>11</sup> <https://www.strategie.gouv.fr/publications/objectif-zero-artificialisation-nette-leviers-protéger-sols>

<sup>12</sup> Conseil d'analyse économique (CAE), "Biodiversité en danger : quelle réponse économique ?", sept. 2020

<sup>13</sup> G. Sainteny, *La fiscalité des milieux naturels*, 1993

<sup>14</sup> Conseil d'Analyse Économique, *Biodiversité en danger : quelle réponse économique ?*, Note 59, Sept. 2019

Une tarification incitative est possible (TEOMi ou REOMi) afin d'agir plus efficacement sur la quantité de déchets produits, en application du principe pollueur-payeur. Concrètement, TEOM et REOM sont alors constituées d'une part fixe et d'une part variable (en fonction du volume, du poids, ou du nombre d'enlèvements). Le tarif de la part incitative est fixé par délibération et son produit doit représenter de 10% à 45% du produit total. La tarification incitative reste encore très minoritaire.

Dans une récente étude<sup>15</sup>, l'ADEME montre que la tarification incitative est un moyen incontournable de réduire la quantité de déchets ménagers résiduels (DMR). Sa mise en place doit toutefois s'accompagner d'un travail de prévention et de sensibilisation ainsi que d'un portage politique fort. D'autres mécanismes en amont, comme les filières à Responsabilité Élargie du Producteur (REP) permettent de décourager au départ la production de déchets mais ne sont aujourd'hui pas du ressort des collectivités.

## FOCUS

### L'ÉTUDE DE L'ADEME MONTRE QUE LA PRÉVENTION DES DÉCHETS PEUT GÉNÉRER DES ÉCONOMIES

Au département de la Mayenne : menée dans 6 collèges, une action de lutte contre le gaspillage alimentaire a réduit de moitié les déchets issus des repas. L'économie est double : directe de 30 000 €/an sur le poste « Achats alimentaires » (moins de produits consommés) ; indirecte par l'intérêt économique et une vertu pédagogique. Elle offre ainsi à la collectivité la possibilité de s'approvisionner en local et en qualité.

### 3) La fiscalité écologique locale : un outil adapté ?

Faut-il affecter davantage de fiscalité écologique aux collectivités locales ? L'étude a montré que l'important n'est pas tant l'origine des fonds que leur niveau, leur prévisibilité et leur stabilité. Ainsi, si une part plus importante de fiscalité environnementale existante était transférée aux échelons locaux, la mesure serait positive si son produit était à minima prévisible et idéalement stable, voire croissant dans un premier temps. Il convient de rappeler que les dernières réformes de la fiscalité locale sont allées à rebours de cet impératif, puisqu'elles ont augmenté la part des recettes volatiles bien que dynamiques (TVA) et réduit la fiscalité de stock (TH et CFE notamment).

Le ressort de l'action locale est celui de la responsabilité, d'où l'idée d'attribuer aux collectivités, non pas des dotations réparties en fonction de critères nationaux, mais des ressources dont la base est territorialisée. Il ne s'agit donc pas de créer des taxes avec pouvoir de taux, mais de faire en sorte que les ressources évoluent en fonction de l'action locale. Néanmoins, l'étude a également montré que l'impulsion politique locale peut faire défaut. Dès lors, rien ne garantit que les élus tireraient tous le plus grand avantage de cette nouvelle fiscalité<sup>16</sup>. En outre, les territoires se

trouvent dans des situations très différentes au regard des enjeux de transition écologique et d'adaptation au changement climatique. Ainsi, de nouveaux mécanismes de péréquation seraient à imaginer, basés cette fois sur une égalisation territoriale, bottom-up, à échelles géographiques successives, par exemple entre intercommunalités d'une même région, puis entre régions. Les indicateurs pour réaliser une telle péréquation basée sur des critères de transition écologique seraient très complexes à construire et nécessairement contestables. Une autre solution pourrait être la contractualisation sur la base de projets de territoires.

<sup>15</sup> *Territoires pionniers de la prévention des déchets, Ademe, août 2020*

<sup>16</sup> *Or l'importance du fléchage de la fiscalité écologique et de sa transparence est fondamentale pour une acceptation citoyenne de cette nouvelle fiscalité écologique. Voir par exemple Clément Métivier et Sébastien Postic, Tarification du carbone dans le monde : l'augmentation des revenus pose la question des usages, i4ce, octobre 2018*

## b) OUTRE LA FISCALITÉ, IL EST POSSIBLE DE DIVERSIFIER LES SOURCES DE FINANCEMENT

Il faut avant toute chose rappeler que les projets de transition écologique peuvent et doivent être financés aussi via le budget général. L'existence de sources de financement dédiées donne des incitations supplémentaires aux collectivités à s'engager dans ces projets, mais ne doit pas être comprise comme les seules sources de financement de ces projets.

### 1) Mobiliser les fonds européens

La mobilisation des fonds européens thématiques est très souvent décrite par les acteurs rencontrés comme particulièrement lourde et complexe. Par ailleurs, ces programmes nécessitent bien souvent une candidature groupée avec d'autres collectivités ou acteurs européens.

Néanmoins, dans la nouvelle période de programmation 2021-2027, 30% des fonds devront être mobilisés en faveur du climat, ce qui constitue certainement une opportunité pour mobiliser les territoires vers la transition écologique.

En matière de transition écologique, c'est le programme LIFE qui constitue le principal cadre de financement de l'Union européenne (UE). Pour la prochaine période de programmation, le programme devrait être doté de 5,4 Mds€, répartis en 4 sous-programmes : nature et biodiversité, économie circulaire et qualité de vie, atténuation du changement climatique et transition énergétique. Si le montant de l'aide européenne peut être élevé - autour de 10M€ - l'envergure des projets et la concurrence entre les porteurs de projets est importante.

En cela, il peut être préférable de capter des programmes de moindre envergure mais plus faciles à obtenir, à l'image du programme ELENA.

Mécanisme européen d'assistance technique pour les projets énergétiques locaux, il est mis en œuvre par la Banque européenne d'investissement (BEI). Un de ses intérêts réside dans le fait que ce programme prend en charge des dépenses de fonctionnement permettant de réaliser des projets d'investissement en faveur de l'efficacité énergétique et des nouvelles mobilités urbaines.

ELENA soutient des programmes d'investissement supérieurs à 30 M€, avec une période d'exécution comprise entre 3 et 4 ans. Le soutien du programme peut atteindre 90% des coûts de l'assistance technique et d'ingénierie.

### 2) Recourir à un emprunt vert, bancaire ou obligataire

L'emprunt vert est une catégorie générique regroupant les emprunts émis sur le marché auprès d'investisseurs (c'est alors une obligation verte) ou contracté auprès d'un établissement bancaire (c'est alors un emprunt vert au sens strict) par une entreprise ou une entité publique pour lui permettre de financer ses projets contribuant à la transition écologique (énergies renouvelables, efficacité énergétique, gestion durable des déchets et de l'eau, exploitation durable des terres, transport propre et adaptation aux changements climatiques...), plus particulièrement les investissements en infrastructures<sup>17</sup>.

Le marché des obligations vertes est en plein essor. Parmi les collectivités précurseurs, on peut citer la Région Ile-de-France, avec une cinquième émission obligataire (500M€), la Ville de Paris (320M€ en 2017) et le Département de l'Essonne (40M€ en 2014) ou encore la Région des Hauts-de-France (50M€ et 80M€ en 2008 et 2012). Se sont ajoutées également les Régions Pays de la Loire (100M€) et Occitanie (200M€), ainsi que le Département de l'Eure, qui a pu présenter son cadre d'émissions obligataires sociales, environnementales et responsables (45M€)<sup>18</sup>.

L'emprunt vert (obligataire ou bancaire) se distingue d'une obligation classique par un reporting détaillé sur les investissements qu'il finance et le caractère vert des projets. Toutefois, si l'emprunt est défini dans son principe, et en attendant l'aboutissement du projet de taxonomie européenne<sup>19</sup>, aucun standard précis ne caractérise la dimension environnementale des projets financés, même si la taxonomie européenne en cours d'élaboration devrait le permettre. Les enjeux actuels portent donc notamment sur la qualification verte des projets et sur le renforcement du reporting.

<sup>18</sup> *La Gazette des communes, Les collectivités font fleurir les emprunts verts, 11 février 2020*

<sup>19</sup> *Taxonomie verte : comment l'Union européenne promeut les activités en faveur du climat Toutedurope.eu*

Par ailleurs, il est nécessaire de questionner l'intérêt pour les collectivités de recourir à un «emprunt vert».

D'une part, les projets de transition peuvent et doivent être financés d'abord sur le budget général. L'existence de sources de financement dédiées cherche à donner des incitations supplémentaires aux collectivités à faire du vert, mais ne doivent pas être comprises comme les seules sources de financement de ces projets.

D'autre part, il est bien entendu qu'un emprunt classique peut tout autant financer un projet «vert». Passer par un emprunt vert demande un travail supplémentaire en amont et un travail de reporting en aval. Pour que cela soit attractif financièrement pour les collectivités, il serait nécessaire que cela leur permette d'accéder à un meilleur taux, ce qui semble peu courant compte tenu des taux bas actuels. De plus, l'emprunt vert ne permettra pas d'accéder nécessairement à plus de financement, car ce qui est regardé par la banque ou les marchés reste d'abord la santé financière de la contrepartie qui emprunte, que le projet soit vert ou non.

Recourir à un emprunt vert est donc une source de diversification témoignant d'un engagement, mais qui ne peut devenir aujourd'hui une source principale de financement de la transition écologique.

Enfin, on peut mentionner le développement récent d'une nouvelle catégorie de prêts: les prêts à impact. Par exemple, le prêt intitulé PACT du Crédit Mutuel engage la collectivité dans une démarche ESG (Environnement Social Gouvernance), avec un suivi annuel pendant 4 ou 5 ans (en fonction de la maturité du prêt) assuré sur la base de 35 à 45 critères par l'agence de notation extra financière, Ethifinance. Ces critères recourent la gouvernance, l'énergie, l'environnement, la politique sociale. Le besoin de financement doit représenter au moins 3 millions d'euros (40M€ empruntés en 2021 par Bordeaux Métropole)<sup>20</sup> mais ouvre le droit à une bonification représentant une baisse possible du taux en fonction de la tenue des indicateurs de suivi.

<sup>20</sup> PACT : le prêt vert qui engage les emprunteurs, La Gazette, 20 avril 2020

Il apparaîtrait donc nécessaire que le marché se structure par :

- ) Une harmonisation des standards de reporting soit pour les émetteurs, soit pour les secondes opinions <sup>21</sup>. Cette standardisation est l'une des demandes des investisseurs figurant dans la déclaration de Paris sur les obligations vertes. Une première étape pourrait consister à élaborer un encadrement, s'appuyant par exemple sur le standard européen<sup>22</sup> ou à valoriser les bonnes pratiques en la matière.
- ) Une analyse de l'impact environnemental des projets durant toute la durée de l'émission obligataire (actuellement l'analyse des impacts est essentiellement ex ante et ne tient pas compte de l'impact réel du projet sur l'environnement).

## PRÉCONISATION

Accentuer l'harmonisation des standards de reporting pour les emprunts et obligations vertes, en s'appuyant par exemple sur les standards européens en cours de consolidation

De plus, s'agissant des obligations émises sur le marché, le volume émis doit être relativement significatif pour susciter l'intérêt des investisseurs. Les plus petites collectivités ont alors intérêt à se regrouper pour représenter une surface financière d'au moins 100-150 M€. Ce qui est moins le cas pour un simple emprunt bancaire, l'offre de prêts verts étant accessible dès 500.000 euros de besoin de financements.

<sup>21</sup> Green-Bonds-Energy-Transition, I4CE, 2017

<sup>22</sup> EU Green Bond Standard, European Commission -europa.eu

## FOCUS

### LES OBLIGATIONS DURABLES ÉMISES PAR L'AGENCE FRANCE LOCALE

L'Agence France Locale, banque appartenant aux collectivités, a émis en juillet 2020 sa première obligation durable pour un montant de 500M€. L'objectif est de proposer ensuite aux collectivités adhérentes de financer ou de refinancer leurs investissements à impact social ou environnemental grâce à des fonds durables (les fonds proviennent en partie d'investisseurs labellisés ISR).

- ) de mutualiser leur levée obligataire via notamment une mutualisation des moyens pour le suivi du projet et la mise en place du reporting détaillé des émissions ;
- ) de donner accès à toutes les collectivités, et pas uniquement aux grandes, aux financements durables, à des conditions optimisées, grâce à la massification des montants appelés et, par conséquent, la capacité d'emprunt des collectivités ;
- ) sans avoir à constituer des dossiers lourds ni de mettre en place un "reporting" projet par projet, car dans le dispositif retenu, c'est l'ensemble du budget qui est analysé selon le référentiel des ODD de l'ONU, et selon une méthodologie proche des méthodes de "green-budgeting" et nécessitant une "second opinion" délivrée ici par Vigeo.

## FOCUS

### LES OBLIGATIONS DURABLES ÉMISES PAR L'AGENCE FRANCE LOCALE

La Banque Postale a développé depuis 2019 une offre de prêts verts (700M€ émis en 2020) avec le choix d'une approche restrictive suivant trois éléments :

- ) Le prêt doit être affecté à un projet spécifique et précis : il ne peut pas porter par exemple sur la compétence transport mais sur un projet bien précis écologiquement responsable au sein de cette compétence (ex. le projet ne doit pas inclure une énergie fossile)
- ) La collectivité doit fournir suffisamment d'informations à la banque pour mettre en place un reporting fin (ex. volumes d'eau économisés, ex. nombre de tonnes de déchets traités en amont et en aval du contrat). La filiale SFIL de la Banque Postale prend en charge toutefois le calcul des CO2 évités.

- ) Le prêt vert est financé par une obligation verte (émis par un investisseur partenaire de la Banque postale)

Le prêt vert de la Banque Postale ne répond pas d'une logique tarifaire à ce jour incitative (pas de différentiel fort dans un contexte de taux bas) mais plutôt d'une logique politique et militante.

A ce jour, ce sont essentiellement des collectivités du bloc communal qui y ont souscrit (communes, EPCI, syndicats mixtes) pour des projets dans le domaine des transports mais de façon peut être insuffisante dans la rénovation énergétique, la gestion des déchets ou l'eau/l'assainissement.

Un des éléments de complexité est qu'un projet peut être positif pour l'environnement (modernisation d'un parc de bus avec migrations avec des modèles roulant avec des énergies fossiles mais consommant moins) sans donc être éligible aux prêts verts (car présence d'une énergie fossile).

## L'ABONDEMENT PARTICIPATIF EN CENTRE-VAL DE LOIRE

La Région et France Active Centre-Val de Loire ont lancé fin 2020 une plateforme de financement participatif citoyen nommée efferve'sens. Les projets, proposés par des citoyens et sélectionnés par un comité de pilotage, sont ensuite valorisés sur une plateforme en ligne. Les porteurs de projets sont par ailleurs accompagnés dans leurs démarches et réflexions.

Un des intérêts du dispositif repose sur l'« abondement participatif » : les dons des citoyens sont abondés par la Région. Ainsi, pour 1€ récolté, 1€ est apporté par la collectivité.

## PRÉCONISATION

Diversifier les sources de financement (fonds européens, emprunts verts, financements privés et citoyens)

### 3) Mobiliser les financements privés et citoyens

Il existe plusieurs moyens de faire appel à des fonds privés et citoyens. En matière de transition écologique, le financement participatif (crowdfunding) est particulièrement adapté et de nombreuses collectivités se sont déjà engagées en ce sens. Comme pour la culture et la protection du patrimoine, les projets environnementaux peuvent capter l'intérêt de citoyens et d'entreprises.

Par ailleurs, ces dispositifs peuvent permettre d'intégrer une dimension sociale. Compte tenu des montants qui restent faibles, la sensibilisation et la mobilisation des habitants sont même les principaux intérêts de ces initiatives. C'est le choix qu'a fait la ville de Loos-en-Gohelle en créant avec d'autres acteurs du territoire une société à action simplifiée (SAS) qui permet aux habitants d'acquérir des actions (50€) pour soutenir la société dans son action de déploiement du photovoltaïque sur des bâtiments communaux.

Enfin, certains outils sont davantage destinés à mobiliser des financements d'entreprises privées. Par exemple, à l'image de nombreux fonds de gestion d'actifs, certaines collectivités ont créé des fonds d'investissements verts destinés à financer des entreprises dont l'activité offre un bénéfice environnemental. Par exemple, le fonds d'investissement pour la transition écologique ("Paris fonds vert"), créé par la ville de Paris ambitionne de rassembler des financements majoritairement privés et de les investir dans des PME à fort potentiel de croissance qui développeront, pour Paris et ses habitants, des solutions innovantes dans les domaines de la transition écologique.

## FACILITER LA MOBILISATION DE L'ÉPARGNE DES HABITANTS PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les collectivités locales devraient pouvoir être en capacité de mobiliser, à l'image de ce que fait déjà le secteur bancaire, l'épargne des habitants - qui atteint un niveau record - via un nouvel outil d'investissement. Ce nouveau produit bancaire répondrait en outre à la recherche constante chez les épargnants d'une utilisation durable et locale de leurs économies et d'être des acteurs du développement de leur territoire.

C'est le sens d'une proposition de loi déposée en février 2021 et portée par la sénatrice Vanina Paoli-Gagin.

Constatant la sur-épargne des Français et le besoin d'investissement des collectivités, le texte propose :

- ) la création d'un « livret de développement des territoires », calqué sur le modèle du livret A, mais dont la rémunération deviendrait plus intéressante avec le temps ;
- ) la création de fonds souverains régionaux dont les investissements seraient définis par référence aux objectifs établis par les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Collecté par les banques au niveau national, ce nouveau produit d'épargne serait ensuite affecté entre les différentes régions selon une clé de répartition répondant à une logique de péréquation économique.

### c) PÉRENNISER LES CAPACITÉS DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS

#### 1) Le Pacte de Cahors : une entrave au financement optimum de la transition écologique<sup>23</sup>?

Prévus par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, les contrats dits « de Cahors », conclus entre l'Etat et les 322 collectivités dont le budget de fonctionnement dépasse les 60 M€, fixent un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement compris entre +0,75 % et +1,65 %, tenant compte des spécificités locales.

Ce contrat n'est pas nécessairement une entrave au financement de la transition écologique par les collectivités. D'abord, parce que ces dépenses constituent souvent de l'investissement (lequel n'est pas l'objet de la contractualisation), même s'il est vrai que la préparation de ces projets mobilise des dépenses de fonctionnement.

L'on pourrait même estimer qu'en contribuant à l'assainissement des comptes des collectivités, le dispositif est vecteur d'investissement à

moyen-long termes. Ensuite, il faut relever que ce pacte peut inciter les collectivités à réaliser des actions écologiques (par exemple des économies d'énergie ou d'eau), le cas échéant en réalisant les investissements nécessaires : les économies ainsi réalisées contribuent au respect du pacte de Cahors. Cela est particulièrement le cas du bloc communal qui gère un grand nombre d'établissements recevant du public, mais aussi des départements et régions pour leurs équipements scolaires.

Néanmoins, certaines dépenses environnementales sont inscrites en fonctionnement : on peut penser aux dépenses d'ingénierie, ou encore à toutes les dépenses d'intervention, telles les aides aux ménages pour la rénovation énergétique des logements.

Ainsi que le relevait le Haut Conseil pour le Climat dans son rapport annuel 2020,

<sup>23</sup> Le Pacte de Cahors a été interrompu en 2020 en raison de la crise sanitaire. Le raisonnement porté dans ce paragraphe vaut néanmoins pour l'avenir et pour tout dispositif similaire d'encadrement de l'évolution des dépenses des collectivités.



certaines dépenses, parce que classées en fonctionnement, ne peuvent ni être augmentées (du fait du Pacte de Cahors) ni donner lieu à de l'emprunt (du fait de la règle d'or) alors qu'elles pourraient avoir un rôle important dans la transition climatique. C'est par exemple le cas des aides accordées aux entreprises qui relèvent des compétences des régions en matière de développement économique. Ainsi, certes, le volume d'investissements nécessaires est certainement plus important que le volume de dépenses de fonctionnement. Mais les investissements ne verront pas le jour s'il n'y a pas l'élaboration des stratégies en amont, le temps de réflexion et de structuration des projets, les études, qui sont bien des dépenses de fonctionnement. Pour accélérer les investissements, il faut donc nécessairement une augmentation des dépenses de fonctionnement.

C'est pourquoi, dès lors que ces dépenses contribuent au financement d'investissements, y compris lorsqu'ils sont réalisés par des tiers, il serait souhaitable de les exclure de la base de calcul des dépenses réelles de fonctionnement servant de référence au dispositif de Cahors. Cela permettrait aux collectivités d'augmenter ces dépenses de fonctionnement à rentabilité socio-économique élevée, sans dégrader l'objectif contractualisé.

## PRÉCONISATION

**Si un dispositif de régulation de la dépense publique locale devait être maintenu, il devrait :**

- ) **privilégier l'autofinancement et donc favoriser le volet recette en plus de la maîtrise de la dépense pour permettre un meilleur financement des investissements, y compris par un recours accru à l'emprunt qui est la façon la plus pertinente de financer les transitions sur le long terme ;**
- ) **s'assurer du maintien d'un minimum de dépenses liées à la transition écologique, pour éviter que les arbitrages liés à ces contraintes se fassent au détriment des enjeux de moyen-long termes de manière générale, et spécifiquement au détriment des besoins liés à la transition écologique.**

## 2) Offrir aux collectivités locales un cadre de financement de la transition écologique fondé sur plus de simplicité et de prévisibilité

Les dispositifs de subventionnement par l'Etat des dépenses environnementales des collectivités souffrent aujourd'hui de leur éclatement, de leur complexité, et parfois de leur instabilité. Les appels à projets sont nombreux et mettent en concurrence les collectivités entre elles (cf. partie 1.4 dédiée à la logique d'appel à projets). Les demandes de subventions pour la réalisation d'investissements obéissent à des procédures dont la complexité ne permet pas à toutes les collectivités d'optimiser leur recours. Les dotations, enfin, sont variées et souvent diluées dans des programmes portant sur plusieurs objectifs non strictement environnementaux. Au total, les collectivités ne disposent pas d'un cadre simple et sécurisant. Or, les collectivités locales sont les premiers acteurs publics à porter des projets innovants en matière de transition écologique. Parce que ces opérations sont nouvelles et complexes, il convient d'offrir aux porteurs de projets des conditions favorables à leur émergence.

Ainsi, par exemple, le plan d'urgence prévoit de soutenir massivement l'investissement des collectivités locales par une augmentation d'1 milliard d'euros de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) en 2021. Cette nouvelle enveloppe est orientée en priorité vers les « investissements verts » et la santé. Pour produire ses pleins effets, cette mesure doit être accompagnée d'un vrai soutien à l'ingénierie territoriale. Les modalités d'accès à la DSIL devraient également évoluer, avec une gouvernance impliquant davantage les collectivités locales. Mais il importe, surtout, que ces nouveaux moyens financiers puissent être pérennisés, pour s'installer dans une stratégie de long terme de transition écologique et énergétique des territoires.

Faut-il alors créer une dotation verte ?

La question est légitime. Certes, les dotations fléchées contreviennent à la logique décentralisatrice qui avait présidé au développement de la DGF. La création d'une dotation destinée à financer des projets dévolus à la transition écologique ou à l'adaptation au changement climatique présenterait toutefois plusieurs avantages.

Le premier tient à la contrainte qu'elle poserait aux collectivités de dédier une partie des financements qu'elles reçoivent de l'Etat au développement de projets environnementaux. L'ensemble de la nation marcherait ainsi d'un même pas (il s'agirait d'une cadence minimale). Le deuxième avantage réside dans la lisibilité et la prévisibilité des financements, qui sont de nature à accélérer l'engagement des projets et à en diminuer les risques et les coûts. Le troisième intérêt tient au caractère transversal de la dotation : chaque collectivité disposerait d'une latitude pour sélectionner les projets à vocation environnementale à financer, contrairement aux subventions actuelles qui sont demandées ex ante pour des projets spécifiques fléchés par l'Etat.

Cette nouvelle dotation gagnerait à se substituer aux subventions versées aux collectivités pour soutenir leurs dépenses d'équipement, dès lors qu'elle réduirait les ressources dédiées au montage des dossiers de demandes de subventions, et réduirait les manques à gagner actuels dus au non recours.

Reste à en déterminer les modalités de mise en œuvre. Il convient de veiller à deux principes. D'abord, il faudra faire en sorte qu'aucune collectivité ne se trouve dans la situation de disposer d'une dotation inférieure au niveau de subventionnement maximal potentiel dont elle jouit avec les dispositifs actuels, ce qui implique d'être en capacité de mesurer ce potentiel (cf. ci-après la recommandation d'engager une évaluation précise des coûts induits par la lutte contre le changement climatique dans les échelons locaux). Ensuite, l'Etat doit pouvoir demander aux collectivités la tenue d'un état de l'utilisation de la dotation, afin d'envisager des mesures correctives en cas de « mauvaise » utilisation.

## PRÉCONISATION

**Créer une dotation verte unique en substitution des dispositifs actuels de subventionnement et des diverses dotations existantes dans le champ environnemental venant abonder les CRTE.**

Faut-il alors, aux fins de créer un cadre financier stable, pluriannuel et solidaire pour les collectivités, une loi de financement des collectivités territoriales ? Il s'agit d'une recommandation réitérée chaque année par la Cour des Comptes dans son rapport annuel sur les finances des collectivités locales, soutenue par la résolution du Sénat du 25 juin 2020 « pour une nouvelle ère de la décentralisation ». Cette étude en relève l'intérêt pour répondre au défi de la transition écologique.

Au-delà, ce sont les modèles économiques des filières, dont les collectivités sont parties prenantes, qu'il convient de sécuriser. De la même façon que pour les porteurs de projets privés, le modèle de rentabilité des projets publics doit pouvoir être garanti. Aussi, il importe que le Gouvernement veille à ne pas bousculer des filières naissantes, en revoyant trop brusquement soit, d'une part, les bases des modèles économiques (par des révisions des modèles de tarification – par exemple dans les secteurs de l'énergie ou des déchets), soit, d'autre part, en revoyant à la baisse, ou en émettant des réserves, ou en posant des critères de conditionnalité stricts, quant aux objectifs chiffrés nationaux pour une filière (exemple de la filière biométhane dans la nouvelle Programmation Pluriannuelle de l'Énergie dont l'objectif de 7% à 10% de part nationale en 2030 a été revu à la baisse et conditionné à l'atteinte d'un prix plafond, déstabilisant des projets naissants du fait de l'incertitude engendrée quant à l'avenir de la filière).

## PRÉCONISATION

**Créer une loi annuelle de financement des collectivités territoriales, de façon à assurer aux collectivités un cadre financier stable, pluriannuel et solidaire**

### 3) Évaluer correctement les charges incombant aux collectivités en matière environnementale

Contrairement aux transferts de compétences classiques, mesurables, dont le principe de compensation est fixé à l'article 72-1 de la Constitution<sup>24</sup>, les charges pesant sur les collectivités en raison du changement climatique ou pour sa prévention doivent encore faire l'objet d'une évaluation précise. Il existe bien sûr des évaluations des dépenses engendrées par la mise en œuvre de leurs compétences obligatoires : on estime ainsi qu'un EPCI dépense en moyenne 117€ par habitant pour la mise en œuvre de son Plan climat air-énergie Territorial (PCAET)<sup>25</sup> - sur la base des dépenses actuelles qui, rappelons-le, sont insuffisantes au regard des enjeux.

Mais le changement climatique concerne l'ensemble des compétences des collectivités, posant des charges nouvelles s'ajoutant aux politiques publiques traditionnelles, ou demandant des réallocations des dépenses. Si l'on prend pour exemple le secteur de l'Éducation, les écoles doivent se doter de stores et de fenêtres plus performants contre la chaleur, les cours d'école vont progressivement se végétaliser, la restauration scolaire doit

s'approvisionner de façon plus locale et durable, les gymnases doivent consommer moins d'énergie, etc. La transition écologique et le changement climatique apportent des charges nouvelles qui dépassent largement le cadre classique d'exercice des compétences locales. La Stratégie nationale bas-carbone de l'Etat rappelle d'ailleurs explicitement que 75% des leviers pour une transition écologique réussie sont territoriaux, et l'Institut de l'économie pour le Climat (I4CE) évalue à 22 milliards d'euros les besoins en dépenses publiques pour le climat supplémentaires sur la période 2024-2028 par rapport aux dépenses annuelles actuelles<sup>26</sup>. Être en capacité de mesurer ces besoins financiers est essentiel pour construire un cadre de financement des collectivités locales cohérent avec leurs responsabilités réelles.

## PRÉCONISATION

**Initier une mission d'évaluation des charges environnementales réelles pesant sur les collectivités locales de chaque échelon en raison de l'ensemble de leurs compétences.**

<sup>24</sup> Pour mémoire : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

<sup>25</sup> Enquête Amorce - AdCF, février 2019, se basant sur 14 PCAET

<sup>26</sup> Ces dépenses pourraient être réallouées (de secteurs néfastes pour l'environnement)

# 3 LA CONSOLIDATION EN COURS DES OUTILS INTERNES D'ÉVALUATION, DE PROGRAMMATION ET DE PILOTAGE DE LA DÉPENSE MÉRITE D'ÊTRE ACCENTUÉE ●

## a) UN MANQUE D'OUTILS INTERNES D'ÉVALUATION ET DE PILOTAGE QUI FREINE LE DÉVELOPPEMENT DES DÉPENSES ENVIRONNEMENTALES

### 1) L'évaluation écologique des dépenses fait référence à une pluralité d'outils, lesquels ne sont pas encore harmonisés

D'abord, et même si les taux bas ne nécessitent pas de passer par des emprunts verts pour financer des dépenses d'investissement liées à la transition, le recours à cet outil (bancaire ou obligataire) requiert la mise en place d'un processus de reporting encore non standardisé.

Comme développé précédemment, certaines collectivités, ou institutions bancaires telle l'Agence France Locale, ont pu émettre des obligations vertes (green bonds) ou durables (sustainability bonds) selon un cadre ad hoc. D'autres collectivités ont recours aux emprunts verts de la Banque Postale. En attendant le développement de méthodes standardisées, notamment sous l'impulsion de l'Union européenne (voir le "standard européen de l'obligation verte" -europa.eu), les critères de reporting diffèrent selon le cadre de financement. De plus, l'effort de reporting peut, en soi, être un frein pour des collectivités de taille réduite. En réponse, la méthode d'analyse de l'Agence France Locale, ne nécessitant pas d'effort de reporting de la part des collectivités, répond à l'enjeu de simplification de l'accès à ces financements durables.

Entre autres, la Région Ile-de-France a levé en juin 2020 une émission de 200M€ d'obligations vertes. Cette émission est le fruit d'un processus cadré, au fur et à mesure d'années d'acclimatation et de dialogue entre les directions. La grille de critères a été définie en 2014 avec Vigeo (cabinet de notation sociale et environnementale), une recension des fiches projets éligibles est effectuée ainsi qu'un reporting par la direction des finances. Enfin, une publicité est menée par la direction de la communication sur les premières levées.

Ensuite, d'autres outils financiers sur la dépense existent ou sont à créer.

- La commande publique peut être utilisée pour réorienter l'offre des entreprises et contribuer à structurer l'offre, c'est l'objet de l'élaboration par les collectivités d'un Schéma de Promotion des Achats publics Socialement et Écologiquement Responsables (SPASER). Cette étude y revient plus précisément par la suite.
- La budgétisation verte (green budgeting) consiste en la recension des dépenses et des recettes d'une organisation, lesquelles sont passées au crible d'une grille d'analyse environnementale. A l'instar des investissements du secteur privé depuis la Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015, ou de ceux de l'Etat depuis 2019, les collectivités entreprennent de formaliser une méthodologie standard. C'est l'objet par exemple de l'expérimentation conduite dans cinq grandes collectivités avec l'accompagnement de l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE). Ces efforts n'ont pas encore abouti à un modèle standard généralisé. Il s'agira d'y revenir également par la suite.
- Dans un même esprit d'identification des effets écologiques de son action, la comptabilité multi-capitaux (ex : méthode CARE-TDL) intéresse aujourd'hui les grandes collectivités. Elle reprend à son compte les principes de la comptabilité traditionnelle - et notamment la règle



de l'amortissement - pour l'étendre aux capitaux naturels et humains afin de les préserver. Les profits calculés par la méthode CARE correspondent ainsi aux sommes réellement disponibles après renouvellement de l'ensemble des capitaux, y compris naturels et humains. La comptabilité multi-capitaux reste un outil encore expérimental.

Cependant, ces outils internes présentent des limites.

L'éco-conditionnalité des achats peut se heurter à la mise en concurrence-prix des fournisseurs, conforme au droit européen. La seule possibilité est pondérer le prix plus faiblement et introduire des critères environnementaux en sus des critères techniques.

L'ensemble des outils de pilotage de la dépense présentent des limites naturelles de non-exhaustivité et de difficile superposition des grilles. Par exemple, la ville de Rueil Malmaison a développé une approche en comptabilité analytique avec un rapport d'activité par politiques publiques. Lesquelles sont déclinées en indicateurs, etc. L'exhaustivité et la précision de cette approche sont naturellement difficiles à atteindre. En outre, les grilles peuvent difficilement se superposer : si la ville rénove les bâtiments scolaires, cette action va ressortir dans les travaux écoles et non en action écologique. La non-superposition des grilles de lecture relève de la difficulté à concaténer la comptabilité analytique.

Plus fondamentalement, le risque majeur est celui d'un simple verdissement uniquement dans la communication (green washing).

Les outils d'identification des dépenses vertes peuvent se focaliser uniquement sur un diagnostic de l'existant voire d'une simple partie de l'existant sans engager de réelles actions de transition.

Le suivi des projets ("reporting") par un rapport d'exécution des projets financés, la mise en place d'indicateurs sur l'impact vert des projets ne sont pas encore systématisés afin d'objectiver le réel impact des dépenses de la collectivité. L'accent est parfois mis sur des actions à portée symbolique.

## 2) Au coeur des enjeux d'évaluation se situe la difficulté des collectivités à s'appuyer sur une expertise scientifique des impacts écologiques

Le calcul des intérêts d'une opération d'économie d'énergie est complexe, par exemple sur le CO2 économisé. Il y a donc une désincitation à financer des projets du fait de cette complexité, d'autant que les retours sur investissements sont parfois faibles ou visibles uniquement sur le long terme, par exemple encore dans la rénovation énergétique. Toutefois, on peut noter que cet obstacle ne saurait être bloquant en soi. La tentation de mesurer toutes les émissions est grande mais peut s'avérer une perte de temps au profit de consultants externes. A partir d'un étalonnage existant, on peut obtenir facilement les ordres de grandeurs de ses émissions.

Sur le financement de la rénovation énergétique des bâtiments, un obstacle est par exemple la méconnaissance du patrimoine (et de ses enjeux) par les collectivités (cf. infra partie II).

De manière générale, il manque encore de compétences techniques pour objectiver les retombées environnementales et financières dans le montage des dossiers. La réalisation en interne d'études d'impact est peu fréquente. Ce manque de compétences, ou simplement de moyens disponibles pour l'ingénierie environnementale est un obstacle commun aux collectivités, pouvant expliquer de fait, pour de nombreux acteurs interrogés, les appels à projets nationaux non pourvus.

## PRÉCONISATION

**"outiller les enthousiasmes" (CEREMA), c'est à dire proposer des méthodologies standards de maîtrise des dépenses de fonctionnement, en partant par exemple des cadres européens en cours de construction**

## b) L'ÉVALUATION DU COÛT DE L'INACTION : UN PROCESSUS COMPLEXE MAIS INDISPENSABLE

### 1) Eléments de définition

Le coût de l'inaction est un concept général souvent utilisé à une échelle supranationale. S'il peut s'appliquer à de nombreux domaines, l'acception que nous avons retenue dans le cadre de notre étude consiste en le chiffrage des effets induits par les dommages environnementaux causés ou favorisés par l'être humain.

Au niveau international, le rapport qui a fait date pour mettre en exergue cette notion est le rapport Stern de 2005, certes critiqué. Il chiffre les coûts de l'inaction à 5% du PIB mondial, voire 20% si l'on prend en compte tous les effets induits (notamment par le changement climatique). Le coût de l'action, en revanche, ne serait « que » de 1% du PIB.

Ces données sont évidemment à prendre avec précaution dans la mesure où elles s'appuient sur des effets prévisionnels et non certains (et que le taux d'actualisation utilisé dans ces études est minime). Cependant, leur ordre de grandeur est révélateur de l'intérêt qu'il y a à penser le coût de l'inaction pour déterminer le coût réel (voire le bénéfice, lorsque le coût de l'inaction dépasse celui de l'action) des actions de transition écologique.

Les différents coûts de l'inaction peuvent être répertoriés en grandes catégories, qui s'auto-alimentent les unes les autres :

- ) conséquences de la pollution de l'air et de l'eau (sur la santé,...)
- ) conséquences du changement climatique
- ) conséquence de la perte de biodiversité (échelle de l'espèce) et de services écosystémiques (échelle de l'écosystème)
- ) conséquences de la diminution de la disponibilité des ressources naturelles
- ) conséquences des imprévus globaux : risques d'accidents industriels et de catastrophes naturelles liés à l'environnement

De même, les dommages retenus et leur chiffrage peuvent être de différents types. Les dommages peuvent ainsi être :

- ) Tangibles (dont les coûts financiers sont chiffrables aisément)

- ) Intangibles (dont les coûts financiers sont difficilement, voire non chiffrables)
- ) Directs (dommages imputables aisément)
- ) Indirects (effets induits par le dommage, plus difficilement imputables)

En fonction de la méthodologie employée, tous ces dommages sont ou non pris en compte. En général, les dommages directs et tangibles sont chiffrés, quand les dommages indirects et intangibles sont plus difficilement intégrables. Cela dépend notamment de la manière dont le chiffrage se conçoit. Le chiffrage peut être :

- ) Ramené uniquement en termes monétaires
- ) Etre calculé selon d'autres échelles/unités : santé humaine, coûts psychologiques, paysagers, etc.

Au regard de tous ces paramètres, le chiffrage des coûts de l'inaction et des actions à mener pour les éviter peut être complexe. Il l'est d'autant plus à l'échelle des collectivités, dans la mesure où les conséquences des dommages se répercutent globalement sans qu'il y ait forcément un lien direct avec les actions entreprises à l'échelle de la collectivité. Néanmoins, un certain nombre de dommages environnementaux sont assez directement reliés au lieu sur lequel ils sont produits : pollution atmosphérique, risque d'inondations liées à l'imperméabilisation des sols, etc.

L'approche 'coût de l'inaction' est aujourd'hui peu développée dans les collectivités, même si des initiatives sporadiques existent, notamment en ce qui concerne la pollution de l'air et les risques d'inondation.

Pourtant, le développement d'une telle approche présente de nombreux intérêts. D'un point de vue financier, il permet à la collectivité d'objectiver la décision et de mieux se rendre compte de la pertinence d'une mesure environnementale, souvent envisagée seulement en termes de coûts et non de coûts évités. Il permet également de pouvoir anticiper au mieux : même si le statu quo (donc l'inaction) est décidé, chiffrer les dommages liés à l'inaction, c'est évaluer l'exposition au risque d'un territoire et donc pouvoir provisionner les fonds nécessaires pour faire face aux dommages annuels moyens que subira la collectivité.

## 2) Etat des lieux de la prise en compte du coût de l'inaction en France par les organismes publics

L'un des domaines dans lequel l'approche 'coût de l'inaction' est bien connue aujourd'hui au niveau des collectivités est celui de la pollution de l'air. On peut citer comme précurseurs les projets Apheis (débuté en 1999) puis Aphekom (de 2008 à 2011) sur les effets de cette pollution à l'échelle des villes, dans lesquels 9 villes françaises étaient impliquées (Bordeaux, Le Havre, Lille, Lyon, Marseille, Paris, Rouen, Strasbourg et Toulouse).

Plus largement, le rapport du Sénat sur le coût de l'inaction lié à la pollution de l'air de 2015 a popularisé cette approche dans les collectivités. Il a par ailleurs mis en exergue les limites d'une traduction monétaire de tous les coûts, qui a tendance à peu inclure les dommages intangibles et indirects (autrement dit, donc, les dommages qui vont être difficilement chiffrables monétairement : coût sanitaire, psychologique, paysager,... et les dommages qui ne sont pas directement imputables). Les analyses purement monétaires peuvent ainsi mener à une sous-évaluation du coût global, chiffré en dizaine de milliards d'euros annuels à l'échelle de la France.

Sur la pollution de l'eau, la mesure du coût de l'inaction commence à se développer également. Ainsi, dans le cadre du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux Couesnon a été lancée en 2019 une étude sur le sujet en partenariat avec l'Agence de l'Eau Loire Bretagne.

## 3) L' « analyse coût-bénéfice », une déclinaison opérationnelle du coût de l'inaction qui prend de l'ampleur

La deuxième approche qui rejoint celle du coût de l'inaction est l'analyse coût-bénéfice (ACB). Elle est très présente dans les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) notamment, car le cahier des charges pour obtenir certaines subventions de l'Etat dans ce cadre impose depuis 2011, à partir d'un certain montant (2M€), de réaliser une ACB. L'ACB consiste à comparer le coût d'une mesure et les bénéfices économiques qu'elle est en capacité

de générer ; elle laisse donc de côté certains dommages dont la traduction monétaire est complexe. De même, une autre limite est liée au fait qu'elle est réalisée sur un projet précis plutôt que sur une politique publique, ce qui restreint la globalité de l'approche. Néanmoins, la méthodologie est robuste, et les contraintes liées à l'obtention de fonds donnent un bel avenir à cette approche.

## 4) Comment développer l'approche 'coût de l'inaction' dans les collectivités ?

La prise en compte du coût de l'inaction dans les collectivités, aujourd'hui très limitée, se heurte à la fois à un déficit de connaissance de la notion, à une difficile mise en place d'une méthodologie sur ce sujet complexe, ainsi qu'à un manque d'ingénierie. Pour pallier ces difficultés, trois pistes peuvent donc être envisagées :

### PRÉCONISATION

- 1) Pour renforcer la connaissance de l'approche 'coût de l'inaction', il est possible de faire des retours d'expérience avec les collectivités ayant déjà travaillé sur le sujet
- 2) Pour établir une méthode de mise en œuvre, les collectivités peuvent s'appuyer sur des méthodologies robustes déjà existantes, de type ACB. Le guide du Centre européen de prévention des risques d'inondations (CEPRI, relatif aux PAPI) peut être une bonne porte d'entrée<sup>27</sup>
- 3) Pour pallier un manque d'ingénierie, il peut être intéressant d'établir des partenariats avec des universités, les laboratoires de recherche ayant été moteurs dans le développement des études sur le coût de l'inaction

<sup>27</sup> Disponible à l'adresse : <https://www.actu-environnement.com/images/illustrations/news/CEPRI-guide-ACB.pdf>

## c) LE DÉVELOPPEMENT DES BUDGETS VERTS : INTÉRÊTS ET LIMITES

### 1) Les différentes méthodes de budgétisation verte

Le même mot de budget vert peut renvoyer à trois méthodes de budgétisation environnementale, lesquelles répondent à différents objectifs.

#### 1) MÉTHODE 1 : LE BUDGET CARBONE

Il s'agit de chiffrer l'empreinte carbone de la collectivité territoriale, en mesurant les émissions de gaz à effet de serre, directes ou induites, associées à chacune de ses actions. Utilisée par les métropoles d'Oslo et de Manchester, c'est un moyen scientifique, externe, d'identifier les secteurs ou actions les plus polluantes et ainsi de déterminer les leviers et actions à mettre en œuvre pour atteindre les trajectoires de réduction des émissions de GES définies. Il se limite cependant au prisme carbone et requiert des données fiables, peu accessibles ou opportunes dans le domaine social par exemple.

#### 2) MÉTHODE 2 : LE BUDGET PONDÉRÉ

Un budget pondéré vise à calculer la somme des dépenses favorables à l'environnement dans le budget, en les pondérant selon leur impact estimé : 100% pour une dépense très favorable, 40% pour une dépense moyennement favorable, 0% pour une dépense neutre ou défavorable. Un tel budget permet donc d'avoir de la visibilité, à suivre dans le temps, sur l'engagement de la collectivité en valeur absolue, même s'il ne permet pas de comparaisons entre collectivités en raison des spécificités de chacun des champs d'action. La commune de Mérignac s'est lancée dans ce type d'évaluation, basée sur les « marqueurs de Rio » développés par l'OCDE

#### 3) MÉTHODE 2 : LE BUDGET COLORÉ

Il s'agit de classer chaque dépense (voire recette) suivant un code couleur, de vert foncé (dépense très favorable) à marron (dépense défavorable), en passant par une catégorie indéterminée (à effet inconnu) ou une catégorie neutre (n'a pas vocation à devenir verte ou marron).

En 2019, l'État français s'est doté d'un cadre de référence de ce type pour la cotation de ses recettes et dépenses en matière environnementale à compter du budget 2020<sup>28</sup>. C'est une méthode plus réalisable a priori, identifiant visuellement et rapidement les secteurs les plus vertueux et les axes d'amélioration possibles. Toutefois, le budget ne fournit qu'une image partiellement globale. C'est ligne par ligne que l'analyse est possible et la zone grise (ou neutre) est a priori très importante. La méthode co-développée par le think tank I4CE (Institut de l'Économie pour le Climat) et cinq grandes collectivités peut être rattachée à cette catégorie<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Inspection générale des finances, *Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale*, septembre 2019

<sup>29</sup> I4CE, *Évaluation climat des budgets des collectivités territoriales : synthèse*, novembre 2020 <https://www.i4ce.org/download/evaluation-climat-des-budgets-collectivites-territoriales/>





## 2) Les questions à se poser pour engager une démarche de budgétisation verte

Le choix de la méthodologie retenue pour un budget vert doit s'accompagner d'une réflexion de fond sur sa mise en œuvre, sous peine de tomber dans le travers d'un reporting lourd pour les services et seulement destiné à un exercice de communication (green washing).

Les choix à opérer sont de plusieurs ordres :

- ) **quel portage ?** Un portage fort et la transversalité menée depuis la direction des finances, celle de l'environnement si elle existe, avec les directions métiers sont des facteurs de réussite pour envisager les circuits de remontée d'informations, l'échelle d'évaluation (par direction, par service...), etc.
- ) **quel périmètre ?** L'évaluation peut porter sur l'impact de l'ensemble de ses dépenses, ou bien des seules dépenses dont la collectivité peut évaluer l'impact précis. Les recettes, les budgets annexes peuvent progressivement entrer dans le périmètre retenu. Le compte administratif, en retraçant le taux d'exécution des dépenses budgétées, offre un intérêt particulier en termes d'évaluation. le budget principal ? les budgets annexes ? les syndicats et autres "satellites" ?
- ) **quels indicateurs ?** Ceux-ci doivent être faciles à obtenir pour les services. Ils doivent offrir une capacité d'action directe de la part des services et présenter un intérêt pour l'analyse.
- ) **comment faire du budget vert un outil de décision ?** C'est le point clé pour que le budget vert ait un réel impact et que les agents sentent que leur travail a servi à changer les choses. La question de l'importance donnée à cet objectif lors des arbitrages budgétaires doit également être débattue et suivie d'années en années

## 3) L'approche budgétaire et ses limites

Les outils méthodologiques existants facilitent la tâche, mais celle-ci présente cependant un caractère relativement chronophage la première année.

Aussi, l'architecture budgétaire des collectivités n'a pas été conçue pour être analysée sous un angle environnemental / climat. Les natures/ fonctions associées aux lignes budgétaires sont souvent peu détaillées pour une analyse sous ce prisme.

Ensuite, l'approche budgétaire ne permet pas de couvrir toutes les actions de la collectivité. Elle reste aveugle aux mesures non budgétaires ou avec un poids monétaire peu important mais avec des bénéfices environnementaux conséquents comme l'animation ou la sensibilisation. La réglementation, en particulier, est un outil puissant pour l'action climatique, mais elle n'entraîne pas, ou presque, de dépenses pour la collectivité. Il conviendra alors d'établir une liste des mesures extra-budgétaires mises en place par la collectivité et qui peuvent être mises en valeur dans le rapport développement durable présenté au moment des débats budgétaires. Une autre limite de l'approche budgétaire est de ne pas suffisamment mettre en valeur les efforts de sobriété (ex. : économies d'énergie), qui seront à évaluer également.

Ainsi, le volume de la dépense ne dit rien de son efficacité réelle, et l'évaluation climat du budget n'est pas une évaluation carbone de l'euro dépensé.

En conclusion, la budgétisation verte est un outil avant tout performatif, d'acculturation des services, des élus et de la population aux responsabilités environnementales qui pèsent sur la collectivité comme sur toute organisation.

Cependant sa réalisation est chronophage pour une issue incertaine en cas de défaut de données (42 % de dépenses indéfinies à la métropole de Lyon, chiffre se réduisant au fur et à mesure des études complémentaires). Outil transversal parmi d'autres, il paraît essentiel que l'ensemble des parties prenantes internes participe à la réflexion quant aux finalités potentielles de l'exercice afin d'éviter que le temps passé ne soit qu'un exercice de communication, accaparant au détriment de l'action écologique réelle.

## FOCUS

### LA MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION CLIMAT DU BUDGET CO-CONSTRUITE PAR I4CE ET 5 VILLES ET MÉTROPOLIS<sup>30</sup>

« L'évaluation climat », une budgétisation verte centrée sur les enjeux d'atténuation et d'adaptation au changement climatique

L'atténuation consiste en la lutte contre le changement climatique par la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'augmentation du stockage de carbone.

Par distinction, l'adaptation prend le climat actuel ou attendu comme donné et vise à s'y ajuster, à minimiser ses conséquences. Cette fiche pratique se concentre sur la méthodologie de l'évaluation climat centrée sur l'atténuation dans la mesure où celle centrée sur l'adaptation ne paraît pas encore suffisamment mûre.

D'après I4CE, les bénéfices attendus de l'évaluation climat (budgétisation verte prise par le prisme climat uniquement) visent :

- ) **en interne** à identifier et comprendre l'impact des dépenses, analyser les marges de manœuvre avec une meilleure transversalité puis enfin à suivre l'évolution des résultats d'exercice en exercice ;
- ) **en externe** à améliorer la transparence, pour les citoyens mais aussi pour les financeurs ou les certifications de type label Cit'ergie.

L'évaluation climat du budget ne peut être confondue avec le « budget carbone » qui est l'évaluation du plafond d'émissions à ne pas dépasser sur un territoire ou encore avec le « budget climat » qui est le budget (en euros) finançant les actions de la collectivités prévues dans sa politique climat uniquement.

### Les étapes de la méthodologie « atténuation »

Il est important de pointer le besoin d'un portage de la démarche au plus haut niveau administratif : avec le soutien de la direction générale, c'est naturellement la direction des finances qui portera l'exercice de coordination de l'architecture budgétaire pour l'ensemble des services. L'expertise de la direction de l'environnement favorisera l'analyse des impacts que peut avoir chaque ligne budgétaire sur le climat.

### L'exercice débute par deux cadrages préalables facilitants :

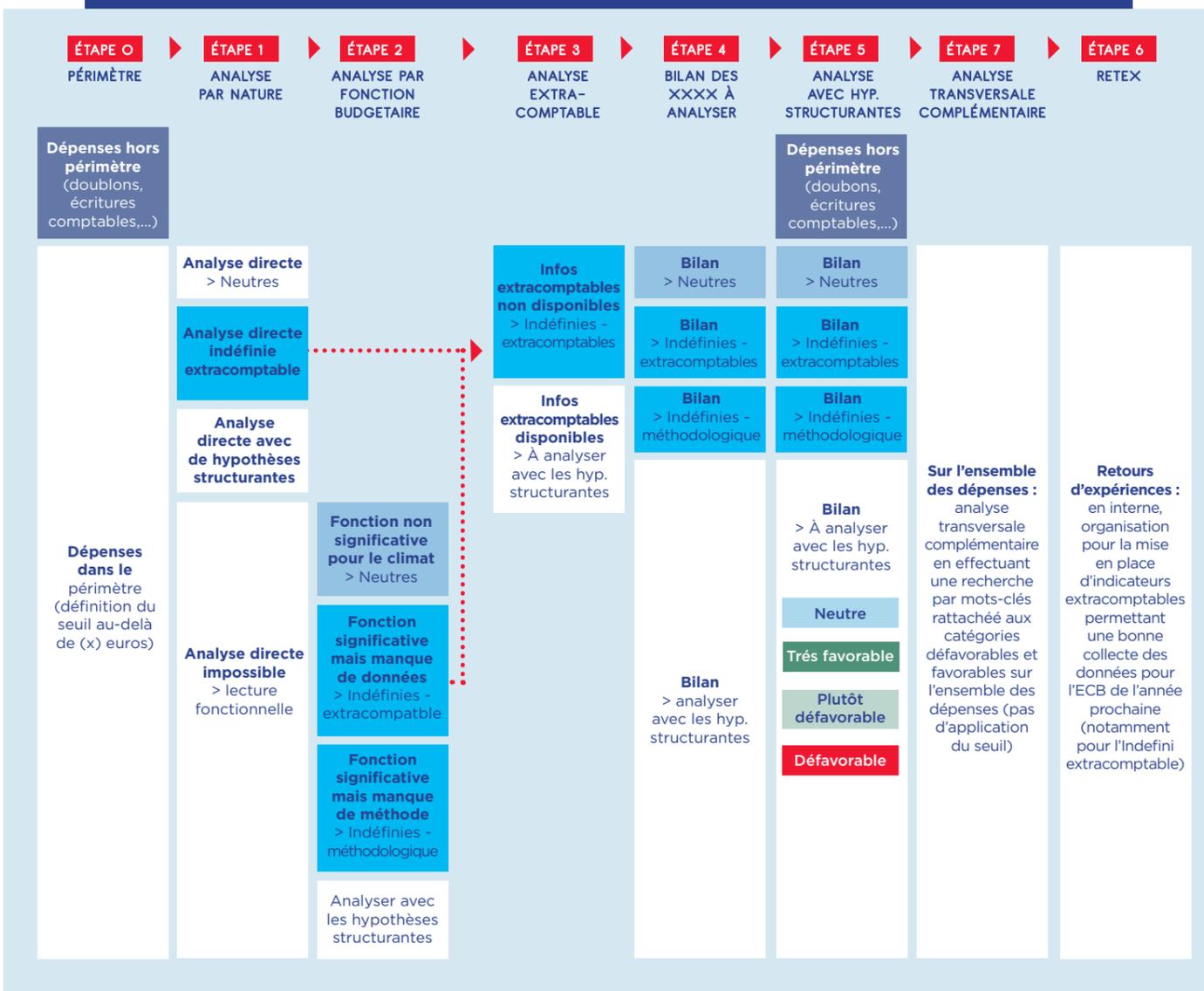
) **le choix du périmètre** vise à rendre compte de l'ensemble des impacts. Dans une première approche, les recettes ne sont pour le moment pas incluses mais elles pourront être intégrées plus tard, les collectivités ne disposant sur elles que de faibles marges de manœuvre. I4CE cherche à concilier exhaustivité et faisabilité en recommandant d'inclure dans l'analyse les dépenses du budget principal, des budgets annexes ainsi que des délégations de service public. Une attention particulière sera portée à éliminer les doublons entre les différents budgets ainsi qu'à ne travailler que sur les dépenses réelles. Pour assurer la faisabilité de l'exercice, un seuil de dépenses en deçà duquel les dépenses ne sont pas analysées pourra être utilisé (par exemple via la règle du 80/20). Certaines collectivités ont fait le choix d'analyser pour commencer certains secteurs à enjeux pour elles, comme les déchets, les transports...

) **le formatage croisé nature comptable/ fonction budgétaire** de la dépense est utilisé pour bien identifier la nature de l'activité ayant in fine un impact sur l'environnement. La nomenclature utilisée par I4CE est la M57. L'exercice suit ensuite 7 étapes résumées par le schéma au verso.

<sup>30</sup> Ce focus est issu d'un article rédigé par les contributeurs de cette étude. Voir La Gazette des communes, "La budgétisation verte, outil de transition dans les collectivités ? 2/2"

La liste des codes de natures (étape 1) et fonctions (étape 2) fournie par I4CE pour chaque étape est un outil opérationnel. Elle vise à distinguer rapidement les lignes neutres par rapport aux lignes indéfinies pour lesquelles une analyse plus approfondie est nécessaire. Celle-ci s'effectuera par des informations

extracomptables (étape 3) ainsi qu'à l'aide des hypothèses structurantes (étape 4-5) établies par I4CE, grille de critère classant les actions. Enfin une analyse transversale à partir de mots-clés (étape 6, liste d'exemple fournie par I4CE) entend prémunir des éventuels trous dans la raquette des étapes précédentes.



## PRÉCONISATION

Proposer un référentiel commun d'hypothèses structurantes (du type "taxonomie" pour les collectivités) permettant de bénéficier d'un outil standardisé d'évaluation des budgets (ex post) ou d'aide à la décision (ex ante) des exécutifs locaux, au regard des enjeux de transition écologique et solidaire

## d) L'ACHAT PUBLIC RESPONSABLE : UN LEVIER ENCORE INSUFFISAMMENT MOBILISÉ

La politique d'achat des collectivités est un des outils les plus transversaux et les mieux identifiés comme levier potentiel du verdissement des politiques publiques. L'achat responsable permet à la fois à la collectivité de mieux cibler ses besoins, ses attentes en amont, dans une logique de sobriété dans l'usage des ressources mais aussi d'entraîner les acteurs économiques, en tant que prestataires ou délégataires, dans la dynamique de verdissement des moyens qu'ils mobilisent pour la réalisation d'un service. L'effet d'entraînement potentiel est là : les clauses vertes et écoresponsables des différents types de marchés publics sont autant de gages pour les prestataires, leurs sous-traitants mais aussi les offreurs non-retenus qui identifient ainsi l'intérêt à se "mettre au vert".

L'Etat stratège est bien conscient du potentiel d'effet levier que permettrait la commande publique (200 Md€ annuels, 10% du PIB) et a ainsi adopté deux plans nationaux d'action pour les achats publics durables.

Les acheteurs publics qui réalisent un montant supérieur de 100 M€ hors taxe se sont ainsi vu imposer l'obligation d'adopter un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER).

Pour autant, en 2018, l'observatoire de la commande publique relevait que seulement 13,6% des marchés comportaient une clause environnementale.

Ces résultats sont décevants mais devraient s'améliorer à l'avenir, notamment au niveau local. D'abord, parce que le législateur a renforcé les obligations qui pèsent sur les collectivités et leurs groupements avec la loi Agec du 10 février 2020, et notamment son article 58 :

- Privilegier le réemploi et les matières recyclées au sein des cahiers des charges ainsi que dans les biens acquis (dans des proportions allant de 20% à 100% selon le type de produit au terme du décret du 10/03/2021) ;
- Réduire la consommation de plastiques à usage unique et la production de déchets ;
- Prendre en compte le caractère biosourcé des produits lors des achats ;

- Intégrer les incidences énergétiques et environnementales des constructions nouvelles sur toute la durée de leur vie ;
- Permettre l'accès aux personnes morales de l'ESS aux déchetteries communales afin de réaliser des récupérations et retraitements ponctuels.

D'autre part, des évolutions significatives sont à venir en la matière. La possibilité d'attribuer un marché au soumissionnaire ayant présenté l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base d'un ou de plusieurs critères dont l'un, au moins, prend en compte des caractéristiques environnementales de l'offre est proposée par le projet de loi Lutte contre le dérèglement climatique, actuellement en discussion à l'heure de rédaction de ce rapport.

Enfin, les collectivités sont de plus en plus nombreuses à s'appuyer sur des SPASER robustes avec des objectifs ambitieux. Il s'agira à l'avenir d'en assurer le suivi rigoureux et de renforcer les reportings des acteurs économiques agissant en tant que prestataires.

## PRÉCONISATION

Poursuivre la mobilisation suivie de l'achat public responsable, en faisant du SPASER le pivot d'une politique d'achat exigeante.

Une proposition pourrait être d'abaisser le seuil à partir duquel les SPASER sont obligatoires (ex : 50 M€) ou, indépendamment du seuil, de le rendre obligatoire pour toutes les grandes aggro/communautés urbaines, métropoles, dont les achats «structurent» le territoire.

En effet, les intercommunalités mutualisent souvent leurs achats avec les communes via des groupements d'achat ou en créant des centrales d'achat. Cette obligation pourrait aussi concerner régions et département, indépendamment de leur volume d'achats.

## LE SPASER DE LA MÉTROPOLE DE LILLE

Document structurant de 450M€/an, et plus d'1Md€ en incluant les concessions.

## Objectifs :

- 1 100% des marchés devront faire l'objet d'une analyse pour intégrer les clauses ou critères favorisant les solutions écoresponsables ;
- 2 50% des marchés doivent comprendre au moins un dispositif d'achat environnemental.

## Outils mobilisés :

- ) Mise en place d'un pilotage de l'achat responsable (commission de veille et de programmation)
- ) "Boîte à outils" de l'achat innovant
- ) Constitution d'un "clausier" en fonction des différents segments d'achat
- ) A terme : intégrer une clause carbone (+ réflexions sur un fonds d'arbitrage carbone).



# 4 LA COORDINATION ENTRE LES ACTEURS INSTITUTIONNELS POUR LE FINANCEMENT DE PROJETS COMMUNS A ENCORE DES MARGES DE DÉVELOPPEMENT ●

## a) LE FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE REQUIERT DE LA COORDINATION ENTRE ACTEURS, TANT EN EXTERNE QU'EN INTERNE À LA COLLECTIVITÉ

La coordination entre les collectivités d'un même territoire est centrale pour la bonne conduite de nombreux projets de financement de transition écologique. A l'instar des mobilités, l'expansion des tissus urbains et la solidarité territoriale sont autant d'incitations à étendre les réseaux de transports en commun à de nouveaux territoires. Face à des projets voués à faire évoluer les habitudes de mobilité, par exemple le développement des voies cyclables, les collectivités ont de même intérêt à porter des projets en commun à l'échelle notamment de bassins de vie.

Certaines configurations institutionnelles peuvent entraver le développement de coopérations nécessaires à la réalisation des transitions au niveau local : les collectivités n'adoptent pas toujours des stratégies d'actions communes. Toutefois les entretiens menés auprès des collectivités pour cette étude mettent en avant nombre de bonnes pratiques : des achats communs en matériels pour réduire les coûts environnementaux de transport, la mutualisation d'outils avec des centres de maintenance communs.

En marge des seules questions de financement de la transition écologique, la coordination entre collectivités est nécessaire afin d'assurer la cohérence des textes réglementaires qu'elles adoptent. Or cette cohérence a encore une marge de progression. Ainsi au niveau des EPCI, les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) fixent des objectifs mais ne fixent pas de moyens ou d'obligations de résultat. Plusieurs collectivités interrogées notent un problème systémique de coordination entre les PCAET et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). Une résultante est par exemple que

les documents d'urbanisme n'intègrent pas toujours les zonages nécessaires, une illustration étant les zonages nécessaires pour le développement des énergies renouvelables.

De plus, alors que chaque territoire doit construire une cohérence entre ses politiques, ce sont des objectifs nationaux descendants qui ont vocation à structurer les documents locaux. En la matière, l'Association des petites villes de France (APVF) milite pour un inversement de la logique de construction des documents cadres, qui partirait des territoires pour arriver à des objectifs nationaux, qui seraient construits à partir des PCAET, puis des schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Les collectivités territoriales et leurs groupements sont actuellement dans une démarche individuelle de déclinaison d'objectifs plus généraux pour leur territoire. A l'inverse, il serait souhaitable d'œuvrer à une harmonisation locale, par exemple des PCAET entre les différents EPCI, par un dialogue entre les différentes intercommunalités d'un même territoire, par exemple au niveau départemental.

L'enjeu de la coordination en matière de transition écologique se retrouve également en interne à la collectivité, avec la nécessité d'ériger cette dimension comme un axe transversal de l'action publique locale. Les services en charge de la politique de transition écologique ont un rôle premier d'assurer la coordination entre les directions de la collectivité. Sur le volet du financement, des synergies avec la direction des finances ou de la commande publique sont centrales pour mettre en œuvre une stratégie d'achat responsable ou de rénovation thermique positive des bâtiments de la collectivité.

Ainsi, tant en ce qui concerne la coordination externe que la coordination interne, il est central de répondre à la question du positionnement de la direction dédiée à la transition énergétique au sein de la collectivité, ainsi que

sa feuille de route. Les collectivités les plus ambitieuses lui donnent un rôle d'animation et de coordination transversale avec les autres directions de la collectivité sur les thèmes de la transition écologique, y compris sur le volet du financement des opérations. Une bonne pratique peut en la matière être mise en avant :

la Métropole Aix-Marseille Provence a dépêché un agent de la direction en charge de la transition écologique à l'animation d'un groupe de travail sur les achats responsables avec l'ensemble de ses collègues dans les directions opérationnelles.

## FOCUS

### L'ÉCHANGE D'INFORMATION ENTRE COLLECTIVITÉS EST PARCELLAIRE

Les professionnels interrogés au fil de cette étude relèvent que le parangonnage entre collègues tend à relever soit de l'informel, soit des réseaux professionnels, et donc de l'engagement individuel des professionnels à en faire partie. Les collectivités gagneraient à formaliser ces pratiques.

## b) EN MATIÈRE DE FINANCEMENT, L'INTERCOMMUNALITÉ DEMEURE LE LEVIER DE COOPÉRATION LE PLUS COMPLET, MÊME SI LES CONSEILS DÉPARTEMENTAUX ET RÉGIONAUX OFFRENT ÉGALEMENT UNE AIDE COMPLÉMENTAIRE AUX TERRITOIRES

Le rôle des intercommunalités dans la coordination entre leurs communes membres est central vis-à-vis du financement de projets de transition écologique : par une mise en commun des capacités d'ingénierie tout d'abord, par le groupement de commande ou de marché également et plus généralement par le levier de la mutualisation. Les intercommunalités permettent un investissement au plus proche du terrain en même temps qu'une maîtrise de l'ingénierie. Le Syndicat national des directeurs généraux des services des collectivités (SNDGCT) notait ainsi par exemple que pour l'entretien d'un réseau d'assainissement, la meilleure programmation des investissements en matière de débits de fuite se trouve dans des outils réglementaires intercommunaux comme le PLUi.

L'intercommunalité semble être l'échelon le plus naturel pour expérimenter en matière de financement stricto sensu. Ainsi par exemple la Métropole européenne de Lille (MEL) et ses communes membres mutualisent leurs certificats d'économies d'énergie (CEE). Par une remontée des travaux à la MEL puis par une vente centralisée des CEE, la Métropole a mis en place un mécanisme expérimental plus efficace que n'importe quel fond de concours, en reversant directement la part de la vente qui leur revient aux communes membres.

Au sein d'une intercommunalité spécifique autant qu'entre collectivités, l'accès à l'ingénierie est central : face à l'asymétrie de moyens entre collectivités, des solidarités territoriales se mettent en place. Brest Métropole est un exemple du rôle central joué par les EPCI, non seulement pour ses communes membres, mais également pour l'accompagnement des collectivités voisines<sup>31</sup>. En termes notamment de production d'énergie renouvelable, Brest Métropole partage ainsi son ingénierie (analyse, montage de projet, ingénierie financière) avec les collectivités rurales environnantes.

L'intercommunalité représente ainsi une alternative aux autres solutions d'aide à l'ingénierie, davantage descendantes, à l'instar des programmes naissants de l'ANCT. Un autre levier semble toutefois être disponible en dehors des EPCI : les travaux de la présente étude relèvent ainsi qu'il n'y a pas encore assez de culture du partage de l'ingénierie à un niveau interterritorial. Ainsi une fluidification des relations et des échanges entre collectivités permettrait de produire une offre d'ingénierie horizontale et non plus verticale.

<sup>31</sup> Voir en ce sens l'étude de France Stratégie de juin 2020 intitulée "La transition énergétique, un levier de coopération interterritoriale Le cas de Brest et de la pointe bretonne"

## FOCUS

### LA MUTUALISATION AU SERVICE DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

Le Conseil en énergie partagé (CEP), mis en place et aidé par l'ADEME, est un service spécifique aux collectivités de moins de 10 000 habitants. Dispositif élargi par la loi « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019, il consiste à partager les compétences en énergie d'un technicien spécialisé. Cela permet aux collectivités n'ayant pas les ressources internes suffisantes de bénéficier d'un diagnostic de leurs consommations et de mettre en place une politique énergétique maîtrisée.

Le CEP peut par exemple négocier un marché à bons de commande pour ses communes parties prenantes. 20 000 communes y ont accès. Selon le premier bilan des CEP par l'ADEME (publié le 5 novembre 2019), les communes embauchant un CEP ont une consommation énergétique inférieure à la moyenne d'environ 30 %.

Au-delà des dynamiques communautaires, le rôle de soutien des conseils régionaux et départementaux, en matière d'ingénierie en marge du financement d'un projet de transition, est notable. En la matière, à titre d'illustration pour l'échelon régional, la région Grand Est mène un travail de densification de son offre de services d'ingénierie aux territoires ruraux depuis le début de l'année 2020. D'autres initiatives s'ajoutent à l'instar de l'ex-Région Rhône Alpes qui a été à l'origine en 2012 de la création de la société publique locale (SPL) régionale « Oser » spécialisée dans l'efficacité énergétique. La SPL déploie une offre de services techniques et financiers pour ses actionnaires.

Ce sont toutefois principalement les Départements qui se spécialisent dans le soutien à l'ingénierie. L'Assemblée des départements de France (ADF), reprenant un rapport du Sénat de 2010, estime à près de 30 000 le nombre de communes n'ayant « pas les moyens de s'organiser directement en matière d'ingénierie ». A titre d'exemple, la structure « Finistère ingénierie assistance » intervient auprès des collectivités infra-départementales pour des diagnostics techniques ou des montages de budget prévisionnel sur tout projet lié à la gestion de l'eau, à la voirie, au bâtimentaire ou à la revitalisation de centre-bourg.

## PRÉCONISATION

Les propositions formulées par le rapport d'information du Sénat du 2 juillet 2020, relatif à l'ingénierie territoriale, gagneraient à être suivies pour permettre aux collectivités un accès à l'ingénierie à moindre coût. Le présent rapport soutient notamment deux préconisations contenues dans le rapport du Sénat :

- ) Cartographier, en lien avec le CEREMA et l'ANCT, l'offre d'ingénierie à destination des collectivités, disponible sur chaque territoire départemental, et surtout assurer une diffusion de cette cartographie auprès de l'ensemble des collectivités du territoire avec pédagogie, selon un format simple, clair et accessible
- ) Retirer les dépenses d'ingénierie des dépenses prises en compte par la contractualisation dite de Cahors, ou tout mécanisme pouvant lui succéder

## c) RENFORCER LA COORDINATION ENTRE COLLECTIVITÉS, TANT SUR LE FOND DES OPÉRATIONS DE FINANCEMENT, QUE SUR L'EXERCICE DE LEURS COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

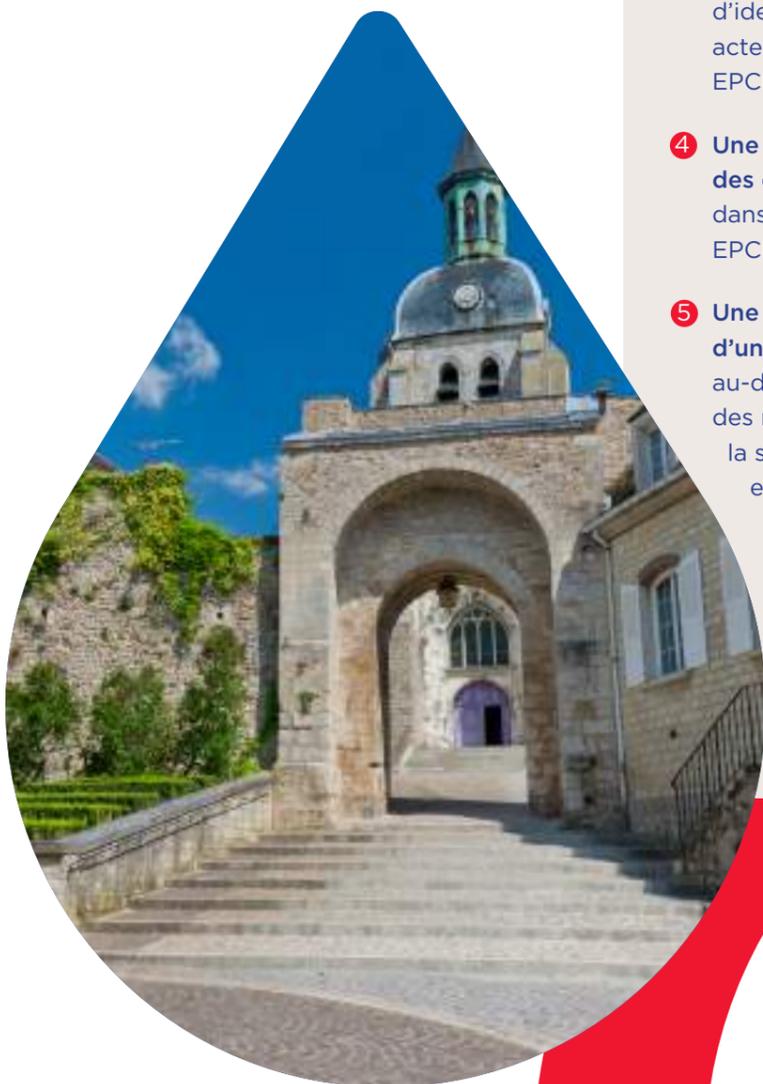
Les principaux leviers pour renforcer la coordination entre les collectivités se trouvent en amont du financement de projets spécifiques : il vise à permettre leur émergence.

En effet, de très nombreuses collectivités interrogées, mais également les opérateurs de l'État, à l'instar de l'ADEME, notent que les financements, la plupart du temps, ne manquent pas. Ce sont les projets qui manquent.

## PRÉCONISATION

Dès lors, les préconisations en ce qui concerne le volet coordination visent principalement à renforcer la capacité des collectivités d'agir en commun, par :

- 1 **Un travail de mise en cohérence poussée des différents documents programmatiques** (en tête desquels les PCAET et les PLU/PLUi), possiblement dans une logique telle que celle présentée par l'APVF ;
- 2 **Une simplification des outils de contractualisation entre collectivités**, à défaut d'une clarification d'un enchevêtrement des compétences en matière de soutien à la transition écologique ;
- 3 **Un recours accru aux outils de contractualisation**, notamment en matière d'ingénierie, avec la possibilité d'identifier le Département comme acteur pivot, notamment vis-à-vis des EPCI de son territoire ;
- 4 **Une réaffirmation du rôle des régions, des départements et des grands EPCI** dans l'ingénierie de soutien aux petits EPCI ;
- 5 **Une formalisation par les collectivités d'un circuit d'échange d'information**, au-delà de l'appartenance des agents à des réseaux professionnels dédiés, telle la structuration de réseaux « PCAET » entre professionnels au niveau régional ou par la mobilisation des groupes professionnels, à l'instar de ceux reliés aux associations d'élus pour travailler des thématiques liées aux enjeux de financement de la transition écologique.





## DEUXIÈME PARTIE

Financer la transition  
écologique : les exemples  
des secteurs de la rénovation  
des bâtiments, de la mobilité  
et de l'agriculture

# 1 ACTIVER DES OUTILS POUR RÉPONDRE AUX ENJEUX DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS PRIVÉS ET DES BÂTIMENTS PUBLICS ●

## a) FINANCER LA TRANSFORMATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DES COLLECTIVITÉS

### 1) Un patrimoine bâti public à ne pas négliger

Les collectivités territoriales et particulièrement les communes, détiennent un patrimoine immobilier important et diversifié, représentant plus de 280 millions de m<sup>2</sup> (la moitié étant des équipements scolaires) mais vieillissant : la majorité des bâtiments publics ont été construits avant 1975.

Ces bâtiments représentent une part considérable de la consommation énergétique. Par exemple, le patrimoine public communal concentre 81% de cette consommation, très loin devant l'éclairage public, la gestion des déchets et de l'eau et les carburants<sup>32</sup>. Cela a évidemment un impact sur les dépenses, chiffrée en moyenne à 4,2 % du budget de fonctionnement des communes<sup>33</sup>.

La France s'est récemment fixée des objectifs particulièrement ambitieux dans ce domaine : moins 60% de consommation énergétique pour les bâtiments publics d'ici 2050. C'est le sens du décret dit "tertiaire" du 23 juillet 2019<sup>34</sup> qui prévoit des dispositifs de contrôle et de sanction. Par ailleurs, la rénovation du bâti public constitue un volet important du plan de relance : ce sont 950 M€ qui sont prévus pour soutenir l'action des collectivités dans ce domaine.

Cette évolution réglementaire va indéniablement avoir de lourdes conséquences pour les collectivités car, s'il existe une multitude d'aides à disposition de celles qui souhaitent s'engager volontairement dans des démarches de sobriété énergétique, la généralisation obligatoire de ces actions va conduire à une raréfaction relative des ressources financières externes.

Dans un contexte budgétaire souvent tendu, la gestion rationalisée et adaptée du patrimoine peut pourtant représenter un gisement précieux d'économies d'énergie et financières, sans pour autant dégrader la qualité du service rendu.

### 2) Le financement de la rénovation énergétique du patrimoine immobilier public local se heurte néanmoins à plusieurs obstacles

Les opérations de rénovation requièrent au préalable plusieurs éléments fondamentaux, au premier rang desquels une connaissance fine du patrimoine bâti et des consommations. Il est en effet peu adapté d'investir dans des bâtiments sous-utilisés ou dont la consommation - et les gains potentiels - sont peu objectivés. Des efforts doivent être réalisés en ce sens puisque, selon l'ADEME, seules 21 % des communes disposaient d'un outil permettant de connaître et suivre les consommations et dépenses énergétiques (2019)<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> ADEME, Enquête « Énergie et patrimoine communal », 2019.

<sup>33</sup> Sauf mention contraire, les différents chiffres sont issus des productions de la coordination interministérielle du plan de rénovation énergétique des bâtiments

<sup>34</sup> Pour plus d'éléments sur ce décret, la plateforme Operat (Observatoire de la performance énergétique de la rénovation et des actions du tertiaire) a établi sur son site internet une foire aux questions particulièrement complète.

<sup>35</sup> Voir également le rapport de l'Inspection générale des finances, "Le patrimoine des collectivités territoriales", 2016

## DES OUTILS POUR FACILITER LA PRISE DE DÉCISION

La Banque des Territoires a lancé l'année dernière son outil en ligne "Mon comparateur énergétique" qui permet aux communes de comparer leurs consommations énergétiques avec d'autres collectivités de même type.

Les résultats sont calculés selon une moyenne chez les communes similaires. Il est possible de comparer une dépense financière (en €) et un niveau de consommation (en kWh) soit pour l'ensemble du patrimoine, soit pour un équipement particulier (piscine, gymnase ou école).

De son côté, l'association AMORCE a développé eSHERPA, un outil de simulation pour accompagner les collectivités. Il permet l'identification des bâtiments les plus énergivores, la comparaison avec un ratio national, une estimation de la performance énergétique et de l'impact de l'intervention, etc.

Une stratégie patrimoniale est donc le pré-requis indispensable pour disposer d'une vision de l'usage des bâtiments à moyen et long termes. En cela, les schémas directeurs immobilier et énergétique sont particulièrement adaptés.

Concernant les possibilités de financement de ces travaux, il est frappant de constater que les sources et programmes de financement sont nombreux (contrats d'économies d'énergie, ANRU, ANCT, FEDER, dotation de soutien à l'investissement local, Banque des territoires, ACTEE, etc.)<sup>36</sup>.

Néanmoins, les fonds propres continuent d'être la source de financement principale des collectivités<sup>37</sup>, notamment du fait de l'éparpillement de ces financements externes, par ailleurs peu systématiques.

Certains programmes répètent également les biais des appels à projets (voir supra). De plus, il ne faut pas sous-estimer l'importance du coût d'amorçage des travaux pour certaines collectivités, quand bien même il y a des retours sur investissements a posteriori.

Cette situation ne doit pourtant pas décourager les collectivités à élaborer une analyse précise de leurs besoins. A ce propos, il faut souligner les efforts des agences et programmes de l'Etat qui apportent désormais non seulement des moyens financiers mais aussi un appui méthodologique et technique. Par exemple, l'ADEME et la Banque des territoires expérimentent dans plusieurs régions, via des appels à manifestation d'intérêt (AMI), la mise en place de schémas directeurs en finançant intégralement leur élaboration (ateliers, diagnostic, indicateurs, etc.).

## SIMULEZ EN QUELQUES MINUTES LES GAINS ÉNERGÉTIQUES ET ÉCONOMIQUES

Une des difficultés dans la rénovation énergétique des bâtiments publics est celle d'engager d'abord des dépenses pour, ensuite, bénéficier d'un retour sur investissement, c'est-à-dire des économies d'énergie. Pour les collectivités, cela demande des modélisations afin d'anticiper et de mesurer ces économies potentielles.

Le simulateur de rénovation énergétique, développé par EDF et mis à disposition dans le cadre des programmes ACTEE (action des collectivités territoriales pour la rénovation énergétique - portés par la FNCCR), permet de réaliser une estimation des gains énergétiques et financiers liés à des travaux de rénovation énergétique sur des bâtiments tertiaires publics.

En quelques clics, et moyennement le renseignement d'éléments essentiels (consommation, typologie du bâtiment, date de construction, type de chauffage, etc.), la plateforme compare et évalue les gains potentiels selon le type et l'ambition des travaux souhaités.

<sup>36</sup> A titre d'illustration, AMORCE a réalisé en 2018 un mémento recensant les nombreux fonds, subventions ou prêts existant pour financer l'amélioration énergétique des bâtiments publics. Il est disponible à cette adresse : <https://amorcerce.asso.fr/publications/financer-l-amelioration-energetique-des-batiments-publics-des-collectivites-en-region-provence-alpes-coote-d-azur-ene23/download>

<sup>37</sup> AMORCE, Enquête sur le financement de la rénovation énergétique, 2018.

D'autres éléments sont également indispensables, comme une bonne articulation entre le budget de fonctionnement (dépenses d'énergie annuelles) et le budget d'investissement et un dialogue entre les équipes techniques et les équipes financières ainsi que des compétences spécialisées sur l'efficacité énergétique.

Enfin, si le volet financier est fondamental, il demeure insuffisant. En cela, le volet normatif gagnerait à être davantage mobilisé, en introduisant par exemple dans les documents de planification (PLUi, PLH, PDU, SCoT) des objectifs chiffrés et évaluables de réduction des gaz à effet de serre et de baisse de consommation d'énergie.

## LE PROGRAMME ACTEE

Porté par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) dans le cadre des certificats d'énergie, ce programme favorise la formation de groupements de collectivités pour répondre aux appels à manifestation d'intérêt (AMI). Ceux-ci permettent de financer la mise en œuvre d'audits thermiques, d'études de faisabilité juridique, technique, économique et financière. Après un AMI pilote lancé en juillet 2019, le nouvel AMI publié fin 2019 a reçu des candidatures extrêmement variées (syndicats d'énergie, communautés de communes, métropoles, etc.). Près de 6,5 M€ ont été accordés aux groupements lauréats pour réaliser leurs projets.

<sup>38</sup> Cerema - Patrimoine immobilier durable : valeur, coûts et financement - septembre 2018. Fiche n°3.3 - L'intracting : une démarche pour financer la rénovation énergétique de ses bâtiments

<sup>39</sup> Voir la fiche conseil d'ACTEE (Action des collectivités territoriales pour l'efficacité énergétique), disponible à l'adresse : [https://www.programme-cee-actee.fr/wp-content/themes/actee/assets/media-document/Intracting\\_.pdf](https://www.programme-cee-actee.fr/wp-content/themes/actee/assets/media-document/Intracting_.pdf)

<sup>40</sup> Articles 14 à 17 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (loi POPE).

## 3) Un outil innovant : l'intracting

Il s'agit d'un mode de financement innovant des travaux d'efficacité énergétique amortissables à moyen terme.

L'intracting (internal contracting) permet d'isoler comptablement les économies d'énergie réalisées ou à venir pour les affecter aux actions d'efficacité énergétique. Autrement dit, c'est un dispositif destiné à financer des actions d'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments en transformant en crédits d'investissement les crédits de fonctionnement non dépensés, c'est-à-dire les économies réalisées grâce aux actions engagées.

Dès lors, un cercle vertueux est mis en place : les économies réalisées par ce programme d'actions viennent alimenter à nouveau le fonds (la ligne budgétaire) afin de financer de nouvelles actions de performance énergétique et/ou de rembourser l'avance remboursable du tiers-financier. Les différents exemples européens montrent que les économies d'énergie réalisées dans ce cadre atteignent en général entre 7 et 15 % à la fin de la durée de la convention<sup>38</sup>.

Généralement, les actions réalisées consistent en de petits travaux de maintenance à fort effet de levier. L'investissement initial est donc relativement modeste mais permet un retour sur investissement plus rapide (entre 5 et 10 ans).

Cette démarche est issue d'un modèle développé en Allemagne, où il a été mis en place dès le milieu des années 1990 par des collectivités, notamment la ville de Stuttgart<sup>39</sup>.

En France, et depuis peu, la Banque des territoires déploie et accompagne plusieurs collectivités dans ce dispositif. Elle octroie une avance remboursable pour financer les besoins d'investissement nécessaires à la réalisation de travaux de rénovation. Les économies d'énergie qui font l'objet d'un suivi budgétaire analytique permettent de rembourser l'avance de la banque dans un premier temps. Dans un second temps, les économies d'énergie réalisées permettent de financer d'autres travaux de rénovation d'énergie. Cette action, à développer, permet de lever les freins relatifs aux coûts initiaux.

## LA COMMUNE DE SAINT-LOUIS (HAUT-RHIN) MET EN OEUVRE LE DISPOSITIF D'INTRACTING

La signature de la convention d'intracting avec la Banque des territoires porte sur 15 bâtiments (écoles, médiathèque, centres sportifs, ...). Les travaux, pour un montant global de près de 700 K€, doivent être achevés en 2021. Les avances remboursables représentent 50 % des travaux à réaliser.

Des économies sont attendues :

- › Gain de plus de 4.430 kWh et de plus de 1,25 tonnes de CO2 sur 10 ans ;
- › Moyenne annuelle d'économies de 60 K€.

Les économies générées permettront de poursuivre les projets visant l'efficacité énergétique des bâtiments.

### 4) Les certificats d'économies d'énergie : un outil utile mais complexe

Le dispositif des CEE, créé en 2006<sup>40</sup>, repose sur une obligation triennale de réalisation d'économies d'énergie imposée par les pouvoirs publics aux vendeurs d'énergie (électricité, gaz, GPL, chaleur et froid, fioul domestique et carburants pour automobiles), qu'on nomme les « obligés ».

Les CEE sont attribués, sous conditions, par les services du ministère chargé de l'énergie, aux acteurs éligibles (les « obligés » mais aussi d'autres personnes morales « non obligées » dont les collectivités) réalisant des opérations d'économies d'énergie. Ces actions peuvent être menées dans tous les secteurs d'activité, sur le patrimoine des éligibles ou auprès de tiers qu'ils ont incités à réaliser des économies d'énergie. Pour engranger des CEE, les obligés promeuvent l'efficacité énergétique auprès de leurs clients et des consommateurs d'énergie (ménages, collectivités territoriales ou professionnels). Ils ont aussi la possibilité d'acheter des CEE à d'autres acteurs ayant mené des actions d'économies d'énergie.

En fin de période, les vendeurs d'énergie obligés doivent justifier de l'accomplissement de leurs obligations par la détention d'un montant de certificats équivalent à ces obligations. En cas de non-respect de leurs obligations, ils sont tenus de verser une pénalité libératoire pour chaque kWhc manquant. Pour

éviter cela, ils achètent des CEE aux autres éligibles.

En tant que consommateurs, les collectivités peuvent bénéficier en propre d'une aide financière de la part d'obligés (déduction de facture, versement, bon d'achat), si les travaux réalisés correspondent au cahier des charges d'une opération éligible aux CEE. Dans ce cas, c'est une autre personne morale (un obligé) qui récupère le CEE découlant de l'opération d'économie d'énergie, mais la collectivité y trouve son compte par la baisse du coût de l'opération d'économie d'énergie (cofinancements de la part des obligés).

## PRÉCONISATION

### Valoriser les CEE dans le cadre de la commande publique

Il est possible de faire valoriser les CEE par les entreprises qui réalisent des travaux pour le compte de la collectivité. Cela peut passer par l'insertion d'un paragraphe sur la prise en compte des niveaux d'éligibilité des Certificats d'Économies d'Énergie dans le cadre d'un marché de travaux pour la rénovation du patrimoine public. Le candidat devra donc prendre en compte la vente des CEE dans l'établissement de son offre initiale, tout en prenant le risque de leur non-obtention.

<sup>40</sup> Articles 14 à 17 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (loi POPE).

En tant qu'éligibles et donc possibles détenteurs de CEE, les collectivités qui entreprennent des actions de sobriété énergétique ont intérêt à vendre aux obligés les éventuels CEE qu'elles ont obtenus, afin d'engranger des recettes. Pour ce faire, elles peuvent se tourner vers des « opérateurs CEE », spécialistes de la collecte et de la revente de CEE aux fournisseurs d'énergie. La recette de cession des CEE constitue alors un « produit exceptionnel divers ». Le principe général demeure celui de la non affectation des recettes.

Malgré tout, le dispositif demeure complexe et les plus petites collectivités peuvent avoir des difficultés à pleinement s'emparer des certificats d'économies d'énergie. Plusieurs outils existent pour accompagner les collectivités.

Par exemple, l'ADEME met à la disposition un outil en ligne dédié à l'estimation des CEE valorisables dans le cadre de projets d'efficacité énergétique. Il peut être mobilisé en amont de la mise en œuvre d'un projet, par le maître d'ouvrage lui-même ou ses partenaires, qu'il soit particulier, entreprise ou collectivité.

AMORCE a aussi élaboré un kit extrêmement complet et pour accompagner les collectivités qui le souhaitent dans l'utilisation du dispositif des CEE<sup>41</sup>.

Par ailleurs, certains syndicats d'énergie assurent la collecte des CEE pour le compte de leurs communes membres.

<sup>41</sup> Les documents sont disponibles à l'adresse : <https://amorce.asso.fr/boite-a-outils-energie-certificats-d-economies-d-energie>



## b) FAIRE DES COLLECTIVITÉS DES MOTEURS DE L'INDISPENSABLE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS

### 1) La rénovation énergétique des logements : une nécessité

La précarité énergétique, définie par le Grenelle II (2010) permet de désigner la situation d'une personne qui « éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ». Selon cette définition, l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) évalue à 5,6 millions le nombre de ménages touchés par ce phénomène, soit 1 Français sur 5.

Là encore, c'est parfois la multitude et la complexité des dispositifs qui peuvent nuire à la rénovation énergétique. Les collectivités ont donc un rôle essentiel à jouer car leur action peut aller bien au-delà du simple financement : conseil, médiation, assistance technique, etc.

### 2) Le tiers-financement : aider les habitants à lever les freins de la rénovation énergétique de leurs logements

Le tiers-financement, adapté au niveau des collectivités, repose sur un principe clair : la collectivité avance aux propriétaires la somme nécessaire pour financer leurs travaux de rénovation énergétique et le remboursement du prêt est calé sur les économies réalisées sur les factures d'énergie après travaux. Autrement dit, le prêt longue durée octroyé est conçu comme une avance sur les économies d'énergie générées après travaux. Finalement, une partie de ce qui était payée au fournisseur d'énergie sert désormais à rembourser les travaux effectués. L'intérêt réside aussi dans l'accompagnement technique et financier des ménages avant, pendant et après les travaux.

Les lois ALUR (2014) et de Transition Énergétique (2015) ont renforcé les sociétés de tiers-financement et le rôle des collectivités : ces sociétés peuvent désormais exercer une activité de crédit directement auprès des particuliers à la condition d'avoir pour actionnaires majoritaires les collectivités territoriales ou d'être rattachées à une collectivité territoriale de tutelle. Le capital initial de la société de tiers-financement doit

être au minimum de 2 M€, ce qui explique en partie pourquoi ces sociétés existent aujourd'hui à un niveau régional. Récemment, c'est l'Agence régionale Energie Climat Occitanie (AREC) qui s'est lancée dans le tiers-financement, via sa société publique locale (SPL) délégataire du Service Public Intégré de la Rénovation Énergétique.

Ces sociétés doivent recevoir l'agrément de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), procédure qui peut s'avérer relativement longue. Pour délivrer son autorisation, l'ACPR prend en compte le programme d'activités de la société de tiers-financement, son organisation, les règles de gestion et les moyens techniques et financiers qu'elle prévoit de mettre en œuvre pour assurer une gestion saine et prudente des opérations de crédit qu'elle réalise et qu'elle gère. Leur cadre d'intervention est donc particulièrement régulé.

Enfin, les sociétés de tiers-financement bénéficient d'un financement particulièrement important via la Banque européenne d'investissement (BEI) qui se chiffre autour de 40 M€ pour les exemples analysés. Il est par ailleurs possible de cumuler plusieurs aides dans le plan de financement, notamment celles de l'ANAH. Dès lors, une des valeurs ajoutées de ces structures est aussi de conseiller les citoyens en les aidant à se repérer dans le maquis des dispositifs.

Il faut reconnaître qu'à l'heure actuelle, ces sociétés demeurent dépendantes des subventions versées par les collectivités. Le modèle économique n'est donc pas stabilisé. Pour autant, une rentabilité économique supposerait dans certains exemples de doubler la participation des bénéficiaires, ce qui réduirait la portée de ces sociétés de tiers-financement.

## LE SERVICE PUBLIC DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE (SPEE) DES HAUTS-DE-FRANCE : UNE RÉUSSITE AU SERVICE DES MÉNAGES

Initié fin 2013 par l'ex-Région Picardie, le Service Public régional de l'Efficacité Énergétique (SPEE - Établissement public) est le premier opérateur public français dédié à la rénovation énergétique des logements individuels et collectifs du parc résidentiel privé.

L'enjeu de la rénovation énergétique des logements est particulièrement important dans les Hauts-de-France puisque 68% des logements y sont considérés comme énergivores (contre 57% au niveau national).

Le prêt de service de tiers-financement (d'une durée maximale de 25 ans) permet aux ménages qui ne peuvent accéder au financement bancaire classique, de réaliser des travaux qui maximisent les économies d'énergie. Certains ménages connaissent en effet un taux d'effort qui peut atteindre 20%.

Concrètement, le SPEE avance aux propriétaires la somme nécessaire pour financer leurs travaux de rénovation thermique, avec un remboursement calé sur les économies réalisables sur les factures d'énergie après travaux. Ce modèle économique permet de transformer les économies d'énergie réalisées en ressources financières permettant aux ménages propriétaires de rembourser le financement de leurs travaux. Le dispositif se base en outre sur un accompagnement avant (audit et modélisation financière), pendant et après les travaux (suivi et évaluation). Cela permet de lever un frein important à la rénovation énergétique des bâtiments privés, à savoir la nécessité d'avancer le coût des opérations.

Par ailleurs, le service est désormais autorisé à octroyer l'éco-prêt à taux zéro et peut bénéficier des aides de l'ANAH. Il fait aussi fructifier les certificats d'économies d'énergie des particuliers.

L'établissement public bénéficie de ressources financières extérieures, tels que les programmes européens ALENA ou RECIF en fonctionnement et des emprunts auprès de la BEI en investissement.

Les résultats obtenus sont très satisfaisants puisque le gain énergétique réel moyen atteint 45%, ce qui se traduit par des économies sur la facture énergétique de 42%. Ces économies couvrent en moyenne 62% des mensualités de remboursement<sup>42</sup>.

<sup>42</sup>Voir le rapport d'activité 2014-2018 disponible en ligne.

# 2 FINANCER LES POLITIQUES DE MOBILITÉ ÉCOLOGIQUE •

## a) UN SECTEUR À FORTS ENJEUX ÉCOLOGIQUES, DONT LA TRAJECTOIRE PEINE À S'ALIGNER AVEC LES OBJECTIFS DE LA STRATÉGIE NATIONALE BAS CARBONE

La mobilité constitue un secteur à forts enjeux écologiques, et plus encore en France. En matière de d'émissions de GES, le secteur des transports représente en 2018 42% des émissions françaises issues de l'utilisation de l'énergie. Sur l'ensemble des modes de transports (aérien, véhicules individuels, poids lourds, ferroviaire ...) les véhicules particuliers représentent plus de la moitié des émissions totales, suivies des poids lourds et des véhicules utilitaires, ces trois catégories totalisant 93% des émissions en 2018. Si des progrès importants sont constatés en matière de rendements des moteurs thermiques, les émissions de GES liées au parc automobile continuent d'augmenter. Une étude du Shift Project rappelle à ce titre "qu'utiliser une voiture de plus d'1 tonne pour déplacer 1 personne de 75 kg signifie que 90 % du carburant est consommé pour déplacer la voiture". La taille des véhicules et notamment la multiplication du nombre de SUV est un point d'alerte bien identifié (la part des SUV dans le marché français est passée de 5% à 38% en 10 ans).

### 1) Une neutralité carbone de la mobilité en 2050 non atteignable si l'on s'en tient à la seule électrification des véhicules

La mobilité du quotidien est majoritairement réalisée en voiture, avec pour double conséquence une forte dépendance aux ressources fossiles et des émissions élevées en GES qui pèsent lourd dans le bilan français, dont le secteur de l'énergie est moins carboné du fait de la place du nucléaire.

A l'occasion de la loi d'orientation des mobilités (LOM), la France s'est fixée juridiquement comme objectifs la fin de la vente des véhicules thermiques au plus tard en 2040

et la décarbonation complète du secteur des transports terrestres d'ici 2050. La Stratégie nationale bas carbone (SNBC) s'est donnée pour objectif l'augmentation de la part modale du vélo à 12% en 2030.

Une note de France Stratégie parue en septembre 2020 admet que l'atteinte de cet objectif ne peut se contenter des seuls progrès technologiques comme l'électrification des véhicules et qu'une «modération des mobilités» s'avère indispensable. Elle suppose d'accompagner et de faciliter les changements de comportements individuels et collectifs.

### 2) Malgré les investissements réalisés, une évolution des parts modales quasi nulle en 10 ans

En 2020, le déploiement des pistes cyclables a connu une hausse sans précédent, un bilan prometteur qui témoigne de l'importance des investissements ciblés par les collectivités en la matière, estimés à 8 euros / habitant / an (source : Vélo et Territoires). Pour autant, l'atteinte des objectifs fixés par le plan vélo suggère une dépense de 70 euros / habitant / an sur 10 ans afin de résorber le déficit d'infrastructures, soit 4 à 5 milliards d'euros par an, majoritairement à la charge des collectivités.

A la clé pourtant, un rééquilibrage des déplacements du quotidien à la faveur des modes actifs. En France, 1/4 des trajets réalisés en voiture font moins de 3 km. En 2019, tous modes confondus, un Français réalisait environ trois déplacements par jour, soit plus de 181 millions de déplacements quotidiens, et passait en moyenne 1h02 à se déplacer en une journée. (source : enquête 2019 sur la mobilité des personnes).

Malgré les nombreux investissements engagés, la répartition globale entre les différents modes de transport empruntés n'a finalement que très peu évolué en 10 ans. Le temps de trajet est stable depuis 2008 et dure entre 14 et 20 minutes en moyenne pour la voiture, le vélo et la marche, et 40 minutes en transports en commun.

## b) LES COLLECTIVITÉS EN PREMIÈRE LIGNE DE LA MOBILITÉ DÉCARBONÉE DU QUOTIDIEN

La mobilité durable repose sur une action systémique à la faveur de la réduction de l'empreinte carbone des différents modes de déplacement, d'un report modal de la voiture vers les solutions collectives ou actives, et de la réduction des distances à parcourir, via des politiques d'urbanisme plus intégrées.

### 1) Malgré des compétences qui leur donnent de réelles marges de manoeuvre, les collectivités se heurtent à plusieurs obstacles pour mettre en oeuvre la rupture avec un modèle dominé par la voiture

Cumulant les compétences en matière d'aménagement, de développement économique, d'espace public et de déplacements, les collectivités sont les premiers acteurs des politiques de mobilité et disposent d'outils puissants, mais néanmoins très coûteux, pour œuvrer en faveur d'une mobilité plus verte et plus modérée. Elles n'ont d'ailleurs pas à rougir de leurs investissements.

Les différentes strates de collectivités rencontrent toutefois toutes sortes de freins, parmi lesquels :

- Le manque de moyens pour répondre à ces politiques fortement consommatrices de crédits publics. Le maintien, l'entretien et la rénovation des transports ferrés sont fortement consommateurs de moyens publics, tout comme l'adaptation du réseau des routes aux enjeux de covoiturage et au déploiement de voies cyclables. A titre d'exemple, le plan vélo de la mairie de Paris a coûté à lui seul 150 millions pour 300 kilomètres de voies cyclables et 15 000 places de stationnement. En zone peu dense la problématique est démultipliée du fait des flux plus faibles qui compliquent le financement d'initiatives intéressantes, jusqu'à les rendre réductibles dans les collectivités rurales.
- L'enchevêtrement des compétences clés en matière de mobilité (urbanisme, espace public, déplacements) entre les différentes strates de collectivités impose un exercice d'articulation encore souvent difficile, que la loi LOM tente de traiter par

la mise en cohérence des périmètres et une plus forte imbrication avec les outils d'urbanisme.

- Le coût pour l'usager et la nécessité pour lui de combiner différentes options de déplacement ayant chacune leur propres politiques tarifaires limite les effets comportementaux voir fragilise l'acceptabilité de certaines mesures écologiques (hausses tarifaires, ZFE...)

En outre, la crise sanitaire, en plus d'augmenter le recours à la voiture, a durablement ébranlé le modèle de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) fondé sur le triptyque de la tarification usagers, du versement mobilité et du budget des collectivités. La baisse de la fréquentation et du versement mobilité (4 Mds d'euros) impacte directement la capacité des AOM à engager les investissements prévus en matière d'infrastructures. A moyen terme, une reprise économique progressive, la contraction des moyens publics et une possible progression du télétravail dans certains secteurs d'activité auront également un impact sur les recettes. Or seul un investissement massif en faveur de bouquets de services à la mobilité est à même de favoriser un report modal améliorant l'équilibre économique des AOM.

### 2) Financeurs, fiscalité, tarification du stationnement : des sources de financement multiples, à optimiser

La LOM a ainsi prévu près d'un milliard d'euros pour accompagner les AOM via plusieurs appels à projets pour développer les pôles d'échanges multimodaux et les transports en commun, pour accompagner les innovations, les nouveaux services de mobilité et les véhicules autonomes et connectés, pour soutenir les modes actifs notamment le vélo et la marche. Cet effort financier est aujourd'hui renforcé dans le cadre du plan de relance.

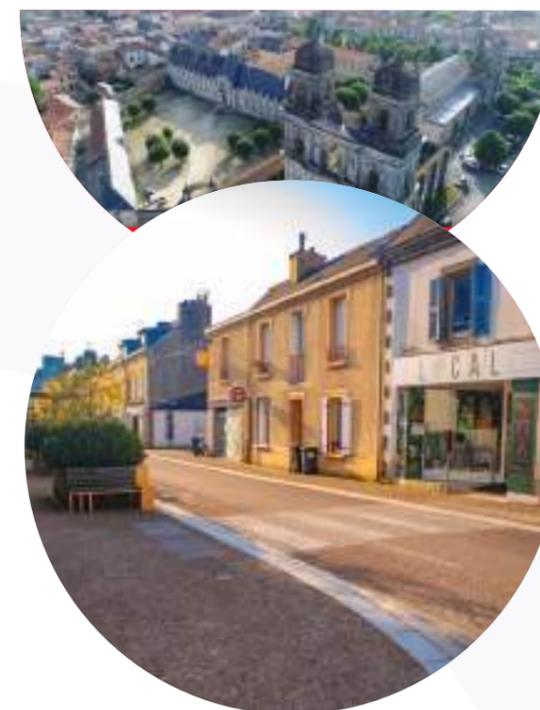
Pour les collectivités et leurs partenaires publics ou privés, le premier enjeu est donc de parvenir à capter l'ensemble des fonds à disposition, souvent éclatés entre divers financeurs et reposant sur des modes d'attribution propres à chaque dispositif.

La fiscalité constitue un levier qui pourrait être davantage utilisé à des fins écologiques et de changement des comportements, au profit de recettes accrues pour l'Etat et les collectivités.

La convention citoyenne pour le climat et des associations comme WWF appellent ainsi une fiscalité plus articulée avec le poids du véhicule (lutte contre les SUV), une proposition en partie reprise dans le projet de loi climat et résilience. La suppression progressive des nombreuses exonérations (TICPE, taxe régionale sur les certificats d'immatriculation) constitue également un gisement de recettes à condition de prévoir les mesures compensatoires pour les secteurs présentant à ce stade une forte vulnérabilité économique).

Plusieurs réformes issues du Grenelle pourraient être davantage utilisées comme celle la taxe d'aménagement, qui peut être majorée de façon sectorisée, permet d'enranger d'importantes recettes à mettre au profit, notamment, de la requalification des voies du quartier, d'aménagements cyclables ou d'équipements publics de proximité.

Enfin, une politique de gestion active du stationnement constitue un double levier puissant d'accompagnement des politiques de mobilité et de recettes, que les collectivités craignent encore souvent de mettre en place, du fait de son acceptabilité sociale parfois difficile à court terme (riverains, commerçants). La tarification du stationnement voiture, mais aussi des nouvelles offres de freefloating, la mise en place de parking relais sont pourtant des solutions tant utiles au report modal qu'au financement des investissements des collectivités.



### 3) ZFE, un outil qui a fait ses preuves en Europe, mais qui ne peut s'envisager sans plan de mobilité ambitieux et politique de contrôle à même de contribuer à sa « rentabilité » écologique et financière

Les Zones à faibles émissions (ZFE) sont un dispositif territorialisé en matière de lutte contre la pollution de l'air. Leur déploiement en ville et en agglomération est en forte progression en Europe (environ 230 ZFE) depuis deux décennies. Si localement de réelles améliorations ont pu être constatées (Lisbonne, Madrid), les études visant à évaluer leur efficacité ne donnent pas à ce jour de résultats convergents, compte tenu de la diversité des dispositifs d'un territoire à l'autre.

La mise en place de l'outil n'est pas neutre à plusieurs titres pour les collectivités.

- Celles-ci sont directement impactées par le renouvellement de leur parc, plus ou moins important selon les strates (pool de véhicules, bus scolaires...)
- L'acceptabilité sociale du dispositif peut les conduire à proposer des mesures d'accompagnement (prise en charge d'une partie du coût du changement et/ou mesures incitatives en faveur des modes alternatifs). Les diverses subventions et dispositifs proposés par les collectivités et l'Etat se cumulent et peuvent atteindre un montant important (jusqu'à 16 000 € pour l'achat d'un véhicule électrique dans la Métropole du Grand Paris). Une fois connues, ces mesures peuvent trouver un puissant écho et conduire à une inflation des dépenses pour la collectivité. Ainsi, en 2019, la Région Ile-de-France a dû revoir à la hausse de 50% son enveloppe pour faire face à la demande de subventions liées au renouvellement du parc de véhicules professionnels (PME, artisans). Le budget initial de 6 M€ pour 2000 véhicules a dû être réévalué à 9 M€.
- L'effet en matière de report modal n'est possible qu'en cas d'offre de mobilité alternative à la voiture. La ZFE ne peut donc s'envisager sans plan de mobilité ambitieux prévoyant le déploiement ou l'adaptation des infrastructures, un bouquet de services et une politique tarifaire combinée attractive.

L'efficacité de la ZFE pose enfin, inévitablement la question de la réelle application des restrictions prévues et donc des contrôles. La loi LOM a défini un cadre strict pour les contrôles automatiques en lien avec la pollution de l'air, permettant un contrôle très partiel du nombre de véhicules entrant ou circulant dans la zone. Les exceptions encore prévues pour certains véhicules professionnels font courir le risque de nombreuses verbalisations indues. Pour autant, la mise en place des contrôles, désormais prévues d'ici fin 2021 dans la dizaine de ZFE françaises est une condition d'efficacité et d'acceptabilité de celles-ci. Plusieurs approches de verbalisation peuvent être envisagées par les collectivités (signallement sans amende à visée pédagogique pendant une période provisoire, verbalisation d'un montant progressif, augmentation de l'amende en cas de récidive...).

## PRÉCONISATION

Renforcer l'évaluation coût / bénéfices des ZFE pour dépasser l'apparente "légèreté" réglementaire de la mise en place du dispositif (pas d'étude d'impact préalable, dispositif réversible) et mettre en lumière le coût réel pour les collectivités.

## c) LA TRANSITION DU MODÈLE TOUT VOITURE DANS LES ZONES PEU DENSES : UN DÉFI POUR LES COLLECTIVITÉS PÉRIURBAINES ET RURALES

### 1) Des stratégies de mobilité nécessairement sur-mesure

Si elles ne représentent qu'un tiers de la population française, les 30 000 communes dites « peu denses » ou « très peu denses » représentent en réalité 90% du territoire national (source : INSEE). Cette classification n'est évidemment pas à l'image de la grande diversité des territoires qu'elle recouvre, en termes de relief, de proximité à une grande ville, d'offre de services etc., elle se traduit cependant par une forte prédominance d'habitat individuel.

La voiture y est utilisée pour plus de 80% des déplacements. L'offre de transports publics fait face à une équation économique difficile et la fréquence des services les rend peu attractifs par rapport à la voiture. L'offre y est souvent plus spécifique (transports scolaires, personnes âgées ou fragiles). Dans de nombreux territoires, les politiques menées n'ont longtemps pas cherché à inverser la tendance.

Pourtant, les alternatives existent, si elles sont bien combinées. L'association Vélo et Territoire rappelle à ce sujet que le vélo n'est pas moins utilisé (3%) dans les campagnes que dans les villes, et a même connu, dans une moindre mesure certes, une augmentation lors du premier confinement (+15%). Les lignes ferrées peuvent s'avérer pertinentes si un rabattement est organisé pour augmenter leur fréquentation. Le covoiturage constitue enfin un terrain

d'expérimentation publique et privée non négligeable.

Comme le souligne un rapport du Sénat, en l'absence d'offres de marché spontanées, « la mise en œuvre de ces solutions repose largement sur l'initiative des collectivités territoriales » avec le soutien possible d'acteurs publics comme France Mobilités ou l'ADEME. Les solutions trouvées relèvent alors véritablement de réflexions « sur mesure » fondées sur une nécessaire analyse des pratiques des usagers.

C'est le cas de la Communauté de Communes du Grand Pic Saint Loup (36 communes) qui a développé sur son territoire alliant périurbain et rural un maillage de « pôles nouveaux usages » (NPU). Ils combinent une offre de mobilité pour les usagers alliant covoiturage, transport à la demande, vélos à assistance électrique, réseau d'auto-stop. La démarche est articulée autour d'un axe de développement des usages numériques (outils d'information en temps réel, objets connectés etc.).

Même si de nombreuses collectivités rurales ou périurbaines n'ont pas à rougir de leurs initiatives, l'absence de volonté, le manque de moyens et les difficultés à se doter d'une ingénierie spécialisée constituent trois freins identifiés, à lever pour mettre en mouvement la transition vers un modèle de mobilité plus durable.

### 2) Un potentiel fiscal limité du versement mobilité, qui plaide pour une péréquation plus forte des moyens financiers

Comme l'indique le GART, la LOM a permis une réelle avancée en intégrant les zones peu denses dans les bassins de mobilité et en leur ouvrant par cette voie la possibilité de lever le versement mobilité.

Pour autant, cette recette fiscale peut s'avérer peu ou pas mobilisable pour de petites collectivités, en l'absence d'un bouquet suffisant de services réguliers ou par absence d'entreprises assujetties au versement.

Par ailleurs, comme le souligne le Sénat, dans les AOM existantes, la répartition des moyens financiers peut se faire de manière très déséquilibrée, à la faveur d'investissements lourds (tramway, BHNS...) sur la zone dense.

## PRÉCONISATION

- ) Envisager un système de péréquation du versement mobilité (VM)
- ) Flécher une part de TICPE pour compléter le VM dans les territoires présentant une faible base ou ayant recours à un taux réduit VM

Source : Rapport d'information du Sénat du 28 janvier 2021



## PRÉCONISATION

### 3) Des logiques de coopération à renforcer au sein des AOM pour répondre au manque d'ingénierie spécialisée dans les collectivités peu denses

La mobilité est un sujet complexe (parangonnage, analyses des besoins, recherches de solutions, études techniques préalables...) qui s'appuie sur des compétences que les petites collectivités n'ont pas toujours les moyens de recruter.

- ) Renforcer les partenariats entre collectivités fortement dotées en ingénierie sur la mobilité (Régions, grandes intercommunalités) et collectivités en manque d'expertise interne, au service une ingénierie territoriale partagée
- ) Mobiliser davantage les leviers offerts par la loi comme le contrat opérationnel de mobilité régional

### 4) Une stratégie de mobilité qui ne peut s'exonérer d'un urbanisme de lutte contre l'étalement et plus intégrateur des fonctions

La prédominance d'un modèle tout voiture depuis des décennies a favorisé des modèles urbanistiques extensifs, au détriment d'espaces naturels ou agricoles, et dont le maillage en transports collectifs comme en services de proximité représente aujourd'hui un véritable défi pour des territoires tenu à une recherche de solutions parfois expérimentales et bien souvent sur mesure.

La mobilité et sa traduction en termes d'occupation spatiale constitue donc non seulement un enjeu pour le bilan carbone français mais plus globalement de façon écologique en intégrant les enjeux de biodiversité, de lutte contre l'artificialisation des sols ou des questions de santé.

Cependant, en matière d'aménagement de l'espace, le cadre fiscal actuel concernant le foncier favorise encore et l'étalement urbain et la consommation de terres agricoles. La suppression du levier de la taxe d'habitation pour les communes pourrait, dans les espaces périurbains, tenter les pouvoirs publics à ouvrir de nouvelles terres à l'urbanisation pour augmenter les recettes de TFB.

La mobilisation des outils fiscaux contre la vacance des logements, des bureaux ou les friches commerciales représente également un levier encore trop peu utilisé. Là encore, la réforme de la taxe d'habitation pourrait d'ailleurs désinviter certaines collectivités à lutter contre la vacance des logements.

## PRÉCONISATION

- ) Mobilisation de la taxe d'aménagement majorée et non majorée selon des logiques d'attractivité et de financement des espaces publics et de services, ou selon l'impact écologique des projets (France Stratégie 2019).
- ) Mobilisation renforcée de la fiscalité des logements, des bureaux, des commerces vacants, des friches industrielles pour inciter à leur remise sur le marché
- ) Mieux articuler plan de développement des transports et dispositifs financiers de l'aménagement : modulation de la taxe foncière en fonction de l'éloignement aux axes structurants de mobilité, gel et/ou fiscalité modulable des surfaces commerciales en fonction de leur localisation

## LE CONTRAT OPÉRATIONNEL DE MOBILITÉ

Le contrat opérationnel de mobilité est la traduction opérationnelle des différents points déclinant le rôle de chef de file de la Région, à l'échelle d'un bassin de mobilité. Il peut porter sur certains ou sur l'intégralité des points déclinant le rôle de chef de file de la Région, selon les besoins locaux.

**Il est conclu par la Région, avec les principaux acteurs de la mobilité sur le territoire. Sont obligatoirement au contrat :**

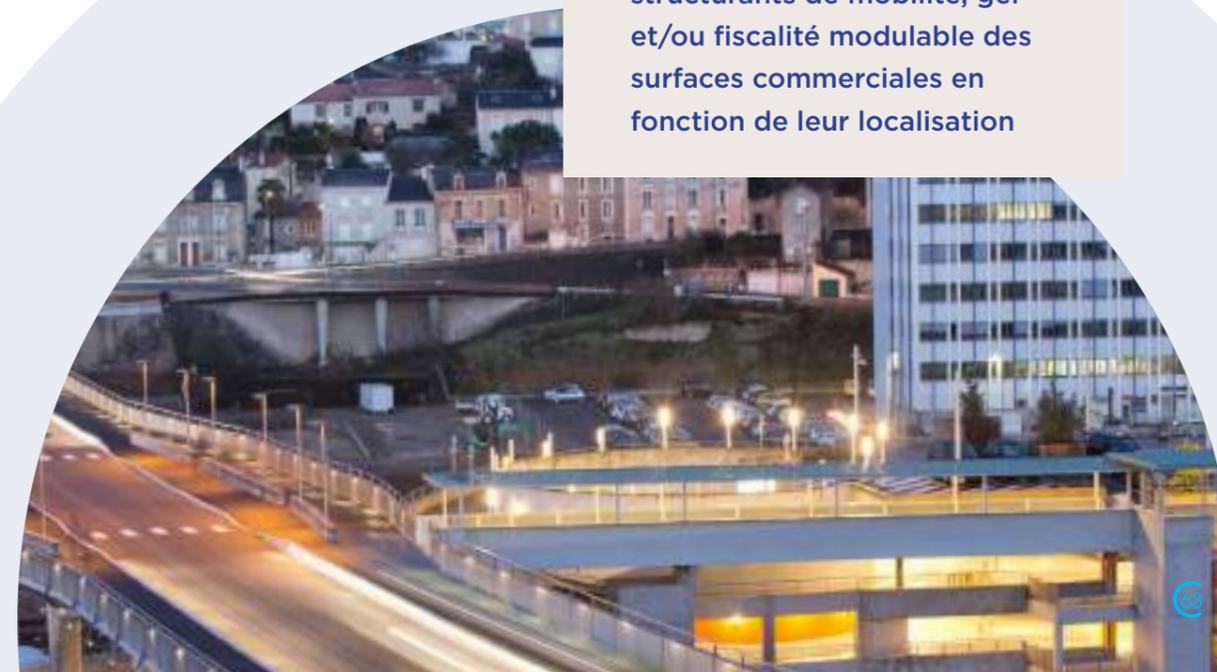
- ) les AOM,
- ) les syndicats mixtes dit « SRU »,
- ) les départements,
- ) les gestionnaires de gares de voyageurs ou de pôle d'échanges multimodaux,

Le contrat peut également associer, selon les spécificités du territoire sur lequel il est conclu, les EPCI, une Région limitrophe ou tout autre partenaire (opérateur de transport, commune,...).

**Le rôle de chef de file de la Région porte sur :**

- ) Les différentes formes de mobilité et l'intermodalité, en matière de desserte, d'horaires, de tarification, d'information et d'accueil de tous les publics ainsi que de répartition territoriale des points de vente physiques ;
- ) La création, l'aménagement et le fonctionnement des pôles d'échanges multimodaux et des aires de covoiturage/mobilité, notamment en milieu rural, ainsi que le système de transport vers et à partir de ces pôles ou aires ;
- ) Les modalités de gestion des situations dégradées afin d'assurer la continuité du service rendu aux usagers au quotidien ;
- ) Le recensement et la diffusion des pratiques de mobilité et des actions mises en œuvre en particulier pour améliorer la cohésion sociale et territoriale ;
- ) L'aide à la conception et à la mise en place d'infrastructures de transports ou de services de mobilité par les autorités organisatrices de la mobilité.

Source : France Mobilités, Le contrat opérationnel régional de mobilité



# 03 RÉUSSIR LA TRANSITION AGRICOLE •

L'agriculture compte pour 19% des émissions de gaz à effet de serre (GES) en France<sup>43</sup>. Au-delà de leur impact concret sur certains territoires (activité économique, approvisionnement alimentaire, tourisme, etc.) les pratiques agricoles jouent un rôle déterminant dans le maintien de la biodiversité, l'équilibre territorial et la préservation de nos paysages. La transition agricole qui attend les territoires devra ainsi allier pragmatisme, accompagnement social et ambition écologique au service d'un système productif plus vertueux.

Les paiements pour services environnementaux (PSE) peuvent permettre aux collectivités d'avancer dans cette voie en favorisant une agriculture moins émissive et actrice de la transition écologique<sup>44</sup>.

## a) LES PSE : UN OUTIL EN FAVEUR DES ÉCOSYSTÈMES LOCAUX

Les paiements pour services environnementaux (PSE) correspondent à des services que l'activité humaine rend par son usage de la nature. En matière agricole, les PSE rémunèrent les exploitants pour des actions qui contribuent à restaurer ou maintenir des écosystèmes, dont la société tire des bénéfices : préservation de la qualité de l'eau, stockage de carbone, protection du paysage et de la biodiversité.

Les PSE, présentés dans un guide du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation à destination des collectivités territoriale<sup>45</sup>, forment un outil innovant qui peut s'intégrer dans l'action des territoires en faveur de la transition écologique (PCAET, SRADDET, etc.).

Les PSE lient de manière volontaire un fournisseur de services environnementaux (un agriculteur dans ce cas) à un financeur. Les collectivités peuvent ainsi se positionner en garantes de l'intérêt environnemental en réduisant les externalités négatives (pollution, chute de la pollinisation, disparition d'espèces rares, etc.) et en favorisant des externalités positives (qualité des eaux, biodiversité, etc.) sur leur territoire.

### Les PSE ont cinq caractéristiques :

- › **La liberté du fournisseur** : le dispositif repose sur l'engagement volontaire du fournisseur ;
- › **L'identification d'un objectif environnemental clair** : l'action rétribuée doit répondre à un objectif partagé qui repose sur une problématique identifiée ;
- › **La conditionnalité** : le paiement est conditionné à l'atteinte des résultats fixés ;
- › **L'additionnalité** : le dispositif vise à aller au-delà des réglementations en vigueur ;
- › **L'incitativité** : le niveau de paiement doit susciter l'adhésion des fournisseurs.

L'outil repose ainsi sur une modification des prix relatifs : l'action de protection de l'environnement, collectivement préférable, est rendue économiquement rationnelle. L'exploitant agricole est incité à adopter des pratiques favorables à l'écosystème (plantation de haies, réduction des produits phytosanitaires ou des engrais azotés, restauration de mares, hausse des surfaces en prairies, etc.). L'efficacité du dispositif dépend en outre du niveau d'incitativité des contreparties offertes et de l'évaluation de la performance environnementale des pratiques adoptées.

<sup>43</sup>Haut Conseil pour le climat, Rapport annuel Neutralité Carbone, juin 2019.

<sup>44</sup>Les éléments présentés ici sont largement repris d'un article publié dans La Gazette des communes le 22/02/2021.

<sup>45</sup>Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Favoriser le déploiement des paiements pour services environnementaux (PSE). Guide à destination des collectivités territoriales, décembre 2019.

## b) UN CONTEXTE NATIONAL ET EUROPÉEN FAVORABLE

Le contexte national et européen est favorable à la mobilisation des PSE par les collectivités territoriales.

Le Plan Biodiversité (2018), en son action 24, consacre ainsi 150 millions d'euros (M€) aux PSE dans le cadre du programme d'action des Agences de l'eau.

Au niveau européen, la Politique agricole commune (PAC) pour 2023-2027, qui reposera de manière inédite sur des plans stratégiques nationaux, devrait consacrer 20% des aides agricoles directes (formant le 1er pilier de la PAC) à des « éco régimes ». Les PSE correspondent à ces mécanismes d'incitation à l'adoption de pratiques agricoles plus écologiques.

## c) FINANCER DES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX : OUTILS, ÉVALUATION ET SÉCURITÉ JURIDIQUE

Les collectivités disposent de différents leviers d'action en faveur des PSE. En fonction des objectifs fixés, du contexte local ou encore des ressources mobilisables, la collectivité peut se positionner en facilitateur et/ou en financeur. Suivant la stratégie retenue, la collectivité pourra ainsi financer un diagnostic ou des études sectorielles, contribuer à l'animation du dispositif ou encore à son financement.

Plusieurs outils contractuels peuvent permettre à une collectivité de financer des PSE, à l'instar des obligations réelles environnementales (ORE).

## FOCUS

### LES CONTRATS PORTANT OBLIGATIONS RÉELLES ENVIRONNEMENTALES (ORE)

Créées par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (article 132-3 du code de l'environnement), les ORE permettent d'inciter les propriétaires fonciers à contribuer à la protection de la biodiversité. L'outil est souple puisqu'il repose sur le contrat et sur la détermination d'engagements réciproques (obligations de faire ou de ne pas faire, en échange de contreparties de nature technique ou financière).

Le contrat créant une ORE est d'une durée libre. L'ORE est attachée au bien et survit aux changements de propriétaires pour toute la durée du contrat, sauf dispositions spécifiques.

En outre, les communes peuvent exonérer de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) les propriétaires ayant conclu une ORE (art. 1394 D du code général des impôts).

Cf. Guide CEREMA / Ministère de la Transition écologique et solidaire sur les ORE.



De manière générale, le financement de PSE par les collectivités doit respecter un principe de vigilance.

Le financement public doit correspondre au « juste prix ». La collectivité doit donner une valeur monétaire au service environnemental rendu. Pour cela, elle peut privilégier une logique de résultats ou de moyens. L'obligation de résultats (% d'espèces indicatrices de biodiversité par exemple) garantit une certaine efficacité mais est plus difficile à mesurer et mettre en œuvre. L'obligation de moyens (restauration de prairies) est plus facilement mesurable mais risque de favoriser les effets d'aubaine<sup>46</sup>.

D'autre part, le financement de PSE doit respecter le droit qui s'applique aux aides publiques agricoles. En principe, celles-ci sont interdites sauf dans trois cas de figure:

) **L'aide est qualifiée de minimis** : le paiement par exploitant est inférieur à 20 000€ sur trois ans, avec l'obligation de le déclarer à l'État<sup>47</sup>.

) **L'aide est notifiée dans le cadre du régime des aides d'État** : dans ce cas, le paiement maximum est fixé aux surcoûts et manques à gagner liés au respect des engagements définis. Dans ce cadre, les PSE consentis sont rendus moins incitatifs.

) **La mesure est définie par la politique agricole commune (PAC)** – c'est le cas des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC).

Dans l'attente d'une formalisation de nouveaux « éco régimes » dans la PAC 2021-2027, c'est l'option des aides de minimis qui semble la plus opérante pour les collectivités.

<sup>46</sup> *Le fournisseur aurait continué ou consenti de lui-même à adopter les pratiques requises, sans qu'il y ait besoin de l'y inciter.*

<sup>47</sup> *Un plafond national est fixé à 1,25% du PIB. Les collectivités doivent se rapprocher du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation pour engager une démarche de notification d'un régime d'aide d'État.*

## d) QUELQUES EXEMPLES DE PSE

Dès les années 1990, la ville de New York a choisi de rétribuer les agriculteurs situés au niveau du bassin versant qui alimente la ville en eau pour leurs actions de prévention des pollutions. La ville a ainsi évité la construction d'une station de traitement des eaux plus coûteuse.

Dans le secteur privé, l'entreprise Vittel a mis en place des contrats individuels avec des exploitants agricoles pour limiter leur impact sur le taux de nitrates des eaux de son aquifère.

Certaines collectivités territoriales illustrent avec volontarisme cette nécessité de penser le tout au service de l'ensemble des parties.

### **Écométhane à Fougères (Ile-et-Vilaine) :** inciter les exploitants à réduire les émissions de méthane de leurs troupeaux

En partenariat avec l'association Bleu Blanc Cœur et la chambre d'agriculture d'Ile-et-Vilaine, le Pays de Fougères (35), qui regroupe la communauté d'agglomération Fougères Agglo et la communauté de communes Couesnon Marches de Bretagne, conduit une démarche de réduction de l'empreinte carbone des éleveurs laitiers du territoire.

L'objectif est de réduire les émissions de méthane des troupeaux en favorisant une alimentation plus riche en fourrage, herbes et oméga 3. Le méthane émis est calculé à partir de la teneur en acide gras du lait produit et donne ainsi lieu à une indemnisation en fonction des tonnes de CO2 économisé. Un chèque-cadeau, valable sur le territoire, d'une valeur de 150€ par tonne de CO2 économisé est versé à chaque exploitant volontaire.

Le dispositif est financé par le programme LEADER (80 000€) et par le Pays de Fougères (20 000€). Depuis le début de l'opération en 2017, plus de 120 tonnes de CO2 auraient été économisées dans le pays de Fougères.

### **La Métropole européenne de Lille (MEL) :** favoriser le développement d'un fermage respectueux de l'environnement

Dans une délibération du 28 juin 2019, la MEL s'engage à faire des baux ruraux à clauses environnementales (BRE) des outils au service d'une stratégie de gestion patrimoniale de ses terres arables et naturelles. Pour ce faire, la MEL a noué un partenariat avec la Chambre d'agriculture Nord-Pas-de-Calais et avec la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) Hauts-de-France.

La MEL incite les fermiers à valoriser le foncier agricole de la métropole (biodiversité, qualité de l'eau, etc.) via un fermage qui dépend des engagements du fermier en termes de pratiques agricoles. Cette stratégie contractuelle est permise par le code rural et de la pêche maritime (CRPM), en son article L.411-27, qui prévoit la possibilité, pour toute personne morale de droit public, d'intégrer « des clauses visant au respect par le preneur de pratiques ayant pour objet la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, des paysages, de la qualité des produits, des sols et de l'air, la prévention des risques naturels et la lutte contre l'érosion, y compris des obligations de maintien d'un taux minimal d'infrastructures écologiques ».

Concrètement, les montants des baux sont déterminés sur la base de l'arrêté préfectoral des fermages avec une minoration en fonction du niveau d'engagement du fermier et de critères environnementaux (paysages, biodiversité, stockage carbone, gestion des eaux de surfaces, protection des ressources en eau).



### **L'association Haiecobois (Manche) :** protéger le patrimoine bocager

Afin de maintenir le paysage bocager et ses haies, des collectivités et des particuliers dotés de chaudières à bois achètent, au travers de l'association Haiecobois (créée en 2006), du bois déchiqueté d'origine bocagère à un prix supérieur au marché, incluant le respect de la provenance bocage et d'un plan de gestion d'entretien durable du bocage.

L'association Haiecobois gère la logistique, paye les agriculteurs et rédige les contrats d'approvisionnement, jouant un rôle d'intermédiaire entre financeurs et agriculteurs.

Depuis le début de l'opération, 700 km de haies ont été entretenus.

## PRÉCONISATION

Promouvoir l'outil des Paiements pour Services Environnementaux auprès des collectivités



## A PROPOS DE L'AFL :

« Incarner une finance responsable pour renforcer le pouvoir d'agir du monde local afin de répondre aux besoins présents et futurs des habitants ».

« En créant la première banque que nous détenons et pilotons à 100%, nous, collectivités locales françaises, avons posé un acte politique fort en faveur de la décentralisation. Notre établissement, l'Agence France Locale, n'est pas un établissement financier comme les autres. Créé par et pour les collectivités, il agit pour le monde local, pour renforcer notre liberté, notre capacité à développer des projets et notre responsabilité d'acteurs publics.

Sa culture de la prudence nous préserve des dangers de la complexité et la richesse de sa gouvernance, des dérives liées aux conflits d'intérêt. L'objectif fondamental : offrir un accès à la ressource au monde local, dans les meilleures conditions et en toute transparence. Les principes de solidarité et d'équité nous guident. Convaincus qu'ensemble on va plus loin, nous avons souhaité un établissement agile, qui s'adresse à toutes les collectivités, aux plus importantes régions comme aux plus petites communes.

Nous concevons le profit comme un moyen d'optimiser la dépense publique, non comme une fin. À travers l'AFL, nous soutenons un monde local engagé pour relever les défis sociaux, économiques et environnementaux. L'AFL renforce notre pouvoir d'agir : mener des projets sur nos territoires, pour aujourd'hui comme pour demain, au service des habitants.

**Nous sommes fiers d'avoir une banque qui affiche un développement à notre image, toujours plus responsable et plus durable. Nous sommes l'Agence France Locale. ».**

## A PROPOS DE L'INET :

L'Institut national des études territoriales (INET) forme et accompagne les cadres et futurs cadres dirigeants des grandes collectivités territoriales (villes de plus de 40 000 habitants, conseils départementaux, conseils régionaux, métropoles...).



Cette grande école pluridisciplinaire regroupe les cadres territoriaux exerçant ou se préparant à des fonctions au sein d'équipes de direction : administrateurs, ingénieurs en chef, conservateurs du patrimoine, conservateurs de bibliothèques, officiers supérieurs de sapeurs-pompiers ou encore médecins territoriaux.

### Cultiver de nouvelles compétences

Accompagner l'évolution des compétences des cadres dirigeants, c'est explorer de nouveaux champs de réflexion sur les transitions, le management stratégique, l'efficacité du service public et l'innovation territoriale. L'INET leur permet de cultiver des ressources et savoir-agir essentiels pour piloter les collectivités : transformation des organisations, vision stratégique de l'action publique locale, pratiques managériales et développement personnel fort.

**Missions de terrain, publications, formation initiale des lauréats des concours de direction générale, formation continue des cadres de direction territoriaux, accompagnement à la mobilité professionnelle...**

**tout savoir sur [www.inet.cnfpt.fr](http://www.inet.cnfpt.fr)**

# COMMENT FINANCER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DANS LES COLLECTIVITÉS LOCALES ?

ÉTUDE AFL /INET



## COORDINATION DE L'ÉTUDE

**Les équipes de l'Agence France Locale**  
112 Rue Garibaldi, 69006 Lyon  
09 70 81 85 17  
adhesion@agence-france-locale.fr



## RÉALISATION DE L'ÉTUDE :

**Alice ANTOINE**, Elève administratrice INET  
**Jean-Baptiste CARIDROIT**, Elève administrateur INET  
**Maxime CHOPLIN**, Elève administrateur INET  
**Ariane DALARUN**, Elève administratrice INET  
**Jordan EUSTACHE**, Elève administrateur INET  
**Pauline ROBERT**, Elève administratrice INET  
**Giacomo SIIRIAINEN**, Elève administrateur INET  
**Vincent TERRADE**, Elève administrateur INET  
**Jean-Baptiste WERQUIN**, Elève administrateur INET

## MEMBRES DU COMITÉ D'EXPERTS DE L'ÉTUDE :



## COORDINATION DE L'ÉTUDE

### Les équipes de l'Agence France Locale

112 Rue Garibaldi, 69006 Lyon  
09 70 81 85 17  
adhesion@agence-france-locale.fr



## RÉALISATION DE L'ÉTUDE :

**Alice ANTOINE**, Elève administratrice INET  
**Jean-Baptiste CARIDROIT**, Elève administrateur INET  
**Maxime CHOPLIN**, Elève administrateur INET  
**Ariane DALARUN**, Elève administratrice INET  
**Jordan EUSTACHE**, Elève administrateur INET  
**Pauline ROBERT**, Elève administratrice INET **Giacomo SIIRIAINEN**, Elève administrateur INET **Vincent TERRADE**, Elève administrateur INET  
**Jean-Baptiste WERQUIN**, Elève administrateur INET

## MEMBRES DU COMITÉ D'EXPERTS DE L'ÉTUDE :

