



COLLECTIVITÉS LOCALES, FINANCES PUBLIQUES ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

ODILE LE CANN* ET LUC LAVENTURE**

Le développement durable, notion née à Rio, au Sommet de la Terre de 1992, a longtemps été considéré par les industriels comme un concept « militant », hérité des défenseurs de l'environnement. Pourtant, dès 1991, les économistes publiaient les premières analyses montrant que l'économie et la finance internationales allaient être bouleversées par ces nouvelles données. Aujourd'hui, nous en sommes déjà à établir, au niveau international, des stratégies d'émissions carbone *per capite*, qui seront, demain, les régulateurs des permis de droits à polluer. Dans toute cette histoire, les collectivités locales, et les finances publiques, doivent opérer une petite « révolution ».

LE CONSTAT D'UNE ÉVOLUTION

Enjeux du développement durable au niveau mondial

Le développement durable peut se définir comme un développement conciliant économie, environnement et solidarité sociale, trois piliers qui en fondent la légitimité. Plus généralement, et de manière plus philosophique, le développement durable doit se concevoir comme « *la capacité*

de répondre aux besoins actuels des populations, notamment ceux des plus démunis, sans compromettre les besoins des générations futures »¹. Ce concept, déjà présent à l'état embryonnaire au premier Sommet de la Planète, à Stockholm, en 1972, sous le nom d'éco-développement, a connu sa véritable révélation au Sommet de la Terre, en juin 1992 à Rio ; 164 Etats étaient représentés, au côté des Organisations non gouvernementales (ONG) pour débattre sur trois conventions-cadre : les modifications climatiques, la biodiversité et la désertification. La convention sur le climat et l'effet de serre a eu le succès que l'on sait : ratifiée en mars 1994 par les 164 Etats, elle fait, depuis 1995, l'objet de réunions annuelles de son organe exécutif, la « Conférence des Parties » (COP), qui a décidé de se doter de mécanismes financiers pour s'orienter vers des processus économiques (« mécanismes de flexibilité » ou *flex-mex*) de « tonnes carbone évitées ». Ces mécanismes seront définis de manière plus précise à la COP 6, en l'an 2000, à La Haye, et vraisemblablement gérés par un « fonds carbone » piloté par la Banque mondiale, dans la perspective d'un marché financier de droits.

Les mécanismes de flexibilité prévoient des « marchés de droit à polluer », ou « permis négociables », qui pourraient prendre deux formes économiques :

- des marchés de développement pro-

* Directeur général du Comité 21, Comité français pour l'environnement et le développement durable

** Directeur des antennes du Réseau France Outremer (RFO)

pres (MDP), offrant des permis à polluer à des pays industrialisés exportant des technologies respectueuses de l'environnement à des pays en développement ;

- des « applications conjointes » en direction des pays en économie de transition, qui n'auraient pas forcément la même teneur en permis.

Si nous évoquons plus spécifiquement ici la Convention climat, c'est que celle-ci est sans doute la plus avancée aujourd'hui en termes économiques, qu'elle préfigure l'aboutissement des autres conventions mondiales, et surtout qu'elle concerne, *in fine*, une ressource essentielle : l'énergie. En effet, le méthane (CH₄) et le gaz carbonique (CO₂), issus de la combustion des énergies fossiles, sont les deux principaux gaz à effet de serre. Dès lors, tous les grands groupes industriels et financiers se penchent avec intérêt sur ces négociations. Notons que le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) a réuni de nombreux organismes financiers et assureurs - bien peu d'entre eux sont français -, pour signer une charte en faveur du développement durable².

La place des collectivités locales dans le développement durable

Dans ces vastes négociations internationales, les collectivités locales semblent avoir une place bien mineure. En France, la mise en oeuvre des « agendas 21 locaux », héritiers de Rio et sortes de « nouvelles grilles de lecture » des politiques publiques à l'heure du développement durable, est l'une des réponses à la transversalité demandée par le concept même de développement durable ; 16 « agendas 21 locaux » ont été primés en 1997, dans le premier appel à propositions du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (dont Chambéry, Athis-Mons, Grande-Synthe), et une cinquantaine de villes se lancent actuellement dans

des politiques de développement durable. En juin 1999, la Guadeloupe, première région française, a rendu public son « agenda 21 », au cours du premier salon caribéen de l'environnement.

On pourrait voir dans ces nouvelles politiques un simple effet de mode, ou une communication strictement politique. Par expérience, et grâce à un premier recul sur les expériences réussies, nous savons qu'il n'en est rien. « L'agenda 21 local » provoque, chez les élus, comme chez les fonctionnaires territoriaux, une sorte de « déclenchement », parfois long à se produire, qui va impacter durablement les politiques publiques, notamment en créant des lieux ou organes de « démocratie participative », où les habitants peuvent participer à l'élaboration de ces politiques. Preuve en est, par exemple, le récent appel à candidature de la ville de Grande-Synthe (59), proposant une « mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les études sanitaires et d'impact sur l'environnement » dans le cadre d'une opération de réhabilitation de logement social. Notons, au passage, que Grande-Synthe est l'une des premières villes primées pour son « agenda 21 local » par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement en 1997, notamment pour sa « globalité ».

Dès lors, deux problèmes principaux se posent aux collectivités locales pour la mise en oeuvre de telles démarches de développement durable : le processus de la commande publique et les règles budgétaires ainsi que les modes de management des collectivités locales.

Le processus de la commande publique et les règles budgétaires

Comment intégrer la clause de « mieux-disant social », qui suppose le recours à des entreprises locales, avec des chantiers d'insertion, alors même que le code des marchés publics proscrit ce type de préférence ? Comment intégrer la notion



« d'allongement de la notion d'analyse » dans la démarche de Haute Qualité Environnementale d'un bâtiment, c'est-à-dire son évaluation pour les trente ans à venir en termes d'exploitation, alors même que les budgets locaux différencient nettement section de fonctionnement et section d'investissement. Et que, de toute façon, le compte administratif de fin juin doit être inexorablement équilibré.

Les règles administratives des collectivités locales se prêtent mal à la déclinaison du développement durable. Seront-elles à même d'évoluer ?

Les modes de management des collectivités locales

Issus de la décentralisation, les modes de management des collectivités locales ont toujours été très taylorisés. Le développement durable, comme nous l'avons vu, impose une nouvelle forme de transversalité et d'interaction entre services, voire même une redéfinition des attributions électives des adjoints élus. Se pose alors un problème essentiel d'organisation des services territoriaux, allant parfois vers une redéfinition des pouvoirs. Sommes-nous prêts, aujourd'hui, pour cette évolution/révolution dans des modes d'organisation bien définis par la loi et le code des communes ?

Beaucoup de collectivités locales sont prêtes, aujourd'hui, à intégrer le développement durable comme l'une de leurs principales politiques. Mais les structures et les lois, par ailleurs garantes initialement d'une meilleure transparence, vont rapidement les mettre face à leurs limites. Comment les dépasser ?

Les modes de financement public du développement durable

Les économistes internationaux ont envisagé, voire testé, certains modes de

financement public du développement durable³. Ceux-ci présentent avantages et inconvénients, mais pourraient s'envisager en complémentarité.

Les « contrats de branches » ou « accords volontaires »

Cette approche, qui a été largement utilisée dans certains pays, comme le Canada au cours des années 70, présente l'avantage de susciter, de la part des participants, un degré élevé d'engagement. Elle est pourtant très difficile à mettre en oeuvre, avec un nombre d'acteurs important, qui n'ont pas forcément accès à l'information sur le développement durable et ses conséquences économiques, et qui n'ont pas aussi, forcément, l'envie de s'engager dans les voies du développement durable.

La labellisation

Les « éco-labels » européens ont connu bien des difficultés à s'imposer, car ils furent très longtemps les instruments de tentative de renationalisation des économies. Ainsi, « l'Ange bleu » allemand privilégiait exclusivement les entreprises nationales, et le processus de consigne des bouteilles en verre a permis, depuis de nombreuses années, au Danemark, d'éviter les importations de bouteilles d'eau gazeuse françaises (cas des « bouteilles danoises »). La labellisation repose sur des critères, qui doivent être reconnus au niveau européen, mais nous en sommes encore trop loin pour que les finances publiques puissent les intégrer comme critères de leurs choix administratifs.

La réglementation

La réglementation a un effet important sur l'environnement, par les contraintes qu'elle fixe, notamment en matière d'émissions, mais ce recours à la réglementation

peut aussi avoir un impact moindre, si les organes de régulation (comme les DRIRE ou les DIREN) n'ont pas les moyens pour la faire appliquer. Par ailleurs, la seule réglementation ne répond qu'à un seul aspect du développement durable : celui de l'environnement, avec des normes, ou seuils d'émissions. Les aspects économiques ou sociaux ne sont pas abordés, ni chiffrés et la réglementation a un aspect contraignant si fort que les acteurs économiques français n'ont qu'une idée en tête : comment la contourner. De plus, pour être efficaces, les réglementations doivent s'accompagner de sanctions si elles ne sont pas respectées. « Le non-respect des réglementations peut être sanctionné en exigeant, soit une amende (*ex post*), soit un dépôt des produits qui ne sera remboursé qu'après mise en conformité (*ex ante*) »⁴.

Les taxes

Les taxes sont un moyen efficace, à court terme, pour intégrer le développement durable dans les politiques publiques, en appliquant le principe du « pollueur-payeur ». La Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), créée en janvier 1999, a permis de globaliser quatre taxes précédemment prélevées par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) : la taxe parafiscale sur la pollution de l'air, la taxe sur les décharges, la taxe sur les huiles usagées, et la taxe sur le bruit des aéroports. Cette TGAP va prochainement s'étendre en partie à l'eau, puis à l'énergie, au travers de la consultation nationale lancée par le ministère. Nous retrouvons, ici, le concept « d'éco-taxe », présenté en 1992 par le commissaire européen à l'environnement, Ripa Di Meana, qui prévoyait une taxe « mi-CO₂/mi-énergie ». Cette taxe « énergie » devrait sans doute prendre la forme d'accises, ce qui reviendrait à la faire payer par les producteurs ou distributeurs d'énergie. Mais avec quels effets pour les contribuables ?

Les marchés de droits

Un plafond de pollution est déterminé (ce qui s'apparente à la réglementation), et, dans cette « enveloppe », des « droits à polluer » sont distribués aux acteurs en fonction de leurs émissions, et peuvent être ensuite vendus par les acteurs les moins polluants. Les Etats-Unis ont largement expérimenté ce type de régulation économique dans le cadre du Clean Air Act, notamment pour l'oxyde de soufre (SO₂). Cet instrument peut conduire assez rapidement à des dérives, les plus grandes entreprises ne faisant aucun effort en faveur des technologies propres, mais se contentant d'acheter des permis, parfois même en bourse. Cette possible dérive montre bien toute la difficulté des Etats signataires de la Convention climat pour aboutir à des mécanismes de flexibilité sur les gaz à effet de serre, qui permettraient aussi aux pays en développement de bénéficier de technologies respectueuses de l'environnement, sans voir leurs propres ressources « pillées », ou plus simplement « achetées » par les pays industriels (comme, par exemple, les forêts tropicales au nom de l'acquisition de « puits de carbone »).

La fiscalité

L'instrument fiscal, selon le rapport de Nicole Bricq, députée⁵, est sans doute l'un des instruments les plus légitimes dans la philosophie du développement durable. La fiscalité, en effet, permet de viser plusieurs objectifs : créer des incitations tout en dégageant des moyens financiers, par des effets de péréquation. La fiscalité est plus juste, car elle impose aux agents les mêmes coûts de dépollution, qui sont en outre supportés par les pollueurs (système du « pollueur-payeur »). Elle permet également de réguler l'affectation des recettes, les agents économiques étant libres de choisir la manière de s'adapter aux signaux du marché. C'est d'ailleurs dans ce sens



qu'a été prise la loi française portant sur des dispositions diverses d'ordre économique et financier pour 1999, prévoyant notamment un réaligement de la fiscalité sur le gazole et l'essence sans plomb, pour les amener, dans les cinq ans, vers la moyenne européenne. L'objectif affiché de la fiscalité est de créer un « *double dividende* » : protéger l'environnement, et répartir une partie des ressources dégagées en faveur des plus démunis, ou pour abonder des législations sur le travail.

Cette fiscalité nouvelle, qui concerne, dans un premier temps, les transports, va s'appliquer très prochainement au secteur de l'énergie. Les finances publiques, et les modes de fonctionnement des collectivités locales devront aussi s'adapter aux futurs instruments fiscaux. La loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie n'a-t-elle pas prévu que 20 % des flottes de véhicules des collectivités devaient être alimentés en « carburants alternatifs » (GPL, électricité, gaz naturel) ?

Chacun de ces modes de financement public du développement durable comporte ses avantages, mais aussi ses inconvénients et ses limites. Les pays du Nord de l'Europe préfèrent la voie réglementaire et les taxes (notamment avec la taxe sur le CO₂). L'Allemagne a longtemps privilégié la labellisation. En France, plusieurs systèmes ont cohabité depuis de nombreuses années, et c'est seulement en 1998, lors de la préparation de la loi de finances pour 1999 que nous avons vu apparaître les premières mesures fiscales en faveur du développement durable. On a parlé alors « d'an 1 » de la fiscalité écologique. Est-ce l'an 1 ou l'an 0 ? L'avenir seul nous le dira.

Développement durable et finances publiques : quelques incohérences

Nous avons vu précédemment que le fonctionnement même de la commande publique et des budgets administratifs dans

les collectivités locales est un frein à la mise en place de véritables politiques de développement durable.

On pourrait citer bien d'autres exemples : lors de la construction d'une usine d'incinération des ordures ménagères, par exemple, le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) ne peut être intégralement perçu par la collectivité qui investit... que si l'usine d'incinération ne récupère pas, sous forme d'électricité ou de chaleur, l'énergie résiduelle ! (principe de récupération intégrale de la TVA dès lors que l'équipement ne rapporte pas de recettes directes à la collectivité).

La gestion déléguée des services publics peut aussi se révéler porteuse d'incohérences avec la démarche de développement durable, si l'autorité concédante n'est pas suffisamment exigeante avec son concédant : les multiples recours contre les sociétés gestionnaires de l'eau, dans les villes françaises, en sont de vivants exemples. Il en est de même de certains réseaux de chaleur urbains affermés, mal dimensionnés ou peu entretenus. Et que dire de ce que les juristes appellent eux-mêmes des « montages exotiques » : Marchés d'entreprises de Travaux publics (METP), Vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) ou baux emphytéotiques avec convention d'exploitation non détachable (les baux emphytéotiques, par ailleurs, ne sont pas soumis à la loi Sapin, sur la transparence des marchés publics) ? En résumé, ces montages prévoient un financement de l'investissement par l'entreprise adjudicataire, en contrepartie d'une rémunération annuelle de la collectivité, à la même entreprise, pour l'exploitation du service public attaché à l'équipement. Outre le fait que l'on mélange, ici, construction factuelle d'un équipement et gestion d'un service public, la collectivité locale, généralement, va rembourser au total plusieurs fois, sur ces contrats de 20 à 30 ans, le prix initial de l'équipement. Sans compter les

difficultés prévisibles, mais non encore résolues, de TVA en cas de rupture du contrat du fait de la collectivité. Bien sûr, la collectivité soulage ainsi sa section d'investissement, mais pour un avenir incertain, dépassant largement les mandats électifs successifs.

De tels montages sont, certes « durables » - dans la durée - pour les entreprises contractantes, mais ils ne correspondent en aucun cas au concept de « développement durable », qui prévoit, justement, une analyse investissement/exploitation à moyen et long terme au bénéfice du citoyen-contribuable.

Il paraît clair, aujourd'hui, qu'une réforme de la commande publique et de la gestion déléguée des services publics locaux devrait intégrer, le plus en amont possible, la notion de « développement durable ». Mais les moyens d'analyse et d'évaluation restent encore à inventer...

La planification comme outil : du global au local

Dans le constat sur les finances publiques et le développement durable, nous devons aussi intégrer les nouveaux modes de planification Etat/collectivités locales, qui devraient apporter plus de cohérence aux politiques publiques, et une meilleure répartition des moyens financiers. La loi du 13 juillet 1992, sur les déchets, avait prévu des Plans départementaux d'élimination des déchets ménagers. Plus récemment, la loi du 31 décembre 1996, sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, a imposé la mise en oeuvre de Plans régionaux de qualité de l'air (PRQA), de Plans de déplacements urbains (PDU) et de Plans de protection de l'atmosphère (PPA) pour les zones urbaines sensibles. Enfin, la future Loi sur l'Aménagement durable du territoire (LADT), avec ses Contrats de Plan Etat/Région, recalés sur une période de six ans pour suivre les fonds

structurels européens, affiche très clairement le développement durable comme l'une de ses priorités. Cette planification, qui a le mérite de vouloir développer les cohérences transverses, n'a pas encore atteint ses objectifs : les Plans d'élimination des déchets ménagers ont été, pour la plupart, renvoyés « à leurs chères études », seuls trois PRQA sont vraiment en activité, et les PDU piétinent. Il ne faut pas voir par là un recul du développement durable, mais plutôt une absence de méthodologie - car le concept est encore suffisamment flou -, un manque d'évaluation et d'indicateurs de pilotage. C'est pourtant, sans nul doute, par la planification, que le développement durable entrera de plain-pied dans les politiques publiques. Nous devrions, sans doute, vivre l'an prochain son incursion dans l'élaboration attendue des schémas collectifs des énergies et des services, et dans les schémas des transports, qui viennent en corollaire des Contrats de Plan Etat/Région. Mais pour que cette planification nécessaire réussisse, il faut pouvoir y intégrer une dimension essentielle : celle de la société civile, pilier du développement durable. C'est donc par la concertation dans la planification que nous pourrions trouver de nouvelles idées, et la légitimité recherchée par les collectivités locales.

Le constat sur le développement durable dans les collectivités locales, et face aux finances publiques, est plutôt pessimiste à ce jour. De nombreuses tentatives ont vu le jour, sans être suivies d'effets. De multiples initiatives se sont développées, avec peu d'actions concrètes, locales ou nationales. Au moment même où les grandes entreprises françaises - marketing « vert » oblige - se réclament du développement durable, et créent des structures dédiées, les collectivités locales et les finances publiques ont bien du mal à imposer leur vision à moyen terme, et leur poids sur les modes traditionnels de fonctionnement.



Le développement durable serait-il « *en panne* » dans les territoires ?

PERSPECTIVES

Les nouveaux enjeux financiers internationaux du développement durable

Nous allons vivre, dès l'an 2000, de profonds bouleversements financiers, internationaux et nationaux, liés au développement durable, qui devraient avoir un effet « levier » sur les finances publiques et les collectivités locales.

Nous avons déjà évoqué l'application de la Convention climat, de son « fonds carbone » et de ses « permis à polluer », ainsi que l'arrivée de la « fiscalité écologique » dans les lois de finances nationales. Les objectifs environnementaux sont limpides, les conséquences économiques aussi.

Sur le plan international, les nouvelles négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont repris en octobre 1999 à Seattle. Ces négociations porteront, naturellement, sur la libre circulation des produits et des biens, sur les droits de propriété intellectuelle, mais, seront évoqués très clairement les conflits possibles entre l'OMC et les Accords multilatéraux d'environnement (AME). Quelque 180 AME ont déjà été ratifiés, depuis la convention baleinière de 1948, jusqu'à la convention sur les changements climatiques en 1994, en passant par la protection des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (convention CITES, 1975), ou le Protocole de Montréal (1989) sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone ; 18 d'entre eux comportent des règles commerciales, prévoyant des restrictions commerciales des états signataires pour protéger l'environnement : nul doute, alors, que les négociations seront ardues au sein

de l'OMC ! Les résultats de ces négociations auront, dans quelques années, des impacts économiques très réels dans les collectivités locales, sans compter que commence à apparaître, dans le milieu des Organisations non gouvernementales (ONG), la notion de « produit de terroir », sorte de prémisse d'un « éco-label » visant à privilégier des procédés et méthodes de production (PMP) en faveur du développement durable⁶.

Sur le plan européen, le 5^{ème} Programme communautaire de recherche et développement (5^{ème} PCRD) a clairement affiché le développement durable comme l'une de ses priorités. De nombreuses directives en faveur de cette démarche sont attendues très prochainement, comme la directive sur les décharges, ou la directive fixant des quotas de production d'électricité à partir des énergies renouvelables. On attend avec plus de circonspection - d'un côté comme de l'autre - les projets de directive sur une éventuelle « éco-taxe » bruxelloise (sur le CO₂ et/ou l'énergie), tout comme on parle déjà d'une « directive 2006 » sur la production et la distribution d'énergie dans les Etats membres, qui permettrait aux collectivités locales, importantes consommatrices pour leurs bâtiments publics, d'avoir accès à l'éligibilité (possibilité de choisir son fournisseur d'énergie), au même titre que les industriels concernés par les premières directives de dérégulation électricité et gaz (1996 et 1997).

En France, la « fiscalité écologique » devrait poursuivre son chemin, en s'élargissant en partie aux domaines de l'eau et de l'énergie. Et la mise en application des Contrats de Plan Etat/Région, pour les six prochaines années, pourrait favoriser l'apparition de nouveaux bâtiments publics Haute qualité environnementale, de zones « d'écologie urbaine » (*voir encadré*), ou de modes de transports alternatifs (nouveaux carburants, transport combiné rail-route, meilleure utilisation des voies fluviales, etc.).

Les nouveaux territoires et les secteurs industriels émergents

La problématique actuelle du développement durable va prochainement faire émerger de nouveaux territoires, par exemple, les « pays », héritiers de la loi Pasqua d'aménagement du territoire en 1995 et remis à l'ordre du jour de la nouvelle Loi sur l'aménagement durable du territoire (LADT). Les « pays », généralement portés par des structures intercommunales, ou des syndicats mixtes, ne doivent pas être vécus comme des échelons administratifs supplémentaires, mais comme des « *territoires de projets communs de développement* ». La transversalité qu'ils supposent, entre collectivité,

acteurs économiques, associations... est caractéristique de la démarche de développement durable. Une récente étude de l'Institut de développement des activités de proximité (IDAP) montre également que les « pays » se mobilisent de plus en plus sur la création de services de proximité (aide aux personnes âgées, travail des femmes en zone rurale, services d'économie locale, etc.). L'échelle du « pays », correspondant à peu près à un canton, ou un arrondissement, a donc une valeur pertinente dans le développement durable. Tout reste cependant à organiser dans la connexion des réseaux de l'aménagement du territoire (DATAR, Association pour la Fondation des « pays », etc.), des réseaux du développement local (Conseil national

Encadré

Les zones « d'écologie industrielle » : un renouveau du développement économique local ?

Les zones « d'écologie industrielle » sont des zones industrielles dans lesquelles les émissions, déchets et fluides d'une entreprise peuvent servir, avec transformation ou non, de matière première ou d'énergie à une autre entreprise de la même zone. On peut ainsi créer un « éco-système industriel », bénéfique à chaque industriel.

Ces initiatives ont déjà été mises en oeuvre en France, mais de manière ponctuelle, et sans lien avec un territoire cohérent de proximité. La première expérience européenne a eu lieu, au début des années 1990, à Kalundborg (Danemark).

La présence, sur cette zone, d'une centrale énergétique, d'une raffinerie, d'un cimentier, d'un utilisateur de gypse, a permis de créer, en réponse aux attentes des industriels, une zone pratiquement autonome à 60 % en énergie par simple synergie des flux entrants et sortants de chaque entreprise.

En France, ce concept vient de faire son apparition, notamment avec l'appui de la ville de Grande-Synthe (59), qui a lancé, le 21 septembre dernier, à l'occasion du salon Pollutec, la première étude de faisabilité de ce type, sur la zone des Deux-Synthes⁷. Ce nouveau développement des zones « d'écologie industrielle » permet aux collectivités locales françaises de bénéficier de zones industrielles économes en énergie et en matières premières, donc susceptibles d'intéresser de nouvelles implantations, et de mieux « cibler » les industriels à la recherche de nouveaux sites, en les intégrant de manière complémentaire dans le processus de l'éco-système.

Les zones « d'écologie industrielle » sont certainement une réponse endogène pertinente aux difficultés actuelles de valorisation des initiatives liées au développement économique local⁸.



des économies régionales, France Initiative Réseau, Boutiques de gestion) et des réseaux du développement durable (Comité 21, OREE).

Nous assistons aussi à l'émergence de nouveaux secteurs industriels : les *éco-industries* françaises. Mal organisées, et principalement constituées de Très petites entreprises (TPE) de moins de 10 salariés, ces éco-industries commencent à se segmenter suivant les nouveaux secteurs « porteurs » : énergies renouvelables, éco-construction, tourisme durable, renaturation, valorisation des déchets, etc. Le Comité 21 a par exemple pour mission, en liaison avec le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, d'établir des propositions concrètes d'aide à ces nouvelles TPE. Des premières consultations sectorielles ressortent quatre éléments principaux : les PME/PMI du développement durable ont besoin :

- d'une meilleure reconnaissance, dans les administrations, comme pour le grand public, de leurs actions, pour initier de nouveaux marchés, porteurs de commandes, et donc de croissance ;
- de liens privilégiés avec la recherche appliquée, pour faire émerger de manière industrielle les nouvelles technologies ;
- de lignes de financements spécifiques à leur secteur d'activité, auprès d'organismes comme la Banque de développement des PME (BDPME), avec l'appui d'experts externes pour définir les critères d'attribution des éventuelles aides ;
- de personnel formé à ces nouveaux concepts, donc de cursus universitaires intégrant le développement durable, ce qui n'est pas encore le cas en France, mais commence à apparaître dans le cadre des *masters* européens.

Nouveaux territoires et nouveaux secteurs économiques seront sans doute, demain, les vecteurs du développement durable dans les politiques publiques. Il faudra cependant, pour atteindre cet objectif, parvenir à modifier certains

comportements et certains modes de fonctionnement.

Vers la *green accounting*

La *green accounting*, comptabilité dite « verte », était déjà présente à l'état de concept au Sommet de la Terre à Rio en 1992. C'est en fait une nouvelle forme de comptabilisation des dépenses publiques, prenant en compte le développement durable dans ses trois dimensions : économique, écologique et sociale. Une sorte de « calcul à rebours », transversal et prospectif, auquel nos modes de financement cartésiens et taylorisés ne nous ont pas préparés.

La *green accounting* suppose plusieurs principes :

L'allongement des horizons d'analyse budgétaire

Ce principe permet d'intégrer les coûts d'exploitation, les coûts de maintenance, le prix des dommages évités sur l'environnement, etc.

Nous avons vu précédemment que la commande et les finances publiques se prêtent difficilement à ce genre d'exercice. Quant à l'évaluation des dommages évités, nous avons, somme toute, peu d'expérience, à part celle de la simple valeur actuarielle du bien considéré, ce qui ne résout pas le problème des impacts financiers sur les générations futures.

L'internalisation des coûts externes, notamment pour les coûts non-marchands

L'internalisation est une forme d'intégration, *ex ante*, des dépenses futures liées à l'impact environnemental et social des dépenses publiques. C'est, par exemple, intégrer dès l'origine, les coûts de santé des habitants relatifs à l'augmentation

des crises d'asthme en cas de pollution atmosphérique, dans l'élaboration des recommandations d'un Plan de déplacements urbains. C'est aussi « monétariser » les ressources en forêts, considérées comme « puits de carbone » dans le PIB d'un Etat. Cette notion d'internalisation des coûts externes est très satisfaisante sur le plan intellectuel, car elle répond à un véritable souci de cohérence, moteur du développement durable, mais pratiquement impossible aujourd'hui à appliquer concrètement dans les collectivités locales, ou pour les finances publiques, car elle suppose à la fois un niveau de transversalité qui n'existe pas, et une « monétarisation » des effets externes qui pourrait susciter certains effets pervers, dans la surévaluation des « PIB non-marchands », en particulier pour les pays en développement, porteurs de ressources qui manquent aux pays industrialisés.

La réforme de la commande publique dans les collectivités locales

Le colloque réalisé par l'Association française des ingénieurs et techniciens écologues (AFITE) le 22 septembre dernier, à Pollutec, sur le thème « Comment intégrer l'environnement dans les achats publics », a été révélateur du malaise général : il n'est pas possible, dans les réglementations françaises actuelles, d'intégrer le développement durable dans l'acte d'achat public. La volonté de transparence européenne, et les clauses de concurrence bien légitimes qu'elle sous-tend, rendent aussi les choix particulièrement difficiles. Seule une véritable stratégie européenne, en faveur du développement durable, avec des critères de choix et d'évaluation, pourrait rendre aux décisions publiques une légitimité en faveur du développement durable. Si des stratégies sectorielles, comme le 5^{ème} Programme communautaire de recherche et développement (PCRD) tentent d'y parvenir, on peut avoir l'espoir que ce nouveau mode de fonctionnement atteigne aussi la

Cour de Justice européenne dans le règlement des litiges, entre renationalisation possible des économies régionales, et respect du développement durable.

Un travail à poursuivre sur les taux d'actualisation

La Commission française du développement durable (CFDD) a édité, en 1997, en préparation de la Conférence des Parties de Kyoto, un document très pertinent sur les aspects économiques du développement durable⁹. Le taux d'actualisation généralement utilisé en France, dans les projets industriels, est de 5 %, alors qu'il n'est que de 3 % au niveau européen. Markanya et Pierce (1988) avaient proposé, pour intégrer le développement durable, des taux d'actualisation très faibles, voire nuls, pour tenir compte, justement, de l'allongement des horizons d'analyse des projets. « *C'est l'argument important d'altruisme inter-générationnel* »⁸. Mais cet argument n'a pas su convaincre les banquiers. On peut aussi envisager un taux variable d'actualisation. Une seconde piste économique à explorer, plus proche en fait des concepts du développement durable, est d'utiliser un jeu de paramètres qui devront constituer un « nouveau taux d'actualisation », avec des pondérations à définir. Ce sont, par exemple, les taux marginaux de substitution intertemporelle des consommateurs (d'où une réflexion économique sur le *merchandising*), le coût du capital ramené aux nouveaux marchés internationaux, le rendement du capital, et le possible « taux zéro » d'actualisation des programmes environnementaux, précédemment recommandé.

L'approche du développement durable par les taux d'actualisation est fondamentale, car il « calibre » nos horizons d'analyse, à la fois dans une perspective nationale, sur nos grands choix budgétaires, mais aussi au niveau mondial, dans les échanges interentreprises.



On voit très clairement tout le chemin qu'il reste à parcourir, mais on sent bien, aussi, que le mouvement de fonds est inéluctable : le développement durable aura, dans les dix prochaines années, une réalité économique dans les finances publiques.

Les indicateurs du développement durable dans les collectivités locales

Pour mieux suivre l'évolution du développement durable dans les collectivités locales, il est nécessaire de disposer d'indicateurs transverses de fonctionnement. Ces indicateurs doivent intégrer le moyen et long terme, tout en donnant des indications objectives à court terme. Cruel dilemme. L'OCDE avait publié, voici quelques années, un recueil des « indicateurs de pilotage » de l'environnement : plus de 150 indicateurs étaient à renseigner. Un système beaucoup trop compliqué pour nos finances publiques, et par la raréfaction des moyens humains dans ce domaine. Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) s'est également risqué dans cet exercice périlleux¹⁰, avec une approche très pragmatique. Plus récemment, le programme européen RESPECT (juin 1998) a réuni de nombreuses collectivités locales (dont, par exemple pour la France, Orléans et Boulogne-Billancourt) sur le même sujet. Il est vrai que le domaine est vaste, encore largement inexploré dans sa version « collectivités locales », et confronté aux difficultés de fonctionnement - budgets et commandes publiques - évoquées précédemment.

Il serait peut-être intéressant, pour les collectivités locales, de s'inspirer de la démarche de la ville de Joetsu, au Japon, seule ville certifiée « ISO 14 000 » au monde (la certification ISO 14 000 concerne le système de management en environnement et éco-audit). Quelques engagements simples et concrets, chiffrés

sur trois ans, comme les économies d'énergie dans les bâtiments publics, l'exemplarité du personnel municipal dans ses transports, etc. Bien sûr, certains engagements sont typiquement adaptés au contexte local, comme la réduction d'utilisation des ascenseurs (!), mais ce type de « tableau de bord » permet de hiérarchiser les priorités de la ville dans sa politique en faveur du développement durable.

Plus structurellement, et d'après les expériences menées en France, on mesure très rapidement l'implication d'une collectivité locale en matière de développement durable en examinant ses structures de fonctionnement internes. L'époque des « Chartes d'écologie urbaine et de la qualité de la vie » (1993) avait fait apparaître le métier « d'éco-conseiller » dans les collectivités locales. Malheureusement, celui-ci s'est trop souvent retrouvé isolé au sein de services techniques, sous la responsabilité d'un adjoint « environnement », et finalement en charge de la seule responsabilité « voirie » ou « espaces verts ». Aujourd'hui, avec les « agendas 21 locaux », on voit apparaître une nouvelle forme d'organisation des services, en particulier avec la création de véritables « cellules » ou « missions » transverses, sous la responsabilité des directeurs généraux des services. De telles structures, qui posent en elles-mêmes le problème de la répartition interne des pouvoirs de décision, sont caractéristiques d'une démarche de développement durable dans une collectivité locale. C'est un indicateur structurel particulièrement intéressant, car il est révélateur d'une prise de conscience réelle, au-delà des simples discours politiques. A partir de là, tout peut s'enchaîner, et le décalage entre la commande publique et le développement durable peut considérablement se réduire, avec le recours aux « appels d'offres performentiels », plus difficiles à concevoir, mais qui permettent enfin d'allonger les horizons d'analyse pour réaliser de véri-



tables choix en faveur du développement durable.

Comme nous avons pu le voir, finances publiques et développement durable ne visent pas forcément les mêmes objectifs, et ne répondent pas toujours aux mêmes critères d'évaluation. Pourtant, toute l'évolution internationale, européenne et française semble diriger entreprises et collectivités locales vers de nouvelles formes de « monétarisation » du développement durable, avec des mécanismes financiers que l'on imagine volontiers transverses, globaux et anticipateurs. Nous hériterons sans doute de quelques erreurs du passé ; et de quelques optimismes de

mauvais aloi. Mais nous avons réussi à passer, en moins de dix ans, de la protection de l'environnement au développement durable, avec l'ébauche des moyens de sa croissance. Il s'agit d'un véritable « mouvement de fonds », auquel s'accrochent désormais de plus en plus d'acteurs socio-économiques.

Car le développement durable, c'est d'abord une aventure humaine. Daniel Truy, chargé de mission « développement durable » à Grande-Synthe, déclarait récemment « le développement durable, c'est ce qui m'a fait plus lire en deux ans qu'en 39 ans de vie ». De quoi aborder le XXI^{ème} siècle avec enthousiasme : le Code Napoléon est sans doute soluble dans le développement durable...

NOTES

1. Action 21 « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement », United Nations publication, ISBN 92-1-200147-5.
2. Charte UNEP « Financial Services and the Environnement », Regional Office for Europe, novembre 1998.
3. « Pour un développement durable : une fiscalité au service de l'environnement ». Rapport d'information n°1000 de Nicole Bricq enregistré le 23 juin 1998.
4. *Courrier de la Planète*, n°30, septembre/octobre 1995.
5. « Pour un développement durable : une fiscalité au service de l'environnement ». Rapport d'information n°1000 de Nicole Bricq enregistré le 23 juin 1998.
6. Voir forum internet : www.agora21.org.
7. Communiqué de presse Comité 21 à l'occasion de la conférence de presse du 21 septembre 1999. Contact : Christine Delhaye . Tel : 01 42 84 84 23.
8. « Vers une écologie industrielle », Serin Erkman, Editions Charles Léopold Meyer.
9. « *Les cahiers du développement durable* », n°5, décembre 1997.
10. CNFPT - « Présentation des travaux d'un groupe de 10 collectivités sur l'élaboration d'un tableau de bord et d'indicateurs environnement », 29 mai 1997.