

Remerciements

Le présent ouvrage est le fruit des études de cas réalisées par le BIPE, CDC Consultants et la Fondation des Villes Société Nouvelle sur les agglomérations d'Amiens, Lyon, Nantes, Poitiers et Dunkerque.

Dès 1994, dans le cadre de la coopération entre les ministères en charge de l'environnement et de l'équipement a été lancé un appel à propositions de recherches sur la mesure des dépenses environnementales des collectivités locales. Jusqu'en 2004, ces différentes recherches ont été réalisées pour les :
ministère de l'Ecologie et du Développement durable, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, avec le concours dans les deux premières phases de la Direction générale de l'administration et du développement et de la Direction de la nature et des paysages,
ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer, Plan urbanisme construction architecture, avec le concours dans la première phase de la Direction des affaires économiques et internationales.

*Ces travaux n'auraient pu être menés à bien sans la collaboration des **acteurs des collectivités locales concernées - élus, responsables des services financiers et techniques**. Nous tenons à les remercier pour les informations qu'ils ont mises à la disposition des équipes de recherche et plus généralement pour le temps qu'ils ont bien voulu accorder à l'examen des résultats mis en lumière.*

*Le résultat de ces recherches ont été le support d'un **projet Life Environnement : « FEAT : For an Environmental Accounting Tool »** initié par l'association les « Eco-maires » avec le soutien de l'ADEME, l'ARENE IDF, la Commission Européenne, le ministère de l'écologie et du développement durable, le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer et de l'OCDE. Ce projet s'appuie sur les contributions de la Communauté de Communes de Château-Thierry, de Fos-sur-Mer, de Montreuil-sous-Bois, de Paris, et de Saint-Denis, suivies et consolidées par la Fondation des Villes Société Nouvelle.*

Ce guide rédigé par la Fondation des villes pour le compte du ministère en charge de l'environnement (Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale et Délégation au développement durable), fait la synthèse de l'ensemble de la recherche. Il est enrichi des derniers résultats des tests mis en œuvre dans le cadre du projet Life-Environnement.

Dix ans après avoir été lancé, ce programme de recherche donne naissance à une méthode comptable opérationnelle et consolidée. L'ensemble des partenaires de cette démarche était loin de se douter de pouvoir aboutir aux résultats qui ont été obtenus, chemin faisant. Si cet outil existe, c'est qu'il a été le fruit d'un suivi et d'un engagement volontaire et d'une pugnacité constante de la part des chercheurs et de leurs commanditaires.

C'est en 1996, que j'ai participé pour la première fois aux travaux relatifs à la comptabilité environnementale. En 1997, il m'a été confié la co-animation du groupe de recherche avec le PUCA. Suite aux résultats encourageant de la première phase, qui ne prenait en compte qu'un nombre de champs limité, nous avons pris la décision d'étudier l'ensemble des champs environnementaux et d'arriver à la définition d'une méthode unique. En mars 2001, une synthèse globale présentant les résultats méthodologiques et une première consolidation des « comptes environnementaux » pour quatre agglomérations a été diffusée. Dans le même temps, l'OCDE nous a associée à ces travaux sur les systèmes de « management » environnementaux des collectivités locales et des entreprises et par la même a contribué à nos réflexions méthodologiques.

*Le lancement et la préfiguration du guide se sont déroulés en plusieurs phases de 2002 à 2004. C'est bien grâce au soutien des équipes de recherche et de mes collègues (équipement et environnement) que ce guide peut aujourd'hui, voir le jour. C'est pourquoi, au moment de la première édition, il me semblait important de rappeler les principaux noms de ceux qui ont initié et/ou participé à cette « aventure » à travers le comité de pilotage ad-hoc : Jean-Roland **BARTHÉLEMY**, Bernard **DUHEM**, Liliane **DUPORT**, Daniel **FAUDRY**, Francis **HINTERMANN**, Sophie **JACQUET**, Odile **HANAPPE**, Jean Claude **LEVY**, Jacques **PERNELLE**, Jean-Marie **POUTREL**, Marguerite **RIGAUD**, Philippe **TEMPLE** et, pour leur concours Carlo **PESSO** et Anne-Sophie **ROBIN**.*

Philippe SENNA
Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables
Délégation au développement durable

Sommaire

Présentation générale	5
1. Historique et contexte	6
Historique	6
Une méthode : élaborée quand, comment, par qui et en réponse à quelles demandes ?	6
Méthode de mesure des dépenses – Résultats sur les quatre premières collectivités	7
Incidences du contexte sur la méthode	8
Une analyse financière locale pour l'environnement : pourquoi ?	9
Objectifs	9
2. La méthodologie française issue du programme "Ecologie urbaine"	11
Positionnement	11
Démarche	12
Apports de la démarche	13
Principes de base	14
Notion d'action environnementale	14
Flux financiers réels	19
Pluriannualité	20
L'ensemble communal	21
Conséquences géographiques et zone étudiée	23
Liste d'actions environnementales a priori	25
3. Mise en œuvre	29
Préambule : les facteurs clés de succès	29
Etudier l'intérêt d'un tel outil pour la collectivité et ses motivations	29
Identifier les porteurs et chargés de projet	29
Etape 1 : définition et repérage du champ	31
Etape 1.1 : définir les limites de l'ensemble communal	31
Etape 1.2 : choix de la période de référence	32
Un recueil de données a posteriori pour débiter	32
Etape 1.3 : rassembler les données de cadrage	32
Etape 1.4 : définir les organisations, personnes et services concernés	33
Etape 1.5 : description des politiques environnementales	36
Etape 2 : repérage des actions	37
Qu'est-ce qu'une action environnementale ?	38
Etape 2.1 : recenser les actions environnementales	38
L'action considérée est-elle une action environnementale ?	38
Comment procéder ?	42
Etape 2.2 : classer les actions par objectifs environnementaux	43
Etape 2.3 : classer les actions par approches environnementales	46
Etape 2.4 : faire valider la liste d'actions et les classements	47
Etape 3 : collecte et mesure des flux financiers	47
Rappel des principes concernant les flux financiers	47
Etape 3.1 : collecter les données directement disponibles sur les dépenses relatives à chaque action	49
Comment collecter les données ?	49
Cas d'une dépense nulle	51
L'année d'imputation	51
Etape 3.2 : mesurer les dépenses relatives à chaque action (quand les données ne sont pas directement disponibles)	51
Comment mesurer les flux financiers non immédiatement disponibles ?	51
Comment rapporter les dépenses à l'échelle de la zone étudiée ?	52

Veiller aux éventuels double comptes et aux flux financiers "tiers" passant par les communes mais ne correspondant pas à leurs actions	54
Etape 3.3 : collecter les données sur les recettes relatives à chaque action	54
Conventions de classement et de mesure	55
Conventions de classement	55
Conventions d'application du critère de la maîtrise d'ouvrage et de délimitation de l'ensemble communal	55
Conventions d'affectation des actions par domaine	56
Points délicats du classement par objectifs	56
Conventions du classement par approche environnementale	57
Conventions générales de mesure des dépenses	57
Investissement et Frais financiers	57
Séparation des dépenses liées à plusieurs actions et considérées comme une seule intervention pour les services	58
Répartition des frais entre plusieurs actions : cas des dépenses de personnel	58
Les dépenses de renouvellement de matériel ou d'équipement	58
TVA	59
La prise en compte des actions sur les transports en commun, cas particulier de la mesure	59
Clés de répartition pour rapporter les dépenses d'un service à l'échelle de la zone étudiée	60
Etape 4 : présentation et exploitation des résultats	60
Etape 4.1 : réaliser des tableaux des flux financiers détaillés	60
Etape 4.2 : réaliser des tableaux des flux financiers de synthèse	62
Etape 4.3 : analyser les résultats	63
Etape 4.4 : comparer avec d'autres collectivités	63
4. Valorisation	66
Utilisation pour améliorer et suivre une politique environnementale	66
Utilisation des résultats	66
A quoi peuvent servir les résultats et quelles sont les limites de leur utilisation ?	66
Comment aller plus loin dans la valorisation des résultats ?	66
Remettre en perspective la comptabilité des dépenses d'environnement	66
Les autres expériences de comptabilité environnementale	66
5. Approfondissements méthodologiques	71
Articulation entre cette méthode et les méthodes macroéconomiques (SERIEE et compte satellite de l'environnement)	71
Complémentarités et divergences	71
Rapprochement des résultats	71
Champ de l'étude / champ des compétences / champ de l'environnement	72
Champ de l'étude et compétences de la collectivité	72
Définir le champ de l'environnement	75
Existe-t-il un niveau géographique pertinent ?	76
Où s'arrête la dépense ?	77
Limites de la méthode et capacités d'évolution	77
TVA	78
Imputation des investissements, emprunts ou amortissements ?	78
Pourquoi ne peut-on pas travailler à partir des comptes administratifs ?	79
6. Glossaire	80
7. Bibliographie	82
Publications	82
Rapports de recherche	82

Présentation générale

Qu'est ce guide ?

Ce guide s'adresse aux autorités publiques locales et principalement aux communes et à leurs regroupements. Il présente un outil pour suivre les dépenses et recettes locales liées à l'environnement. Cet outil de mesure apporte une transparence de l'action politique locale en ce domaine et rend possible son évaluation s'il est complété par des données physiques sur les actions environnementales. Conçu au départ pour les politiques environnementales locales, il propose des réflexions sur la nature des actions environnementales, la cohérence des différents niveaux d'intervention et leurs interactions, thèmes associés au développement durable, ce qui en fait également un outil pour les Agendas 21 locaux.

Pourquoi ce guide ?

Une série de recherches méthodologiques réalisées de 1996 à 2001 par plusieurs équipes¹, ont permis d'expérimenter sur 5 terrains locaux la mesure des dépenses environnementales des collectivités locales. Il en a résulté une série de conventions techniques de mesure et une amorce de méthodes de travail. Ces travaux ont été synthétisés dans un document de présentation diffusé par la D4E² en 2001, qui permet de comparer les résultats entre villes. Un test auprès de villes³ très engagées dans les politiques environnementales locales a montré qu'il existait une demande de méthodes simples et facilement accessibles. Un programme LIFE a commencé en 2003 avec l'appui de l'association des Eco-maires et de la Fondation des villes pour passer d'un projet de mesure des dépenses à un outil d'aide à la décision, tandis que la méthode sera largement vulgarisée et discutée.

Le travail passé a mis en évidence la portée et la difficulté de l'exercice de mesure :

- il permet un balayage systématique des politiques environnementales locales et constitue ainsi un outil d'évaluation global ;
- la mesure permet de faire des comparaisons, de construire des ratios simples, si l'on retient les mêmes conventions, les mêmes méthodes d'analyse et des niveaux d'observation comparables ;
- l'existence d'un panel relativement important de villes qui auront mis en œuvre la méthode est un moyen d'en renforcer la pertinence, puisque la représentativité des chiffres est essentielle. Un système réalisé pour une commune seulement pose des problèmes lorsqu'il faut se comparer, justifier un choix. Les outils de référence existants montrent l'importance des réseaux et de la diffusion des méthodes⁴;

- l'augmentation du nombre de villes intéressées progresse lentement en raison de la lourdeur de l'exercice ;
- l'hypothèse d'un compte satellite obligatoire est controversée, car il s'agit d'un compte transversal non identifiable à partir des intitulés des articles de dépenses du plan comptable⁵.

Il est donc apparu intéressant de proposer aux collectivités un **guide méthodologique** d'analyse de leurs dépenses environnementales, qui leur permette de mettre en œuvre un système de mesure à leur gré.

Deux lignes directrices ont orienté l'élaboration du guide et éclairé les arbitrages successifs entre détails, technicité et simplicité :

- le guide devait être techniquement au point, c'est-à-dire proposer des solutions compréhensibles, opératoires et opposables à des agents des services de toute commune ;
- il devait être suffisamment attractif dans sa présentation pour susciter l'intérêt des élus qui peuvent seuls décider de mettre en place une telle mesure.

Le présent document traite successivement le contexte et les objectifs ("Historique et contexte"), la méthode et ses principes ("Méthodologie") puis propose un mode d'emploi pour la mettre en œuvre ("Mise en œuvre") et ouvre des pistes d'utilisation ("Valorisation"). Des approfondissements méthodologiques, un glossaire et une bibliographie complètent l'ouvrage.

¹ Dans le cadre du programme "Microéconomie de l'environnement urbain" : "méthodologie d'analyse des dépenses environnementales des villes dans les comptabilités des collectivités locales" : les cas étudiés concernaient les villes de Nantes (CDC Consultants), Amiens (Bipe), Lyon et Poitiers (Fondation des Villes). CDC Consultants a ensuite réalisé une mesure à Dunkerque et rédigé la synthèse comparative.

² Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale au Ministère chargé de l'environnement.

³ Réalisé par l'association des Eco-maires et suivi d'une série d'entretiens locaux par la Fondation des Villes.

⁴ Comptabilité environnementale dans les comptes nationaux - travaux OCDE, européens et UNEP, notamment "Comptabilité environnementale et économique intégrée" ; Comptabilité environnementale dans les entreprises – EMAN et travaux internationaux EMA .

⁵ Or un compte satellite, par définition, reprend, en les développant pour l'analyse, les concepts, règles et nomenclatures du cadre central.

1 Historique et contexte

Historique

Ce guide présente un outil financier local de suivi des actions pour l'environnement tirant les enseignements des travaux de recherche réalisés de 1996 à 2001.

Une méthode : élaborée quand, comment, par qui et en réponse à quelles demandes ?

L'élaboration de la méthode est partie d'un questionnement sur le coût des politiques de l'environnement posé par des collectivités locales aux Ministères chargés de l'Équipement et de l'Environnement. La multiplication des actions menées dans ce domaine a en effet fait basculer le coût de l'environnement du "négligeable car intégré dans la conception des ouvrages" à un "niveau insupportable en période de crise". La réaction des élus locaux, qui sont en charge des principaux investissements collectifs correspondants, est devenue très ferme (voir par exemple le rapport GUELLEC sur le prix de l'eau, Assemblée nationale, rapport d'information n°2342, 1995).

Le système de mesure des dépenses environnementales a donc été construit pour éclairer ces préoccupations⁶ et démêler ce qui, dans la dépense

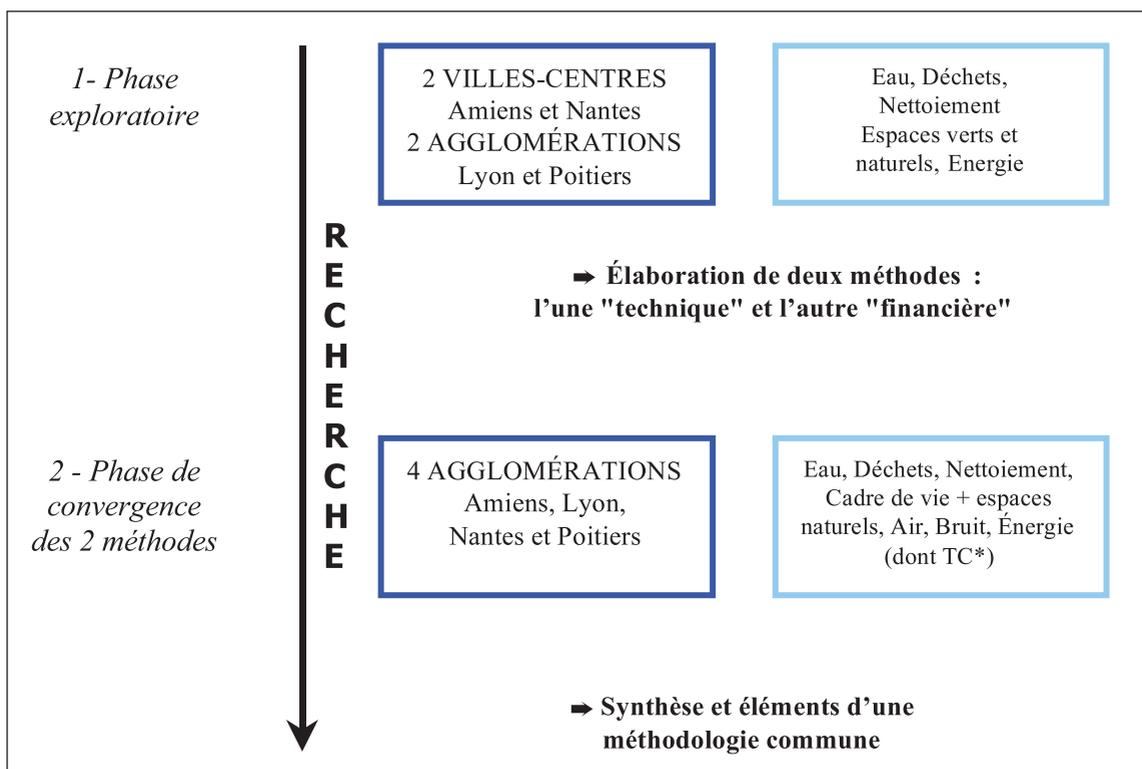
étiquetée "environnement", correspond réellement à cet objectif ; il s'agit aussi de connaître l'ordre de grandeur de cette dépense ; la hausse est-elle vraiment insupportable et, si oui, quels postes l'expliquent ?

La méthode de mesure a été élaborée en plusieurs étapes :

- par équipe, dans la première phase : chacune des 2 équipes, la Fondation des villes d'une part, le BIPE et CDC Consultants d'autre part, a élaboré une méthode pour la mesure concernant les domaines de l'eau, des déchets, des espaces verts et de l'énergie,
- collectivement, dans la deuxième phase : les deux méthodes ont été harmonisées pour aboutir à des comparaisons au cours de la mesure des domaines Air et bruit, puis de la gestion des risques et des sols ; les arbitrages ont donné lieu à débat au cours de réunions de travail rassemblant les équipes de recherche et des représentants des Ministères chargés de l'Équipement et de l'Environnement ; cette phase s'est achevée avec la rédaction d'une synthèse réalisée par CDC Consultants qui reprenait les principes définis collectivement pour comparer les résultats (voir schéma ci-contre),
- par l'équipe de la Fondation des villes, lors de l'écriture de ce guide : de nombreux principes, définitions et conventions ont été approfondis et discutés avec le Ministère de l'Écologie et du développement durable.

Figure 1 — La démarche de synthèse des travaux réalisés

(extrait de la synthèse des recherches BIPE/CDC Consultants/Fondation des villes sn, réalisée par CDC Consultants pour les Ministères chargés de l'Environnement et de l'Équipement)



⁶ En proposant une première approche par les dépenses publiques locales d'environnement, et non par les coûts d'un abord complexe.

La présentation des résultats qui suit est illustrée par les tableaux de la synthèse, rédigée par CDC Consultants pour les Ministères chargés de l'Équipement et de l'Environnement à partir des travaux monographiques réalisés dans le cadre du programme de recherche "Micro-économie de l'environnement urbain". La synthèse est jointe en document complémentaire du guide (dans le Cdrom).

Méthode de mesure des dépenses – Résultats sur les quatre premières collectivités

Quatre agglomérations⁷ ont fait l'objet d'une mesure de dépenses des collectivités locales (et de leurs satellites, délégataires compris) en matière d'environnement urbain sur la période 1990 à 1996 avec une année reculée en point de comparaison (1985). Le périmètre d'étude était la structure intercommunale possédant le plus large éventail de compétences

environnementales dans l'agglomération. Les domaines de l'environnement étudiés ont été assez classiquement l'eau, les déchets, l'énergie, les espaces naturels et verts, l'air et le bruit, les risques. La mesure a concerné les dépenses et recettes réelles, en investissement comme en fonctionnement, hormis le remboursement du capital des emprunts (déjà inclus dans l'investissement).

- En excluant les transports en commun, la part de l'environnement représente de 18,8 à 22,1 % des dépenses des collectivités étudiées. On peut ainsi considérer que le quart des dépenses des collectivités locales sont globalement consacrées à l'environnement au sens large. Les collectivités locales ont donc bien un rôle dominant dans l'action publique environnementale. L'eau et les déchets représentent la majorité (58 %) de leurs dépenses environnement, même si des différences importantes apparaissent d'une ville à l'autre. Ces dépenses atteignent 305 à 460 € par an et par habitant (2 000 à 3 000 FF).

Tableau 7 — Dépenses "environnement" des 4 agglomérations pour l'année 1996 (Francs courants)

Source : BIPE, CDC Consultants, Fondation des Villes

Dépenses 1996 (kF)	AMIENS	LYON	NANTES	POITIERS
BUDGET TOTAL AGGLOMERATION	1 773 745	15 788 619	5 300 294	1 299 000
Eau potable	74 381	764 833	207 810	56 107
Assainissement	42 749	648 717	316 838	43 197
<i>Eau + assainissement</i>	<i>117 130</i>	<i>1 413 550</i>	<i>524 648</i>	<i>99 304</i>
Déchets	65 980	869 554	281 700	69 406
<i>dont traitement</i>	<i>n.d.</i>	<i>202 952</i>	<i>141 223</i>	<i>13 440</i>
Nettoiemment	86 309	306 030	83 357	7 251
Cadre de vie + espaces naturels	61 536	360 294	280 264	84 208
Air, bruit, énergie	44 345	1 290 378	149 983	47 327
<i>dont part environnement des TC *</i>	<i>41 123</i>	<i>1 217 793</i>	<i>146 086</i>	<i>21 507</i>
Risques naturels, industriels, & technologiques	2 938	8 682	3 468	2 097
Intégration de l'environnement dans les politiques locales	8	1 500	1 320	1 805
TOTAL ENVIRONNEMENT	381 176	4 249 988	1 324 359	311 398
Part Environnement / budget total	21,5 %	26,9 %	25,0 %	24,0 %
TOTAL ENVIRONNEMENT hors TC	340 053	3 032 195	1 178 273	289 891
Part Environnement hors TC / budget total	19,2 %	19,2 %	22,2 %	22,3 %

* TC : Transports en commun

Tableau 11 — Dépenses "environnement" par habitant des 4 agglomérations pour l'année 1996 (Francs courants)

Source : BIPE, CDC Consultants, Fondation des Villes

Dépenses par habitant 1996 (F/hab.)	AMIENS	LYON	NANTES	POITIERS
Eau et assainissement	707	1 178	961	841
Déchets	398	725	516	588
<i>dont traitement</i>	<i>-</i>	<i>169</i>	<i>259</i>	<i>114</i>
Nettoiemment	521	255	153	61
Cadre de vie + espaces naturels	371	300	513	713
Air, bruit, énergie	268	1 075	275	401
<i>dont transports en commun</i>	<i>248</i>	<i>1 015</i>	<i>268</i>	<i>182</i>
Risques naturels, industriels & technologiques	18	8	7	18
Intégration de l'environnement dans les politiques locales	ns-	1	3	15
TOTAL	2 283	3 542	2 428	2 637
TOTAL hors TC	2 035	2 527	2 159	2 454

⁷ Amiens, recherche menée par le BIPE, Lyon, recherche menée par la Fondation des Villes sn, Nantes, recherche menée par CDC Consultants, Poitiers, recherche menée par la Fondation des Villes sn. Le cinquième site où la méthode a été testée par CDC Consultants, Dunkerque, n'est pas inclus dans cette analyse.

Tableau 12 — Quelques indicateurs physiques des 4 agglomérations pour l'année 1996

Indicateurs "physiques" par an pour 1996	AMIENS	LYON	NANTES	POITIERS
Eau (M m ³ d'eau distribués)	13	120	48	7,7
Déchets (t déchets collectés)	77 400	400 000	247 000	50 000
Nettoisement (m linéaires de rues nettoyées)	583 700	2 200 000	1 200 000	200 000
Cadre de vie + espaces naturels (ha entretenus)	700	n.d.	1 500	550
Transports en commun (nb. de déplacements "non captifs" / an)	7 287 280	110 162 000	21 176 718	2 822 000

Tableau 13 — Les indicateurs physiques par habitant

Indicateurs physiques / hab. en 1996	AMIENS	LYON	NANTES	POITIERS
Eau + assainissement (m ³ / hab.)	78	100	88	65
Déchets (kg / hab.)	467	333	452	423
Nettoisement (m linéaire / hab.)	3,5	1,8	2,2	1,7
Cadre de vie + espaces naturels (m ² / hab.)	42,2	n.d.	27,5	46,6
Transports en commun (déplacement "non captif" / hab.)	44,0	91,8	38,8	23,9

Tableau 14 — Quelques dépenses rapportées aux indicateurs physiques pour l'année 1996 (Francs courants)

Source : BIPE, CDC Consultants, Fondation des Villes

Ratios de dépenses en 1996	AMIENS	LYON	NANTES	POITIERS
Eau + assainissement (F / m ³)	9	11,8	10,9	12,9
Déchets (F / t)	850	2 170	1 140	1 390
dont traitement (F / t)	n.d.	507	572	269
Nettoisement (F / m linéaire)	148	139	69	36
Cadre de vie + espaces naturels (F / ha)	87 900	n.d.	186 800	153 100
Transports en commun (F / déplacement "non captif")	5,6	11	6,9	7,6

- L'objectif de la recherche a été de cerner et d'ordonner la notion de dépense dans le domaine de l'environnement, pour dépasser l'amalgame hétéroclite que recouvre souvent l'expression de dépense environnementale. Il n'est pas possible d'échapper à la tâche de définir la notion d'environnement, car la désignation de domaines (tels que l'eau, les déchets, les énergies renouvelables, les paysages, le bruit, l'air ou les transports) laisse le problème à peu près entier. Ces domaines recouvrent des actions qui visent des objectifs très différents : le traitement de l'eau pour la potabiliser est-il une action de protection de l'environnement ou une action de santé publique nécessitée par la dégradation de l'environnement ? Le fait de déplacer une pollution peut-il être considéré comme une action environnementale ? À partir d'une identification de ces objectifs et d'une réflexion sur leur nature, il est observé que toute dépense "dans le domaine de l'environnement" n'est pas nécessairement une dépense "pour l'environnement" : un classement qualifiant ces dépenses est donc utile.
- Sans reprendre ici le débat sur la notion d'environnement, débat qui porte sur le milieu de vie de l'être humain, on peut distinguer deux grandes familles d'actions en matière d'environnement : celles qui affectent le biotope, dont un "noyau dur" concourt au sens strict à la protection des ressources naturelles ; et les autres actions qui correspondent à une acception élargie de l'environnement (souci de la santé et de la sécurité humaine, de l'optimisation économique et de la qualité de vie). Un premier pas consiste à classer les actions et dépenses dans ces catégories, à dire d'expert, et non selon les intentions de leurs auteurs. En toute rigueur, on ne peut classer une action comme environnementale que lorsque son bilan écologique est connu et positif. Les transferts de pollution

(détournement des poids lourds des centres villes, traction électrique, etc.) fréquents dans le domaine des transports posent ici un problème particulier. Il paraît difficile cependant de ne pas inclure certaines de ces actions dont le bilan écologique est pour le moins controversé dans les politiques environnementales car elles ont néanmoins un impact localement positif. La nomenclature proposée permet de surmonter cette difficulté, grâce à des catégories différentes d'actions.

- Il reste cependant des cas difficilement classables, comme les transports en commun ou les mesures globales d'urbanisme, qui visent par exemple à créer une "ville compacte" (action foncière, équilibre des fonctions). Ce classement est cependant l'occasion d'une réflexion enrichissante sur le statut et l'efficacité de chaque action d'une politique environnementale.

Aujourd'hui, la question de la dépense doit évoluer vers celle de l'efficacité, évolution déjà entamée dans certaines collectivités.

Incidences du contexte sur la méthode

Cette méthode a été élaborée à partir d'un questionnement sur l'environnement dans les grandes villes, mais s'applique a priori même dans des contextes non urbains d'après les premiers éléments recueillis. En revanche, l'ensemble des arbitrages proposés dépendent fortement du contexte urbain et certains d'entre eux doivent être appliqués avec vigilance, voire remis en cause, dans le cas de communes rurales.

Une analyse financière locale pour l'environnement : pourquoi ?

- Répondre à l'inquiétude sur la montée des dépenses locales d'environnement
- Faire plus avec les mêmes moyens
- Dynamiser les politiques locales
 1. moins de réglementaire
 2. plus d'intégration
 3. plus de prévention, moins de réparation et de processus industriels
 4. souci prioritaire du résultat réel pour la préservation de la ressource...
- Rechercher des ressources dans le marché et auprès de financeurs publics
- Introduire le coût de l'environnement dans les décisions.

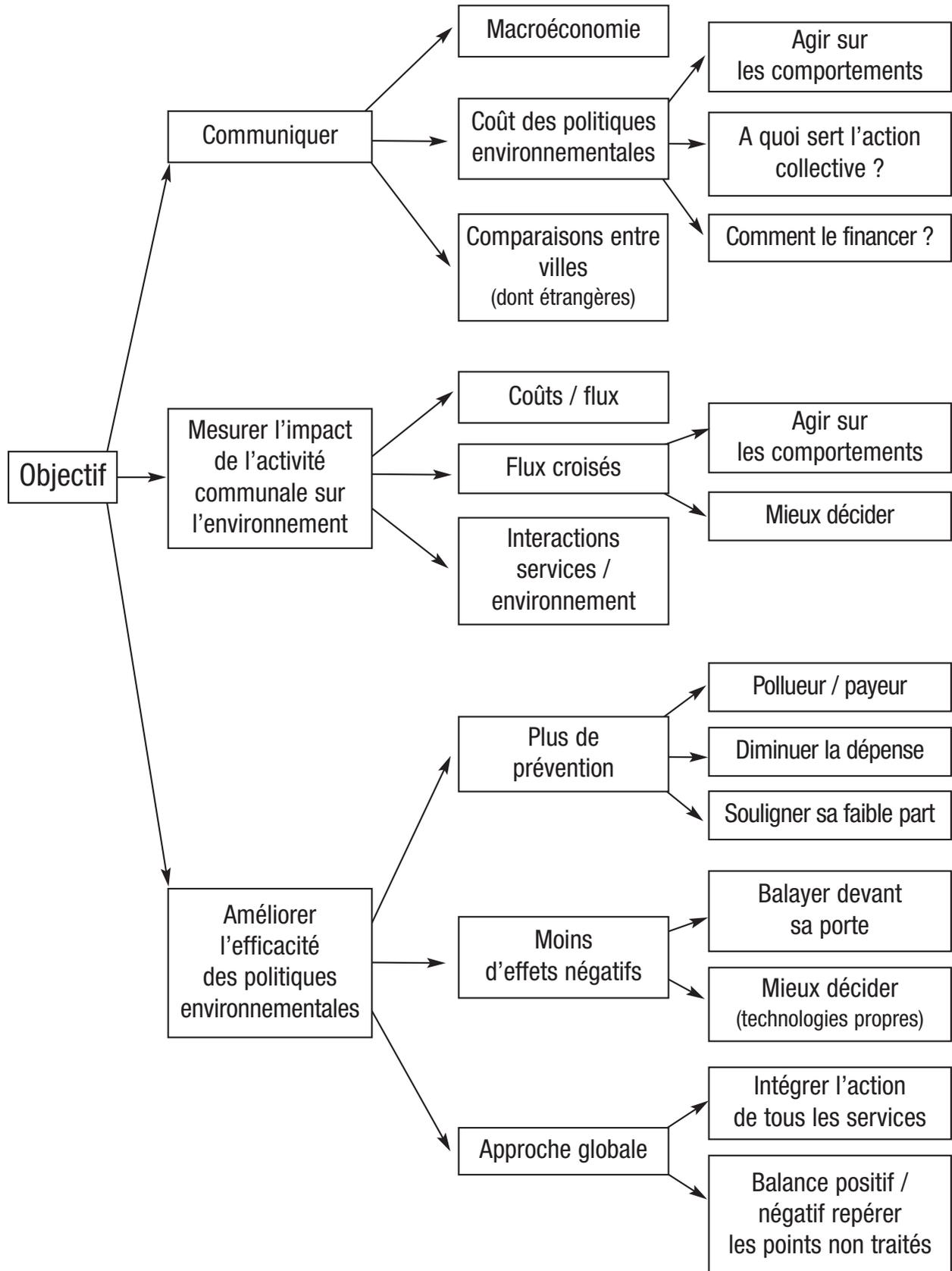
Objectifs

Une **comptabilité communale** des dépenses environnementales est destinée à apprécier les flux financiers générés par les actions environnementales publiques locales pour communiquer, mesurer l'impact de l'activité publique locale dans le domaine de l'environnement et améliorer l'efficacité des politiques environnementales. Ces trois objectifs principaux synthétisent

divers arguments répondant aux soucis des collectivités locales, vis-à-vis d'elles-mêmes ou pour répondre à des demandes extérieures.

Il s'agit, dans un souci général d'efficacité des politiques locales, de :

- construire un outil financier d'*aide à la décision* qui soit aussi orienté vers la préservation des ressources et les marges de manœuvre futures (par opposition aux outils financiers qui visent seulement à comprimer les coûts ou équilibrer les comptes),
- préparer une *mesure coût / résultat* des actions environnementales (= maîtriser les coûts des actions environnementales) ;
- *recenser systématiquement* les actions menées localement pour l'environnement et leur importance,
- permettre à la collectivité de *se situer* par rapport aux autres collectivités en comparant des ratios simples (à méthodes, conventions et niveaux d'observation identiques ou comparables),
- *disposer d'informations* financières sur les politiques publiques locales d'environnement à rapprocher d'autres outils de la politique environnementale (outils de suivi, d'évaluation, de résultat, de diagnostic),
- *avoir un cadre global* dans le but d'apprécier la cohérence de l'action environnementale, généralement dispersée dans de nombreux secteurs et services.



2 La méthodologie française issue du programme "Ecologie urbaine"

Positionnement

Sous le dénominateur commun de "comptabilité environnementale" sont présentés des outils très différents du point de vue :

- des objectifs,
- de l'objet (unités monétaires ou physiques),
- des niveaux d'application,
- des sources d'information mobilisées.

Les outils de référence existants se rattachent à trois démarches très différentes⁸ :

- l'intégration des coûts de l'environnement dans les mesures de coûts destinées à faire des choix,
- la connaissance des flux physiques induits par une activité et influant sur l'environnement,
- la comptabilité environnementale déconcentrée (démarche des comptes nationaux physiques et financiers de l'environnement appliquée localement).

La méthode exposée ici est intermédiaire : elle vise à la fois la mise en place d'une comptabilité financière locale, d'indicateurs et d'outils d'aide à la décision ; plus pragmatique mais globale (elle part de l'ensemble des actions environnementales concrètes d'une collectivité), elle ne retient qu'en partie les conventions comptables publiques. Cette méthode s'apparente à un système de "comptabilité financière environnementale" dans la mesure où elle reprend les dimensions d'un système comptable, appliquées à l'environnement : pertinence, fiabilité, intelligibilité, comparabilité et vérifiabilité.

Nous présentons ici brièvement les principaux choix méthodologiques retenus qui seront ensuite détaillés.

Objectif principal

Parmi les nombreux objectifs auxquels peut répondre un système d'information sur les flux financiers environnementaux, cette méthode répond :

- d'abord au souci d'estimer la dépense annuelle, afin de permettre des comparaisons entre secteurs et entre villes,
- ensuite, progressivement, elle vise à fournir des données internes plus précises pour améliorer les décisions,
- il s'agit de mesurer les dépenses et recettes liées aux actions environnementales menées sous la maîtrise d'ouvrage des communes,
- Le champ couvre les actions initiées par un "ensemble communal" formé par les communes et leurs groupements et prestataires. Les actions menées par l'intermédiaire de structures intercommunales et de divers opérateurs objectivement dépendants d'elle, associatifs, privés ou autres, sont donc prises en compte. Le périmètre de l'étude n'est donc pas délimité par les seules limites géographiques et administratives. Le territoire où ces actions ont lieu n'est pas le critère discriminant. La méthode privilégie un travail à l'échelle de l'agglomération, qui correspond à l'échelle où se pose la majeure partie des questions d'environnement urbain. Ce périmètre peut ensuite être ajusté au vu des contraintes locales.

Objet

- L'outil mesure des flux financiers réels (dépenses et recettes) liés à l'environnement. Il ne s'agit ni de coûts, ni de données prévisionnelles, ni de données comptables réglementaires (les mouvements d'ordre sont exclus).
- Le repérage des flux est effectué sur la base d'actions environnementales, identifiées sur chaque site (notion d'action comme plus petit dénominateur commun, unité indivisible d'un projet ayant un impact positif sur l'environnement ; les seuls financements ne sont pas des actions).
- Le choix des actions retenues est fondé sur le critère de leur effet sur l'environnement, déterminé "à dire d'expert" au vu des connaissances établies au moment du choix (utilisation des bilans écologiques ou d'hypothèses consensuelles quand ces derniers ne sont pas disponibles).
- Les actions sont enfin classées par objectif environnemental pour qualifier leur effet plus ou moins significatif et ainsi répondre à la délimitation du champ de l'environnement : protection de la ressource naturelle, protection de la santé, optimisation des systèmes et qualité de la vie. Le classement par approche environnementale permettra de préciser la réponse choisie dans les actions face aux atteintes à l'environnement : prévention, réparation, gestion de la nature, etc.

Ce système peut sembler à mi-chemin entre des méthodes purement comptables et des démarches qualité, entre la comptabilité administrative et financière et le contrôle de gestion. L'outil proposé ici est pragmatique :

- il propose à la collectivité de produire *de l'information immédiatement utile* (en interne : grandes masses, références pour l'aide à la décision ou l'impact des actions, etc. ; vers l'extérieur : à destination des usagers, habitants, partenaires : coûts et avantages, modes et sources de financement, etc.),
- il s'agit de valoriser *des données qui existent* dans une démarche concrète à partir d'entretiens et aboutissant rapidement à des résultats exploitables,
- ce travail *suscite une réflexion* sur l'intégration des divers aspects des politiques d'environnement, riche d'enseignement. Cette démarche se distingue d'outils théoriques ou macroéconomiques qui sont souvent plus complexes et éloignés de l'application sur le terrain.

L'outil comporte également des limites :

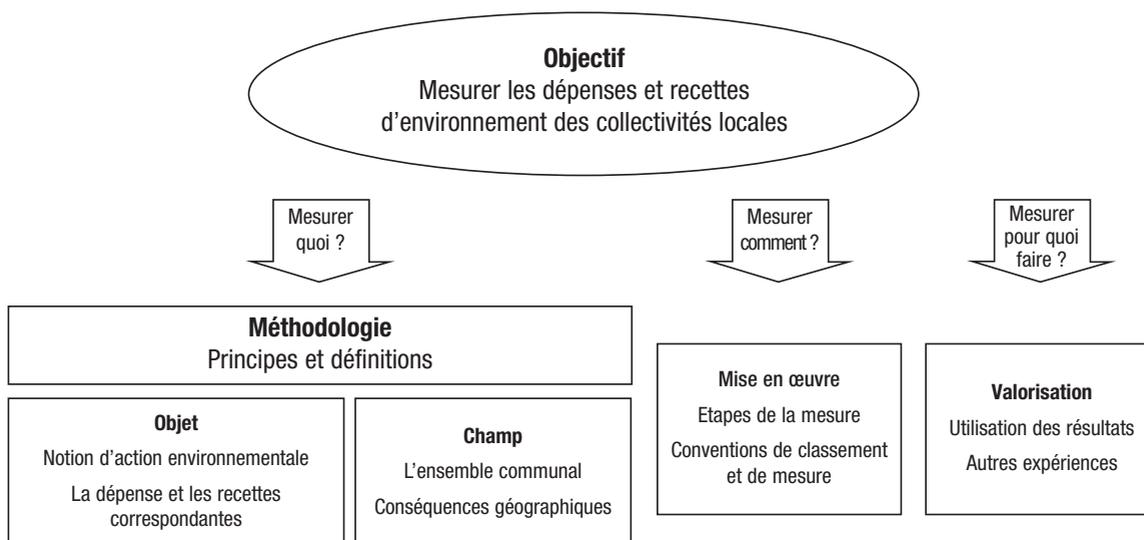
- son coût (entretiens sur le terrain, obtention de l'information parfois difficile car conflictuelle),
- le recensement des actions qui dépend partiellement des interlocuteurs locaux,
- il faut parfois recourir à des ratios d'ingénieur en cas d'inexistence de comptabilité analytique
- difficultés pour retracer le passé (changement de personnes...).

Le cadre étant posé, nous proposons une approche de la méthode ordonnée autour de trois questions simples :

- mesurer quoi ?
- mesurer comment ?
- mesurer pour quoi faire ?

⁸ On trouvera en fin de guide (partie "Valorisation") des éléments plus détaillés sur certaines de ces méthodes.

Pour permettre une lecture d'ensemble tout en conservant la possibilité d'une lecture allant dans le détail de chaque notion et de son application, des renvois sont proposés entre les paragraphes de la méthodologie, les étapes de la mise en œuvre et les approfondissements méthodologiques.



Démarche

L'objectif est de mesurer des flux financiers liés à l'environnement à l'échelle de communes et de leurs groupements ("ensemble communal"). Or ces flux sont difficiles à identifier en l'état actuel de l'organisation des collectivités et des documents administratifs, comptables, techniques et de gestion produits par les services. Les démarches de coût global ou de gestion intégrée nécessitent un outil comptable complet qui n'existe pas actuellement.

Face à ce constat, la méthode propose un travail à partir des actions environnementales : il s'agit de repérer les flux financiers à partir des actions qui les génèrent et non à partir de l'appartenance à un secteur, à un budget spécifique ou à un service technique.

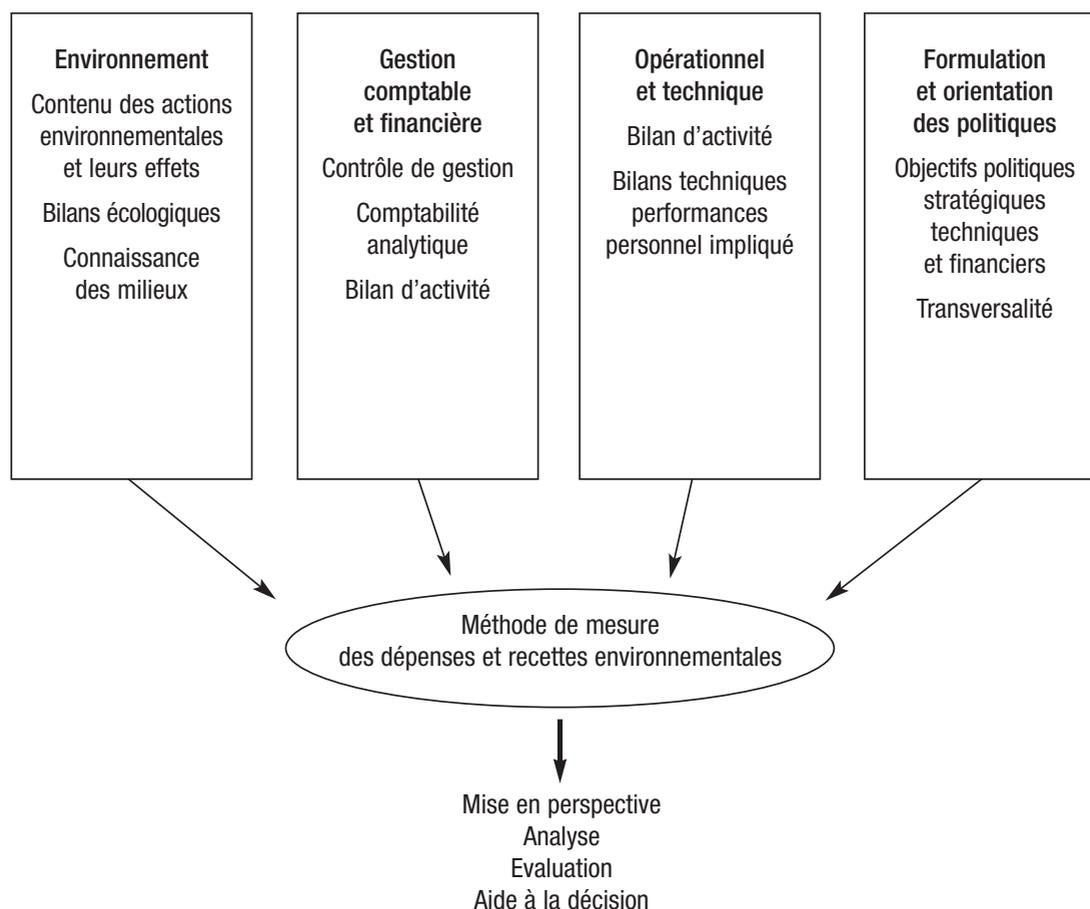
Cela suppose de définir ce que l'on entend par environnement, sur quelles bases on identifie les flux et comment le champ est délimité. La partie qui suit sur les principes de base permet d'explicitier cette définition du champ : le champ est celui des actions environnementales sous maîtrise d'ouvrage des communes et de leurs groupements.

La méthode propose de collecter et de rapprocher les connaissances sur les actions environnementales disponibles en interne dans les collectivités mais issues de champs souvent disjoints :

- l'environnement,
- la gestion comptable et financière,
- l'opérationnel et le technique,
- la formulation et l'orientation des politiques.

La méthode mobilise ces différentes approches en vue de les confronter.

Illustration de la démarche



Le chef de projet doit certes disposer d'un minimum de connaissances pour mener à bien l'application de la méthode. Mais en travaillant à la saisie des actions, au dialogue avec les autres services et à l'analyse, il acquerra progressivement un ensemble de connaissances sur les aspects environnementaux, comptables et financiers, mais également juridiques et techniques du champ étudié (cadre de la gestion de nombreux services publics locaux, acteurs, contraintes techniques, arbitrages sur les impacts, pertinence des systèmes d'information, etc.).

Si ce poste est difficile et exige de se former progressivement sur de nombreux thèmes appartenant à des disciplines variées, il est très riche d'enseignements.

- suivi et connaissance de la **répartition des compétences** entre la collectivité engagée dans le projet et les groupements et structures intercommunaux auxquels elle participe à différents niveaux, et identification d'éventuels croisements,
- **suivi des délégations de service public** : moyen de mettre en évidence le manque de suivi et de contrôle de nombreux services délégués sur lesquels les services municipaux disposent de peu de connaissances, notamment opérationnelles,
- **occasion de mettre en cohérence** des actions dispersées de la collectivité,
- **un pas vers le développement durable...**

Apports de la démarche

L'outil méthodologique apporte de nombreux résultats liés à sa mise en œuvre très utiles aux collectivités pour mieux maîtriser leurs actions environnementales :

Principes de base

Notion d'action environnementale

- L'action environnementale, unité de base pour la mesure

L'action est l'unité de base, indivisible, pour identifier les dépenses liées à la politique environnementale.

L'action locale en faveur de l'environnement est le plus petit dénominateur commun (PPDC) pour établir la correspondance entre les dépenses et recettes et leur affectation à un ou plusieurs aspects des politiques de l'environnement. L'action est parlante pour les interlocuteurs techniques. Elle n'est pas liée à des découpages administratifs et techniques tels que les secteurs d'activité. L'approche par action est plus précise et permet une analyse plus détaillée qu'une approche par grands ensembles économiques ou écologiques (cf. encadré).

L'action se distingue d'une politique, d'un secteur d'activité, d'un service ou d'un projet.

Il n'existe pas de hiérarchie entre actions : elles ont une importance financière et matérielle variable (des itinéraires cyclables à l'usine d'incinération), qui n'est pas proportionnelle à leur impact.

Une action se caractérise par un maître d'ouvrage, un objectif, une approche environnementale.

L'ensemble des actions recensées constitue la politique environnementale locale.

Une conséquence pratique est la nécessité de *procéder à des enquêtes directes au lieu de se cantonner à l'exploitation des comptes administratifs qui ne donnent aucun détail au niveau de l'action.*

Pourquoi la notion d'action est-elle utilisée ?

Pour cerner des dépenses ou recettes environnementales et progresser vers l'évaluation des politiques environnementales, il est apparu indispensable de partir des "actions locales en faveur de l'environnement" et non des notions de "secteur d'activité" ou de "service" - approche financière ou comptable, de "politiques" ou de "milieux" - approche environnementale. La désignation de milieux ou secteurs (tels que l'eau, les déchets, les énergies renouvelables, les paysages, le bruit, l'air ou les transports) ne suffit pas car ces notions sont trop liées à des découpages administratifs et techniques et les actions qui y sont menées ont des objectifs divers.

Par exemple, dans le cas des ordures ménagères, la majorité de l'activité correspond à une politique environnementale, mais il faut distinguer les traitements de l'enlèvement et du nettoyage pour comprendre l'évolution des dépenses. Le secteur des transports est évidemment concerné par l'environnement, mais dans quelle mesure et à quel titre ? Le raisonnement par action permet d'aller plus loin qu'un chiffrage global de toute cette activité. Cette approche analytique est encore plus nécessaire dans les domaines rassemblant des actions aux objectifs très variés, tel que celui de l'énergie : par exemple les actions d'économie d'énergie visent à optimiser, la conversion à des énergies renouvelables protège la ressource.

"Petites" et "grandes" actions ?

La méthode de mesure conduit à travailler à partir d'une liste d'actions. *Cette liste est ordonnée (domaines), mais n'organise aucune hiérarchie.* Il s'agit en effet d'une simple mesure, dans un premier temps, des éléments d'analyse trop précoces ne devant pas biaiser cette première phase. Les réflexes de jugement suivants doivent notamment être évités :

- "Inutile d'aller chercher dans les autres services, l'eau, les déchets, les espaces verts et la mission environnement nous permettent de balayer l'essentiel". Cette remarque se fonde sur une approche par service ou par secteur qui omet l'ensemble des actions des autres services de la collectivité qui ont un effet positif sur l'environnement. L'efficacité des actions préventives ne pourrait être mise en évidence car les grands secteurs sont généralement réparateurs. L'intérêt de la méthode proposée ici est justement de mieux appréhender l'ensemble des actions environnementales des collectivités locales et leurs éventuelles interactions.
- "L'essentiel est de repérer les actions auxquelles correspond une dépense importante"

Ce raisonnement sous-entend que l'essentiel est d'arriver à évaluer le montant global consacré à l'environnement à un instant t. Dans ce cas en effet, les actions ne représentant que de faibles dépenses ou même des dépenses nulles pourraient paraître secondaires. Mais l'objectif est beaucoup plus large : il s'agit, entre autres, de mesurer le poids des actions selon qu'elles sont tournées vers la prévention, la réparation ou la gestion, d'identifier la montée en puissance de telle ou telle dépense (qui peut être inexistante au départ) ou les bénéfices apportés par une action qui pourtant ne coûte rien, etc.

D'où quelques recommandations :

- toute action doit être recensée, même si les flux financiers correspondants sont minimes.
- le niveau de la dépense ne préjuge ni de la pertinence d'une action, ni de son efficacité.
- si le nombre des actions ne peut pas donner lieu à des interprétations fouillées tant le statut des actions est divers, il est quand même un indicateur de l'activité environnementale.

- Définir la notion d'action environnementale

Le critère de délimitation du champ d'étude est celui de l'existence d'un impact direct, indirect ou préventif, voulu ou non, sur les ressources

"naturelles". Sont ainsi prises en compte, les actions dont un des résultats au moins est la protection ou la préservation d'une ressource naturelle.

Une définition générale de l'environnement par domaines ne suffit pas.

Sans reprendre ici le débat sur la notion d'environnement⁹, il est nécessaire d'établir un découpage a priori, qui permette de classer les actions comme étant environnementales ou non ; il permettra d'affecter les dépenses à un (ou plusieurs) aspects des politiques de l'environnement.

Ce découpage distingue deux grandes familles d'actions en matière d'environnement en fonction de leurs effets (voir schéma ci-contre) :

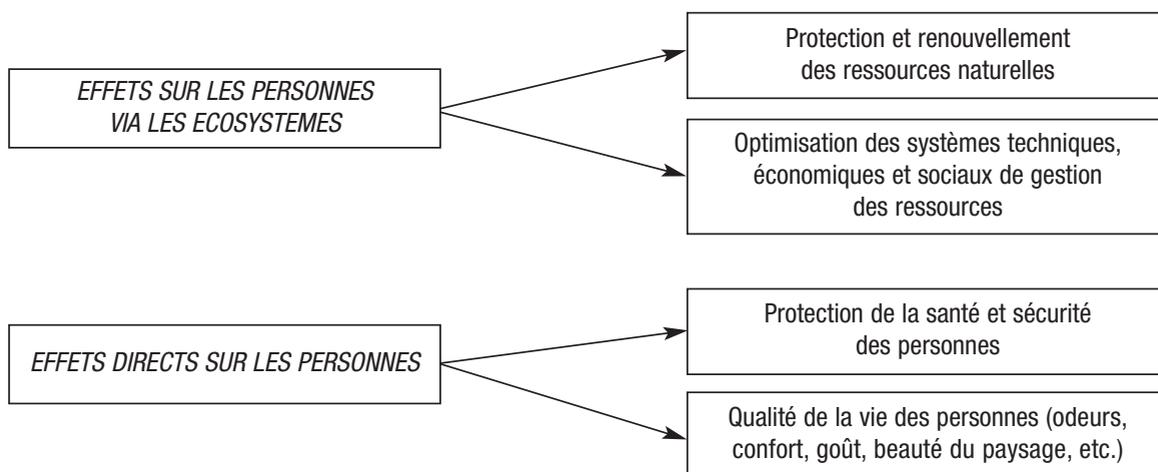
- les actions orientées vers les écosystèmes et "in fine" vers les personnes,

- celles qui visent directement les personnes.

Parmi les actions affectant le milieu, nous avons distingué un "noyau dur", celui de la protection de l'environnement, au sens strict de ressource naturelle, et les autres actions qui correspondent à une acception élargie de l'environnement. Elles s'y rattachent plus indirectement, à travers une médiation : celle du souci de la santé et de la sécurité humaine, celle de l'optimisation technique, économique ou d'un système social, celle de la qualité de vie.

Une définition générale de l'environnement par domaines ne suffit pas...
 Le traitement de l'eau pour la potabiliser est-il une action de protection de l'environnement ou une action de santé publique ? Les actions d'économie d'énergie sont-elles des actions de protection de l'environnement ou simplement d'économie, etc. ? (cf. Etape 2 p.37)

Classification des actions relatives à l'environnement selon leurs effets



- Identification de l'effet environnemental des actions

Un premier pas consiste à ne retenir que les actions et dépenses ayant, à dire d'expert, un impact global positif sur l'environnement.

En toute rigueur, on ne peut classer une action comme environnementale que lorsque son bilan écologique est connu¹⁰ et positif. Inversement, un bilan écologique négatif conduit à rejeter l'action.

Certains cas ne posent pas de problèmes comme la réduction des traitements chimiques et des rejets dans la nature, la diminution de la consommation de ressources naturelles. Mais de nombreux cas sont plus délicats à traiter.

Il faut envisager d'abord *les actions dont le bilan écologique est connu*

mais apparaît nul ou "équilibré". C'est le cas notamment des transferts de pollution (détournement des poids lourds des centres villes, traction électrique, etc.) fréquents dans le domaine des transports. Ce simple déplacement de pollution n'a pas été retenu comme une action environnementale car l'impact global n'est pas positif.

Il faut aussi trouver d'autres moyens d'arbitrage *dans les cas où le bilan écologique est inconnu ou controversé, mais présente néanmoins un impact localement positif* (voiture électrique). La nomenclature proposée permet de surmonter cette difficulté, grâce à la catégorie très ouverte de la "qualité de vie", qui regroupe toutes les actions touchant un milieu urbain déjà très artificiel (espaces verts, encombrements du trafic, odeurs et bruit), mais très sensible politiquement et quotidiennement.

⁹ Ce débat confronte l'être humain à son milieu de vie, dont le caractère est plus ou moins artificiel.

¹⁰ Voir les premières évaluations des PDU issues de la loi sur l'air.

D'autres solutions sont proposées *pour préciser le champ et éviter de faire de la catégorie "Qualité de vie" un "fourre-tout" encombrant pour l'analyse :*

- l'identification de "sous-actions" dont la nature environnementale est incontestable (l'investissement dans un réseau de chauffage n'est pas lui-même une action environnementale même s'il utilise des énergies peu polluantes, mais les investissements inhabituels directement liés à l'usage de cette énergie sont une action environnementale)¹¹,
- le choix d'une hypothèse qui est posée dans un milieu de connaissance

imparfaite (par exemple, l'utilisation de la voiture électrique sera considérée comme une action favorable à l'environnement),

- le critère du point d'impact : le lieu de l'action a été pris comme critère principal, tandis que sont pris en compte dans un second temps les problèmes qu'elle génère à l'extérieur (la collecte des ordures ménagères n'a pas un effet global positif évident sur l'environnement : en revanche, elle a un effet localement sur l'hygiène et la santé des personnes).

L'effet environnemental d'une action peut être délicat à déterminer

Il est important de statuer sur le caractère environnemental des actions a priori et non selon les intentions des acteurs. Car selon l'acteur interrogé, l'identification d'une action varie, surtout dans le domaine de l'énergie et des paysages. L'économie d'énergie sur des bâtiments communaux est considérée comme une politique d'économie budgétaire par le maire, comme une politique de l'environnement par l'ADEME, comme une politique commerciale par le fournisseur d'énergie...

Exemples

L'élaboration d'un Plan de déplacement urbain (PDU) est souvent considérée comme une action environnementale. Les PDU ont en effet été relancés par la loi sur l'air de décembre 1996 qui faisait référence à la diminution des pollutions de l'air comme l'un des principaux objectifs. Pourtant, la réalité des PDU aboutit souvent à des actions qui encouragent l'augmentation du trafic (meilleure fluidité)¹² : Leur bilan écologique est controversé. Malgré cela, les études des PDU ont été retenues comme une action environnementale (hypothèse : l'obligation de réaliser les PDU est inscrite dans la loi sur l'air, ce qui confère aux études un caractère environnemental), tandis que les actions qui en résultent sont traitées à part, au cas par cas.

Les transports collectifs fournissent ici l'exemple extrême.

Par défaut, il serait envisageable de se limiter aux dispositifs antipollution, aux véhicules à énergie renouvelable, aux carburants dits "écologiques".

Il est possible d'aller plus loin en prenant en compte les actions très volontaristes, engagées pour décourager l'usage de la voiture, sur un parcours donné.

Mais peut-on considérer que le déficit du service est le coût de l'effort de la collectivité pour limiter la circulation ? Cela pose des problèmes de comparaison : le déficit est-il obligatoire ou dépend-il de la gestion ?

Enfin, par excès, nous pourrions considérer l'ensemble du coût du service (en retirant les aides sociales aux clients "captifs") comme une contribution de la collectivité à la lutte contre l'effet de serre ! Mais le transport en commun est avant tout une facilitation des déplacements. Il n'existe pas ici de solution satisfaisante.

Nous proposons donc de *travailler à trois niveaux* : celui des actions clairement environnementales (dispositifs de réduction des émissions des véhicules, carburants plus propres ou renouvelables...), celui des actions visant un transfert modal pour réduire les nuisances engendrées par les déplacements, et celui de l'ensemble des transports en commun.

Les mesures globales d'urbanisme, qui visent par exemple à créer une "ville compacte" (action foncière, équilibre des fonctions), ont un effet sur la demande de déplacements, sur le coût des infrastructures ou sur la consommation d'énergie. Mais il est impossible de déterminer quelle est la part de ces mesures qui induit un effet environnemental, ni d'en connaître la dépense précise. De plus, le bilan écologique du modèle de "ville compacte", et cette notion même, nourrissent des débats contradictoires inaboutis sur son effet environnemental.

Déterminer une action environnementale : exemples

La création de réseaux cyclables

– A-t-elle un effet sur l'environnement ? *Oui, le bilan écologique est positif*

– Quel type d'effet sur l'environnement ? *L'objectif principal est d'éviter la dégradation de la qualité de l'air, donc de protéger la ressource ; l'effet secondaire est de diminuer le bruit, d'améliorer le cadre de vie (loisirs), de favoriser une activité propice à la santé et à l'autonomie. Un aspect social peut enfin intervenir.*

Achats verts : achats tenant compte des effets sur l'environnement des produits achetés tout au long de leur cycle de vie.

– Ont-ils un effet sur l'environnement ? *Oui, le bilan écologique est positif*

– Quel type d'effet sur l'environnement ? *L'objectif principal est de réduire les coûts d'élimination des déchets, d'utiliser au mieux les matériaux achetés : il s'agit donc d'une action d'optimisation (du système d'achats).*

¹¹ Par bilan écologique connu, on entend qu'il existe un ensemble de connaissances établissant les impacts positifs et/ou négatifs d'une action, d'un produit, d'un secteur, etc., sur l'environnement. Ces connaissances sont parfois un simple consensus général jusqu'à présent non contesté.

¹² Il s'agit ici de poser les principes pour le choix des actions. Il est évident que lors de la mesure des dépenses et recettes correspondantes, d'autres difficultés se posent (difficulté à isoler les coûts correspondants) et peuvent amener à redéfinir l'action de manière moins satisfaisante par rapport à l'environnement, mais plus opérationnelle par rapport aux données disponibles. Ces questions sont traitées dans la partie sur les conventions de mesure.

- Le classement des actions pour la mise en œuvre et l'analyse

Ce classement est un moyen de systématiser la recherche des actions et de les ordonner, pour faciliter la comparaison par grandes catégories et les rapprocher d'un classement (imparfait) par milieu.

Classement des actions par domaine

Les actions sont *regroupées par domaine environnemental homogène* du point de vue du milieu concerné ou du levier utilisé : l'eau, les déchets et le nettoyage, l'énergie, les espaces verts et les paysages, l'air et le bruit, les risques naturels et industriels, la gestion des sols et sous-sols, la gestion du patrimoine spatial et foncier, "l'intégration de l'environnement et management environnemental".

Lorsque le choix d'un domaine est délicat, des conventions permettent d'arbitrer.

Le classement des actions par domaine environnemental ne va pas toujours de soi.

Pour la protection de la qualité de l'air, le traitement des fumées d'incinération a été classé parmi les actions du domaine des déchets. C'est sans doute pour ce domaine de l'air ainsi que pour celui du bruit que les difficultés sont les plus grandes, certaines actions comme le développement des pistes cyclables relevant manifestement des deux ; la difficulté est aggravée du fait que le bruit n'est pas une pollution d'une ressource mais une nuisance, donc relève du cadre de vie, alors que les actions pour la qualité de l'air relèvent de la protection des ressources. La difficulté à séparer les domaines de l'air et du bruit a notamment conduit à considérer un seul domaine "Air et bruit". On rencontre des difficultés analogues entre les domaines de l'énergie et de la qualité de l'air (ex. actions d'économie d'énergie qui réduisent les émissions polluantes) ou celui des risques et de l'eau (ex. actions relatives aux inondations). Toutefois, ces difficultés sont ponctuelles et peuvent être surmontées aisément par des conventions.

Le découpage par objectifs laisse des zones floues

Certaines dépenses sont entièrement vouées à l'un de ces quatre objectifs (le fleurissement est une action d'amélioration du cadre de vie) ; d'autres rattachées à plusieurs d'entre eux (les économies d'énergie ont pour but l'optimisation, mais protègent également la ressource en réduisant les flux consommés). Notamment, les actions de protection des ressources sont presque forcément, indirectement au moins, des actions de protection des personnes et de la santé publique (protection de la ressource en eau, réduction de la pollution de l'air, etc.).

Déterminer l'objectif poursuivi par une action environnementale : exemple

L'amélioration de la connaissance sur les risques naturels ne protège pas la ressource (même si certains risques peuvent amener indirectement des accidents de pollution). Les risques tels que les inondations ne sont pas dommageables pour l'environnement en principe, dans la mesure où ils sont dus à des événements naturels. Cette action vise à protéger les personnes contre ces risques, il s'agit donc d'une action de protection des personnes.

Classement des actions par objectifs

et Amélioration / protection de la qualité de vie) permet de résoudre la question de la définition de ce qu'est l'environnement. Elle précise également vers quels objectifs de la politique environnementale elles sont orientées.

La nomenclature par objectifs (*Protection de l'environnement ressource ; Protection des personnes, Santé publique ; Optimisation des systèmes*

Définition des objectifs

Protection de l'environnement ressource

Noyau dur des dépenses environnementales, les dépenses de protection de l'environnement sont entendues au sens strict de dépenses de protection des ressources naturelles. Il s'agit par exemple des actions de protection de la ressource en eau, de l'air, des ressources énergétiques, ou de protection de la faune, de la flore, de la biodiversité.

Les autres actions correspondent à une acception élargie de l'environnement. Elles s'y rattachent plus indirectement, à travers une médiation : celle du souci de la santé et de la sécurité humaine, celle de l'optimisation économique, celle de la qualité de vie

Optimisation des systèmes économiques, techniques ou sociaux

Ces dépenses sont liées à des actions qui ont un effet sur l'environnement à travers l'amélioration de systèmes ou processus économiques, techniques ou sociaux. Les économies d'énergie sont l'exemple type de l'optimisation : il s'agit de diminuer le recours à des sources d'énergie fossile en améliorant l'efficacité des dispositifs et procédés (renouvellement de chaudière, double vitrage). Ces dépenses donnent souvent lieu à des économies financières à terme. De nombreuses actions améliorant l'efficacité des transports trouvent également leur place ici. Cette rubrique recueille enfin des actions d'optimisation de systèmes sociaux : il s'agit par exemple d'actions de gestion des temps urbains qui "optimisent" la ville (système urbain) ou d'actions de sensibilisation ou de coordination globale qui améliorent l'efficacité de l'action environnementale publique ou collective.

Protection des personnes, santé publique

Il s'agit d'actions orientées en priorité vers la santé des personnes et l'hygiène publique. La potabilisation de l'eau est ainsi une mesure d'hygiène et non une mesure de protection de la ressource environnementale. Dans le même domaine de l'eau, il faut également distinguer l'épuration des eaux usées qui permet de diminuer les rejets dans l'environnement (la protection de la ressource), de la collecte des eaux usées qui est une mesure de salubrité publique concernant la voirie.

Amélioration et protection de la qualité de vie

Cette catégorie nommée aussi "cadre de vie" regroupe des actions très diverses relatives à des nuisances, à une amélioration du "confort" urbain ou à des problèmes esthétiques qui ont une importance réelle dans l'action environnementale des collectivités locales. Les limites en sont floues. Les collectivités y incluent souvent des actions sur le bâti, par exemple l'enterrement des lignes électriques, l'acquisition de bâtiments d'intérêt historique ou esthétique, inclus dans des opérations d'aménagement urbain plus globales (sur les centres par exemple) mais l'outil financier présenté ici ne les suit pas sur ce point. Dans cette catégorie entrent les actions contre le bruit et celles qui améliorent le cadre de vie local bien que leur bilan global soit controversé (usage de véhicules électriques par exemple).

Les actions recensées ont été imputées à leur objectif dominant pour éviter des répartitions souvent arbitraires entre plusieurs objectifs et rendre possible l'analyse qui croise déjà plusieurs dimensions.

des "doubles bénéfiques" qu'apportent des actions dont l'importance financière est souvent faible.

Le découpage par objectifs proposé a pour principal intérêt de poser des questions concrètes sur la nature des actions menées.

Classement des actions par approches environnementales

Deux autres distinctions peuvent enrichir le débat sur les actions environnementales et les flux financiers qu'elles génèrent : l'approche environnementale et l'imputation de la charge financière.

L'approche environnementale est le moyen ou le levier utilisé pour agir : prévention, réparation, gestion .

Ces deux distinctions n'avaient pas été retenues dans la première expérience de mesure ou seulement partiellement (identification des recettes). Cela permet par exemple de découvrir l'intérêt majeur des actions préventives,

Il s'agit ici de distinguer de quelle façon la collectivité intervient, à quel moment du processus aboutissant à une dégradation de l'environnement (aval, amont ou position intermédiaire) et selon quelle politique (utilisation de dispositifs industriels qui peuvent s'avérer coûteux ou ne pas inciter à réduire les pollutions, intervention sur les comportements, etc.).

Définition des approches environnementales

Prévention

Intervenir avant la pollution ou la nuisance, en diminuant ou évitant l'impact sur l'environnement. Inciter ou promouvoir des comportements favorables à la préservation de l'environnement.

Réparation

Intervenir après la pollution ou la nuisance, l'atteinte des milieux et tenter d'y remédier. Les actions répondant à cette approche sont souvent de type industriel.

Gestion

Gérer des mécanismes et des milieux naturels. Entretenir un espace naturel, gérer les accès, la circulation et les activités sur le site. (ex : forêt municipale, parcs naturels) et réintroduire des mécanismes ou milieux détruits par l'activité humaine (maintien des écosystèmes, réintroduction d'espèces disparues...).

Qualification des flux financiers

L'imputation de la charge financière se lit à travers l'origine des recettes. Certaines dépenses sont répercutées sur les usagers par le prix (tarifs,

redevance) et d'autres sont payées par le contribuable (ces dernières sont peut-être politiquement plus sensibles). D'autres encore sont financées par des recettes spécifiques ou des taxes (selon le principe pollueur-payeur) ou enfin par des transferts d'autres collectivités (subventions).

Distinction selon l'imputation financière	Exemples
Impôts locaux	Service municipal de l'environnement, eaux pluviales
Tarif d'un service public et droits d'usage	Eau, déchets, etc.
Pollueur-payeur	Redevance d'assainissement, taxes espaces verts, cession gratuite de terrains pour les espaces verts

Pour mémoire et pour faciliter certains calculs (intérêts), la dépense est qualifiée en fonctionnement ou investissement.

SE REPORTER

Etape 2 : Repérage des actions
 Approfondissements méthodologiques : définir le champ de l'environnement

Flux financiers réels

Il s'agit de quantifier les **dépenses et recettes réelles**, c'est-à-dire donnant lieu à décaissement ou encaissement effectif pour le maître d'ouvrage, sans tenir compte des mouvements d'ordre indiqués dans les documents financiers. Par contre, cette méthode n'est valable que sur de longues

périodes, pour lisser les cycles d'investissement lors des comparaisons entre villes. L'application stricte de cette méthode conduit à aller chercher les dépenses réelles chez les délégataires également, pour ne pas introduire de biais lié à des modes de gestion et à des systèmes comptables différents (financement, TVA, etc.). Les dépenses et recettes prises en compte sont hors TVA, hors amortissements, hors remboursement du capital, mais tiennent compte des frais financiers correspondants. Il faut distinguer ces flux financiers de la notion de coût.

Pourquoi prendre en compte des flux financiers réels ?

Une **dépense** suppose d'identifier un objet, un ou des acteurs et un mouvement financier autour d'une action environnementale, choisie comme base pour identifier les dépenses. Mais il est fréquemment difficile d'établir une correspondance entre une opération comptable et une action, notamment quand il s'agit d'environnement :

- la plus grande diversité règne, d'un secteur à l'autre, d'une taille de collectivité à l'autre, sur les modalités de cette correspondance : parfois un budget annexe permet de retrouver plus facilement l'ensemble des dépenses correspondant à une action (usine d'incinération), mais les opérations comptables correspondent à des services, des natures de dépenses (personnel, fournitures, etc. surtout depuis l'instruction comptable M14 issue de la loi de 1994 portant réforme de la comptabilité publique locale pour les communes), mais rarement à des actions.
- Il existe une complexité propre aux politiques de l'environnement, qui mettent en jeu une multiplicité d'acteurs (différents niveaux de collectivités locales, agences publiques nationales, entreprises publiques ou privées, etc.), des mouvements financiers peu discernables (mouvements financiers entre communes et intercommunalité, entre collectivité et budget annexe puis prestataire comme c'est le cas pour les transports ou la cogénération), et des objectifs multiples (social, économique, environnemental, communication).

La dépense liée à une action n'est pas son coût

Partant d'une action menée par un maître d'ouvrage public local, seule la dépense effective est recensée, contrairement à des méthodes qui mesurent les coûts, par exemple en ajoutant au fonctionnement le coût annuel du remboursement des emprunts. La dépense environnementale doit être clairement isolée des dépenses qui peuvent résulter du choix financier fait par la collectivité entre l'emprunt, l'autofinancement ou les subventions : il ne s'agit pas de mesurer l'efficacité de la politique financière de la collectivité. L'objectif est d'identifier des flux financiers et non de calculer des coûts, qui seraient par contre essentiels si l'on voulait fixer un tarif. Bien sûr, la collecte des données peut être élargie et inclure pour mémoire de nombreux éléments permettant ensuite des analyses plus poussées, mais il faut bien différencier le système proposé d'un système de comptabilité analytique organisé par centres de coûts. L'outil financier proposé ici est actuellement un compte de dépense avec quelques ajustements (ex. prise en compte des frais financiers). Pour répondre à l'ensemble des questions posées par les élus et responsables publics locaux, il faudra à terme envisager de compléter ce système par un outil de comptabilité analytique.

L'ensemble de la dépense est pris en compte. Ainsi, l'ensemble de la dépense d'un enrobé antibruit (et non le seul surcoût, toujours difficile à évaluer) est comptabilisé. Prendre en compte le surcoût occasionné par la prise en compte de l'environnement s'avère en effet trop délicat : les références techniques sont nombreuses et évoluent dans le temps, le calcul du surcoût ne peut pas se fonder sur une base stable. Toutefois, ce principe est contredit dans certains cas (questions de méthode). De même, la totalité de la dépense (et non la seule participation de la collectivité) est retenue quand elle est également financée par d'autres acteurs. Les autres financements apparaissent alors comme recettes.

Les **recettes** incluses dans la mesure sont uniquement celles qui correspondent aux dépenses (recettes ou sous-produits de l'activité environnementale : subventions, tarifs, etc.). Elles sont étudiées avec la même approche que les dépenses, par rapport aux actions. Sont exclues les recettes liées à des actions environnementales dont les communes ne sont pas maîtres d'ouvrages comme l'encaissement de redevances reversées à l'Agence de l'eau par exemple. L'objectif du système de mesure est en effet d'analyser le rôle d'agent environnemental de la collectivité et non d'élaborer une comptabilité détaillée de tous les flux financiers rattachés aux actions environnementales. L'analyse pourra ensuite mettre en évidence les modes

Actions environnementales	Problèmes rencontrés pour identifier la dépense ou la recette	Solutions proposées
<p>Protection des espaces naturels</p> <ul style="list-style-type: none"> schéma de cohérence (SCOT) ou Plans locaux d'urbanismes (PLU) et secteurs protégés entretien et travaux de protection de ces espaces <p>Air, bruit, énergie</p> <ul style="list-style-type: none"> isolation, production de chaleur avec moins de combustible, régulation de l'usage 	<ul style="list-style-type: none"> dépenses liées à la réglementation et sa gestion non dissociables de celles résultant de l'urbanisation plus dense ailleurs ces dépenses sont très faibles, et se limitent à de la surveillance, du fauchage. Comment les distinguer de la gestion de leur fréquentation ? il est difficile d'isoler la dépense de remplacement du matériel de celle liée à l'économie d'énergie pas de dépense parfois (bons réglages) ou rémunération d'un prestataire 	<ul style="list-style-type: none"> reconstituer la part de l'activité du service consacrée à cette action et appliquer un prorata enquête de détail auprès des responsables de service principe de la dépense totale (et non du surcoût) recensement des actions, même sans dépense, lorsque l'on ne parvient pas à mesurer

de financement de ces actions environnementales.

Cette méthode de mesure fondée sur les actions permet de réfléchir à l'ensemble des actions menées sans le biais de l'importance financière ou de l'efficacité, ce qu'une méthode centrée sur la notion de dépense ne permet pas. Ainsi, sont prises en compte les actions :

- qui ne coûtent rien aux budgets publics,
- qui produisent des économies ou rapportent à terme plus que leur montant,
- qui sont plus ou moins efficaces.

SE REPORTER

Etape 3 : Collecte et mesure des flux financiers

Approfondissements méthodologiques : où s'arrête la dépense ? Imputation des investissements.

Pluriannualité

La méthode mesure des dépenses et recettes annuelles et propose une analyse sur plusieurs années successives.

Une mesure des dépenses d'environnement pour une année ("photographie") permet déjà de situer le montant global des dépenses consacrées à ce

secteur et de réaliser un repérage des actions très utile (telle action existe ou non localement, au niveau communal ou intercommunal, etc.). Mais l'analyse ne pourra être approfondie que si les résultats sont consolidés à moyen ou long terme pour "gommer" l'irrégularité des investissements et pour mettre en perspective une tendance générale souvent perturbée par les rythmes irréguliers des dépenses publiques locales (encadré) :

- les dépenses d'investissement liées à une action sont imputées l'année où l'action est réalisée, ce qui suscite une évolution erratique des dépenses sur une courte période dans les domaines où les investissements sont prédominants comme le traitement des déchets ou des eaux usées (usines d'incinération, stations d'épuration...),
- il s'agit d'une comptabilité des dépenses et recettes et non des coûts : une politique de l'environnement s'étale sur plusieurs années et ce n'est qu'avec le recul que l'on peut apprécier son coût réel,
- l'intérêt de la méthode est d'obtenir des éléments pour analyser la politique environnementale d'une collectivité, qui est mise en œuvre sur plusieurs années,
- certaines questions ne trouvent des réponses que par l'analyse sur une très longue période : les actions de prévention permettent-elles de diminuer les dépenses de réparation ? Les normes ont-elles suscité une augmentation des dépenses ? etc.

Six facteurs interviennent pour rendre les rythmes de dépenses irréguliers. Si l'on prend par exemple le cas de l'eau où le fort développement des installations d'épuration des eaux usées s'est manifesté au début des années 1990:

- les innovations techniques : à partir du milieu des années 1980, de nouvelles techniques d'épuration des eaux usées ont rendu l'épuration plus accessible à des communes moyennes et petites (lagunage, stations compactes, améliorations techniques du traitement biologique) ;
- la législation : en 1991, la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines induit un regain d'équipements à l'échéance 2000-2001 ;
- pour les villes importantes, qui se sont majoritairement équipées pendant les années 1970, l'amortissement technique commence à se faire sentir après dix ans de fonctionnement ;
- l'amortissement financier des emprunts, généralement à 15-20 ans, va permettre de libérer de nouvelles capacités d'investissement au début des années 1990 ;
- le développement des villes : la poussée périurbaine s'est fortement ressentie dans les villes moyennes au début des années 1980, lorsque les politiques de soutien à l'accession et le renforcement des infrastructures routières (décentralisation) ont soutenu la construction périphérique de maisons individuelles.

On pourrait y ajouter les échéances électorales qui ont parfois un effet indirect.

Ainsi la méthode propose-t-elle de débiter par un travail a posteriori sur au moins cinq années.

Une première mesure a posteriori

Il est souhaitable de travailler sur une période d'au moins cinq ans pour commencer. Débiter par un travail a posteriori permet d'avoir rapidement des données sur quelques années. L'approche par actions limite le recours aux documents comptables et oblige donc à recourir à la mémoire des responsables locaux qui peut être défaillante pour des actions passées (changement de personnel, oubli des " petites " actions, etc.). Cet inconvénient peut toutefois être compensé par croisement des informations en provenance de divers interlocuteurs et des documents existants.

SE REPORTER

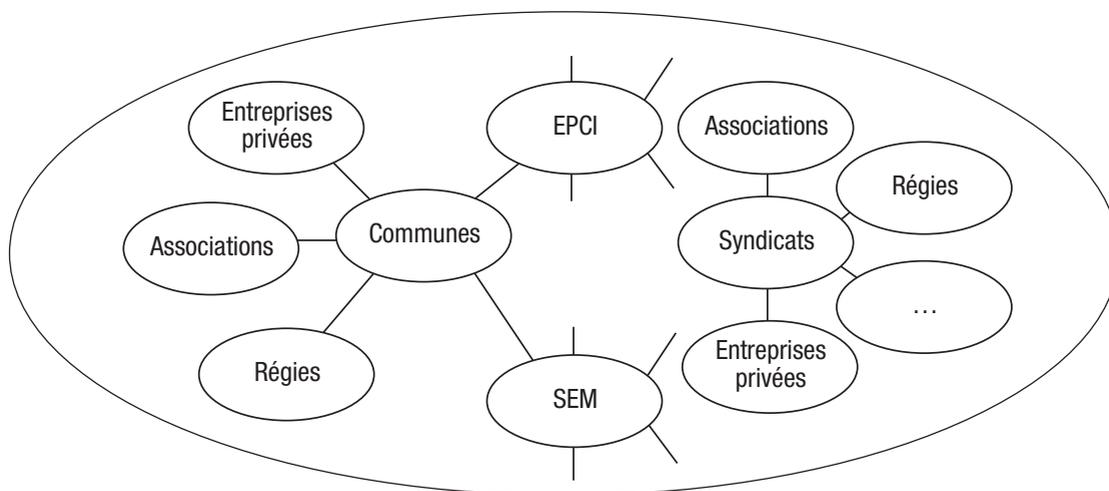
Etape 1 : Définition et repérage du champ,
 Etape 3 : Collecte et mesure des flux financiers.
 Approfondissements méthodologiques : où s'arrête la dépense ? Imputation des investissements.

L'ensemble communal

• L'"ensemble communal"

Le champ couvre les actions initiées par un "ensemble communal" formé par les communes et leurs groupements, ainsi que leurs satellites et prestataires intervenant en raison de la compétence publique locale. Les actions menées par l'intermédiaire de structures intercommunales et de divers opérateurs objectivement dépendants d'elle (parfois seulement pour une action...) associatifs, privés ou autres, sont donc prises en compte.

Schéma théorique de l'ensemble communal



Un ensemble communal à l'échelle d'une agglomération pourrait par exemple être composé de :

- Une communauté d'agglomération (avec les compétences de collecte des déchets, d'assainissement, transports urbains, ...)
- Un syndicat incluant la communauté d'agglomération et d'autres communes pour le traitement des déchets (SIVU)
- Des syndicats pour chaque rivière ou bassin versant
- Une SEM d'aménagement et d'urbanisme dépendant de la communauté d'agglomération, une SEM gérant le stationnement pour la commune centre, une SEM gérant les transports urbains.
- Des entreprises prestataires pour la distribution d'eau potable et le réseau d'assainissement
- Des associations faisant de l'éducation à l'environnement, une association régionale mesurant la qualité de l'air.

• La maîtrise d'ouvrage publique locale

Les actions initiées par l'ensemble communal se définissent comme les actions environnementales menées sous la maîtrise d'ouvrage des communes ou de leur groupement qui le compose. La notion est ici plus large que le sens juridique habituel du terme : il s'agit de l'acteur qui a pris l'initiative d'une

action ou qui peut en assumer la responsabilité dans les faits. Dans le cas d'une délégation de service public, le prestataire privé est considéré comme dépendant du maître d'ouvrage public, bien qu'il soit pour partie le seul décideur de certains investissements.

Exemples : notion de maîtrise d'ouvrage

(Le maître d'ouvrage est celui qui "commandite" une action, en tant que propriétaire de l'ouvrage, employeur, client, décideur ou responsable.)

L'entretien des cours d'eau n'est pas strictement de la compétence des communes, sauf en tant que propriétaires. Mais des actions sont menées par les collectivités à travers les syndicats de rivière par exemple. Dans ce cas, le syndicat de rivière est intégré à l'ensemble communal : soit en totalité s'il couvre approximativement l'ensemble communal, soit en partie seulement si l'ensemble communal ne représente pas l'essentiel des communes adhérentes (cf. plus loin pour les modalités de prise en compte).

Bus GPL : l'action n'est pas réalisée par la collectivité elle-même, mais par l'intermédiaire du prestataire de transports urbains (SEM ou délégataire) qui est inclus dans l'ensemble communal. (cf. cas RATP)

Protection des ressources en eau : la prévention relève de la politique agricole, mais certaines actions sont lancées par les collectivités.

Les collectivités ont recruté de nombreux emplois jeunes dans le domaine de l'environnement, mais elles ne supportent que 20 % des coûts salariaux, le reste étant financé par l'Etat. Le financement n'étant pas majoritaire, elles pourraient ne pas être considérées comme maîtres d'ouvrage. Mais comme elles ont l'initiative en tant

La maîtrise d'ouvrage publique locale est comprise dans un sens large : la notion de gestion de fait est utilisée pour éclairer cette "dépendance objective" qui permet de recourir largement au critère de la maîtrise d'ouvrage pour la prise en compte ou non d'une action réalisée par un délégataire ou un prestataire. La collectivité est ainsi maître d'ouvrage

quand elle délègue ou concède une réalisation ou un service (délégataire privé, syndicat intercommunal, communauté de communes ou d'agglomération) ou quand elle est "majoritairement intéressée" (elle assure plus de 50 % du financement, est propriétaire de plus de 50 % du site, etc.).

Exemples : notion de gestion de fait

(La gestion de fait consiste à être le véritable décideur et financeur, malgré l'existence d'une indépendance juridique théorique.)

L'entretien des berges est normalement un devoir des propriétaires de terrains bordant une rivière. Les communes, leurs groupements et prestataires peuvent donc mener cette action en tant que propriétaires de terrains, mais il est également fréquent qu'ils interviennent pour faire respecter la loi ou en se substituant aux propriétaires privés face au risque. Ces différents modes d'intervention sont pris en compte, le dernier cas se traduisant par une dépense, mais également une recette (récupération des frais engagés auprès du propriétaire privé).

Deux cas peuvent se présenter : soit l'action est réalisée par un organisme déjà pris en compte dans l'ensemble communal et ses actions environnementales sont incluses dans le champ de l'étude ; soit l'action est initiée par la commune, mais réalisée par une structure extérieure à l'ensemble, dont il faut connaître la nature : s'agit-il d'un organisme dépendant de la commune ou s'agit-il simplement d'une action à réintégrer dans l'action communale en tant que telle, parce qu'elle est ponctuellement réalisée pour la commune par cet organisme.

Exception à la règle : Les associations régionales mesurant la qualité de l'air ne sont pas des acteurs locaux, leurs budgets ne sont qu'en mineure partie financés par les communes. Pourtant, les collectivités mènent des actions sur la qualité de l'air sur leur territoire par l'intermédiaire de ces associations. Il a été décidé, malgré l'absence de maîtrise d'ouvrage des communes, de prendre en compte les dépenses totales correspondant aux actions menées sur le territoire de l'ensemble communal (et pas seulement la participation des collectivités locales au budget de ces associations qui représente environ 5 %). Ceci posera un problème lorsque l'on consolidera les niveaux communaux, régionaux et nationaux...

Un transfert de compétences implique par contre que la collectivité n'a plus la maîtrise d'ouvrage : cela signifie que l'échelle des politiques environnementales change, puisqu'elle passe alors souvent au niveau supracommunal ; il est alors indispensable de réajuster l'analyse. Soit en passant globalement à cette échelle, si la majorité des compétences environnementales est désormais à ce niveau, soit en effectuant après repérage des actions et mesure, un prorata pour repérer la part de l'action intercommunale qui concerne notre aire d'étude.

L'application du critère de la maîtrise d'ouvrage **oblige à choisir clairement de retenir ou non une action dans son ensemble**, afin d'éviter par la suite les doubles comptes : ne sont additionnées que les dépenses et recettes des maîtres d'ouvrage et de leurs prestataires (déduction faite des éventuels versements entre eux); celles des organismes n'ayant qu'un rôle financier,

comme les Agences de l'eau, ne sont prises en compte que pour information sur le circuit de financement des dépenses. Cette méthode évite d'avoir à traiter la contradiction entre les objectifs éventuellement différents que peuvent poursuivre les divers financeurs d'une même opération.

En termes financiers, il s'agit de **consolider les dépenses et recettes** environnementales d'une commune et de toutes les structures qui interviennent pour elle :

- les communes et leurs groupements (Communauté Urbaine, SIVU, SIVOM, Syndicats mixtes...),
- des Sociétés d'Économie Mixte ayant dans leur actionnariat une représentation substantielle de ces communes ou groupements,
- des entreprises délégataires de service public,
- des associations "satellites" des collectivités.

La consolidation signifie que l'on ne prend pas en compte les mouvements internes entre les différents éléments de l'ensemble communal, mais seulement la dépense totale finale et la recette venue de l'extérieur. Les subventions croisées sont ainsi éliminées : contributions au budget principal de la commune, subventions, etc. Ce qui compte est la dépense nette, celle qui permet de mesurer l'ampleur de l'action. Cette mesure peut inclure une partie des frais généraux de la collectivité, au titre des locaux occupés, des frais de gestion générés s'ils sont mesurables, etc. Mais il s'agit alors de frais réels et non d'une contribution forfaitaire.

Les autres acteurs publics ne font pas partie du champ. Les dépenses effectuées par les organismes d'Etat, les départements et les régions, bien qu'ils interviennent souvent en tant que maîtres d'ouvrage à l'échelle communale ou intercommunale, ne sont pas incluses. Une extension de la méthode peut bien sûr être envisagée ultérieurement et inclure d'autres autorités publiques locales (collectivités départementale et régionale, services locaux de l'Etat, etc.)¹³.

- **La commune, collectivité de base**

Concrètement, la commune reste le niveau où demeurent les compétences des élus face à leurs électeurs dans de nombreux domaines (eau et déchets, par exemple). L'ensemble communal en compte une ou plusieurs. Dans la mesure du possible, cet ensemble correspondra à une échelle où sont formulées et menées les politiques environnementales. L'échelle de l'agglomération ou l'échelle intercommunale paraît, dans bien des cas, la plus pertinente car elle est celle où sont transférées de plus en plus d'actions relevant de la politique environnementale et où sont gérés de nombreux services liés à l'environnement (eau, transports urbains par exemple).

SE REPORTER

Etape 1 : Définition et repérage du champ
Approfondissements méthodologiques : Champ de l'étude et compétences des collectivités.

Conséquences géographiques et zone étudiée

Les limites du système de mesure sont définies par l'action de l'entité communale et de ses groupements. Elles ne sont pas territoriales ou géographiques.

L'ensemble communal est composé de communes et des organismes qui gravitent autour. A cet ensemble communal correspond une liste de "maîtres d'ouvrages" tels que les communes, les EPCI, des syndicats, des entreprises privées, etc.. Mais les actions menées par ceux-ci peuvent s'exercer en dehors de leur territoire ou peuvent parfois avoir un impact à l'extérieur (cf. encadré). Le champ d'observation est cette liste de "maîtres d'ouvrage". Le champ étudié, c'est-à-dire pris en compte par la méthode, est défini par leurs actions environnementales.

Les actions menées par l'ensemble communal ne sont pas seulement des actions menées sur leur territoire : exemples

La gestion de la ressource en eau utilisée pour la distribution d'eau potable implique la protection de la ressource. Les dispositifs de protection de captages doivent souvent être mis en oeuvre dans des communes très éloignées où se situent les sources ou les nappes utilisées par la collectivité.

Les collectivités peuvent intervenir dans le domaine de l'environnement par leurs actions de coopération décentralisée qui, par définition, ne sont pas menées sur leur territoire mais à l'étranger.

Les effets d'une action menée localement ne se limitent pas au seul territoire des communes considérées : exemples

Le traitement de déchets ou d'effluents produits par les collectivités locales et leurs populations peut générer une pollution localisée à l'extérieur qui doit être prise en compte. C'est le cas lorsqu'une partie des déchets ménagers ou les résidus après incinération sont " exportés " vers des centres d'enfouissement techniques situés dans d'autres départements.

Le territoire où ces actions ont lieu n'est pas le critère discriminant : c'est la notion de maîtrise d'ouvrage qui sert pour délimiter le champ et retenir ou non une action. Ainsi, certaines actions menées sur le territoire d'une commune par des acteurs non municipaux ne seront pas prises en compte comme indiqué précédemment.

Toutefois, à l'ensemble communal correspond la **zone étudiée**, qui couvre le territoire des communes appartenant à l'ensemble communal. Cette notion géographique sert de référence pour certaines données comme la population, pour rapporter les dépenses relatives à des actions environnementales menées pour les communes et gérées à des niveaux géographiques différents, à des échelles plus larges ou plus réduites (par exemple, le traitement

des déchets est géré par un syndicat qui couvre les communes de l'ensemble communal et d'autres communes). Différentes solutions sont alors disponibles :

- prendre le périmètre d'intervention de la structure de gestion (un syndicat par exemple) dans sa totalité si les champs géographiques sont quasiment équivalents,
- prendre une partie seulement des dépenses en réaffectant les flux financiers à partir du nombre d'habitants, des surfaces, des linéaires gérés, de l'activité réalisée,
- ou ne retenir que les actions menées sur le territoire de l'ensemble communal.

¹³ Une première mesure les avait déjà pris en compte sur les agglomérations de Lyon et de Poitiers, considérant qu'un certain nombre d'ouvrages urbains étaient largement subventionnés par les communes. Les dépenses relatives à ces ouvrages ont été relevées pour évaluer les conséquences méthodologiques de ce choix et corriger les éventuelles distorsions.

Notions d' "ensemble communal" et de "zone étudiée" : exemple

L'exemple est celui d'une communauté d'agglomération récemment créée, qui possède les compétences de distribution de l'eau et d'assainissement, de développement économique et touristique, d'environnement (gestion des espaces verts et naturels et missions transversales) et habitat.

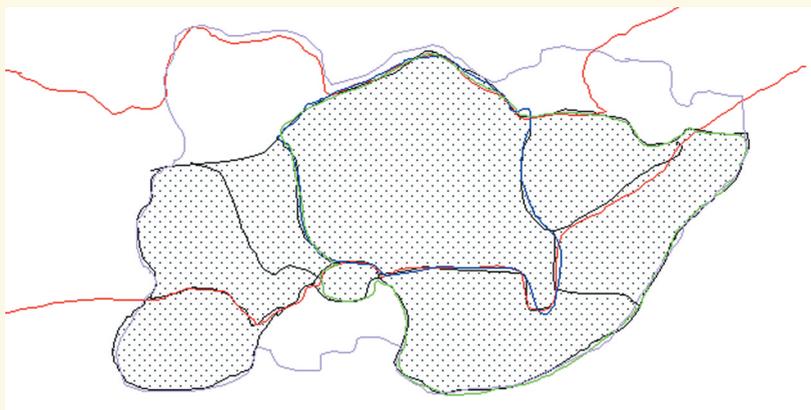
L'ensemble communal réunira notamment :

- la communauté d'agglomération et ses services, le délégataire chargé du service de distribution de l'eau, le syndicat d'assainissement et son prestataire, l'office public d'HLM communautaire, la SEM d'aménagement de zones d'activité, etc. : tous ces organismes s'organisent à l'échelle de la communauté d'agglomération.
- chaque commune la composant et ses satellites, par exemple, une entreprise prestataire du service de nettoyage, une SEM d'aménagement, un syndicat de collecte des déchets ménagers, un autre pour le traitement, un syndicat de gestion d'une rivière traversant la communauté d'agglomération, etc. : chacun de ces organismes a ses limites d'intervention, communales, intercommunales, voire départementales.

 Zone étudiée correspondant aux territoires des communes de l'ensemble communal

Limites d'intervention des satellites qui s'organisent à des échelles différentes de la communauté d'agglomération ou des communes :

-  Syndicat de gestion de la rivière traversant la communauté d'agglomération
-  SEM d'aménagement
-  Syndicat de collecte des déchets ménagers (les trois autres communes ont chacune un contrat communal avec un prestataire)
-  Syndicat de traitement des déchets...



La définition d'un périmètre géographique d'étude optimal est impossible. La réflexion doit intégrer les différentes échelles des questions environnementales. La démarche prendra en compte progressivement l'échelle où se posent les problèmes (planète, région, rivière, etc.), celle où les actions sont menées (intercommunalité, bassin hydrographique, parc naturel, etc.), celle qui correspond à la vie des habitants (bassin d'habitat, agglomération,

etc.). Se limiter aux actions menées sur les territoires communaux conduirait à appauvrir l'analyse et la valorisation des résultats : comment choisir les données physiques adéquates pour élaborer des indicateurs si on ne tient pas compte des échelles de gestion et des effets des actions à tous les niveaux ?

Les échelles de gestion des questions environnementales : L'exemple de la gestion locale des eaux de surface et ruissellements.

Il existe au moins trois niveaux de gestion publique des eaux de surface :

- le bassin hydrographique, concrétisé plus ou moins par les comités de bassin et leurs agences dont le rôle est avant tout incitatif et financier ;
- le syndicat de rivière, les Comités Locaux de l'eau et les instances d'élaboration des schémas d'aménagement des eaux, qui gèrent et établissent des programmes d'action ; le découpage dépend des communes traversées par le cours de la rivière ;
- la collectivité locale de base (et ses regroupements) qui assure l'écoulement des eaux sur le domaine public et l'interface avec les propriétaires fonciers riverains.

Ces trois niveaux sont parfois incompatibles, puisqu'il n'y a aucune raison de trouver un syndicat de rivière à l'échelle du regroupement intercommunal d'une agglomération ; les bassins versants peuvent traverser les limites communales ; les relations sont rarement bonnes entre ceux qui reçoivent l'eau (en aval) et ceux qui l'évacuent (en amont), alors que les actions de prévention et de gestion les plus économiques reposent sur l'association amont-aval.

La solution est donc intermédiaire : prendre en compte les actions d'un syndicat de rivière et les rapporter à l'échelle de l'ensemble communal au moyen d'un ratio de population ou de surface ; inclure éventuellement un syndicat de rivière en entier s'il déborde peu de l'agglomération ; s'intéresser prioritairement aux actions du syndicat qui sont situées dans l'ensemble communal étudié ou qui le concernent directement.

Les agences de bassins peuvent être considérées comme de simples agents de redistribution, au même titre qu'un assureur. Lorsqu'elles subventionnent un maître d'ouvrage local, c'est celui-ci qui se voit attribuer l'ensemble de la dépense. Par contre, les prélèvements effectués sur le budget de l'eau au titre des redevances ne peuvent être considérés comme des dépenses environnementales locales, puisqu'elles ne correspondent pas à une maîtrise d'ouvrage locale. Il convient cependant de les noter pour mémoire, car elles diminuent normalement si le traitement des effluents locaux s'améliore.

SE REPORTER

Etape 1 : Définition et repérage du champ

Approfondissements méthodologiques : Existe-t-il un niveau géographique pertinent ?

Liste d'actions environnementales a priori

NB : cette liste est fournie a priori et doit être adaptée à chaque contexte local. Les libellés ne sont cités qu'à titre de repères et doivent être précisés pour chaque action recensée afin de refléter la réalité des sites étudiés. Elle ne prétend pas être exhaustive.

Liste des actions environnementales Actions environnementales par domaines	Objectifs environnementaux			
	Protection de la Ressource	Protection des Personnes	Optimisation	Qualité de vie
EAU				
Eau potable	-	-	-	-
Protection des captages	X			
Traitement et distribution de l'eau potable		X		
Gestion de la ressource	X			
Lutte contre les fuites et sur-consommations chez l'utilisateur			X	
Recherche de fuites du réseau			X	
Gestion automatisée du réseau			X	
Système d'alerte automatique			X	
Maintenance préventive du réseau			X	
Traitement des odeurs et du goût				X
Eaux usées				
Epuración des eaux usées	X			
Collecte des eaux usées		X		
Campagnes d'information sur la pollution des eaux usées et superficielles	X			
Bruit, odeurs, aspects des stations d'épuration				X
Contrôle de l'assainissement autonome	X			
Eaux pluviales				
Collecte des eaux pluviales		X		
Epuración des eaux pluviales	X			
Diminution de l'imperméabilisation des sols (chaussées poreuses, parkings plus perméables)			X	
DECHETS ET NETTOIEMENT				
Traitement des fumées d'incinération et inertage	X			
Collecte OM et déchets d'activités		X		
Surveillance, résorption et nettoyage des décharges sauvages				X
Traitement en décharge et usine	X			
Collecte et traitement des déchets hospitaliers		X		
Nettoyement voirie, ramassage, puis traitement des ordures dispersées				X
Mécanisation et investissements pour l'amélioration de la collecte			X	
Renouvellement et achat dans un but environnemental du matériel utilisé (conteneurs à verre enterrés, conteneurs de surface insonorisés, bennes, balayuses, etc.)				X
Modifications de tournées et d'horaires				X
Dispositifs et actions d'économie d'énergie (hors renouvellement)			X	
Collecte sélective, verre, tri en décharge			X	
Déchetteries (collecte en apport volontaire)			X	
Collecte et traitement des déchets verts			X	
Plans rationnels d'élimination des déchets			X	
Traitement paysager des décharges				X

Liste des actions environnementales Actions environnementales par domaines	Objectifs environnementaux			
	Protection de la Ressource	Protection des Personnes	Optimisation	Qualité de vie
ESPACES VERTS ET PAYSAGE				
Entretien des rivières et espaces naturels menacés	X			
Diminution des produits dans l'entretien des espaces verts, Gestion différenciée			X	
Maintien de la biodiversité (flore)	X			
Conception des infrastructures respectant l'environnement				X
Classement en zones NC ou ND, ZNIEFF, zones naturelles, etc	X			
Acquisitions foncières en zones naturelles			X	
Création d'espaces verts, entretien des espaces existants				X
Arrosage intégré (économie d'eau)			X	
Recours à des espèces durables, nécessitant peu d'entretien (flore)			X	
Alignements le long des rues, fleurissement, paysagisme, végétalisation				X
Restauration des écosystèmes	X			
FAUNE				
Maintien de la biodiversité (faune)	X			
Soins aux espèces (après pollution)	X			
Connaissances sur les espèces sauvages	X			
Réintroduction d'espèces disparues	X			
Espaces récréatifs, zoos, parcs ornithologiques				X
ENERGIE				
Conversion à des énergies renouvelables	X			
Cogénération (récupération d'énergie)			X	
Régulation, isolation, conversion à des systèmes de chauffage ou d'éclairage, permettant des économies d'énergie			X	
Régulation, isolation, conversion à des systèmes de chauffage ou d'éclairage moins polluants			X	
AIR ET BRUIT				
Voirie et installations connexes				
Nouveaux enrobés, nouveaux traitements diminuant le bruit				X
Aménagements anti-bruit (murs, tunnels...)		X		
Réseaux cyclables	X			
Réseaux piétons	X			
Parcs d'échange VP/TC en périphérie, stationnement dissuasif ("Parcobus")			X	
Parcs de stationnement vélos			X	
Parcs de stationnement intégrés aux gares SNCF			X	
Chantiers et matériels moins bruyants (renouvellement)			X	
Transports				
<u>Transports tous publics</u>				
Dépenses d'incitation à l'usage des transports en commun pour les clientèles non captives			X	
Investissement et entretien spécifique des transports en commun au gaz (GNV, GPL, etc.) ou diester	X			
Investissement et entretien spécifique des transports en commun à l'électricité				X
Coordination des moyens de transport (politique tarifaire...)			X	
Aménagements spécifiques des voies pour les transports en commun			X	
Système de priorité des bus aux carrefours (feux tricolores)			X	
Construction station service gaz			X	
Achat et gestion de la location de vélos			X	
Achat et gestion de scooters électriques pour la location				X
Transport en commun du personnel municipal, fonctionnement				X
Dispositifs et actions d'économie d'énergie pour le parc de transports en commun	X			
<u>Flotte municipale</u>				
Achat et entretien de voitures, bus, scooters électriques				X

Liste des actions environnementales Actions environnementales par domaines	Objectifs environnementaux			
	Protection de la Ressource	Protection des Personnes	Optimisation	Qualité de vie
Achat de véhicules au gaz ou au diester	X			
Equiperment en bornes électriques / station d'entretien			X	
Stations services au gaz ou diester			X	
Dispositifs anti-bruit des véhicules à moteurs, matériel de transport (en option)				X
Dispositifs et actions d'économies d'énergie pour la flotte municipale			X	
Organisation et gestion du trafic				
Etudes pour la mise en place d'un Plan de Déplacement Urbain (PDU, loi sur l'air)			X	
Détournement des poids lourds du centre ville (bruit)				X
Coordination des feux tricolores - logiciel (air et bruit)			X	
Résorption des points noirs : études et travaux pour conception d'ouvrage ou modifications (bruit et air)			X	
Limitation et réduction de la vitesse (zone 30, rétrécissement de la chaussée, terre-plein central) (air et bruit)				X
Etude plan de circulation			X	
Bâtiments municipaux				
Dispositifs de traitement des fumées (hottes) air				X
Dispositifs anti-bruit des bâtiments (isolation phonique externe ou interne...) (bruit)				X
Mesures - information - promotion				
Equipements en systèmes de suivi et contrôle de l'air / fonctionnement	X			
Equipements en systèmes de suivi et contrôle du bruit / fonctionnement				X
Police de l'air : Répression, prévention	X			
Instruction des permis de construire pour l'air	X			
Etudes et recherche, épidémiologie, contraintes PLU sur l'air		X		
Information, communication, formation sur l'air		X		
Information, communication, formation sur le bruit		X		
RISQUES INDUSTRIELS ET TECHNOLOGIQUES				
Elaboration et utilisation des connaissances				
Connaissance des risques, suivi	X	X		
Constitution de bases d'information (bases de données de référence, par exemple mesures de radioactivité naturelle)	X	X		
Surveillance des aléas	X	X		
Réduction de la vulnérabilité et de l'aléa				
Réglementation et administration	X	X		
Zonage	X	X		
Prescriptions et préconisations constructives et d'aménagement (?)	X	X		
Instruction des permis de construire	X	X		
Réglementation des transports de matières dangereuses	X	X		
Ouvrages de protection et de rétention	X	X		
Aménagements	X	X		
Gestion des risques				
Information			X	
Organisation de l'alerte et des secours	X	X		
Aide aux populations (aménagements)		X		
RISQUES NATURELS				
Elaboration et utilisation des connaissances				
Connaissance des risques, suivi		X		
Surveillance des aléas		X		
Réduction de la vulnérabilité et de l'aléa				
Zonage		X		
Contraintes imposées par les plans de prévention contre les risques (PPR)				

Liste des actions environnementales		Objectifs environnementaux		
Actions environnementales par domaines	Protection de la Ressource	Protection des Personnes	Optimisation	Qualité de vie
Prescriptions et préconisations constructives et d'aménagement (cf. supra ?), inscription du PPR dans les documents d'urbanisme (sauf chaussées poreuses)		X		
Instruction des permis de construire		X		
Frais d'acquisition foncière		X		
Ouvrages de protection (y compris contre les inondations, contrôle des ruissellements et des rivières urbaines)			X	
Zones d'expansion de rétention et gestion	X	X		
Aménagements, Plantations				
Gestion des risques				
Administration (personnel chargé de la sécurité et des risques naturels, aspects réglementaires et signalement, écogardes)	X	X		
Information			X	
Organisation de l'alerte et des secours	X	X		
Interventions de réparation après des événements ou catastrophes naturelles (Gestion des espaces verts après une tempête, interventions spécifiques sur la voirie, etc.)				X
Aide aux populations (aménagements)		X		
INTEGRATION DE L'ENVIRONNEMENT ET MANAGEMENT ENVIRONNEMENTAL				
Chartes et plans pour l'environnement			X	
Actions de sensibilisation et d'éducation en vue de la protection de l'environnement	X			
Actions de sensibilisation et d'éducation en vue d'optimiser les systèmes (de distribution d'eau, de gestion des eaux pluviales, etc.)			X	
Communication et promotion des politiques environnementales			X	
Participation à des associations et réseaux d'échanges			X	
Agenda 21			X	
Démarches qualité, ecomanagement, comptabilité environnementale, verdissement			X	
Achats verts			X	
SOLS ET SOUS-SOLS				
Connaissance des sols et sous-sols (connaissance géologique, physique)			X	
Inventaire des sols pollués	X			
Protection contre les pollutions du sol (protection des captages, ouvrages)	X			
Traitement des sols pollués (achat de terrain avec clause de réhabilitation des sols)	X			
Enlèvement et traitement des matériaux toxiques (amiante, pyralène, etc.)		X		
PATRIMOINE SPATIAL ET FONCIER				
Protection des zones naturelles	X			
Volets environnementaux des documents d'urbanisme et d'aménagement (schémas directeurs, PLU) et leur application (instruction des permis de construire, etc.) "Eco-aménagement"	X	X		
Conception architecturale dans les quartiers nouveaux avec un objectif de qualité de l'environnement			X	

3 ■ Mise en œuvre

Après avoir précisé quelques éléments clés pour un bon usage de la méthode, nous présentons ici le déroulement d'un projet de mesure des dépenses environnementales en cinq grandes étapes.

Préambule

1. Définition et repérage du champ
2. Repérage des actions
3. Collecte et mesure des flux financiers
4. Présentation et exploitation des résultats

Leur numérotation sert à l'organisation du document, mais ne signifie pas toujours que les étapes se suivent strictement dans le temps : certaines d'entre elles peuvent se superposer (voir chronogramme plus loin).

Chaque étape est composée de différentes tâches qui renvoient à des outils et conventions à utiliser pour appliquer la méthode et à des résultats à obtenir.

Les outils sont les tableaux, schémas et fiches qui fournissent un cadre aux utilisateurs pour l'application de la méthode. Ils sont complétés par des illustrations qui donnent des exemples ou offrent des compléments d'information. Ces outils et illustrations sont présentés sur la page de gauche, la page de droite expliquant les objectifs de chaque étape, leur contenu et le mode d'emploi des outils correspondants.

Enfin, les conventions de mesure et de classement sont rassemblées à la fin de l'étape 3, avant l'exploitation des résultats. Elles sont mentionnées au fur et à mesure des étapes pour que l'utilisateur de la méthode s'y réfère en temps utile.

Préambule : les facteurs clés de succès

Cette méthode se caractérise par son pragmatisme et ses principes qui lui permettent d'être opérationnelle dans de nombreux cas. Mais certaines dispositions doivent être prises pour que l'investissement exigé par sa mise en œuvre soit mis à profit.

Chronogramme (Outil 0)

Etape	Durée du projet											
1. Définition et repérage du champ												
2. Repérage des actions												
3. Collecte et mesure des flux financiers												
4. Présentation des résultats												
Valorisation des résultats												

Identifier le porteur et le chargé de projet

Il est important de bien positionner les personnes responsables du bon déroulement du projet. La réflexion sur le positionnement peut mener à modifier le choix du périmètre envisagé au départ pour mieux prendre en compte les réalités des politiques environnementales. Les contraintes de mise en œuvre présideront, elles aussi, à des modifications.

Idéalement, la mesure s'engagera à un niveau où sont menées les politiques environnementales, de plus en plus souvent formulées au niveau

Etudier l'intérêt d'un tel outil pour la collectivité et ses motivations

A quel niveau engage-t-on le projet ?

Cette question peut paraître évidente, mais l'initiative du projet n'est pas toujours située à une échelle adéquate (par exemple une commune seule). Il faut, dans ce cas, que le porteur d'idée se rapproche des entités pouvant se joindre à la démarche pour engager le projet à un niveau où s'élaborent et se gèrent plusieurs politiques environnementales (agglomération par exemple). Après cette démarche, le projet peut s'engager et ses objectifs être précisés.

Définir des objectifs

Dès le départ, les collectivités spécifient les objectifs à atteindre en termes de contenu et de délais.

L'engagement dans un tel projet peut provenir de motivations diverses (voir les objectifs dans la première partie). Le terme comptabilité environnementale suscite souvent des attentes multiples qu'il faut préciser. Cette méthode ne répond pas à toutes les questions posées sur les aspects économiques de l'environnement au niveau local ; elle ne vise pas non plus à établir une comptabilité patrimoniale de l'environnement et des atteintes physiques au milieu. Elle peut par contre produire des résultats "secondaires" tels que la mobilisation autour de la politique de l'environnement, la mise en place d'outils d'aide à la décision. Cette phase de réflexion permettra de hiérarchiser les priorités dans les résultats : il est souhaitable de les formaliser.

Ces priorités gagnent à être traduites en termes de délais. Rythmer le projet au fil des étapes par des bilans intermédiaires, des conclusions ou encore des échanges, permet de suivre le bon déroulement du projet avec des repères, de contribuer à motiver les différents partenaires, etc. Le chronogramme ci-joint fournit quelques indications : il sera nécessaire d'en établir un. Au début et au cours du projet, le temps et les moyens accordés à la présentation du projet, à l'explication aux autres services de la collectivité, à d'autres collectivités, aux échanges, ne devront pas être sous-estimés. Par exemple, une première réunion avec tous les intervenants est recommandée.

intercommunal. Toutefois, l'engagement à ce niveau n'est pas toujours envisageable (complexité du jeu d'acteur, importance de l'aire urbaine, entente entre élus, etc.).

Le porteur du projet sera un élu, le plus haut placé possible dans la hiérarchie des pouvoirs, c'est-à-dire le maire ou le président du groupement de commune. Sans soutien politique au plus haut niveau, le projet et son bon déroulement sont compromis.

Le chargé de projet doit avoir un temps clairement dévolu à sa tâche de mise en place du système de mesure des dépenses d'environnement. Son positionnement dans la hiérarchie des services est un élément clé de sa légitimité et de la possibilité pour lui de mobiliser les autres services des collectivités pour rassembler toutes les données nécessaires. Il devra

s'approprier les principes du système de mesure afin d'être à même de les défendre vis-à-vis des responsables techniques, administratifs ou financiers qui ne manqueront pas de questionner les choix effectués comme les conventions (voir ci-contre).

Profil du chargé de projet (Outil 0)

Son profil doit allier **compétences comptables et techniques** (connaissance de la comptabilité administrative, de la gestion des services, des différents moyens engagés pour réaliser une action, de l'environnement, etc.).

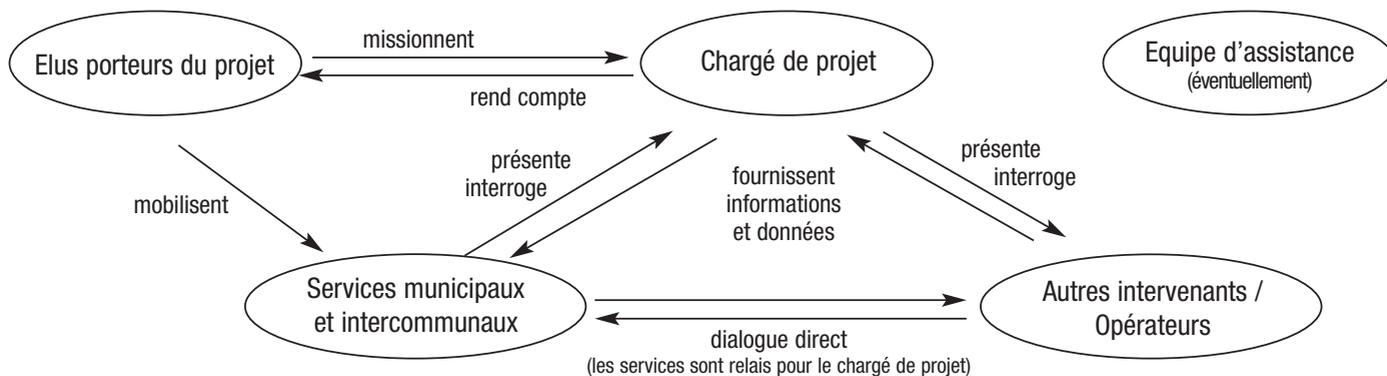
Quelques questions à se poser :

- La personne connaît-elle bien l'ensemble des services communaux ?
- Son positionnement hiérarchique et fonctionnel lui permet-il d'intervenir à tous les niveaux (rattachement) ?
- Possède-t-elle la double compétence financière et environnementale (ou est-elle à même d'acquérir rapidement ce qui lui manque) ?
- La préparation des budgets et les pratiques comptables lui sont-elles familières ?
- Peut-elle dégager réellement du temps pour gérer le projet et notamment les échanges avec les autres partenaires, la compilation des données ?

Les autres personnes impliquées sont d'une part des personnes contacts dans les organismes responsables des activités engagées par l'ensemble communal (services communaux et intercommunaux le plus souvent), d'autres part des personnes relais qui se trouvent chez les prestataires.

D'autres intermédiaires, au profil le plus souvent technique, permettront éventuellement de confirmer ou repérer des données. Les responsables comptables et financiers interviendront le plus souvent pour compléter les informations.

Schéma d'organisation (Outil 0)



Modalités d'organisation : exemples

(Un comité de pilotage et un comité technique pourront être constitués pour soutenir et suivre le déroulement).

Entité engagée dans la démarche	Collectivités composant l'ensemble communal	Pilotage et gestion du projet
Commune	Commune et satellites Délégués et associations Syndicats et communautés	Commune Le chargé de projet doit être en relation avec les organismes intercommunaux
EPCI	EPCI Communes et satellites Délégués et associations	EPCI Le chargé de projet doit être en relation avec une personne de référence sur chaque commune. Ce référent joue le rôle du chargé de projet relais pour sa commune.

POUR AGIR

Tâche 0 : Engager le projet, prévoir son organisation et désignation du chargé de projet.

Outil 0 : Questions / schéma d'organisation / chronogramme
 Résultat 0 : Structure du projet mise en place et lancement

Etape 1 : définition et repérage du champ

L'étape 1 permet de délimiter les acteurs concernés, le périmètre de la mesure et la période étudiée. Il faut ensuite repérer les interlocuteurs et l'organisation des services à même de participer à la mise en œuvre de la mesure et à fournir des données. Cette première étape est également celle où sont recueillies des données utiles pour situer le contexte (données démographiques et description de la politique environnementale locale).

Le champ couvert est l'ensemble des actions environnementales de l'ensemble communal considéré avec les dépenses et recettes correspondantes.

Etape 1.1 : définir les limites de l'ensemble communal

La première tâche consiste à choisir le champ que l'on étudie et donc l'ensemble de communes sur lequel on souhaite travailler. Il peut s'agir d'une commune, d'un syndicat intercommunal, d'une communauté d'agglomération ou de communes, d'une communauté urbaine ou de tout autre groupement de communes constitué.

Concrètement, l'ensemble communal est composé de l'entité qui s'engage dans la démarche et des communes qui en sont membres, auxquelles s'ajoutent les groupements de communes, les satellites et les organismes prestataires. La réponse à quelques questions permet de déterminer le rattachement d'un organisme à l'ensemble communal. Ces questions s'appuient sur la notion de maîtrise d'ouvrage publique locale (cf. encadré).

Une structure est-elle " objectivement dépendante " de la commune ou du groupement intercommunal ? (Outil 1.1)

Selon le cas, commune ou groupement :

La commune (ou le groupement intercommunal) décide-t-elle (il) ou participe-t-elle (il) à la décision ?

Dans les sociétés d'économie mixte, est-elle (il) l'actionnaire majoritaire ?

La structure considérée a-t-elle été créée par la commune ou le groupement ?

Agit-elle pour le compte de la commune ou du groupement ?

La collectivité a-t-elle transféré une compétence ou délégué un service ?

Quelle est la part du budget de la structure qui dépend de la commune ou du groupement ?

Cette notion de " dépendance objective " ne s'applique pas forcément à l'ensemble de la structure considérée. Elle peut concerner uniquement une partie de l'action menée par une association, une entreprise, etc. Ainsi, un délégataire ne sera interrogé sur ses actions environnementales que dans le cadre de son contrat le liant à la collectivité, une association pourra être incluse dans l'ensemble communal mais seule une partie de ses actions, portée avec les communes engagées dans le projet, sera incluse dans le champ étudié.

Exemples de rattachement à l'ensemble communal

Un office public d'habitations à loyer modéré (OPHLM), un office public d'aménagement et de construction (OPAC) appartiennent à l'ensemble communal s'ils dépendent d'une des communes (office municipal) ou du groupement intercommunal. Ils sont exclus du champ d'observation s'ils sont départementaux.

Une société privée délégataire pour le service des déchets appartient à l'ensemble communal. Ce n'est pas la société privée entière qui est étudiée, mais seulement ses actions dans le cadre du contrat de délégation ou du marché public.

Une société d'économie mixte (SEM) en charge d'opérations d'équipement ou d'aménagement sera prise en compte dans l'ensemble communal, soit entièrement si son capital est majoritairement détenu par des communes ou organismes intercommunaux (à l'intérieur de l'ensemble communal), soit uniquement dans le cadre des actions qui lui sont confiées par une ou des communes de l'ensemble communal si ces collectivités ne sont pas majoritaires.

Une association d'environnement qui réalise des actions de sensibilisation à l'environnement pour une communauté d'agglomération appartient à l'ensemble communal.

Comme ces exemples le montrent, les limites de l'ensemble communal observé sont à géométrie variable, dépendent de l'organisation des moyens et ne correspondent pas nécessairement aux limites juridiques de chaque organisme concerné. Le champ de la mesure est en revanche parfaitement délimité par la liste d'actions retenues.

Dans le cas d'un projet communal, les résultats reposeront sur la somme des dépenses effectuées aux niveaux intercommunaux et communaux, rapportées à la commune. Autrement dit, la commune devra se soucier d'"empiler" les dépenses liées aux diverses actions dont elle est maître

d'ouvrage, qu'elles soient réalisées directement ou par l'intermédiaire d'autres structures, et les dépenses liées aux actions des groupements de communes auxquels elle a transféré des compétences.

Outil 1.1 — Éléments démographiques et géographiques des communes de l'ensemble communal étudié

	Ensemble communal	Ville-centre (le cas échéant)	Autres communes	Bassin d'habitat (définition DDE)
Nombre de communes				
Population recensement 1999				
Population recensement 1990				
Nombre de ménages 1999				
Nombre total de logements 1999				
Surface (km ²)				

A cet ensemble communal correspond une zone géographique, nommée la zone étudiée, qui recouvre les territoires des communes appartenant à l'ensemble communal.

Outil 1.1 — schéma de l'ensemble communal

Joindre un schéma de l'ensemble communal (communes, leurs regroupements, prestataires, délégataires, etc.) et une présentation de la zone étudiée (carte sommaire). Pour cela, se référer au schéma théorique de l'ensemble communal et à l'exemple présenté dans la partie 2, chapitre "L'ensemble communal" et "Conséquence géographique et zone étudiée".

POUR AGIR

Tâche 1.1 : Définir l'ensemble communal. Identification des collectivités, structures intercommunales et autres organismes concernés.

Outil 1.1 : tableau / schémas / questions

Résultat 1.1 : liste des communes et liste des structures intercommunales et autres organismes présents sur ces territoires avec leurs périmètres d'intervention, délimitation de la zone étudiée, tableaux des données démographiques et géographiques.

Outil 1.2 : Prendre les tableaux modèles présentés au gré des étapes 1.1 à 1.3 : tableaux de données physiques, fiches de saisie, tableaux de présentation des résultats.

Résultat 1.2 : Outils proposés adaptés au projet engagé, progressivement, au gré du déroulement et des besoins.

Etape 1.2 : choix de la période de référence

Un recueil de données a posteriori pour débiter

Les options de la méthode conduisent à privilégier dans un premier temps le recueil des données a posteriori sur quelques années (cinq ans par exemple ou même dix ans). Cette première étape permettra en effet de fournir dès le début des éléments à moyen terme qui permettront de mieux interpréter les évolutions, notamment pour les investissements. Elle permet également de reconstituer la mémoire généralement absente des politiques nouvelles comme l'environnement. Elle apportera de précieuses informations stratégiques pour analyser une action : le suivi des dépenses pourra ainsi s'ajuster.

Par la suite, le suivi, la collecte et la mesure des données se fera année par année. Il est bon de prévoir les étapes de bilan et leur fréquence, comme la durée minimum du projet qui ne prend sens qu'à moyen terme. Le projet doit idéalement être intégré au fonctionnement des collectivités.

POUR AGIR

Tâche 1.2 : Choix de la période de référence pour la mesure a posteriori. Adapter les tableaux modèles à la période de référence.

Etape 1.3 : rassembler les données de cadrage

Il est nécessaire de rassembler, au début, des données physiques et de mesure de l'activité municipale dans le domaine de l'environnement, afin d'analyser avec pertinence les résultats financiers collectés. L'objectif est de rassembler des données permettant de rapporter les flux financiers à des dimensions physiques, pour les comparer. Il ne s'agit pas d'indicateurs de résultat, ni de la qualité du service ni de celle des politiques. Nous ne sommes pas non plus dans une logique d'évaluation de la qualité de l'environnement local.

Ces données sont des consommations de ressources naturelles, des mesures simples de l'activité des services. Ce sont des données brutes, ne nécessitant pas de traitement, a priori disponibles dans les collectivités. Cette simplicité doit permettre d'expliquer facilement et sans délai la portée des résultats financiers collectés. L'objectif est ainsi d'éviter que les villes s'engagent sur des indicateurs complexes qui n'aboutissent pas ou ne sont pas reconduits car ils exigent trop de précision, de temps ou de moyens et ne correspondent pas aux connaissances mobilisables localement dans les services locaux.

Cette optique conduit à ne pas mettre systématiquement une donnée en face de chaque domaine et de chaque action, mais à recueillir celles qui existent et qui ne sont pas trop techniques. Ce tableau est limité, à ce stade, à un seul indicateur pour chaque activité principale. Il faut les

comprendre par rapport à l'ensemble communal. Par contre, le nombre d'espèces animales recensées ou la qualité de l'air sont des indices de qualité globale de l'environnement, qui dépassent largement la portée des actions municipales et ne sont donc pas retenus dans ce tableau.

Outil 1.3 — Tableau des données physiques et d'activités municipales

Un tableau sera rempli pour chaque niveau : ensemble communal, groupement intercommunal, communes.

Ensemble communal DOMAINE	Unité	Année n-x		Année n-2	Année n-1	Année n
<u>Eau</u>	Mm ³ d'eau prélevés Mm ³ d'eau distribués Longueur du réseau d'eaux pluviales Mm ³ d'eau consommés par l'ensemble communal					
<u>Déchets et nettoyage</u>	Tonnage de déchets collectés Tonnage de déchets traités Kilomètres de linéaires de voirie Tonnage de déchets produits par l'ensemble communal					
<u>Espaces verts et paysages</u>	Surface d'espaces verts gérés (ha) Surface d'espaces naturels gérés (ha)					
<u>Faune</u>	Nombre d'animaux accueillis					
<u>Energie</u>	KWh consommés par l'ensemble communal • électricité • gaz Litres de fuel consommés par l'ensemble communal KWh produits par l'ensemble communal • géothermie • chauffage urbain • électricité (ex : microcentrales et éoliennes)					
<u>Air et Bruit</u>	Nbre de voyages dans les transports en commun (TC) Nbre de km parcourus par les TC Consommation de carburants hors TC (litres) Nombre de plaintes enregistrées pour le bruit Nombre de plaintes enregistrées pour l'air					
<u>Risques technologiques et industriels</u>	Surface des zones soumises aux risques technologiques et industriels (à préciser, km ²)					
<u>Risques naturels</u>	Surface des zones soumises aux risques naturels (à préciser, km ²) Longueur du réseau séparatif d'eaux pluviales, des digues, capacité de stockage des bassins d'orage et zones d'expansion.					
<u>Management environnemental</u>	...					
<u>Gestion des sols et sous-sols</u>	Surface des sols pollués					
<u>Gestion du patrimoine spatial et foncier</u>	Surface urbanisée en km ² Zone ouverte à l'urbanisation immédiate ou future en km ² Surface de zones naturelles Surface de zones réservées à l'activité agricole					

POUR AGIR

Tâche 1.3 : Collecte des données physiques et d'activités municipales.

Outil 1.3 : Tableau des données.

Résultat 1.3 : Tableau des données physiques et d'activités municipales rempli.

qui sont concernés par les actions menées par l'ensemble communal, soit directement, soit par transfert de compétences ou par délégation.

La première tâche (cf. tableau "Repérage des services interlocuteurs par domaine") consiste à repérer les personnes à contacter et leur rattachement administratif à l'intérieur des services municipaux et intercommunaux. Le chargé de projet établit ainsi la liste des personnes ressources pour le repérage des actions et la mesure des flux financiers.

Etape 1.4 : définir les organisations, personnes et services concernés

Une fois l'ensemble communal délimité, il faut définir tous les intervenants

Outil 1.4 — repérage des services interlocuteurs par domaine

Ce tableau sert à repérer les personnes à contacter et leur rattachement administratif.

DOMAINE	ORGANISME RESPONSABLE (<i>exemples en italiques</i>)	PERSONNE CONTACT
Eau	<i>Service eau potable Service collecte des eaux usées Service épuration des eaux usées Service eaux pluviales...</i>	
Déchets et nettoyage	<i>Service collecte et traitement des déchets Tri sélectif Usine d'incinération Service nettoyage - voirie...</i>	
Espaces verts et paysages	<i>Espaces verts Parcs et jardins Service environnement Service urbanisme Mission environnement urbain...</i>	
Faune	<i>Service environnement Espaces verts...</i>	
Energie	<i>Mission énergie Gestion des bâtiments ou Service architecture Services ou SEM de cogénération (incinération des ordures / chauffage urbain / électricité) Parc automobile (centre technique municipal) Service transports en commun Régies ou SEM de distribution du gaz ou de l'électricité Régies de production (électrique : micro-centrales ou régies antérieures à 1926)...</i>	
Air et Bruit	<i>Service hygiène et santé Mission bruit Service environnement Service transports Déplacements - circulation Stationnement...</i>	
Risques technologiques et industriels	<i>Mission risque Cellule risque Service urbanisme Service économique...</i>	
Risques naturels	<i>Mission risque Cellule risque Urbanisme Environnement...</i>	
Gestion des sols et sous-sols	<i>Foncier Mission risques...</i>	
Gestion du patrimoine spatial et foncier	<i>Planification urbaine Agence d'urbanisme Urbanisme...</i>	
Intégration de l'environnement et management environnemental	<i>Service développement Service environnement Bureau des temps Achats (verts)...</i>	

La deuxième tâche (cf. tableau "Organisation des services publics") consiste à identifier l'organisation propre à chaque service et les organismes prestataires correspondants. Elle permet de mettre en évidence des schémas d'organisation locaux spécifiques qui peuvent être liés à la taille de l'ensemble communal, à des contrats particuliers, à un statut spécifique comme à Paris, à des

accords locaux entre services de l'Etat et collectivités ou entre collectivités. Cette deuxième tâche conduira dans certains cas à revenir sur le premier tableau, l'approche par service permettant de mettre en évidence des organisations à plusieurs niveaux dont l'approche interne par domaine ne tient pas toujours compte.

Outil 1.4 — organisation des services publics : compétences et prestataires

Ce tableau sert à mettre en évidence l'organisation réelle du service. Il doit notamment permettre de vérifier que les interlocuteurs identifiés dans le tableau précédent se situent au bon niveau.

SERVICES	AUTORITE ORGANISATRICE	MODE DE GESTION	PRESTATAIRE
	L'autorité organisatrice peut être la commune ou un groupement de collectivités auquel les compétences ont été transférées. Il existe des services où les compétences sont partagées, des services sur lesquels les collectivités n'ont pas de compétence clairement définie par la loi, mais une compétence de fait à travers des responsabilités diverses : pouvoirs de police, ordre public.	Le mode de gestion est public ou privé et doit être précisé : <ul style="list-style-type: none"> • régie • délégation • affermage • concession • marché public • gestion par convention • etc. 	Le prestataire est l'organisation qui réalise le service. Il peut s'agir d'un service interne, d'un service d'une autre entité publique, de la direction régionale ou de la filiale d'un groupe privé, d'une entreprise privée locale, d'une SEM, d'un syndicat intercommunal, etc. Il est utile de préciser le niveau géographique que le prestataire couvre.
Eau potable			
<ul style="list-style-type: none"> • production d'eau potable • distribution d'eau potable 			
Eaux usées			
<ul style="list-style-type: none"> • collecte des eaux usées • épuration des eaux usées 			
Eaux pluviales			
Collecte des déchets (collecte banale, tri)			
Traitement des déchets			
<ul style="list-style-type: none"> • mise en décharge • incinération • centre de tri • déchetterie 			
Nettoieiment			
Espaces verts			
Espaces naturels			
Connaissance de la qualité de l'air et du bruit*			
Déplacements :			
<ul style="list-style-type: none"> • transports urbains • voirie • circulation 			
Stationnement			
<ul style="list-style-type: none"> • surface • ouvrages... 			
Energie			
<ul style="list-style-type: none"> • chauffage urbain • production et distribution d'énergie • gestion de l'énergie dans les activités municipales 			
Prévention des risques*			
Management environnemental			

*dans ces cas, seule la partie de compétences locales est ici concernée

Mode d'emploi des tableaux :

Le tableau ci-contre et le suivant regroupent a priori des noms de services et de prestations afin de guider l'utilisateur. Mais ces listes doivent être adaptées à chaque site et peuvent être modifiées ou détaillées selon les configurations locales.

Joindre un organigramme des services pour chaque entité impliquée (communes et intercommunalité par exemple) (Outil 1.4)

POUR AGIR

Tâche 1.4 : Repérage des organismes et personnes concernés, puis identification des compétences, modes de gestion et prestataires pour chaque domaine environnemental.

Outil 1.4 : Tableaux de repérage des services interlocuteurs par domaine, tableau d'organisation des services publics, organigrammes.

Résultat 1.4 : Description détaillée de tous les interlocuteurs et entités à prendre en compte et à consulter dans la démarche.

Etape 1.5 : description des politiques environnementales

Une présentation de la situation de l'environnement sur les territoires étudiés et des politiques environnementales menées, domaine par domaine, mettra en évidence la question de l'environnement telle qu'elle est traitée localement. Elle pourra s'appuyer sur les nombreux documents sectoriels existants (Plans de prévention des risques, inventaires divers, présentation du bassin hydrographique, etc.). Ce sera un élément de référence pour comprendre les actions environnementales recensées et déterminer leurs natures. Cette mise en perspective permet ensuite de mieux interpréter les résultats.

Description des grandes lignes de la politique environnementale : l'exemple de l'agglomération poitevine

Le thème de l'environnement n'a suscité de politique "affichée" qu'à partir de mai 1994, avec la signature d'une charte de l'Environnement. C'est un cas de véritable unanimité sur une politique. Signée par le Préfet de la Région Poitou-Charentes, Préfet de la Vienne, et le Président du District de Poitiers, elle marque une étape importante dans la coopération au plan local entre des acteurs administratifs, institutionnels et opérationnels (France Télécom, EDF/GDF). Elle reprend les éléments du Plan Districale d'Environnement, diffusé au public à travers la démarche du Guide Plan Vert et des Points Relais Verts. Six axes prioritaires ont été définis, avec des engagements financiers des différents partenaires, à court ou moyen terme (2 et 5 ans). Il faut cependant noter que diverses actions avaient été menées, au plan sectoriel, dans les quinze années précédentes (usine d'incinération avec récupération de chaleur, traitement des eaux usées, acquisition d'espaces naturels). De plus, la charte n'a pas été l'occasion de restructurer les services techniques, par exemple sous forme d'un "service Environnement". Au contraire, les élus ont souhaité "diffuser" la préoccupation environnementale à travers le fonctionnement "normal" des services, afin de ne pas limiter ce souci à un ou plusieurs secteurs d'intervention. La Charte correspond pour partie à des actions engagées avant sa signature, diverses et peu précises quant à leur coût réel. Le cadre de vie y joue un rôle plus important que la seule protection de la ressource, notamment pour les actions dans les domaines des paysages ou des transports.

Outil 1.5 — description sommaire de chaque domaine environnemental

Il s'agit de donner quelques éléments de cadrage par domaine (orientations de la politique, contraintes environnementales locales, équipements principaux, état et caractéristiques du réseau, évolutions passées, en cours et prévues, projets, etc.).

Par exemple, dans le domaine Eau, pour l'assainissement : le réseau est majoritairement séparatif, mais le centre ancien est desservi par un réseau unitaire. Le programme de renouvellement commencé en 1995 est en cours. Trois stations d'épuration reçoivent les volumes collectés : (nom et année des équipements). Il est prévu d'augmenter la capacité de telle station en 2004, etc.).

DOMAINE	
Eau	
Déchets et nettoyage	
Espaces verts et paysages	
Faune	
Energie	
Air et bruit	
Risques technologiques et industriels / Risques naturels	
Management environnemental	
Gestion des sols et sous-sols	
Gestion du patrimoine spatial et foncier	

POUR AGIR

Tâche 1.5 : Résumer la politique environnementale locale et décrire les particularités locales par domaine.

Outil 1.5 : fiches de description.

Résultat 1.5 : texte de présentation des grandes orientations prises par les collectivités.

Etape 2 : repérage des actions

La deuxième étape consiste à établir une liste des actions environnementales de l'ensemble communal, à les ordonner et à préciser quelques caractéristiques pour chacune.

Cette phase est fondamentale. C'est lors du repérage des actions que se posent les questions les plus délicates et les plus enrichissantes pour l'amélioration de la politique environnementale locale.

Au fur et à mesure de l'avancement, les fiches actions rassembleront les éléments recueillis et d'autres outils présenteront les résultats de manière plus synthétique (liste des actions par exemple).

Outil 2 — fiche action

Fiche action									
Action	<input style="width: 95%;" type="text" value="Libellé de l'action"/>	Domaine	<input style="width: 95%;" type="text" value="Nom du domaine"/>						
Maîtrise d'ouvrage	<input style="width: 95%;" type="text"/>	Echelle géographique de l'action							
<ul style="list-style-type: none"> commune <input type="checkbox"/> intercommunale (CA,CC,CU) <input type="checkbox"/> syndicat, autres structures <input type="checkbox"/> satellite (association...) <input type="checkbox"/> paratgée (cas exceptionnel) <input type="checkbox"/> 		<ul style="list-style-type: none"> commune <input type="checkbox"/> intercommunalité (CA, CC, CU) <input type="checkbox"/> agglomération <input type="checkbox"/> autres (coopération internationale) <input type="checkbox"/> 							
Autres acteurs participant au financement	<input style="width: 95%;" type="text" value="organismes versant des subventions, participations, etc."/>								
Objectif retenu		Approche environnementale							
<ul style="list-style-type: none"> Protection de la ressource <input type="checkbox"/> Protection des personnes <input type="checkbox"/> Optimisation <input type="checkbox"/> Qualité de vie <input type="checkbox"/> 		<ul style="list-style-type: none"> Prévention <input type="checkbox"/> Réparation et valorisation des sous-produits <input type="checkbox"/> Gestion et reconstitution artificielle de la nature <input type="checkbox"/> 							
DEPENSES									
<ul style="list-style-type: none"> Budget principal <input type="checkbox"/> Budget annexe ou autonome <input type="checkbox"/> Budget privé <input type="checkbox"/> 									
			1998	1999	2000	2001	2002		
Investissement/acquisition de matériels, terrains, biens immobiliers	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input style="width: 95%; height: 100%;" type="text" value="Mode de calcul, règles d'imputation,"/>	
Investissement/travaux	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Etudes, Recherche et développement	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Achats (consommables et petit matériel)	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Personnel correspondant (charges comprises)	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Maintenance, exploitation des matériels et des services	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Autres Travaux, fournitures et services extérieurs (communications et déplacements, transports, prestations)	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Taxes, impôts, pénalités et amendes	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Provisions, assurances pour risques environnementaux et réparation de pollution	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Frais généraux	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Frais financiers	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Total des dépenses (A)			0	0	0	0	0		
RECETTES									<input style="width: 95%; height: 100%;" type="text" value="Mode de calcul, règles d'imputation, préciser à quel titre se fait la subvention"/>
Subventions et participations pour les investissements	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Subventions et participations pour le fonctionnement	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Tarifs et droits d'usage	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Taxes (pollueur payeur)	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Autres recettes (préciser)	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Total des recettes (B)			0	0	0	0	0		
A titre d'information, le cas échéant :									
Coûts évités	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input style="width: 95%;" type="text"/>	
Remarques	<input style="width: 95%; height: 20px;" type="text"/>								

Remarque : tous les arbitrages ne sont pas définitifs au niveau des seules actions : la disponibilité des données et les conventions de mesure peuvent intervenir sur la définition d'une action. Des allers-retours sont inévitables entre cette deuxième étape et l'étape de mesure des flux financiers.

Qu'est-ce qu'une action environnementale ?

L'action est l'unité indivisible choisie pour recenser les projets, actes et réalisations des collectivités en faveur de l'environnement. Une action est définie au moins par un acteur (appartenant à l'ensemble communal), un objectif, un flux financier, une concrétisation matérielle, une date. Les autres éléments qualifiant une action permettent de détailler son contexte et d'affiner l'analyse, mais ne sont pas indispensables.

Comme le montrera la suite du guide, plusieurs éléments viennent modifier les contours d'une action au fur et à mesure des étapes :

- **l'analyse de l'effet environnemental :** dans le cas d'un bilan écologique incertain, l'action peut être "découpée" pour arriver à une action au caractère environnemental incontestable.
- **l'imputation à un objectif environnemental :** s'il est impossible de déterminer un objectif dominant, il faut redéfinir l'action pour parvenir à une ou des actions principalement orientée(s) vers l'un des quatre objectifs (protection de la ressource, protection des personnes / santé, optimisation, qualité de vie).
- **la mesure :** pour éviter de prendre en compte un surcoût, redéfinir une action plus précise peut être utile ; quand les données sont indisponibles à l'échelle de l'action, il est nécessaire de la traiter globalement avec une autre.

POUR AGIR

Tâche 2 : recenser les actions et remplir les fiches pour chaque action avec tous les éléments recueillis dans les étapes 2.1 à 2.4. Il s'agit ici de synthétiser toutes les informations sur une action (description, classement, périodes, etc.) dans un seul document.

Outil 2 : fiches actions

Résultat 2 : Recueil de fiches (une fiche par action recensée)

Etape 2.1 : recenser les actions environnementales

L'action considérée est-elle une action environnementale ?

Le raisonnement permettant de retenir une action porte sur son effet environnemental et sur son appartenance au champ de l'étude délimité dans la première étape (application du critère de la maîtrise d'ouvrage publique). Selon les réponses à ces questions, l'action est retenue comme appartenant au champ couvert ou non.

- L'action a-t-elle un effet positif pour l'environnement ?

La réponse à cette question n'est pas si simple qu'il y paraît, notamment dans les cas où le bilan écologique est controversé ou inexistant.

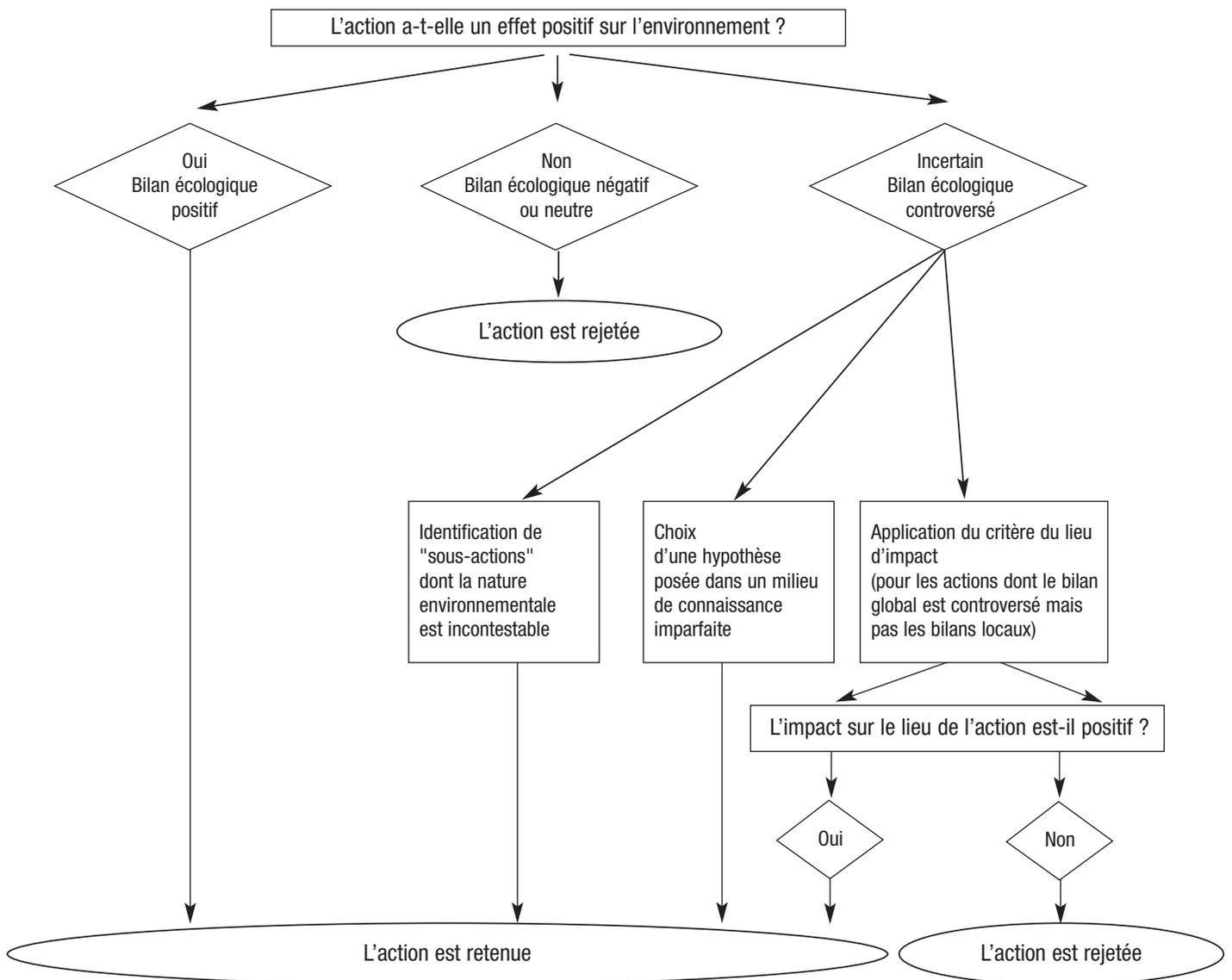
Trois solutions permettent toutefois de faire face à ces cas nombreux :

- **l'identification de "sous-actions"** dont la nature environnementale est incontestable (*des aménagements routiers seront qualifiés plus précisément de "création de passage pour animaux" ou "aménagements de récupération des eaux de ruissellement"*),
- **le choix d'une hypothèse** qui est posée dans un milieu de connaissance imparfaite (*l'utilisation du GPL est considérée comme environnementale car moins polluante que les carburants habituels*),
- **le critère du point d'impact :** le lieu de l'action a été pris comme critère principal en prenant en compte dans un second temps le territoire et les problèmes qu'il génère à l'extérieur (*par exemple, l'utilisation de la voiture électrique diminue la pollution dans la ville mais en génère à l'extérieur par la production de l'électricité et l'élimination des batteries : elle est retenue comme environnementale car elle améliore localement l'environnement*).

Ainsi une action sera-t-elle détaillée jusqu'à atteindre, autant que possible, une nature environnementale incontestable. Au sens strict, ce but ne sera atteint que si une étude scientifique établit un bilan positif. Or, les connaissances et les outils disponibles actuellement ne permettent pas toujours de mesurer l'impact d'une action sur l'environnement, sur tous les milieux. Parfois, ces résultats évoluent. Il est donc convenu ici que le bilan écologique est considéré positif dès lors qu'un large consensus existe à ce sujet, que l'effet sur l'environnement ait fait l'objet de mesures précises ou non (certains effets sont constatés et reconnus aujourd'hui, mais pas mesurables ou mesurés, comme l'effet positif du maintien de la biodiversité par exemple).

L'effet indirect est également à prendre en compte, dans la mesure où il fait réellement partie d'une politique : par exemple, une action de diminution de la dépense environnementale, à travers la mécanisation d'un processus, n'est pas environnementale, sauf si elle fait partie de la gestion d'un service environnemental, qui vise ainsi à augmenter sa marge de manœuvre pour réaliser d'autres actions.

Schéma de questionnement sur l'effet environnemental des actions (outil 2.1)



La prise en compte d'une action s'opère d'abord sur son effet positif sur l'environnement. On considère les procédés ou les effets indirects ensuite, seulement si l'action n'est pas environnementale en tant que telle. Par exemple, protéger les espèces est une action environnementale (préservation des espèces indigènes), tandis que produire de l'électricité n'est pas une action environnementale ; mais produire de l'électricité en polluant moins est une action environnementale (conversion à des énergies renouvelables). Dans tous les cas où l'environnement est intégré à d'autres politiques, ce type de raisonnement est nécessaire. Il est souvent exprimé en terme de

"positionnement d'un curseur" : quelle partie de l'action transports collectifs ou de la planification urbaine et spatiale est environnementale ? Il est d'ailleurs souvent résolu à travers le calcul de pourcentages dans de nombreuses méthodes de comptabilité environnementale. Ici, la méthode propose de prendre ou non en compte une action dans son ensemble, mais laisse toutefois ouverte l'utilisation de plusieurs possibilités pour mesurer les flux qui y correspondent, comme dans le cas emblématique des transports en commun (cf. la prise en compte des actions sur les transports en commun, "cas particulier de la mesure" p.59).

Exemples de raisonnement sur le caractère environnemental des actions

Le traitement de déchets est-il une action environnementale ?

Le traitement de déchets ou d'effluents produits par les collectivités locales et leurs populations peut générer une pollution localisée et concentrée à l'extérieur qui rend le bilan écologique incertain. La pollution semble parfois seulement déplacée et la pollution liée au transport s'y ajoute. C'est le cas lorsqu'une partie des déchets ménagers ou les résidus après incinération sont "exportés" vers des centres d'enfouissement techniques situés dans d'autres départements. Cette action est toutefois retenue comme environnementale car le traitement réduit les rejets, les surfaces polluées (protection de la ressource). Enfin, l'impact local est positif du point de vue de la collectivité productrice des déchets.

L'épandage des boues d'épuration est-elle une action environnementale ?

Le bilan écologique est controversé, les risques sont mal maîtrisés. Mais l'épandage des boues est encouragé par des lois au nom de l'environnement. Le caractère environnemental de cette action est donc posé comme une hypothèse en milieu de connaissance imparfaite. L'action est retenue.

Le détournement de la circulation des poids lourds est-il une action environnementale ?

Créer un contournement de l'agglomération pour éliminer les flux de transport de transit n'est pas une action dont le bilan écologique est positif : la pollution de l'air est seulement déplacée, le trafic peut être encouragé, etc. En revanche, du point de vue de la nuisance sonore pour les riverains, cette action est positive. Elle est donc retenue.

Le tourisme lié à l'environnement, permettant la sensibilisation, est-il une action environnementale ?

Comme pour toutes les actions où l'effet environnemental est difficile à évaluer et notamment dans les cas où l'environnement est intégré à d'autres politiques (cas des transports urbains et de la planification urbaine par exemple), l'action peut être traitée à trois niveaux : identifier des actions clairement environnementales (sous-actions), définir comme environnementales des actions plus propres ou moins nuisibles par convention (telle forme de tourisme vert est retenue comme action environnementale, mais pas telle autre ; comme dans les transports, les transports en commun au gaz naturel véhicule (GNV) sont considérés comme une action environnementale) ou traiter l'ensemble de l'action et chercher une clé pour estimer la part environnementale (10% du temps d'une visite est consacrée aux aspects environnementaux par exemple ; dans le cas des transports, convention sur la proportion d'usagers non captifs).

La lutte contre les pigeons est-elle une action environnementale ?

En reprenant la réflexion sur l'effet environnemental des actions, plusieurs solutions se dégagent, suivant le contenu des actions :

- si l'action vise simplement à éliminer une espèce pour permettre l'activité humaine, il s'agit d'une politique d'hygiène, de santé, d'amélioration du cadre de vie, mais sans effet positif, même indirect, sur l'environnement : l'action n'est pas retenue (cas de la démoustication, de la dératisation où l'effet sur la faune est négatif ou non connu). On peut toutefois considérer, dans ce cas, que les procédés écologiques pour conduire ces mêmes actions sont des actions environnementales (par exemple, démoustication avec des produits sélectifs non nocifs pour l'homme et la flore).
- si l'action vise à intervenir sur une source de nuisances (sur les pigeons pour limiter leurs déjections, sur les chiens à travers leurs maîtres pour les mêmes raisons) et ainsi les éviter et améliorer le cadre de vie, l'effet sur l'environnement existe, même s'il est moindre (réduction d'une nuisance) : l'action est retenue, et classée dans le domaine "Nettoisement" et dans l'objectif "cadre de vie" ;
- si l'action vise à réguler ou protéger des espèces animales vivant en milieu urbain pour améliorer la cohabitation avec l'homme, l'action a un effet positif sur l'environnement lié au cadre de vie (dans le cas des pigeonniers, cité par la ville de Paris, il ne s'agit ni de protéger l'espèce des pigeons (protection de la ressource), ni de protéger la santé des hommes (les déjections posent plus de problèmes d'entretien et de nettoyage que de problèmes de santé), mais plutôt de réguler les nuisances occasionnées par la présence des pigeons et de mener une politique vers les nourrisseurs de pigeons qui n'est plus environnementale, mais sociale) : l'action peut être retenue et classée dans le domaine "Faune".

Les deux derniers cas se rejoignent (réduction d'une nuisance et objectif cadre de vie), mais sont classés dans des domaines différents en fonction de la nature de l'action, du service qui la mène, etc... L'approche environnementale sera également différente, l'une utilisant le levier de la gestion de la ressource, l'autre celui de la réparation.

Le classement par objectif proposé ensuite permet également de résoudre certains problèmes de choix.

Par exemple, les actions foncières pour organiser l'urbanisation et favoriser un usage optimal de l'espace ne répondent pas à l'objectif de protection de la ressource, mais on peut dire qu'elles sont environnementales car elles répondent au moins en partie aux autres objectifs : elles permettent d'économiser la ressource "sol" et d'optimiser sa gestion, mais également indirectement d'améliorer le cadre de vie et même parfois de favoriser la santé des personnes en permettant de réduire les risques et nuisances.

- La commune et/ou l'intercommunalité est-elle maître d'ouvrage ?

Savoir si la collectivité engagée dans la démarche est à l'origine d'une action ne pose pas de problème dans la majorité des cas (réalisation des

actions en régie, délégation d'un service par contrat, etc.). Une partie des réponses a déjà été apportée lors de la définition de l'ensemble communal (sont retenues les actions environnementales menées par les structures composant l'ensemble communal).

La notion de maîtrise d'ouvrage est balisée sur le plan juridique et dans les pratiques municipales, mais l'exercice reste parfois délicat puisque la notion est utilisée dans un sens large : notamment quand l'action est réalisée par une commune, mais majoritairement financée par un autre acteur ou normalement réalisée par un autre acteur (intervention dans le cas de carences des propriétaires par exemple) ou encore quand une action est engagée en partenariat avec d'autres collectivités ou d'autres acteurs (associations, établissement public national, etc.).

Les questions qui suivent permettent de lever les incertitudes en faisant appel à quelques critères simples :

- la collectivité assure-t-elle plus de la moitié du financement ?
- est-elle propriétaire à plus de 50 % ?
- est-elle le client, le commanditaire ?
- est-elle employeur, décideur ou responsable ?
- est-elle à l'origine du projet ?

Si ces questions obtiennent des réponses positives, la maîtrise d'ouvrage est bien locale et l'action appartient au champ étudié.

L'application de ces critères conduit à éliminer des actions soutenues par une collectivité, sans qu'elle en ait la maîtrise. L'exclusion de certaines actions non maîtrisées par les collectivités locales est le résultat de l'application de la notion de maîtrise d'ouvrage publique locale, qui permet en contrepartie d'analyser les modalités d'actions des collectivités. Une solution pour éviter d'exclure totalement des actions est de reconsidérer

l'action sous un autre angle en analysant bien l'action menée par la collectivité elle-même et d'en modifier le libellé pour revenir à une action menée par la collectivité : ainsi, si l'opération technique est portée par une association, peut-être la collectivité a-t-elle pris en charge une autre partie de l'action comme la communication (ou l'investissement pour un partenaire et le fonctionnement pour l'autre, etc.).

Certains cas particuliers sont résolus grâce à des conventions (voir la partie sur les conventions).

- A quel domaine environnemental appartient l'action ?

Le classement des actions par domaines environnementaux est à la fois un moyen pour le recensement des actions et une typologie pour l'analyse. Il obéit à des règles très simples, dépendant du contenu de chacun des domaines (cf. encadré).

Les contours des domaines environnementaux

Le domaine correspond à un secteur d'activité bien identifié : techniques et compétences spécifiques, cadre juridique établi, acteurs faciles à repérer, tarification séparée, connaissances établies. Ce cas est le plus simple ; il s'agit de celui de l'eau et des déchets.

Le domaine correspond à un milieu : il couvre alors l'ensemble des actions de gestion, de connaissance, et de protection de ce milieu. Aucun domaine n'obéit strictement à cette définition, mais certains s'en approchent comme le domaine des sols et sous-sols.

Le domaine ne correspond ni à un secteur d'activité, ni à un milieu et peut être rattaché à une politique, par exemple les risques ou le bruit.

Ces règles d'arbitrage sont :

- le bon sens : rattacher l'action au domaine qui semble le plus évident du point de vue de l'organisation des collectivités, des priorités affichées, du milieu naturel concerné, etc ;
- les références législatives : le rattachement s'opère d'après les rattachements faits dans des textes de référence. Par exemple, la loi sur l'air a introduit les plans de déplacement urbain (PDU) ; les actions en matière de déplacement sont affectées au domaine "Air" ;
- l'appartenance à une politique identifiée, notamment au niveau national (politique de lutte contre la pollution de l'air).

Ces règles permettent de comprendre comment ont été fixées les limites de ces domaines qui sont évidemment conventionnelles. Comme la description par domaine le montre, certains d'entre eux sont à la fois secteur d'activité, politique et milieu (l'eau) ou regroupent des aspects différents (air et bruit avec un milieu et une politique). Le contenu d'autres domaines peut être résiduel ou restreint en raison de la visibilité d'un autre. Par exemple, le domaine "air" peut être privé des actions menées dans les installations de traitement des déchets pour traiter les fumées, parce que cela fait partie intégrante d'installations importantes. La définition pragmatique de ces domaines a effectivement mis l'accent sur des thèmes "parlants" pour les collectivités, au détriment d'approches plus systématiques, par exemple par milieux. Ces approches ont tout de même servi à combler les lacunes pour essayer d'atteindre l'exhaustivité.

Les différents domaines : description sommaire

Eau
Le domaine de l'eau recouvre pour l'essentiel un secteur d'activité très encadré à tous points de vue (juridique, comptable, opérationnel) et souvent à un service entier de la collectivité. Il faut toutefois être vigilant aux actions qui concernent la ressource en eau et la gestion des rivières mais qui n'ont pas été recensées dans ce domaine car elles sont le plus souvent traitées par d'autres services techniques et ne font pas appel aux mêmes compétences. Les eaux marines seront une rubrique supplémentaire de ce domaine dans les cas concernés.

Déchets - Nettoyement
Comme le domaine de l'eau, celui des déchets et du nettoyage est constitué de deux activités bien cernées dans les collectivités et dans l'économie en général. Il faudra veiller à recenser également toutes les actions environnementales relatives aux déchets réalisées dans les autres services des collectivités étudiées.

Espaces verts et paysage

Il s'agit ici des actions recouvrant les espaces naturels plus ou moins artificiels, la protection des paysages et de la flore. La distinction entre espaces verts et naturels n'est pas scientifique. Elle correspond à des réalités différentes en termes de service rendu et d'action environnementale. Les actions de protection et d'entretien d'espaces naturels relèvent le plus souvent d'un volet touristique qui n'est pas à proprement parler une protection de l'environnement. Mais elles visent aussi à sensibiliser le public. La gestion de ces espaces et leur éventuelle acquisition permettent, en outre, de préserver la nature et de maîtriser leur usage et la fréquentation¹⁴. Ce domaine comprend également les actions relatives aux espaces du littoral (plages notamment).

Faune

Actions relatives à la faune qui pourraient être regroupées avec les espaces verts et les paysages, mais ont été distinguées pour plus de clarté (les aspects concernant la flore sont dans le domaine précédent). Cette distinction permet d'assurer l'exhaustivité et de mettre en évidence les actions spécifiques à la faune, mais oblige à des arbitrages par convention pour le classement de certaines actions touchant simultanément la faune et la flore.

Energie

L'énergie est le domaine regroupant les actions qui produisent des économies d'énergie, soit une moindre consommation, et aboutissent ainsi à la protection de la ressource (économies de sources fossiles non renouvelables, réduction des pollutions). Le souci de réduction des consommations d'énergie recoupe souvent le domaine de l'air car les principales sources d'énergie utilisées actuellement produisent des émissions polluantes. Nous avons pourtant préféré conserver ce domaine Energie en gérant les recoupements avec le domaine de l'Air et du bruit par des conventions, pour tenir compte de la spécificité des énergies renouvelables et des dispositifs d'économie d'énergie n'ayant pas ou peu d'effets sur la pollution de l'air, au moins directement (par exemple les économies d'énergie dans l'éclairage). De plus la politique énergétique est souvent bien identifiée dans les collectivités locales : la séparer permettra de mettre en évidence ses apports.

Air et bruit (y compris odeurs)

Le domaine de l'air et du bruit regroupe de nombreuses actions, très détaillées. Le traitement des actions de ce domaine comporte deux difficultés. La première tient à l'impossibilité de classer les actions selon leur effet sur l'air ou sur le bruit ; de ce point de vue, le rassemblement des deux aspects dans un même domaine évite de multiplier les conventions de classement. L'autre tient au fait que le bruit (comme les odeurs qui sont incluses dans ce domaine également) est une nuisance et non un milieu. La lutte contre la pollution de l'air comprend celle contre le bruit et contre les mauvaises odeurs dans des textes officiels comme la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996 (loi dite LAURE).

Risques technologiques et industriels et Risques naturels

Le domaine des Risques est bien identifié comme une politique environnementale, mais il est transversal par rapport aux milieux. Il regroupe des actions qui sont rarement des actions environnementales, mais plutôt des actions visant à prévenir et réparer des désordres causés aux activités humaines. Cela nécessite d'adapter les raisonnements pour les classements par objectifs et par approches environnementales. Ce domaine couvre également un champ varié : une première étape consiste à recenser les différents risques auxquels sont soumis les territoires de la zone étudiée (Inondations, feux de forêts, mouvements de terrain, risque sismique, tempêtes, risques technologiques tels que les explosions, les pollutions chimiques...).

Intégration de l'environnement et management environnemental

Ce domaine regroupe les actions environnementales transversales qui touchent tous les services des collectivités, environnementaux ou non (service de l'eau, des déchets, mais également communication, bâtiments, services administratifs, etc.). Ces actions ont souvent un rôle de mise en cohérence.

Sols et sous-sols

Le domaine sol et sous-sols a été défini par défaut, pour recueillir les actions relatives aux sols et sous sols qui n'étaient pas prises en compte ailleurs comme les actions de connaissance, de dépollution, etc.

Patrimoine spatial et foncier

Ce domaine touche à la question de l'organisation de l'espace et du foncier avec les actions menées par les services d'aménagement et d'urbanisme. Leur effet sur l'environnement est souvent lié à d'autres effets tels que ceux de la politique sociale et économique, ce qui rend difficile la délimitation d'actions à l'effet environnemental incontestable. Mais il est utile de mener cette réflexion, même si la mesure est difficile.

La partie "Conventions de classement" présente les arbitrages déjà opérés pour chaque domaine.

Comment procéder ?

Une conséquence pratique des principes de cet outil est la **nécessité de procéder à des enquêtes directes** au lieu de se cantonner à l'exploitation des comptes administratifs. Il faut donc rencontrer tous les interlocuteurs des organismes responsables (approche par services) pour faire avec eux

le recensement des actions ayant un impact sur l'environnement, à partir d'une liste a priori. La liste donnée a priori n'est pas limitative ; elle recense des actions à un niveau insuffisant pour la mesure : elle sert de guide et ses libellés devront être adaptés et précisés au regard de ce qui est observé dans les collectivités. Si certains libellés généraux seront conservés pour reconnaître une même catégorie d'actions d'un site à l'autre, il sera nécessaire d'adapter la majorité d'entre eux pour fournir des informations précises sur la réalité du terrain qui permettront de travailler sur la nature des actions et la mesure et assureront la lisibilité des résultats pour des tiers. Certaines actions nouvelles ou peu fréquentes manquent nécessairement. D'autres actions

¹⁴ Cette dernière permettant dans certains cas de financer l'action de préservation.

peuvent apparaître à travers un questionnement par rapport à un milieu (quels sont tous les effets sur l'eau ou l'air des actions menées par l'"ensemble communal" ?), par rapport à toute autre approche (politique environnementale, cycle de vie d'un produit, domaine technique, etc.).

Certains prestataires et éventuellement des intermédiaires tels que les autorités organisatrices ou des partenaires de certaines actions (Agences de l'eau, ADEME, DDE, etc.) pourront être rencontrés à ce stade, mais leur aide

sera essentiellement utile lors de la mesure et de la collecte des données.

Selon l'organisation établie en début de projet, le chargé de projet s'adresse aux différents services de l'ensemble communal identifiés dans la première étape, et par leur intermédiaire aux autorités organisatrices et prestataires, ou directement à l'ensemble des interlocuteurs. Le "guide d'entretien" fournit les jalons du questionnement qui permet de rassembler les données nécessaires pour remplir les fiches.

Guide d'entretien pour le repérage des actions (Outil 2.1)

(supports : liste d'action a priori, fiche action, schémas de questionnement)

Présentation du projet et objectifs (si la personne n'a pas participé à une première réunion de mobilisation)

Définition du champ d'étude et d'une action environnementale

Quelques jalons :

- Quelles sont les actions environnementales menées dans votre service ?

Actions menées par votre service, par des organismes que vous contrôlez, à qui vous avez délégué, etc.

- Balayage de la liste par domaine

Repérer les actions menées par l'ensemble communal en croisant l'activité du responsable rencontré avec chaque domaine. Détaillez chaque action dans les libellés.

- Vérifier que toutes les actions ont été recensées :

- Par une approche par milieu : quels sont tous les effets positifs sur l'eau ou l'air des actions que vous menez ?

- En balayant les principaux types d'actions : études, investissements, réglementation, organisation, suivi et évaluation, gestion, formation, communication...

- Par d'autres approches (politique environnementale, cycle de vie d'un produit, domaine technique, etc.) : si cela vous concerne, quelle politique d'économie d'énergie ou d'eau menez-vous ? Quelles sont vos actions en matière de protection de l'air, de lutte contre le bruit ? Vos équipements sont-ils achetés dans un souci de limiter les pollutions et les nuisances, etc.

- A quel titre ces actions sont-elles menées ?

- compétence du maire, obligation, initiative ancienne / récente, politique volontariste, dans le cadre d'une charte, d'un accord avec un fournisseur. On peut également aborder la question des moyens pour agir sur l'environnement (cahier des charges lors des appels d'offre, etc.), les obstacles rencontrés, etc., qui pourront utilement alimenter les cases "Remarques" de la fiche Action.

(si les questions sur les montants financiers correspondants sont reportées à l'étape 3, des considérations sur les dépenses et recettes peuvent déjà être introduites, notamment pour aborder les actions menées qui ne coûtent rien).

POUR AGIR

Tâche 2.1.a : Rencontrer tous les responsables de services concernés pour lister avec eux leurs actions ayant un impact sur l'environnement, en utilisant la liste déjà établie comme repère.

Tâche 2.1.b : Croiser avec eux les domaines environnementaux et leur champ d'activité pour identifier des actions non recensées dans la liste.

Tâche 2.1.c : Vérifier les actions redondantes, i.e. mentionnées dans plusieurs domaines environnementaux et les affecter à l'un d'entre eux.

Outils 2.1 : Liste d'actions du guide, schéma de questionnement sur l'effet environnemental, conventions d'application du critère de la maîtrise d'ouvrage, conventions d'affectation des actions par domaine

Résultat 2.1 : Liste d'actions propres à l'ensemble communal, organisée par domaine.

Étape 2.2 : classer les actions par objectifs environnementaux

La visée de l'action menée s'avère souvent complexe : la plupart des actions observées relèvent en effet de plusieurs objectifs. Comme d'autres politiques, la politique locale de l'environnement est d'autant mieux mise en œuvre qu'elle est en synergie ou complémentaire d'autres politiques. Les actions de protection des ressources sont presque forcément, indirectement au moins, des actions de protection des personnes et de la santé publique. Des actions environnementales sont mises en œuvre à la faveur d'objectifs économiques et sociaux comme en témoigne notamment le développement des "emplois verts" occupés par des "emplois jeunes" ou par des personnes en parcours d'insertion. Il est donc nécessaire de hiérarchiser les objectifs pour choisir l'objectif principal de chaque action. Ce classement permet d'engager une réflexion sur l'action environnementale des collectivités et son statut.

Une première règle est posée pour éviter des imputations toujours délicates et souvent arbitraires entre plusieurs objectifs :

- les actions recensées ont été imputées à leur objectif dominant.

Le recours aux quotas pour affecter une dépense à des objectifs multiples est limité à des cas exceptionnels (risques) où l'action a réellement un double effet.

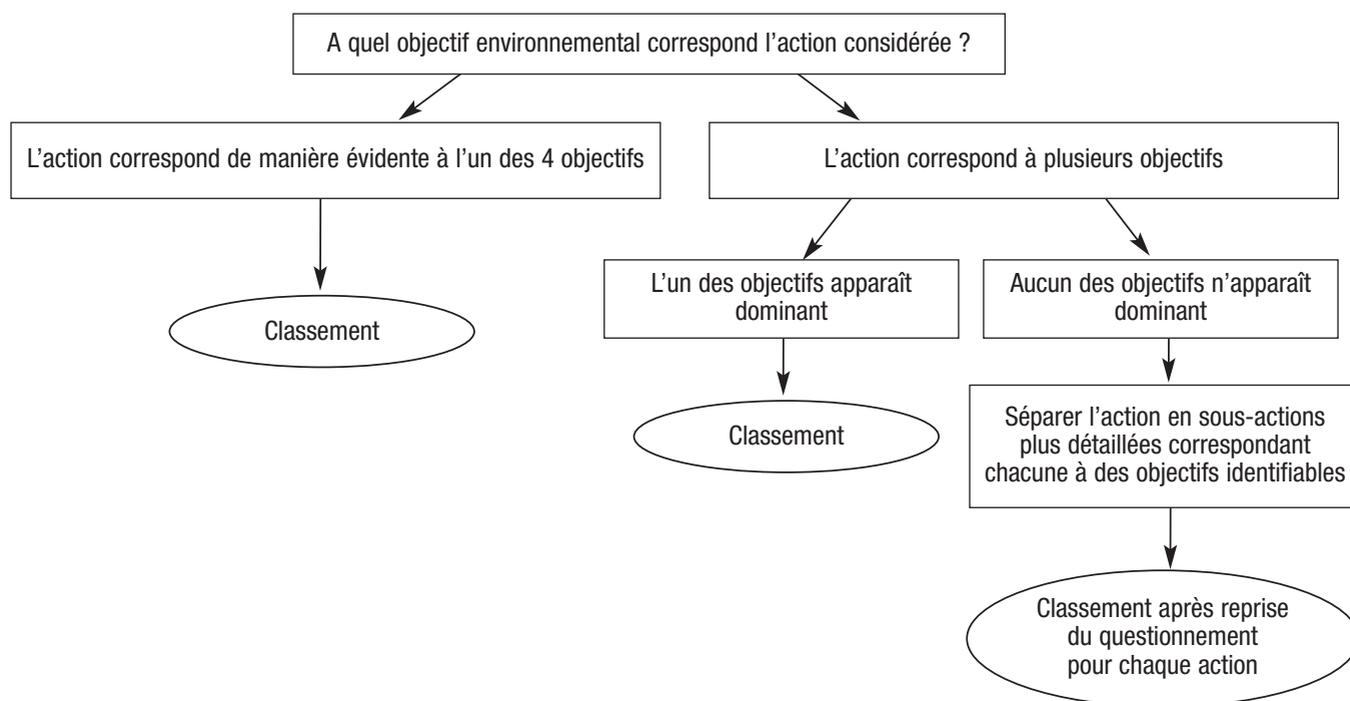
Quelques conventions permettent d'arbitrer sans se perdre dans des débats :

- le classement est proposé dans une liste a priori, définie à partir d'un point de vue extérieur et non à partir du terrain. Le classement pourrait sinon dépendre du contexte local et poser des questions de conditionnalité : s'il n'y a pas d'épuration, la collecte des eaux usées n'est qu'une mesure de santé publique, non d'environnement. Le classement pourrait changer selon

l'organisation du secteur, la nature, l'histoire et la destination de l'action, ce qui rendrait les comparaisons entre villes difficiles.

- l'objectif dominant de l'action est jugé du point de vue de la collectivité qui l'engage (Par exemple, la résorption des points noirs du réseau routier urbain est une action d'optimisation pour une collectivité car elle améliore la fluidité du trafic, mais aurait pu être considérée comme une action d'amélioration du cadre de vie du point de vue des habitants).
- le cheminement décrit dans le schéma ci-dessous permet de classer les actions qui ne sont pas dans la liste a priori (donc déjà classées).

Schéma de questionnement sur l'objectif environnemental des actions (outil 2.2)



La réflexion peut être formulée par ces questions :

- A quoi sert une action finalement et quelle est sa nature ? A protéger la ressource, à protéger la santé humaine, à optimiser ou à améliorer le cadre de vie ?
- S'il y a plusieurs impacts, quel est le plus significatif ?

- Cette analyse reste-t-elle valable dans la durée et quel que soit l'endroit ?

Nous apportons ci-dessous quelques éléments qui précisent les contours et complètent les définitions fournies dans l'exposé de la méthodologie pour orienter les choix.

Les différents objectifs : description sommaire

Protection de l'environnement ressource
 Cet objectif rassemble les actions :

- qui instaurent des mesures de protection ou de gestion des milieux, des ressources naturelles,
- qui conduisent à réduire le prélèvement sur la ressource,
- qui conduisent à diminuer les pollutions et les rejets dans les milieux naturels,
- qui visent à offrir une alternative à des pratiques polluantes (actions de développement des réseaux cyclables et piétons par exemple),
- etc.

Optimisation des systèmes économiques, techniques ou sociaux

Les actions regroupées ici ont d'abord pour objectif :

- l'amélioration d'un dispositif technique, du fonctionnement d'un système (la ville, la circulation...) et de l'efficacité d'une action, tout ceci touchant l'environnement (priorité aux transports en commun par exemple),
- des économies de moyens : financières (retour sur investissement), temps,
- la mise en cohérence d'actions environnementales,
- la sensibilisation à l'environnement,
- la promotion d'actions environnementales,
- etc.

Ces actions ont souvent un bilan écologique mal connu, mais considéré comme positif pour l'environnement (en quoi le fait de réaliser une charte environnementale améliore-t-il l'environnement ?). Il s'agit également d'actions dont les bénéfices environnementaux sont réemployés pour étendre le champ d'action ou pour produire de nouveaux services, sans réduire la pression sur l'environnement à terme (les économies d'eau réalisées par les services d'espaces verts sont souvent utilisées pour arroser plus d'espaces, les économies d'énergie permettent d'améliorer le confort, etc.).

Protection des personnes, santé publique

Ces actions visent la protection de l'environnement dans la mesure où la dégradation de l'environnement met en danger l'être humain. L'effet sur le milieu naturel n'est pas toujours bénéfique (cas de la protection contre les risques naturels).

Ces actions concernent :

- la connaissance des effets sur la santé des dégradations de l'environnement,
- la protection contre les risques naturels ou industriels,
- les dispositifs visant à réduire l'impact de ces dégradations et nuisances sur la santé,
- etc.

Amélioration et protection de la qualité de vie

Cette catégorie regroupe notamment des actions dont l'objectif principal est de préserver et d'améliorer l'environnement du point de vue du confort des habitants (propreté, esthétique, bruit). L'effet sur la protection de la ressource et la santé humaine est soit difficile à démontrer, soit marginal.

Cet objectif rassemble les actions :

- de réduction de nuisances non nocives pour la santé (odeur, goût de l'eau, bruit dans certains cas) ;
- d'amélioration de la qualité des espaces verts plus ou moins artificiels,
- de nettoyage,
- de réduction des dommages environnementaux provoqués par la réalisation d'ouvrages,
- de l'introduction d'éléments naturels dans l'espace urbain (espaces verts, végétalisation),
- etc.

Les difficultés de classement peuvent conduire à redéfinir les actions retenues au départ afin de respecter la règle "une action = un objectif". Cette règle connaît toutefois une exception, les actions dans le domaine des risques (cf. Conventions de classement).

Effets de la répartition par objectifs sur le contour des actions : exemple

L'action "mettre en place des réseaux de collecte des eaux usées et pluviales" aurait pu seule figurer dans la liste d'action. Mais les actions relatives aux eaux usées relèvent le plus souvent de la protection de l'environnement tandis que les actions relatives aux eaux pluviales visent d'abord la santé et la protection des personnes. Bien que correspondant à des services et investissements uniques (réseaux réalisés en même temps), deux actions ont été distinguées.

Classement par objectifs : exemples d'argumentation

Protection de l'environnement ressource

La gestion de la ressource en eau est une action de protection de la ressource, car elle permet de préserver la qualité de l'eau et les quantités de prélèvement et ainsi de mettre en œuvre des moyens pour éviter les pollutions de la ressource. Les préoccupations de sécurité, qui sont souvent à l'origine des décisions, ont ici été jugées secondaires.

Optimisation des systèmes économiques, techniques ou sociaux

Les économies d'énergie visent à réduire l'utilisation de ressources énergétiques et permettent ainsi de réduire la pression sur les ressources naturelles (moindres prélèvements sur des ressources non renouvelables, réduction des pollutions). Elles pourraient à ce titre être classées dans l'objectif "Protection de la ressource". Mais leur finalité est avant tout d'améliorer les dispositifs et procédés existants et de réaliser des économies financières. Il ne s'agit pas, par exemple, d'envisager d'autres ressources (renouvelables...).

Protection des personnes, santé publique

Les aménagements anti-bruit sont souvent construits aux abords d'infrastructures au trafic important, où le niveau de la pollution sonore est dangereux pour la santé. L'objectif protection des personnes a donc été retenu comme dominant, bien qu'il soit difficile de tracer une limite claire entre les préoccupations sanitaires et d'amélioration du cadre de vie dans ce cas. Mais l'intensité du bruit qui justifie de tels aménagements s'est révélée dangereuse pour la santé comme l'ont montré des études récentes qui ont justifié les politiques publiques contre le bruit. Nous introduisons ici une différence liée à l'efficacité et au résultat de l'action, dérogeant ainsi aux principes de la méthode, mais nous pensons que la nature des nuisances à l'origine de ces actions le justifie.

Amélioration et protection de la qualité de vie

Dans la création et le fonctionnement d'espaces animaliers ouverts au public, nous avons considéré que l'aspect cadre de vie, par l'offre de loisir et d'espace ouvert au public, l'emportait sur l'activité de protection des espèces et de connaissance qui est un corollaire, mais motive rarement l'ouverture de ce type d'espace. Les visites du public entraînent même certaines contraintes pour les animaux qui ne vont pas dans le sens de leur protection ou préservation.

Effet environnemental des actions : la question des nuisances

Les actions de lutte contre la pollution ont un effet environnemental relativement simple à identifier : il s'agit de réduire ou supprimer une pollution. De même quand l'action agit sur un milieu : on restaure, protège ou gère un milieu naturel. Dans le cas des nuisances, rencontré notamment pour le bruit et les odeurs, les raisonnements sont plus délicats.

En théorie, les nuisances ne laisseraient aucune trace. Leur rémanence serait nulle, contrairement à la pollution à l'origine de l'odeur ou du bruit. Si la source de l'odeur (ou du bruit) est supprimée, la nuisance est éliminée.

Mais cette distinction est relative. Par exemple, le bruit est une nuisance s'il est considéré comme un désagrément. Mais il peut être vu comme une pollution. Dans certains cas en effet, le bruit cause des atteintes aux milieux (conséquences sur la santé, sur la faune et sur la durabilité des zones urbaines exposées) qui subsistent quand on le supprime.

Dans l'acception de la définition du bruit (ou de l'odeur) comme nuisance, le bruit peut donc être inclus dans le milieu air au même titre que les odeurs, dans la catégorie "cadre de vie". Mais dans certains cas, où l'effet sur la santé paraît majeur, il paraît plus judicieux de privilégier l'effet sur la santé pour déterminer l'objectif environnemental.

POUR AGIR

Tâche 2.2 : Trier les actions en fonction des 4 objectifs environnementaux. Arbitrer entre plusieurs objectifs.

Outil 2.2 : Liste d'actions du guide, conventions d'affectation des actions par objectif.

Résultat 2.2 : Tableau final des actions par domaines croisés par objectifs.

Etape 2.3 : classer les actions par approches environnementales

Une liste des **approches environnementales** est proposée pour enrichir l'analyse des résultats. Cette distinction n'avait pas été faite dans les étapes précédentes d'élaboration de la méthode, mais offre des éléments utiles pour l'étape de valorisation des résultats. Elle permettra ensuite d'évaluer la politique environnementale menée, notamment son positionnement en amont ou en aval, sa cohérence et les efforts pour réduire les coûts. Tout ceci concourt à réfléchir au développement durable du territoire. Le traitement de cette information devra se faire en nombre d'actions et en montants, pour comparer les deux. Il pourrait être intéressant de mettre en évidence la faible part de prévention malgré son coût réduit.

Précisions sur le contenu des approches environnementales

Prévention

Par la diffusion d'informations, des actions de sensibilisation, d'éducation, d'amélioration des connaissances, l'action cherche-t-elle à éviter la pollution ou la détérioration de l'environnement ? Ou bien par des procédés plus propres ou par le recyclage des produits, diminue-t-on les rejets dans la nature ?

Réparation

L'action intervient-elle après la pollution pour l'éliminer ou pour en réduire l'effet sur l'environnement ?

Gestion

L'intervention se fait-elle en renforçant la capacité des milieux naturels à se maintenir ?

L'approche consiste-t-elle à gérer des espaces ou des écosystèmes afin de respecter les mécanismes naturels ?

L'approche environnementale d'une action est définie dans le cadre de l'objectif retenu pour cette action à l'étape précédente, mais il est nécessaire de revenir à la nature du service, notamment son caractère industriel qui suppose un classement en réparation : ainsi, une action de collecte des ordures

ménagères devrait être de la prévention pour l'objectif de santé qui le sous-tend, mais son approche est réparatrice, puisqu'il s'agit d'un processus d'élimination "industriel". Au contraire, la prévention se retrouve dans le tri ou dans la diminution de la part des emballages dans la distribution des produits.

Difficultés à classer : l'exemple des actions du domaine des risques

Le domaine des Risques pose des problèmes liés à la définition d'une action environnementale. Si ce thème est le plus souvent intégré dans les réflexions sur l'environnement, il ne regroupe pas à proprement parler des actions dont l'effet est positif sur l'environnement : ces actions visent à observer, prévenir, réduire et réparer des désordres causés aux activités humaines et à la santé des personnes dans le cas des risques naturels et causés aux activités humaines, à la santé et aux milieux dans le cas des risques technologiques. Ce statut particulier conduit à quelques difficultés :

-il est très difficile de déterminer un objectif environnemental dominant, ce qui nous a conduit exceptionnellement à affecter la majorité de ces actions à la protection de la ressource et à celle des personnes . Les dépenses sont alors réparties à égalité entre ces deux objectifs ;

-l'approche environnementale est délicate à définir puisque la réflexion peut, soit se faire par rapport à la protection des personnes et être alors affectée à la prévention (le plus souvent), soit prendre en compte l'impact sur les ressources et devenir une action de réparation au sens où c'est une réponse technique lourde qui est choisie pour protéger les personnes avec des impacts environnementaux négatifs (qui parfois augmentent les risques dans certaines circonstances (exemple type, la digue)). Cette distinction est très difficile à faire et à argumenter. Les arbitrages ont donc été faits par rapport aux objectifs de ce guide qui sont de susciter la réflexion et d'inciter à adopter certaines attitudes : favoriser les actions de prévention, considérer les problèmes en amont plutôt que mettre en œuvre des solutions en aval, recourant à des techniques complexes et souvent coûteuses qui créent des effets annexes négatifs en résolvant les problèmes.

La partie "Convention de classement" propose une approche pour chaque action de la liste a priori.

POUR AGIR

Tâche 2.3 : Trier les actions en fonction des approches environnementales.

Outil 2.3 : Liste d'actions du guide, conventions d'affectation des actions par approche

Résultat 2.3 : Tableau des actions par domaines classées par objectifs et par approches environnementales.

Etape 2.4 : faire valider la liste d'actions et les classements

Faire valider la liste d'action et les classements par les élus et l'ensemble des parties impliquées dans le projet.

POUR AGIR

Tâche 2.4 : Organiser la validation de cette étape.

Résultat 2.4 : Liste d'actions adaptée au contexte local et validée par tous les partenaires engagés dans le projet.

Etape 3 : collecte et mesure des flux financiers

L'étape 3 est la collecte et la mesure des flux financiers liés à chaque action auprès des responsables de service, des délégataires... L'objectif est de compléter la fiche Action avec les flux financiers.

Cette étape pourra se faire successivement ou simultanément avec la précédente (voire avec le repérage des actions également).

La démarche choisie nécessite de multiplier les interlocuteurs pour travailler au niveau des actions. Les entretiens avec les responsables de services ou d'organismes apportent l'essentiel des informations, mais il faut recourir à la mémoire des personnes en place (voir guide d'entretien) et à la connaissance fine des intervenants de terrain. Les comptes administratifs et autres documents ne sont utilisés que pour confirmer ou préciser des données ou trouver les flux financiers liés à des actions qui correspondent à des articles de la nomenclature comptable (ce cas est rare) ; ils seront par contre utilisés comme éléments de cadrage (total des dépenses par domaine, total des dépenses en mouvements réels de la structure).

Rappel des principes concernant les flux financiers

Les dépenses et recettes réelles prises en compte sont hors TVA dans la mesure du possible, hors amortissements, hors remboursement du capital, mais tiennent compte des intérêts d'emprunts correspondants (frais financiers).

La collecte et la mesure s'effectuent à l'échelle de l'ensemble communal, mais il faut prendre soin d'éliminer les doubles comptes éventuels, qui résultent de mouvements de subvention interne, de contributions aux frais des uns et des autres (parfois avec des mouvements croisés), particulièrement à travers les frais généraux et les prélèvements. L'objectif est ici de connaître la dépense réelle, non de comprendre les transferts financiers internes entre services ou composantes de l'ensemble communal. Ce travail nécessite d'avoir aussi un esprit critique à propos des contributions forfaitaires établies par les services comptables, qui peuvent être conçues pour équilibrer les comptes d'un service par exemple.

Les dépenses et les recettes sont appréciées successivement avec chaque responsable de service identifié dans la première étape, pour chaque action.

L'ensemble de la dépense est pris en compte, ce qui a pour corollaire que :

- les dépenses sont prises en compte en entier (et non le seul surcoût), même si l'action a également des sous-objectifs non environnementaux ;
- une simple participation financière ou subvention ne peut pas être retenue pour une action, parce que ce qui est recherché est la mesure de la dépense globale correspondante ; l'action est normalement prise en compte ailleurs, si le maître d'ouvrage est dans l'ensemble communal étudié.

Les raisonnements peuvent ne pas être les mêmes pour les recettes et les dépenses.

Néanmoins, il faut essayer autant que possible de faire correspondre la recette à l'action retenue, en prenant les mêmes règles de prise en compte pour les deux. Si l'action "transports en commun" n'est retenue que pour la clientèle captive (celle qui a des tarifs préférentiels hors abonnements), le versement transport ne sera retenu qu'au prorata, tandis que les recettes de titres de transports (tickets et abonnements) seront en recette. Dans le cas d'un réseau de chaleur avec cogénération par l'incinération d'ordures ménagères, la collectivité vend la chaleur et inclut ici la recette correspondante dans la fiche "usine d'incinération"; mais ce n'est pas toujours simple : la production d'énergie pour l'ensemble du réseau peut être faite dans une usine unique et toute la recette de vente d'énergie devra être comptabilisée si l'usine dans son ensemble est retenue.

Le raisonnement mené pour le recensement des recettes n'obéit pas aux mêmes règles que dans le cas des dépenses. La logique n'est pas de recenser uniquement des "recettes environnementales", c'est-à-dire des flux financiers positifs résultant d'une politique environnementale (comme par exemple des "taxes pollueur-payeur").

Le principe est le suivant : on retient une recette dans la mesure où elle contribue au financement de l'action environnementale. La recette doit correspondre à une "action environnementale", même si cette recette n'est pas en tant que telle une action environnementale : un droit d'entrée dans un parc, le versement transport ne sont pas destinés à "faire de l'environnement" ou à financer une action de préservation de l'environnement, mais d'abord à se distraire ou se transporter. Ce sont pourtant des recettes intégrées à notre comptabilité.

Autant les dépenses sont des dépenses engagées pour protéger les milieux ou réduire l'impact sur l'environnement, autant les recettes ne sont pas collectées en fonction de leur affectation à des actions ou politiques environnementales. **L'objectif est ici de vérifier la répartition des moyens de financement entre usagers, pollueurs, collectivités, Etat, etc.**, car il a été souvent reproché aux dépenses environnementales d'être dégagees des

principes économiques, notamment de ne pas pratiquer la vérité sur les prix. Nous proposons un simple système d'information : pas une comptabilité qui aurait pour fondement l'équilibre des dépenses et des recettes.

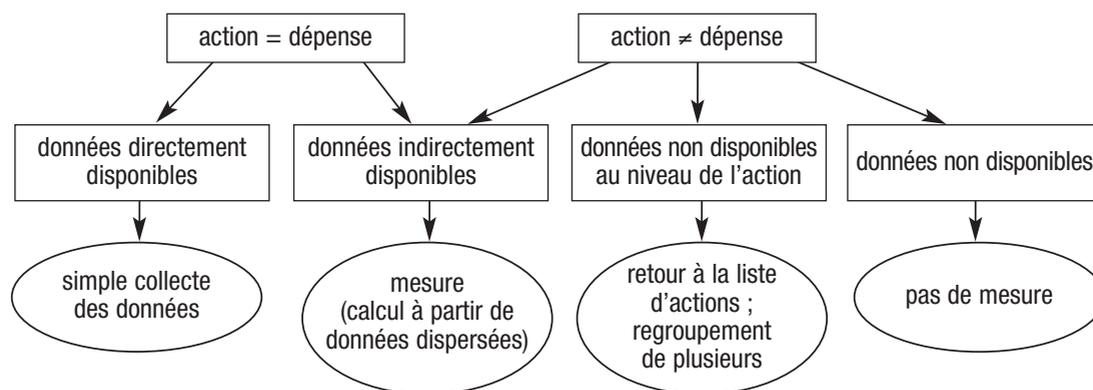
Le recensement des dépenses distingue deux cas selon que l'action correspond ou non à une dépense identifiable :

- l'action correspond à une dépense réelle identifiable
- l'action n'a pas les mêmes contours qu'une dépense réelle.

Ces deux cas de figure conduisent à des solutions différentes pour chiffrer (voir schéma ci-joint) :

- Les solutions "Simple collecte des données" et "Mesure" renvoient aux étapes 3.1 et 3.2 ci-dessous : Selon le cas, la fiche de saisie des flux financiers sera remplie grâce à une simple collecte de données - les données existent déjà pour l'action considérée : étape 3.1 "Collecter les données" seule - ou grâce à une collecte de données suivie de calculs - les données existantes ne correspondent pas au niveau de l'action recensée : étape 3.1 complétée de l'étape 3.2 "Mesurer les dépenses".
- La solution "Retour à la liste d'actions" concerne des cas où les actions ont été trop détaillées par rapport à la réalité des opérations (cas de la collecte des eaux usées et des eaux pluviales dans les zones desservies par des réseaux unitaires). Les deux actions sont alors regroupées. Il faut vérifier que les différents classements sont cohérents pour les actions regroupées. Si ce n'est pas le cas, il faut les reconsidérer (retour à l'étape 2) ou trouver une clé de répartition des dépenses qui permette de les isoler. La liste d'actions de l'étape 2 est modifiée. Une trace des modifications et des raisonnements est conservée dans les fiches.
- La solution "Pas de mesure" est mise en œuvre quand aucune donnée n'est disponible, quand le calcul apparaît trop fantaisiste, quand l'action est trop diffuse pour être rapportée à des opérations permettant d'identifier des dépenses (par exemple, orienter la formation des agents dans le sens d'un plus grand souci des conséquences de leurs actions sur l'environnement, changer l'organisation des services pour mieux prendre en compte l'environnement, favoriser la mixité urbaine, etc.). La mention "pas de mesure" sera portée dans la fiche de saisie et l'action apparaîtra avec cette mention dans les tableaux de résultats. Une analyse des "actions sans mesure" peut permettre ensuite de réfléchir à leurs contours, aux principes du système de mesure et à ses limites. Cette solution est à distinguer du cas d'une dépense nulle pour la collectivité traité plus loin.

Schéma des opérations à engager pour chiffrer les dépenses (Outil 3)



L'étape 3.3 permet de remplir la partie " Recette " de la fiche de saisie des flux financiers.

Le mouvement financier correspond à une donnée ou à un ensemble de données.

Comment collecter les données ?

Etape 3.1 : collecter les données directement disponibles sur les dépenses relatives à chaque action

La collecte des données nécessaires pour la mesure est prise en charge par le chargé de projet. Il doit s'adresser à chaque responsable de service pour retrouver les dépenses correspondant à une action et ses caractéristiques. Le guide d'entretien rappelle les principaux points à aborder.

La dépense est déterminée par un objet (l'action), l'acteur maître d'ouvrage (le prestataire peut éventuellement être mentionné) et un mouvement financier.

Guide d'entretien pour la mesure (Outil 3)
 (supports : liste d'actions établie, fiche saisie des flux financiers, schémas de questionnement)

Présentation de l'objectif : mettre en face des actions recensées les dépenses et recettes correspondantes, avec quelques caractéristiques

Quelques jalons :
 Suite à l'entretien pour le repérage des actions, l'entretien dédié à l'objectif de mesure peut être entamé. Dans de nombreux cas, ces entretiens pourront être menés de manière concomitante.

- Pour chaque action identifiée, quelles sont les dépenses et les recettes qui s'y rapportent ? le montant est-il connu directement (ou de mémoire) ?
- Comment est qualifié ce flux financier ? investissement, fonctionnement ?
- De quelle nature de recettes ou dépenses s'agit-il ? personnel, travaux, maintenance... / impôt (budget général), tarif, subventions. Décomposer les charges liées à une action (idem pour les recettes, aborder la question des coûts évités).
- Quel est la part des frais généraux et quelle clé pour les répartir ? (gestion générale, locaux, gestion du personnel, services fonctionnels)
- Où trouver les données manquantes ?
- Comment calculer les données non disponibles immédiatement ? estimation, évaluation, ratios, etc.

La discussion peut s'accompagner d'éléments qualitatifs : selon vous, les dépenses ont-elles augmenté ? pourquoi ? Dans votre domaine, le budget de l'ensemble communal supporte-t-il une part importante des dépenses ? ...

Il pourra éventuellement s'adresser aux personnes contacts, à certains prestataires et éventuellement à des intermédiaires tels que les autorités organisatrices ou des partenaires de certaines actions (Agences de l'eau, ADEME, DDE, etc.). Ces interlocuteurs pourront fournir des précisions sur les actions et les flux financiers correspondants ou des éléments permettant de retrouver certaines données plus facilement qu'auprès des organismes responsables de l'ensemble communal (par exemple, le montant d'une action de protection des captages est souvent plus facile à obtenir de l'Agence de

l'eau qui a subventionné le projet, que d'un service de l'eau). Pour éviter les doubles comptes, ne sont additionnées que les dépenses des maîtres d'ouvrage et de leurs prestataires (déduction faite des éventuels versements entre eux) ; celles des organismes n'ayant qu'un rôle financier, comme les Agences de l'eau, ne sont prises en compte que pour information sur le circuit de financement. Bien que non immédiatement utiles, les informations sur le circuit de financement permettent à terme une évaluation globale de chaque action.

L'accès aux données : le cas des services délégués

Dans le cas où une action est déléguée, y compris en matière d'investissement, la collectivité a souvent une information sur les dépenses des prestations globales et peu de détails. Le montant des frais financiers et des emprunts, les dépenses correspondant à chaque action et d'autres détails ne sont pas toujours connus par la collectivité délégante (selon le mode de gestion de la délégation et les relations entre délégataire et collectivité délégante). Deux solutions se présentent :

- soit le délégataire peut donner des précisions sur les actions environnementales qu'il mène dans le cadre de ses prestations et sur les montants correspondants (cas d'un projet distinct, d'investissements lourds, etc.) et tous les détails qu'il peut fournir sont utilisés,
- soit ces informations sont indisponibles. Il faut alors se contenter du montant des prestations facturées à la collectivité ou à l'usager, parfois en agrégeant plusieurs tâches différentes (par exemple, collecte et traitement des eaux usées). Un minimum est de disposer de la distinction entre investissement et fonctionnement, pour répartir les dépenses par catégories. Cette solution présente l'inconvénient de ne pas pouvoir identifier à l'intérieur d'une prestation les montants liés à des actions différentes et d'inclure, dans les montants recensés, les frais de gestion du prestataire.
- En derniers recours, le montant total de la prestation est repris dans la fiche de saisie (total) à titre temporaire.

Le choix sera fait en fonction de la disponibilité des données en privilégiant les flux réels liés à une action. Faute de mieux, des montants approchant ces flux réels seront recensés, en le mentionnant dans les remarques. Mais il faut souligner que sans ces informations et l'instauration d'un dialogue avec les prestataires, toute analyse fine est impossible. L'exercice aura alors une portée très limitée : à quoi sert-il de recenser une action et mesurer les flux financiers correspondant si l'on ne peut pas savoir ce qu'elle recouvre, quel est son effet sur l'environnement, de quoi la dépense est constituée, comment on peut influencer dessus, etc. ?

Exemple :

Une collectivité délègue son service de collecte des ordures ménagères. La prestation inclut les investissements de véhicules et de matériels (bacs). Pour les véhicules, la collectivité a des informations sur les investissements réalisés (nombre, type de véhicule, fonctionnalités, année), mais n'a pas les montants exacts. Pour le matériel spécifique à la mise en place du recyclage, l'investissement a été réalisé par la collectivité elle-même : elle a donc tous les éléments du marché passé lors de l'achat. La démarche consistera donc d'une part à contacter le prestataire de service pour réunir les données (montants et dates d'investissement, et éventuellement détail des autres dépenses liées à la prestation), d'autre part à utiliser les sources d'informations de la collectivité que sont ses comptes (montant versé au délégataire) et les informations prévues au contrat (rapport du délégataire, rapport du maire sur le prix de l'eau, etc.).

Les sources sont donc mobilisées au niveau des services mettant en œuvre les actions, et non des services financiers. Les documents exploitables sont les documents de gestion interne, les budgets prévus pour un projet spécifique ou une action, les suivis d'activité des services, des documents de suivi des

actions environnementales reprenant les éléments de dépense et tout autre document servant à l'administration quotidienne (suivi des effectifs du service, des commandes, bilan prévisionnel, etc.).

Principales sources (Outil 3)

Rapports des délégataires aux collectivités (éventuellement, les rapports du Maire sur le prix de l'eau, de l'assainissement, des déchets)

Comptes administratifs généraux pour quelques libellés
Comptes annexes et comptes des structures paracommunales

Rapports d'activité des services, des collectivités

Documents de présentation et de suivi des projets d'investissement ou d'opérations pluriannuelles, etc.

Evaluation des coûts salariaux par catégories d'emplois

Documents à destination des partenaires (financiers notamment) : bilan d'actions partenariales avec éléments financiers, etc.

Les documents financiers ne sauraient servir de base à la collecte des données. Ils ne peuvent servir que dans quelques cas précis où les actions identifiées correspondent à des articles comptables, cas rare. Une exception à ce principe existe toutefois : les documents de comptabilité analytique ou présentant des nomenclatures transversales peuvent être utiles lorsque leurs libellés correspondent à certaines actions retenues.

Les dépenses identifiables aisément sont le plus souvent les dépenses d'investissement en matériels, terrains et biens immobiliers, les études, les achats, les services extérieurs, les taxes. De même, les prestations réalisées en régie permettent d'avoir accès à de nombreux détails difficilement accessibles lorsque le service est délégué.

Cas d'une dépense nulle

Une action dont la dépense est nulle (le maître d'ouvrage ne dépense rien pour cette action) correspond tout simplement à un zéro dans la rubrique "Dépense" de la fiche de saisie (par exemple, la récupération de matériaux pour fabriquer des emplacements pour les vélos, incitation des particuliers à produire leur propre compost, décision de ne pas faire par précaution, etc.). Le recensement de l'action peut néanmoins être utile ; l'action est conservée dans la liste.

L'année d'imputation

Il s'agit de dépenses et recettes réelles, c'est-à-dire donnant lieu à décaissement ou encaissement effectif par le maître d'ouvrage. Les flux financiers sont donc imputés à l'année où ces flux ont été inscrits dans les comptes de la collectivité. Pour les investissements, c'est l'année de dépense qui est prise en compte (montant augmenté des frais financiers). Pour des travaux étalés sur deux ans, chaque partie sera imputée à l'année où ils ont été réalisés. Les frais de fonctionnement sont en général reconduits sur plusieurs années. L'information sur les années ou la période concernées doit être collectée dans cette étape. Quand des données ne sont pas disponibles pour des années antérieures, elles peuvent être recalculées a posteriori d'après les observations des années les plus récentes.

POUR AGIR

Tâche 3.1 : Aller voir les interlocuteurs identifiés à l'étape 1 et collecter auprès d'eux les données correspondant aux dépenses ou les documents contenant ces données.

Outil 3.1 : Fiche de saisie des flux financiers (deuxième partie de la fiche action), guide d'entretien, liste des documents sources, conventions de mesure.

Résultat 3.1 : Fiches de saisie remplies pour les dépenses, pour chaque action, quand les données sont directement disponibles.

Etape 3.2 : mesurer les dépenses relatives à chaque action (quand les données ne sont pas directement disponibles)

La collecte de données brutes est suffisante dans de nombreux cas. Dans tous les autres, il faut utiliser les données recueillies pour calculer la dépense engendrée par une action. La fiche de saisie prévoit de recenser certaines données par nature de dépense pour faciliter ces calculs (frais de personnel, frais généraux).

Comment mesurer les flux financiers non immédiatement disponibles ?

Face à l'absence de données directement disponibles pour chiffrer une dépense, plusieurs procédures sont proposées :

- **reconstituer la part de l'activité d'un service consacrée à une action grâce à un taux fondé sur le temps passé**, le nombre de postes concernés en équivalent temps plein (ETP), puis **calculer la dépense en multipliant par le coût salarial complet** (à partir du salaire réel s'il est connu, du salaire moyen du poste concerné sinon) ; Ce moyen est utilisé pour les actions concernant une équipe entière (par exemple le nettoyage) ou quelques personnes à temps partiel (temps passé sur les questions environnementales dans l'instruction des permis de construire par exemple) ;
- **reconstituer l'ensemble des dépenses afférentes à une action en ajoutant les différents frais qui s'y rattachent** : frais de personnels, frais généraux, achats de matériels, etc ; il s'agit notamment de calculer les dépenses réalisées en régie pour une campagne d'information, pour la mise en place d'une charte qui nécessite de nombreuses réunions de concertation ; les coûts cachés sont recensés par ce moyen ;
- **décomposer les coûts d'une opération pour les répartir entre plusieurs actions** en utilisant les factures, les budgets, les devis, et la mémoire des services, pour trouver des clés de répartition ; si aucune clé de répartition réaliste n'est trouvée, ne pas séparer la dépense et redéfinir l'action ;
- **estimer ou approcher la dépense** : quand il est impossible de collecter les données pour chiffrer l'action, une solution consiste à approcher au mieux la dépense, par exemple quand un prestataire ne souhaite pas donner des flux financiers réels, la dépense retenue sera la rémunération globale du prestataire ;
- **exceptionnellement, calculer le surcoût** quand un taux "habituellement observé" dans la durée est établi (exception à la règle de la prise en compte de la totalité de la dépense).

Nous retrouvons ici la question du "curseur" (évoquée dans la définition d'une action environnementale) : si une action a plusieurs objectifs dont certains ne sont manifestement pas environnementaux, il est souhaitable de rechercher une "sous-action" plus clairement destinée à l'objectif environnemental, ou d'identifier la mise en œuvre de procédés "plus propres" dans le cadre de l'action, ou à défaut de trouver une clé de répartition qui fasse l'unanimité et permette exceptionnellement de prendre en compte la part de l'action qui est à visée environnementale (par exemple l'action dirigée vers les clients non captifs dans le cadre des transports collectifs).

Le cas des améliorations de procédés avec un surcoût environnemental (chaussées réservoirs, dispositifs anti-bruit, actions en marge d'une activité, etc.)

La mesure de ce type d'actions pose problème, comme nous l'avons déjà vu au niveau de la définition des actions. Elle est changeante dans le temps, à mesure que le procédé se généralise et se perfectionne. Bien que le dispositif ait été isolé pour définir une action environnementale satisfaisante, il s'avère parfois, au moment de la mesure, que la dépense correspondante n'est pas isolable de l'action (il n'est pas possible de chiffrer la dépense des "réservoirs" dans une chaussée réservoir, ni la dépense de l'action d'isolation dans le remplacement des huisseries, etc.).

Les solutions proposées dans cette méthode varient en fonction des cas rencontrés :

- le dispositif est identifiable : prendre en compte toute la dépense correspondante (par exemple, dépense correspondant au kit GPL installé sur une voiture non équipée) ; > solution "Collecte des données" ou "Mesure"
- la dépense environnementale n'est pas objectivement distincte et représente une faible part de la dépense totale et/ou autres raisons pour ne pas la chiffrer : prendre l'action mais ne pas la mesurer (par exemple, remplacement de voitures de fonction aboutissant à de meilleures performances en termes de consommation de carburant, de bruit et de pollution) ; > solution "Pas de mesure"
- la dépense environnementale n'est pas objectivement distincte et représente une part importante de la dépense totale et/ou autres éléments pour la chiffrer : prendre l'action entièrement (par exemple, construction de bâtiments à haute qualité environnementale) ; > solution "Collecte des données" ou "Mesure"
- la dépense est objectivement mesurable (consensus) dans la durée : prendre un taux "habituellement observé" (par exemple, "les chaussées anti-bruit coûtent habituellement 30 % plus cher que des chaussées ordinaires" ou "la prise en compte des écoulements d'eaux pluviales représente 20 % du coût global des travaux de voiries drainantes", etc.) ; > solution "Mesure"

Quand la dépense paraît mesurable mais qu'aucun taux consensuel n'est trouvé, on revient au cas d'une dépense environnementale qui n'est pas objectivement distincte (donc pas de mesure).

Certaines opérations sont présentées de manière plus complète dans la partie "Conventions de mesure". De nombreux cas de figure déjà rencontrés y sont également repris.

Ces différentes options doivent être discutées avec les responsables de service pour s'orienter vers un compromis. L'avis et les conseils des responsables comptables et financiers peut ici être utile pour trouver les solutions les plus exactes et les plus simples à mettre en œuvre selon les données déjà existantes. Il s'agit de trouver un compromis entre réalisme, vérité et simplicité. Le contenu du compromis est écrit pour mémoire dans la rubrique "Remarque" de la fiche de saisie des flux financiers. Quand aucune de ces solutions ne permet d'aboutir, si par exemple aucune clé de répartition ne permet de répartir les dépenses, il faut revenir au cas de non disponibilité des données et aux deux possibilités offertes (regroupement d'actions ou pas de mesure).

Les flux financiers qui font l'objet de calculs sont typiquement des frais de fonctionnement tels que les dépenses de personnel, les frais généraux, des dépenses de travaux réalisés en régie (frais de personnels, frais généraux et achats sont par exemple additionnés), etc.

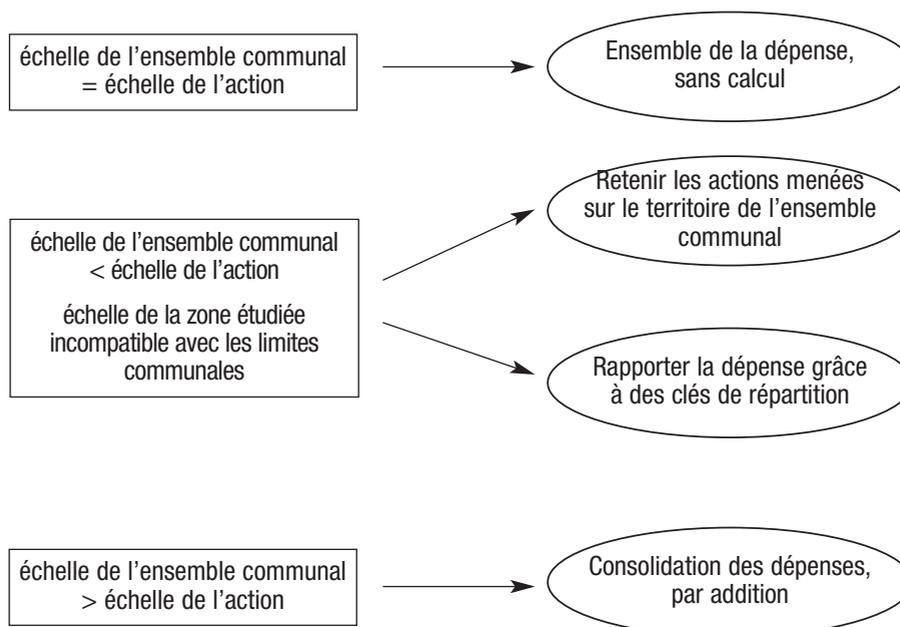
Comment rapporter les dépenses à l'échelle de la zone étudiée ?

Lorsque les entités de gestion des actions sont à des échelles différentes (cas d'actions menées par des syndicats intercommunaux par exemple), la mesure consiste à rapporter les dépenses à l'échelle de la zone étudiée. Le mode de prise en compte des dépenses d'environnement d'un organisme dépend de son échelle d'intervention plus petite ou plus grande que la zone étudiée, de l'action considérée et des données disponibles :

- l'action est engagée à un niveau correspondant à la zone étudiée : par exemple, une SEM gère les transports urbains sur un périmètre équivalent à la zone étudiée, à l'exception d'une commune. (c'est-à-dire : périmètre couvert par l'autorité organisatrice = périmètre de la zone étudiée à quelques communes près) : totalité de la dépense retenue, sans calcul ;
- l'action est engagée à un niveau plus petit que la zone étudiée : par exemple, le nettoyage est géré à l'échelon communal quand l'ensemble communal regroupe communes, groupements, prestataires et satellites à l'échelle d'une communauté d'agglomération : consolidation par simple addition des résultats ;
- l'action est engagée à un niveau plus large que l'ensemble communal ou à un niveau incompatible avec les limites communales (périmètres qui se chevauchent, qui ne correspondent pas aux périmètres communaux) : Par exemple un syndicat d'assainissement des eaux usées qui couvre l'ensemble communal et de nombreuses autres communes : soit ne retenir que les actions menées sur le territoire de l'ensemble communal quand il est possible de réunir les données à ce niveau de détail (avec l'avantage de pouvoir affecter la dépense par objectif, etc.), soit prendre en compte seulement une partie des dépenses, en réaffectant les flux financiers à partir de clés de répartition convenues.

En derniers recours, quand aucune de ces solutions n'aboutit, la participation de la commune au budget du service pourra être utilisée comme approximation.

Schéma des moyens de répartition ou consolidation des dépenses à l'échelle de la zone étudiée



Les clés de répartition peuvent être :

- des **critères techniques** en relation avec l'activité (cas des infrastructures de réseaux de distribution d'eau potable ou d'assainissement,) ; par exemple linéaires gérés. Ces critères techniques sont disponibles dès que les lieux de distribution du service sont identiques et bien identifiés (compteur d'eau avec le m3 d'eau, collecte des déchets avec la tonne collectée, etc.).
- des **critères plus généraux** en relation avec la population desservie ou le nombre d'habitants. Dans le cas de services non linéaires ou non équivalents en tout point du territoire (services de flux pour les réseaux ou services mis à disposition en un lieu unique, ouvert à la fréquentation, etc.), les bénéficiaires du service ne sont pas connus. Il n'est donc pas

possible de rapporter les dépenses à l'unité de service "consommée" sur une zone géographique. En l'absence de critère technique, il faut utiliser la population desservie. Dès que la géographie du service est complexe, cette donnée est difficile à calculer : dans ce cas la répartition de la population totale est utilisée comme clé de répartition.

La démarche consiste à repérer les critères techniques reflétant le service rendu aux bénéficiaires, puis par défaut, à la population desservie et enfin à la population totale. On utilisera avec profit les critères déjà utilisés par les prestataires pour rapporter les dépenses à chaque contrat ou par les syndicats pour répartir les pouvoirs et les dépenses (décisions prises lors de la constitution des syndicats le plus souvent, sauf s'ils ont leurs propres ressources de financement).

Clés de répartition utilisées : exemples

Les dépenses d'investissement en réseau de collecte des eaux pluviales sont réparties d'après les linéaires de réseau réalisés. Les dépenses de fonctionnement d'une station d'épuration sont, elles, réparties selon le nombre d'habitants desservis par le réseau de collecte des eaux usées (dans le cas d'une station d'épuration intercommunale par exemple).

Les dépenses d'entretien des berges seront imputées aux communes selon leur population. Dans ce cas, une répartition en fonction du linéaire situé sur le territoire de la commune n'est pas pertinent car les actions sur la rivière ne sont pas réparties uniformément sur l'ensemble du linéaire et leur effet touche tous les habitants quelque soit le lieu d'intervention puisqu'ici doit jouer la solidarité entre l'amont et l'aval.

Des zones d'aménagement réalisées par un syndicat de développement économique intercommunal, avec une action liée à l'environnement (aménagement paysager particulier, aménagement des réseaux pour réduire les pollutions, mise en commun de services pour limiter les consommations, conception environnementale, etc.), verront leurs dépenses réparties entre les communes selon les surfaces aménagées sur chaque commune. Le raisonnement repose ici sur l'hypothèse que les bénéficiaires de ces aménagements sont d'abord les communes où ils sont implantés.

Les cas ayant déjà fait l'objet d'arbitrages (notamment pour les ratios utilisés) sont détaillés dans la partie "Conventions de mesure".

Veiller aux éventuels double comptes et aux flux financiers "tiers" passant par les communes mais ne correspondant pas à leurs actions

Si l'approche par action et par maître d'ouvrage permet en théorie d'éviter cet écueil, il faut parfois retirer les transferts entre collectivités et organismes d'un même ensemble communal. Ainsi faut-il retirer du budget annexe d'une usine d'incinération ou d'un service de transport en commun gérés au niveau du groupement intercommunal les participations du budget général du groupement et les éventuels versements aux communes. Il faut examiner avec attention les contributions forfaitaires, qui peuvent cacher de tels

transferts. Le principe du maître d'ouvrage est le seul qui permette une consolidation des dépenses entre niveaux et aires géographiques : les transferts financiers doivent être abordés dans cette perspective.

Certains flux financiers appelés ici "tiers" doivent également être retirés, car ils ne dépendent pas des collectivités : il s'agit notamment des taxes et redevances collectées par les collectivités locales pour le compte d'autres acteurs (services de l'Etat, établissements publics, etc.). La TVA est l'exemple le plus fréquent : il a été convenu de l'exclure, quand cela était possible (voir les conventions de mesure). Il faut également veiller à la symétrie entre dépenses et recettes, notamment quand l'échelle d'organisation du service est différente des zones bénéficiant du service (vente d'eau à une commune extérieure par un syndicat intercommunal par exemple).

Flux financiers "tiers" : exemples

Dans le cas d'un réseau à l'échelle de l'ensemble communal qui distribue de l'eau à des communes extérieures, le budget de cette action devra compter en recette les produits de cette vente, puisque la dépense de production correspondante est incluse dans la dépense totale de l'action.

Quand une collectivité collecte la redevance prélèvement, elle n'est qu'un intermédiaire pour l'Agence de l'eau. En effet, ces sommes sont perçues par les Agences de l'eau auprès des usagers, au titre des volumes captés dans les eaux superficielles et les nappes phréatiques. La redevance est collectée par les services publics de distribution d'eau potable et reversée aux Agences. Ces flux financiers doivent donc être retirés avant la saisie des dépenses et recettes.

POUR AGIR

Tâche 3.2 : Utiliser les données et les conseils collectés dans l'étape 3.1 pour mesurer les dépenses non disponibles directement à l'échelle de l'ensemble communal.

Outil 3.2 : Fiche de saisie des flux financiers (deuxième partie de la fiche action), guide d'entretien, liste des documents sources, conventions de mesure

Résultat 3.2 : Fiches de saisies remplies pour les dépenses, pour chaque action, pour les données nécessitant des calculs.

Etape 3.3 : collecter les données sur les recettes relatives à chaque action

Le travail sur les recettes rejoint la question du financement de l'action. L'objectif est d'une part d'identifier la charge nette pour la collectivité concernée, d'autre part de comprendre la nature des financements mobilisés.

Les recettes ne sont donc pas étudiées aussi finement que les dépenses dans ce guide. Il s'agit essentiellement de recenser les recettes spécifiques (issues de tarifs, de taxes et redevances). Leurs contours correspondent rarement aux actions identifiées, sauf certaines subventions quand l'action recoupe un projet par exemple. Dans le cas précis du tarif des prestations liées aux ordures ménagères, les recettes sont rarement affectées directement à la collecte et au traitement, la TEOM n'est pas ventilée. Le plus souvent, une recette correspond à un regroupement d'actions.

Principales recettes spécifiques

Eau potable et Assainissement :

- > vente d'eau (particuliers et communes limitrophes), taxes, redevances, subventions

Déchets :

- > taxes, redevances (TEOM/REOM), vente d'énergie, vente de matériaux recyclés, subventions (Ecoemballage, Adelphe, etc.)

Espaces verts et naturels :

- > vente de produits, tarification de l'accès, vente de sous-produits (compost), subventions

Energie :

- > vente d'énergie (chauffage urbain), économies d'énergie, subventions

Transports en commun :

- > recettes d'exploitation, versement transport subvention d'équilibre

La collecte des données existantes est réalisée grâce à la fiche de saisie, pour chaque action. Cela permet de systématiser la recherche des recettes et de mettre au jour d'autres ressources liées à une action et qui ne sont pas toujours identifiées comme telles (la location de jardins ouvriers peut venir réduire la facture d'entretien d'espaces verts, l'utilisation ou la vente de sous-produits tels que le compost également). Il peut être nécessaire d'appliquer aux recettes les mêmes ratios que pour les dépenses : par exemple, si l'on prend une partie de la dépense de transports en commun, celle qui correspond à la clientèle non captive, l'affectation du versement transport devra retenir la même part. Parmi ces autres recettes se trouvent notamment les coûts évités. Les plus évidents seront recensés à ce stade (par exemple, les économies d'énergie quand des chiffres sont disponibles ou l'utilisation de sous-produit "en interne" comme le

compost produit et utilisé par un service espace vert, ou la cogénération dans certains cas). Dans d'autres cas, le calcul de coûts évités peut s'avérer très complexe et cela dépasse le cadre de ce guide. Si l'application de la méthode peut susciter des questionnements sur le sujet (comme des questionnements sur les taxes environnementales), il ne s'agit pourtant pas de "recettes environnementales".

Il faudra donc veiller aux redondances éventuelles au moment de la consolidation des recettes (une seule recette peut servir à financer plusieurs actions et avoir été recensée dans plusieurs fiches). Enfin, comme pour les dépenses, il faut rapporter les données à l'échelle de l'ensemble communal. Les règles sont alors les mêmes que celles exposées au 3.2 (clés de répartition...).

Recettes par nature : exemples

Subventions et participations :

Subventions des Agences de l'eau, de l'Ademe, etc.

Tarifs et droits d'usage :

Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Taxes (pollueur-payeur) :

Redevance d'assainissement

Autres recettes :

Produits de la vente de bois issus des coupes dans les bois communaux

Coûts évités (inclus à titre d'information) : Evaluation des coûts évités par la réutilisation du compost en interne.

POUR AGIR

Tâche 3.3 : Aller voir les interlocuteurs identifiés à l'étape 1 et identifier avec eux les recettes spécifiques et les autres recettes.

Outil 3.3 : Fiche de saisie des flux financiers, guide d'entretien, liste des documents sources.

Résultat 3.3 : Fiches de saisies remplies pour les recettes, pour chaque action.

Conventions de classement et de mesure

1. Conventions de classement

Conventions d'application du critère de la maîtrise d'ouvrage et de délimitation de l'ensemble communal

La notion de maîtrise d'ouvrage publique locale permet de résoudre la majorité des cas rencontrés. Toutefois certains cas exceptionnels ont été l'objet de conventions en dérogation aux principes :

La surveillance de la qualité de l'air est un domaine où les dépenses des collectivités locales sont en général faibles, comparées aux coûts d'inves-

tissement et de fonctionnement des équipements mis en place localement. Théoriquement, il s'agit d'une compétence de l'Etat, en collaboration avec les collectivités locales, donc les dépenses de mesure ne doivent pas être prises en compte. Toutefois, l'intervention des associations régionales se faisant en étroite concertation avec les collectivités, il a été considéré que l'Association régionale de mesure de la qualité de l'air appartenait à l'ensemble communal au titre de satellite pour les actions réalisées sur la zone étudiée. Ainsi, pour se rapprocher de la réalité des dépenses faites localement, nous avons pris en compte la part du budget de l'Association régionale de mesure de la qualité de l'air qui correspond aux investissements des stations de mesure réalisés sur la zone étudiée et les dépenses de fonctionnement qui y correspondent. Les investissements étant financés sur des subventions de l'Etat, les frais d'intérêts sont nuls.

Certaines actions partenariales, pour lesquelles il n'y a pas de partenaire dominant pouvant être considéré comme le maître d'ouvrage, peuvent être exclues du champ par l'application des critères de la maîtrise d'ouvrage publique locale. Cette conséquence est souvent remise en cause par les élus et les services qui ne comprennent pas que soient exclues certaines de leurs actions. D'autre part, ces actions risquent d'échapper à toute mesure des dépenses si tous les partenaires les rejettent pour ces mêmes raisons.

Dans la plupart des cas, il faut tenter d'identifier un maître d'ouvrage selon les règles de la méthode : par exemple, dans le cas d'un projet partenarial mis en œuvre dans le cadre d'un programme national de l'ADEME, il faut déterminer si la maîtrise d'ouvrage est locale ou dépend de l'ADEME, pour éliminer des doubles comptes lors d'une éventuelle consolidation dans l'avenir.

Dans les cas exceptionnels où le partenaire dominant ne peut pas être déterminé (cas où la mise en avant du partenariat dans les discours, notamment au nom de la mise en œuvre d'un développement durable impliquant participation des habitants et gouvernance, aboutit au refus de désigner un acteur principal au nom du principe même du partenariat, cas d'une action financée de manière équivalente par chaque partenaire sans que la paternité de l'initiative ne puisse être déterminée), l'action peut être retenue pour la partie équivalente à la participation de la collectivité dans le partenariat (50 % par exemple). La dépense totale de l'action et les arguments ayant conduit à cette solution seront exposés dans la fiche action.

Lorsqu'il s'agit d'une action menée par une association liée à la collectivité, deux cas se présentent (cf. partie sur les conventions) :

- soit la collectivité a été à l'origine d'une association, est prédominante dans son conseil d'administration, la supporte majoritairement du point de vue financier ou négocie les subventions qu'elle reçoit : elle est de fait l'employeur de son personnel et à l'origine des actions menées par cette association que l'on considère alors comme un satellite dans l'ensemble communal ;
- soit l'association est indépendante de la collectivité pour sa structure, son financement, les décisions, etc. Dans ce cas, les actions qu'elle mène sont exclues du champ de l'étude. Une solution pour réintégrer certaines actions pour lesquelles la collectivité a joué un rôle important consiste à redéfinir les contours de l'action pour déterminer ce qui revient précisément à la collectivité.

Dans le cas d'actions menées par des associations avec le soutien de collectivités et autres financements, sans que l'affectation des financements à telle ou telle action ne puisse être déterminée, ni la part prise par la collectivité estimée, il est possible de retenir une action du type "soutien à tel projet ou telle structure". Mais cette solution n'est à retenir qu'en dernier recours, dans les cas où la collectivité ne fait que soutenir des associations globalement, mais sans intervenir sur les actions menées (ni avis, ni conseil, ni assistance matérielle, etc.). Elle ne permet pas d'analyser finement la nature de l'action par la suite. Le choix de cette solution sera à argumenter dans la rubrique "Remarques" de la fiche action.

Conventions d'affectation des actions par domaine

Nous avons vu que le classement des actions par domaine environnemental posait parfois des difficultés. Il s'agit ici de présenter les choix opérés pour éviter les redondances qui aboutiraient à des doubles comptes.

La grille des actions présente la répartition par domaine retenue pour l'application de la méthode sans risque de double-compte, avec des commentaires pour les actions dont le classement est délicat. Elle est fournie en annexe (cf. CD-rom).

Points délicats du classement par objectifs

La grille des actions exposée dans la méthodologie présente les résultats de l'application de ces conventions. Nous reprenons ici la logique du raisonnement ayant abouti à ces arbitrages pour certains points exemplaires.

Actions	Problèmes posés	Objectif retenu comme dominant
<p>Déchets et eau/assainissement</p> <ul style="list-style-type: none"> - mise en place d'un service public de collecte (déchets, assainissement) - traitement (déchets, eaux pluviales) - gestion de la ressource en eau et lutte contre les fuites et surconsommations - les campagnes de recherche de fuites d'eau sur les réseaux 	<ul style="list-style-type: none"> - la protection contre la pollution de la ressource est difficilement isolable de l'aspect économique (nouveaux clients) et sanitaire - le traitement peut générer une pollution localisée en amont (concentration des polluants, incitation au gaspillage), mais vise toutefois à éviter le rejet dans la nature. - la recherche de nouvelles ressources peut être une alternative qui n'économise pas la ressource - ces campagnes contribuent à économiser la ressource, mais sont le plus souvent portées par des acteurs à logique économique. 	<ul style="list-style-type: none"> - protection des personnes - protection de la ressource - protection de la ressource - optimisation
<p>Patrimoine spatial et foncier</p> <ul style="list-style-type: none"> - schémas de cohérence territoriale (SCOT), Plans locaux d'urbanisme (PLU) et secteurs protégés 	<ul style="list-style-type: none"> - coût de la réglementation et de sa gestion non dissociable de celui de l'urbanisation plus dense ailleurs. 	<ul style="list-style-type: none"> - protection de la ressource

Actions	Problèmes posés	Objectif retenu comme dominant
<p>Espaces naturels</p> <ul style="list-style-type: none"> - acquisition de terrains pour des espaces naturels ou autres espaces protégés - mise en valeur des espaces 	<ul style="list-style-type: none"> - l'achat a-t-il un effet sur la protection ou sur l'utilisation ? - la gestion a aussi un but culturel, économique, de loisirs, voire de gestion d'une ressource. 	<ul style="list-style-type: none"> - optimisation - cadre de vie
<p>Air, Bruit, Energie</p> <ul style="list-style-type: none"> - lutte contre le bruit - isolation, production de chaleur avec moins de combustible, régulation de l'usage - chauffage moins polluant - cogénération ou recyclage de chaleur ou pompes à chaleur 	<ul style="list-style-type: none"> - la lutte contre cette nuisance est faite au titre de la protection de la santé et au titre du cadre de vie. La distinction entre les deux s'opèrent selon le niveau d'exposition. - il est difficile d'isoler l'action de remplacement du matériel de celle liée à l'économie d'énergie. - il est souvent difficile de distinguer l'effet final sans un bilan. L'installation de systèmes de chauffage moins polluants est classée en optimisation car l'objectif d'économie d'énergie est dominant. - à la fois production d'énergie, valorisation d'une ressource, diminution des émissions et politique de financement. 	<ul style="list-style-type: none"> - cadre de vie pour les actions sur la source de nuisance et d'évitement (confort) protection de la santé pour les actions de protection dans des sites surexposés (murs anti-bruit) - optimisation - optimisation - optimisation
<p>Risques</p> <ul style="list-style-type: none"> - Risques technologiques et industriels, sauf information - gestion des risques (administration, organisation de l'alerte et des secours) - ouvrages de protection contre les risques naturels 	<ul style="list-style-type: none"> - ces actions visent à la fois la protection des personnes et la protection de la ressource. - ces actions de gestion des risques couvrent à la fois les risques industriels et les risques naturels et donc les deux premiers objectifs également - il s'agit de protéger des personnes, mais les décisions relèvent également d'un arbitrage économique et technique. 	<ul style="list-style-type: none"> - exception au principe de l'objectif dominant : division par deux des flux financiers - exception également - optimisation

La liste d'actions complétée des commentaires reprend les arbitrages les plus délicats concernant les objectifs (cf. CD-rom).

Conventions du classement par approche environnementale

L'approche est relative à l'objectif, toutefois, il faut parfois revenir à la nature de l'action et à son effet sur la ressource pour déterminer l'approche environnementale.

Le but du classement en approche est de distinguer la façon d'intervenir selon que l'on est dans le processus de pollution ou d'atteinte à l'environnement, en amont, en aval ou dans une position intermédiaire.

La liste d'actions complétée des commentaires reprend les arbitrages les plus délicats concernant les approches. Elle est fournie en annexe (cf. CD-rom).

2. Conventions générales de mesure des dépenses

Dans les domaines clairement environnementaux, c'est-à-dire la protection des ressources naturelles ou le contrôle des pollutions, la mesure de la dépense ne rencontre pas d'autre difficulté que celle de la collecte des informations et c'est l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement qui est normalement comptabilisé.

Il en va différemment dans les secteurs d'activité ayant une finalité autre qu'environnementale (chauffage, transport etc.), où la protection de l'environnement est plus ou moins optionnelle. Il faut alors, autant que possible, distinguer dans l'action les dépenses qui sont dues à l'action environnementale et celles qui auraient eu lieu de toute façon.

Investissement et Frais financiers

La liste d'actions complétée des commentaires reprend les arbitrages les plus délicats pour la mesure (cf. CD-rom).

Les investissements sont pris en compte comme suit : le montant des investissements correspondant à une action est imputé à l'année de mise en œuvre (date réelle) ; ce montant est complété par le montant des intérêts correspondants au fil des dépenses effectives chaque année, quand il est financé par l'emprunt (mais pas les remboursements d'emprunt, annuités du capital qui feraient double compte avec le montant de l'investissement).

Pourquoi ?

Eviter le biais du financement. La dépense liée à une action peut être alourdie par des frais financiers importants, directement liés à cette opération et donc considérés par les collectivités comme des dépenses environnementales. L'ajout des frais financiers permet de rapprocher plus facilement les montants des services gérés en régie et des services délégués.

Comment ?

Il faut prendre en compte les intérêts attachés aux actions induisant une dépense en investissement quand ils sont connus par action ou projet. S'ils ne sont pas disponibles à l'échelle de l'action, il faut les calculer à partir du ratio de financement des investissements par l'emprunt pratiqué par la municipalité concernée et du taux moyen d'emprunt observé chaque année. Ce ratio est appliqué à la dépense considérée. Les intérêts seront calculés et recensés à part, afin que la mesure des dépenses puisse ou non prendre en compte dans les totaux.

Utilisation ?

Toutes les dépenses d'investissement.

Séparation des dépenses liées à plusieurs actions et considérées comme une seule intervention pour les services

Pourquoi ?

Les actions sont détaillées le plus précisément possible afin de permettre une répartition par objectifs pertinente et de recenser des actions dont l'effet environnemental est reconnu.

Problème ?

Les responsables du service concerné ne connaissent pas le montant correspondant à une action car une seule opération globale incluant cette action est chiffrée.

Comment ?

Décomposer les dépenses au maximum en utilisant les factures, les budgets, les devis et la mémoire des services, puis affecter à chaque action les dépenses afférentes. Ne pas séparer les dépenses et les affecter à une seule action si aucune clé de répartition n'est trouvée.

Exemple ?

Le réseau d'évacuation des eaux pluviales est souvent confondu en partie avec le réseau d'assainissement (réseau unitaire). Il est parfois impossible de séparer les dépenses afférentes aux eaux pluviales et celles afférentes aux eaux usées.

Répartition des frais entre plusieurs actions : cas des dépenses de personnel

Pourquoi ?

La même personne s'occupe de plusieurs domaines ou action (jusqu'à présent, répartition par tableau donc par domaine : aller vers une répartition par action).

Problème ?

Il est souvent difficile de connaître le temps passé avec précision.

Comment ?

Estimer le temps passé sur chaque action par le personnel et appliquer le ratio obtenu à la dépense. Les charges sont incluses. Si vraiment l'estimation est impossible, les actions pourront être regroupées afin d'atteindre un niveau où la répartition des frais est réalisable.

Exemple ?

Estimation de la dépense attribuée au nettoyage, au sein du service de la voirie.

Les dépenses de renouvellement de matériel ou d'équipement

Le principe de la prise en compte de la totalité de la dépense est délicat à mettre en œuvre pour les dépenses de renouvellement.

Pourquoi ?

Car la dépense environnementale est le plus souvent incluse dans une dépense globale dont l'essentiel vise un autre but que la protection de l'environnement (permettre de se déplacer dans le cas de la voirie, par exemple) . Le surcoût est impossible à mesurer, particulièrement pour les transports collectifs.

Problèmes ?

Le plus souvent, la mesure d'un surcoût poserait le problème du choix de la référence. En comparaison de quoi un appareil est-il considéré comme plus performant sur le plan écologique ? Dans le cas de la voiture électrique par exemple, le surcoût de l'investissement pourrait être calculé par rapport à une voiture au diesel, à l'essence, avec ou sans pot catalytique (même problème pour les coûts de fonctionnement avec le super carburant ou le diesel).

Comment ?

Les solutions proposées dans cette méthode varient en fonction des cas rencontrés :

- le dispositif est identifiable (redéfinition d'une action plus précise : prendre toute la dépense correspondante (par exemple, dépense correspondant au kit GPL installé sur une voiture non équipée) ;
- la dépense environnementale n'est pas objectivement distincte et représente une faible part de la dépense totale et/ou autres raisons pour ne pas la chiffrer : prendre en compte l'action mais ne pas la mesurer (par exemple, remplacement de voitures de fonction aboutissant à de meilleures performances en termes de consommation de carburant, de bruit et de pollution) ;

- la dépense environnementale n'est pas objectivement distincte et représente une part importante de la dépense totale et/ou autres éléments pour la chiffrer : prendre en compte l'action entièrement (par exemple, construction de bâtiments à haute qualité environnementale) ;
- la dépense est objectivement mesurable (consensus) dans la durée : prendre en compte un taux "habituellement observé" (par exemple, les chaussées anti-bruit coûtent habituellement 30 % plus cher que des chaussées ordinaires).

Exemple ?

Dans le cas des véhicules au GPL, le coût du kit d'équipement GPL, bien identifié, a été retenu. Lors de l'achat d'un véhicule déjà équipé, l'achat total a été inclus dans la dépense.

TVA

Les dépenses et recettes sont normalement comptabilisées hors TVA.

Pourquoi ?

Le traitement de la TVA est différent selon les actions et la nature des flux financiers. La cohérence du système conduit à ne pas la prendre en compte. Mais les données hors TVA ne sont pas toujours disponibles.

Comment ?

Quand la TVA est impossible à chiffrer, elle est incluse dans la dépense (en général elle est plus facile à distinguer pour les recettes). Cette distorsion imposée par la disponibilité des données est alors mentionnée dans la rubrique "Remarques" de la fiche de saisie des flux financiers.

Exemple ?

La TEOM est une taxe donc pas de TVA : son montant est repris tel qu'il apparaît dans le compte administratif. La dépense est soumise à la TVA pour les petits équipements : le montant de la TVA est isolé dans les factures et soustrait. Les dépenses de personnel et autres prestations internes sont reprises telles qu'elles apparaissent dans le compte administratif.

La prise en compte des actions sur les transports en commun, cas particulier de la mesure

Le caractère environnemental de la politique de transport en commun est difficile à déterminer précisément. Les élus affichent dans la majorité des agglomérations une politique volontaire en faveur des transports en commun et de l'amélioration de la qualité du service rendu à la clientèle. Mais cette volonté peut aussi bien répondre à des objectifs en termes sociaux, environnementaux ou en termes d'image et d'équipement.

Pour aboutir à une action dont le caractère environnemental n'est pas contesté, nous avons considéré que l'action environnementale est la part de ce service consacrée aux usagers non captifs (et donc utilisant les transports en commun au lieu de leur voiture individuelle). Cette solution conventionnelle issue des débats du programme de recherche

Microéconomie de l'environnement, repose sur l'hypothèse suivante : le caractère environnemental des transports en commun existe quand il y a substitution à la voiture.

Une fois les contours de l'action arrêtés (Partie du développement des transports en commun correspondant à l'incitation à l'usage des transports en commun pour les clientèles non captives) se pose la question de la mesure.

La mesure repose ici sur une convention: la dépense est considérée comme égale à la part du budget des transports en commun qui correspond aux usagers non captifs. Ce calcul est possible en recherchant dans la fréquentation des transports la part de la clientèle jeune, retraitée et "sociale" ne bénéficiant pas de tarifs spécifiques (étudiants, chômeurs, scolaires, familles nombreuses, etc.). Par hypothèse, le reste de la clientèle des transports en commun qui ne dispose pas de tarifs spécifiques est une population qui effectue un choix en faveur des transports en commun au détriment du véhicule individuel (clientèle "non captive").

Ce ratio est ensuite appliqué aux dépenses totales de transports en commun pour obtenir la part supposée relever de la politique environnementale dans les transports. Cette estimation est approximative en l'absence de statistiques consensuelles sur la notion de captivité.

Bien entendu, il s'agit d'une approche imparfaite et qui, de surcroît, n'est pas de même nature que la méthode appliquée aux autres domaines examinés.

Cette mesure de la dépense conduit finalement à calculer la dépense en fonction du résultat de l'action "transport en commun" en matière de substitution, contrairement aux principes posés dans la méthodologie utilisée. La part de voyageurs non captifs est en effet une mesure de l'efficacité du réseau. Cette mesure nie également les efforts menés sur les autres "paramètres environnementaux" qui peuvent être mis en œuvre. L'action environnementale dans les transports en commun peut être orientée vers la substitution à la voiture particulière, mais aussi vers la diminution de la pollution de l'air ou du bruit, vers le remplissage des bus, etc. L'action n'appartient plus alors seulement à la catégorie cadre de vie, mais peut être répartie entre les différents objectifs et notamment en optimisation. Enfin, ce calcul traite de la même manière tous les réseaux, quelques soient leur architecture, leur moyen de traction, etc.

Il faudrait plutôt distinguer les différentes actions environnementales menées dans le domaine des transports en commun et additionner leurs coûts associés. Certains sont très difficile à isoler mais une première approche est menée ici.

Pour tenir compte des limites de cette approche, nous proposons :

- de chiffrer en parallèle l'ensemble du coût des transports en communs sur le site considéré,
- puis de distinguer des actions plus précises (carburants moins polluants dans les bus par exemple), au caractère environnemental avéré, afin d'affiner cette première approche et d'offrir une alternative qui traite de la même manière tous les réseaux, quelles que soient leur architecture ou leur moyen de traction, même si certaines actions sont difficiles à isoler ou à mesurer.

- A ces trois approches des dépenses (convention sur la clientèle non captive, total de la dépense et distinction d'actions spécifiques en faveur de l'environnement dans les transports) devront correspondre trois approches des recettes correspondantes : ensemble des recettes, part des recettes liées aux personnes captives et recettes liées aux seules actions environnementales.
- Enfin, de toujours traiter le domaine des transports en commun de façon distincte dans la présentation et l'analyse des résultats (totaux incluant les transports et sans les transports).

3. Clés de répartition pour rapporter les dépenses d'un service à l'échelle de la zone étudiée

Après un rappel des principes généraux, sont présentés ici les clés de répartition fixées pour un certain nombre de cas rencontrés, avec les raisons de ce choix.

Des clés de répartition sont nécessaires dans les cas où l'action est engagée à un niveau plus large que la zone étudiée ou à un niveau incompatible avec les limites communales (périmètres qui se chevauchent, qui ne correspondent pas aux périmètres communaux).

Par exemple un syndicat d'assainissement des eaux usées qui couvre la zone étudiée et de nombreuses autres communes : **soit ne retenir que les actions menées sur le territoire correspondant à l'ensemble communal** quand il est possible de réunir les données à ce niveau de détail (possibilité d'affecter la dépense par objectif, etc.), **soit prendre une partie seulement des dépenses en réaffectant les flux financiers à partir de clés de répartition convenues.**

Les clés de répartition peuvent être :

- des **critères techniques** en relation avec l'activité (cas des infrastructures de réseaux de distribution d'eau potable ou d'assainissement,) ; par exemple linéaires gérés. Ces critères techniques sont disponibles dès que les lieux de distribution du service sont identiques et bien identifiés (compteur d'eau avec le m³ d'eau, collecte des déchets avec la tonne collectée, etc.) ;
- des **critères plus généraux** en relation avec la population desservie ou le nombre d'habitant. Dans le cas de services non linéaires ou non équivalents en tout point du territoire (services de flux pour les réseaux ou services mis à disposition en un lieu unique, ouvert à la fréquentation, etc.), les bénéficiaires du service ne sont pas connus. Il n'est donc pas possible de rapporter les dépenses à l'unité de service "consommée" sur une zone géographique. En l'absence de critère technique, il faut utiliser la population desservie. Dès que la géographie du service est complexe, cette donnée est difficile à calculer : dans ce cas la population totale est utilisée comme clé de répartition.

La démarche consiste à repérer les critères techniques reflétant le service rendu aux bénéficiaires, puis par défaut, à la population desservie et enfin à la population totale. On utilisera avec profit les critères déjà utilisés par les prestataires pour rapporter les dépenses à chaque contrat ou par les syndicats pour répartir les pouvoirs et les dépenses (décisions prises lors

de la constitution des syndicats le plus souvent, sauf s'ils ont leurs propres ressources de financement).

Une liste de clés de répartition est proposée pour les cas déjà rencontrés. Elle est fournie en annexe (**référence : annexe ou CD-rom**).

Etape 4 : présentation et exploitation des résultats

De nombreuses données ont été collectées dans des fiches pour décrire les actions étudiées, puis mettre en face les dépenses et recettes correspondantes. Ces documents de base sont très importants pour garder des traces des arbitrages effectués et conserver la précision obtenue par les enquêtes et le lourd travail de calcul. Il s'agit à présent de rendre les résultats plus lisibles, l'empilement des fiches étant la compétence propre du chef de projet.

Ces tableaux seront réalisés après la première collecte de données a posteriori sur quelques années. Ils évolueront ensuite au fur et à mesure des années, au gré du suivi des actions. Un bilan semestriel ou annuel semble convenir pour cette action de suivi.

Des tableaux pour chaque secteur reprendront, année par année, les dépenses par action (investissement/fonctionnement) et par objectifs. Ces tableaux feront apparaître les premiers agrégats (par domaine, par objectif, par approche environnementale, par année, par habitant, etc.). Un tableau récapitulatif offre une vue d'ensemble.

Etape 4.1 : réaliser des tableaux des flux financiers détaillés

Les premiers tableaux reprennent les flux financiers :

- par action, par année et total sur 5 ans (puis moyenne par an) ;
- par domaine environnemental avec toutes les actions du domaine et total ;
- par domaine environnemental avec la répartition par objectif ;
- par domaine environnemental avec la répartition par approche (même forme que le précédent en remplaçant les objectifs par les approches environnementales) ;

Tableau par action avec l'ensemble de la période

Nom de l'action :	Année n-x		Année n-2	Année n-1	Année n	Total
Domaine :						
Acteur :						
Dépenses						
Investissement/acquisition de matériels et terrains						
Investissement/travaux						
Etudes, Recherche et développement						
Achats						
Personnel correspondant (charges comprises)						
Maintenance, exploitation des matériels et des services						
Autres travaux, fournitures et services extérieurs						
Taxes, impôts, pénalités, amendes						
Provisions, assurances						
Frais généraux						
Frais financiers						
Recettes						
Subventions et participation						
Tarifs, taxes et redevances						
Autres recettes						
Total des recettes						
Déficit couvert par le budget municipal						
Pour information coûts évités						

Tableau par domaine environnemental avec le détail des actions

DOMAINE ENVIRONNEMENTAL	Année n-x		Année n-2	Année n-1	Année n	TOTAL	Total/an	Total en e/an/hab
Action 1								
Action 2								
Action n								
DEPENSES								
Action 1								
Action 2								
Action n								
RECETTES								
COUT TOTAL								

Tableau par domaine environnemental avec la répartition par objectif

DOMAINE ENVIRONNEMENTAL	Année n-x		Année n-2	Année n-1	Année n	TOTAL	Total/an	Total en e/an/hab
DEPENSES								
RECETTES								
COUT TOTAL ET PAR OBJECTIF								
- protection de la ressource								
- protection de la personne								
- optimisation								
- amélioration de la qualité de vie								

Cette première étape permet d'ordonner les données pour les présenter.

POUR AGIR

Tâche 4.1 : Remplir les tableaux pour chaque action et pour chaque domaine.

Outil 4.1 : Tableaux des différents types

Résultat 4.1 : Tableaux ci-dessus cités

(identification des doubles comptes) pour obtenir un tableau général de synthèse. Les regroupements des actions et les agrégats permettent d'aller vers une plus grande signification des données collectées.

Tableaux sur l'ensemble de la période (avec le détail des années quand c'est possible) :

- par domaines et par années avec quelques ratios (actualisation)
- par objectifs environnementaux et approches ;
- par objectif ou par approche et par an, lorsque les séries seront suffisamment longues pour observer des évolutions.

Etape 4.2 : réaliser des tableaux des flux financiers de synthèse

Les premiers tableaux regroupant les actions par domaine seront consolidés

Ensemble des flux financiers sur la période avec le détail par domaine

ENSEMBLE DES FLUX FINANCIERS	Année n-x		Année n-2	Année n-1	Année n	TOTAL	Total/an	Total en e/an/hab
Domaine eau (dépenses)								
Domaine eau (recettes)								
Domaine déchets et nettoyage (..)								
Domaine patrimoine spatial et foncier								
COUT TOTAL								
RECETTES								
Objectifs								
- protection de la ressource								
- protection de la personne								
- optimisation								
- amélioration de la qualité de vie								
Approches								

Ce classement permet d'engager une réflexion sur l'action environnementale des collectivités et leur statut, à partir de leur finalité et des leviers utilisés : par exemple, "le montant investi dans les actions de protection de la ressource est moins important que le montant de la catégorie Cadre de vie" ; "les actions de prévention ont un montant faible et sont peu nombreuses en comparaison avec la réparation", etc.

La réalisation des tableaux sera l'occasion de vérifier la cohérence et la fiabilité des données recueillies, de déceler les inévitables erreurs et coquilles.

POUR AGIR

Tâche 4.2 : Remplir les tableaux par domaines par années, en regroupant les actions par objectif et approche. Puis rédiger les conclusions.

Outil 4.2 : Tableaux par domaines par années, en regroupant les actions par objectif et approche.

Résultat 4.2 : Tableaux de synthèse par secteur d'environnement reprenant les actions par années et les montants par objectifs, avec quelques commentaires.

Etape 4.3 : analyser les résultats

• Analyse sur la période

- Observer les cycles, les phasages.
- Rapprocher les résultats de données relatives au contexte : dépenses publiques locales, montant local de l'impôt, etc.
- Déterminer la part représentée par les dépenses environnementales dans les dépenses publiques locales suppose de rapporter les dépenses environnementales mesurées aux dépenses réelles effectuées à la même échelle. Il faudra donc consolider les données au niveau de l'ensemble communal considéré, en prenant soin de supprimer les mouvements d'ordre et d'intégrer les dépenses des satellites.

• Analyse des classements

Observer la part relative de chaque domaine, objectif, approche environnementale.

Par exemple :

"L'engagement de politiques locales ambitieuses et crédibles suppose que l'on perçoive un effet sur la vie quotidienne des habitants, et pourtant, la majorité des actions se situent dans le domaine du cadre de vie, qui n'a qu'un effet secondaire sur la préservation des ressources naturelles."

• Analyser le nombre d'actions

Le nombre d'actions, même s'il est très hétérogène, permet d'appréhender des éléments sur les possibilités de mesure (comparaison du nombre d'actions et du nombre d'actions mesurées). On pourra utilement dénombrer les actions à dépense nulle.

• Interprétation

Quelles conclusions en tirer ? Des indications sur l'augmentation des dépenses, l'évolution de chaque domaine dans le temps, des objectifs, d'un type d'actions en faveur d'un autre, etc.

Quelles conclusions sont à éviter ? Il est très important de ne pas conclure sur l'efficacité de la dépense environnementale à ce stade, ni sur l'importance des actions en proportion de leur coût.

POUR AGIR

Tâche 4.3 : Analyser successivement l'évolution sur la période, les classements et le nombre d'actions. Commenter et interpréter les résultats.

Résultat 4.3 : Meilleure appréhension de l'ensemble des actions menées et de leurs résultats et production d'un document de présentation commenté.

Etape 4.4 : comparer avec d'autres collectivités

Il s'agit d'utiliser les chiffres de référence existant notamment sur les cinq "agglomérations tests" pour comparer par domaines et également par grandes actions, les montants dépensés, mais surtout en les rapportant au contexte spécifique de chaque territoire étudié.

Il faut être attentif à comparer des éléments comparables, en attachant notamment beaucoup d'importance aux entités comparées, à leurs caractéristiques physiques et administratives, comme à leurs compétences et modes de gestion. Par exemple, il n'est pas possible de comparer deux ensembles communaux dont l'un possède un organisme HLM ayant réalisé des constructions Haute qualité environnementale (HQE) et l'autre sans organisme, tant la distorsion est importante dans ce cas. De même, une agglomération possédant un métro ne peut être comparée pour la dépense transport à celle qui n'en a pas.

La comparaison de la dépense résultant des actions liées à l'environnement passe par une décomposition et un classement qui permet ensuite de mettre en place une série d'indicateurs par habitant, par hectare, par m³ d'eau potable mise en distribution, par tonne de déchets collectés, par km de voirie, etc.

• Rapprochement des données financières et des données physiques

Les résultats financiers seront rapportés aux quelques données physiques rassemblées dans la première étape (données de cadrage). Le tableau ci-contre propose quelques ratios simples. Ils sont construits à partir de données brutes, ne nécessitant pas de traitement, a priori disponibles dans les collectivités. Cette simplicité doit permettre d'expliquer facilement et sans délai la portée des résultats financiers collectés.

Exemples de quelques premiers ratios simples par activité municipale

Ratios	Unités
Dépenses d'environnement du secteur espaces verts par ha d'espaces verts	€/m ²
Dépenses d'environnement du secteur eau par m ³ d'eau	€/m ³
Dépenses d'environnement du secteur déchets/ramassage/nettoisement par tonne de déchets	€/tonne
Dépenses d'environnement du secteur nettoyage par mètre linéaire de voirie	€/mètre de rues nettoyées
Dépenses de transports en commun par nombre de km parcourus ¹⁵	€/km parcouru
Dépenses globales actualisées par objectif et par secteur, par hab. et en moyenne annuelle sur 10 ans	(voir tableaux)

Les principaux apports de ce rapprochement seront la comparaison avec d'autres collectivités et dans le temps.

Il faut rappeler que ces indicateurs ne sont pas conçus et ne peuvent pas être utilisés pour porter un jugement sur les résultats des actions mises en œuvre, ni sur la qualité du service ou de la politique environnementale. Des indicateurs de ce type peuvent être élaborés pour être rapprochés des résultats financiers obtenus, mais ils nécessitent la collecte d'autres données et ne font pas l'objet de développements dans ce guide.

Outil 4.4 — Tableau des ratios rapportant les dépenses à des données physiques

Le tableau sera rempli au niveau de l'ensemble communal.

DOMAINES	Valeurs physiques	Dépense correspondante	Ratio des dépenses	Couverture par des recettes propres
<u>Eau</u>	Mm ³ d'eau prélevés Mm ³ d'eau distribués Longueur du réseau d'eaux pluviales Mm ³ d'eau consommés par l'ensemble communal			
<u>Déchets et nettoyage</u>	Tonnage de déchets collectés Tonnage de déchets traités Kilomètres de linéaires de voirie Tonnage de déchets produits par l'ensemble communal			
<u>Espaces verts et paysages</u>	Surface d'espaces verts gérés (ha) Surface d'espaces naturels gérés (ha)			
<u>Faune</u>	Nombre d'animaux accueillis			
<u>Energie</u>	KWh consommés par l'ensemble communal - électricité - gaz Litres de fuel consommés par l'ensemble communal KWh produits par l'ensemble communal - géothermie - chauffage urbain - électricité (ex : microcentrales et éoliennes)			
<u>Air et Bruit</u>	Nbre de voyages dans les transports en commun (TC) Nbre de km parcourus par les TC Consommation de carburants hors TC (litres) Nbre de plaintes enregistrées pour le bruit Nbre de plaintes enregistrées pour l'air			
<u>Risques technologiques et industriels</u>	Surface des zones soumises aux risques technologiques et industriels (à préciser, km ²)			

¹⁵ Calcul par rapport au budget total des transports en commun, et non par rapport à la dépense "transport en commun" retenue dans l'étude pour les domaines air et bruit (25% du budget transport).

DOMAINES	Valeurs physiques	Dépense correspondante	Ratio des dépenses	Couverture par des recettes propres
<u>Risques naturels</u>	Surface des zones soumises aux risques naturels (à préciser, km ²) Longueur du réseau séparatif d'eaux pluviales, des digues, capacité de stockage des bassins d'orage et zones d'expansion.			
<u>Management environnemental</u>	...			
<u>Gestion des sols et sous sols</u>	Surface des sols pollués			
<u>Gestion du patrimoine spatial et foncier</u>	Surface urbanisée en km ² Zone ouverte à l'urbanisation immédiate ou future en km ² Surface de zones naturelles Surface de zones réservées à l'activité agricole			

Tableau des ratios par année

DOMAINES	Unités	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<u>Eau</u>	Mm ³ d'eau prélevés Mm ³ d'eau distribués Longueur du réseau d'eaux pluviales Mm ³ d'eau consommés par l'ensemble communal						
<u>Déchets et nettoyage</u>	Tonnage de déchets collectés Tonnage de déchets traités Kilomètres de linéaires de voirie Tonnage de déchets produits par l'ensemble communal						
<u>Espaces verts et paysages</u>	Surface d'espaces verts gérés (ha) Surface d'espaces naturels gérés (ha)						
<u>Faune</u>	Nombre d'animaux accueillis...						
<u>Energie</u>	KWh consommés par l'ensemble communal - électricité - gaz Litres de fuel consommés par l'ensemble communal KWh produits par l'ensemble communal - géothermie - chauffage urbain - électricité (ex : microcentrales et éoliennes)						
<u>Air et Bruit</u>	Nbre de voyages dans les transports en commun (TC) Nbre de km parcourus par les TC Consommation de carburants hors TC (litres) Nbre de plaintes enregistrées pour le bruit Nbre de plaintes enregistrées pour l'air						
<u>Risques technologiques et industriels</u>	Surface des zones soumises aux risques technologiques et industriels (à préciser, km ²)						
<u>Risques naturels</u>	Surface des zones soumises aux risques naturels (à préciser, km ²)						
<u>Management environnemental</u>	...						
<u>Gestion des sols et sous sols</u>	Surface des sols pollués						
<u>Gestion du patrimoine spatial et foncier</u>	Surface urbanisée en km ² Zone ouverte à l'urbanisation immédiate ou future en km ² Surface de zones naturelles Surface de zones réservées à l'activité agricole						

Ces indicateurs sont élaborés à l'échelle de l'ensemble communal. Une étape future peut prévoir d'élaborer ces tableaux au niveau de chaque commune de l'ensemble communal pour certaines comparaisons. Mais ce travail nécessite de reconsidérer la démarche entièrement pour chaque commune, c'est-à-dire de reprendre chaque action engagée à un niveau plus large que la commune pour calculer les dépenses à affecter à ce niveau.

POUR AGIR

Tâche 4.4 : Réunir les données existantes avec leurs éléments de contexte. Rapprocher les données de dépenses de mesures physiques et mettre en œuvre quelques indicateurs simples

Outil 4.4 : Tableau de ratios

Résultat 4.4 : Possibilité de situer son action par rapport à d'autres politiques existantes, chacune étant spécifique par ses caractéristiques physiques, environnementales, urbaines ou politiques.

4. Valorisation

Utilisation pour améliorer et suivre une politique environnementale

Utilisation des résultats

A quoi peuvent servir les résultats et quelles sont les limites de leur utilisation ?

Cette méthode produit des résultats globaux qui permettent avant tout d'avoir une vue d'ensemble de l'action de l'ensemble communal en matière d'environnement. Elle est un outil qui s'adresse aux élus pour mieux appréhender cet ensemble, mieux comprendre les interactions. Elle s'adresse aussi aux services et les aide à se situer dans un ensemble aux contours souvent mouvants que la méthode fixe à un moment donné.

Comment se servir de cette mesure en complément des autres outils utilisés par la collectivité ?

Dans certains cas, les collectivités ont mis en place des outils sur d'autres thèmes, avec lesquels on peut comparer l'effort fourni dans le domaine de l'environnement, comme une comptabilité analytique qui essaie de cerner la politique sociale. Sur le thème de l'environnement, il faut bien sûr rapprocher les données d'autres outils tels que les PEC ou des tableaux de bords tels RESPECT. Mais il faut reconnaître que l'approche utilisée ici n'est pas toujours compatible avec ces outils. Elle explore d'autres aspects.

La méthode permet de réunir des éléments utiles à la conduite des politiques environnementales locales :

- une quantification des dépenses et recettes environnementales par domaine (eau, déchet...);
- un état de l'environnement et des relations entre les différents acteurs intervenant sur le territoire ;
- une mise à plat des contributions spécifiques des diverses institutions dédiées à l'environnement (agence de l'eau, ADEME...).

Les résultats produits constituent également une base d'informations pour :

- le suivi des délégations de service public ;
- la participation et l'implication des citoyens sur les thématiques environnementales ;
- la mise en évidence puis le suivi des intentions et résultats des politiques menées ;
- le questionnement sur les responsabilités en matière de pollution et d'actions en faveur de l'environnement.

L'évaluation est quantitative mais, malgré les apparences, le principal apport de la méthode est qualitatif : il apparaît dans le questionnement sur les caractéristiques de la politique menée (préventive/réparatrice, intégrée, cohérente...), sur la nature des actions environnementales, la cohérence des différents niveaux d'intervention et leurs interactions, thèmes associés au développement durable.

Comment aller plus loin dans la valorisation des résultats ?

Des indicateurs d'intégration, de cohérence, de relation des actions entre elles permettraient d'avoir des données de synthèse sur la mise en œuvre et l'intégration des politiques locales de l'environnement.

Des prolongements peuvent être faits en travaillant à des échelles plus fines telles que le service.

Un travail sur les effets négatifs de l'action des collectivités sur l'environnement pourrait montrer les efforts à mener pour éviter de nuire à celui-ci. Ces efforts seraient peut-être plus efficaces que ceux que cette méthode propose de mesurer.

Remettre en perspective la comptabilité des dépenses d'environnement

La comptabilité des dépenses environnementales ne se suffit pas à elle-même. Elle doit être utilisée en complément d'autres outils au service de la politique environnementale : des outils d'aide à la décision, un observatoire de la situation environnementale locale (Système d'information géographique ou indicateurs), le suivi des actions menées par d'autres acteurs.

Un parallèle avec d'autres expériences menées en Europe et leurs résultats permet de montrer les forces et les limites de cet outil. Face aux besoins d'informations environnementales, d'autres outils existent ou sont en phase de développement. Leurs positionnements diffèrent de la méthode présentée ici et offrent souvent des opportunités de complémentarité (présentation ci-dessous).

Les autres expériences de comptabilité environnementale

Sous le dénominateur commun de "comptabilité environnementale" sont présentés des outils très différents du point de vue :

- des objectifs,
- de l'objet (unités monétaires ou physiques)
- des niveaux d'application,
- des sources d'information mobilisées.

Il nous a donc semblé nécessaire de faire le point sur les outils qui existent déjà, afin de mettre en évidence la complémentarité et les différences avec la méthodologie présentée dans ce guide.

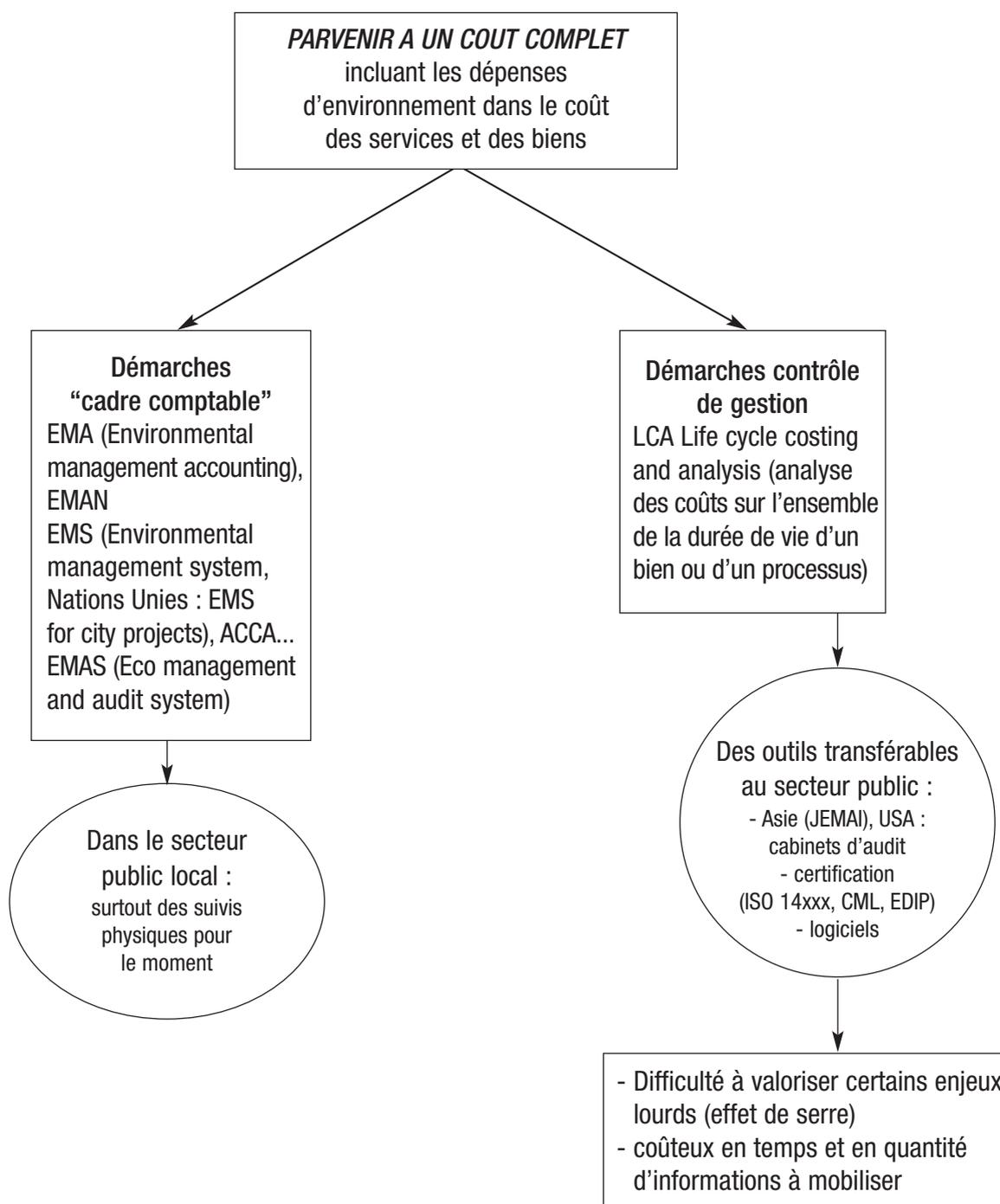
Les outils de référence existants se rattachent à trois démarches très différentes :

1°) *L'intégration des coûts de l'environnement dans les mesures de coûts destinées à faire des choix.*

Suivant l'exemple des démarches en "coûts complets" (coûts intégrant l'ensemble des coûts induits présents et futurs), ces systèmes consistent à

prendre en compte les dépenses environnementales d'un agent économique donné pour les intégrer dans sa comptabilité analytique. Dans les cas les plus

avancés, il s'agit également d'intégrer des coûts externes (coût prévisionnel de la pollution, coûts sociaux, coûts pour d'autres acteurs) des activités d'un agent.



Deux exemples :

EMA environmental management accounting, comptabilité pour la gestion environnementale

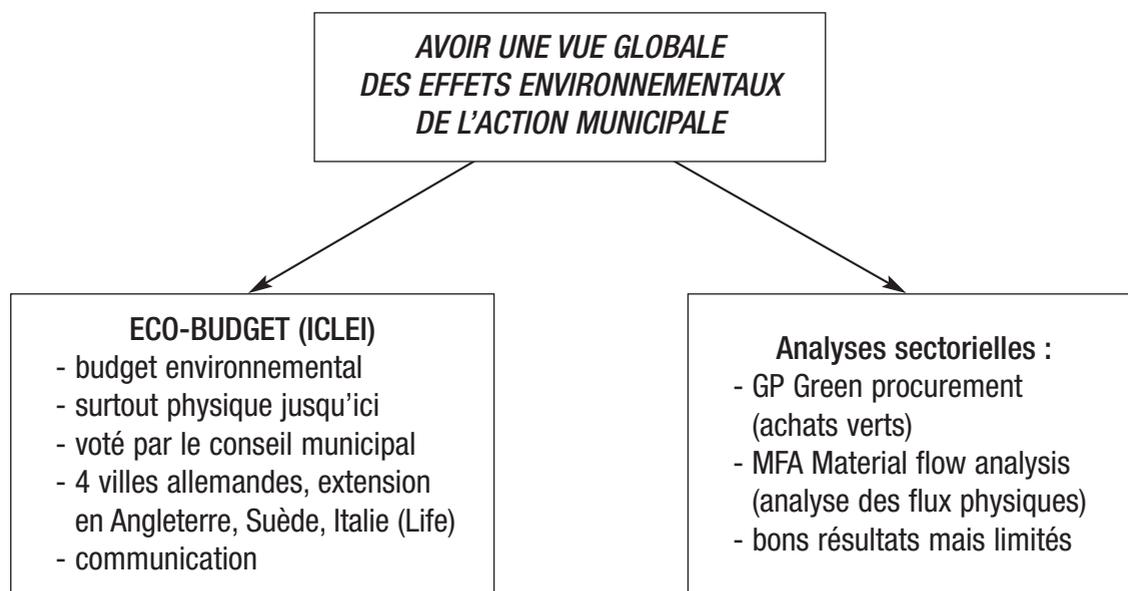
- Outils nés du besoin d'information détaillée, de suivi des règles environnementales, de communication et destinés à renforcer le poids des directions de l'environnement dans les entreprises ;
- Contenu : mesurer un coût complet, véritable et total incluant l'environnement dans les dépenses des entreprises ; levier pour gérer de façon plus sérieuse les projets environnementaux ; permettre aux services environnementaux d'avoir une information budgétaire qui est généralement le monopole des services financiers, lesquels ne sont pas capables de distinguer l'environnemental du reste ;
- Objectif : communiquer avec l'extérieur sur le respect de l'environnement et la politique environnementale et aider aux décisions internes (sécuriser les profits sur le long terme). Pour la puissance publique : moyen d'obtenir une mobilisation des entreprises sur l'environnement ;
- Résultats : réduit les frontières réglementaires sectorielles, aboutit à des économies, réduit les dépenses environnementales, donne une vue globale aux dirigeants.
- Réseaux d'appui : EMAN, EMS (Nations Unies : EMS for city projects), ACCA...

LCA Life cycle costing and analysis (analyse des coûts sur l'ensemble de la durée de vie d'un bien ou d'un processus)

- Outils comptables d'évaluation tenant compte de l'ensemble des coûts présents et futurs (y compris les coûts d'élimination des déchets et de fin de vie d'un produit) ;
- Ces outils sont portés par la certification (ISO 14xxx) ; deux méthodes émergent (CML –néerlandais- et EDIP –danois-), de nombreux logiciels de calcul et de diagnostic existent ;
- Difficulté à valoriser certains enjeux lourds (effet de serre) ;
- Outils très utilisés en Asie (JEMAI) et aux USA, surtout par les cabinets d'audit (aide à la décision) ; mais ils sont coûteux en temps et en quantité d'informations à mobiliser. Des outils simplifiés circulent mais supposent d'être parfaitement adaptés au problème posé.

2°) *La connaissance des flux matériels induits par une activité et influant sur l'environnement*

Ces démarches ont pour objectif de cerner globalement les effets sur l'environnement des actions d'un organisme.



MFA Material flow analysis (analyse des flux physiques)

- Initiative partie de Suède pour renouveler les approches par des indicateurs trop globaux pour aider aux choix dans les politiques locales de l'environnement (inventaires d'émissions, observatoires).
- Recherche d'indicateurs dans l'activité municipale proprement dite : consommations de matières, suivi des flux dans l'ensemble municipal et de leurs transformations ;
- Résultats : débouchent souvent sur une gestion locale plus générale des flux (y compris dans le secteur privé).

GP Green procurement (achats verts)

- Initiative la plus ancienne (15 ans) ;
- Outils de diagnostic des produits entrants permettant de diffuser une politique d'achats favorable à la protection de l'environnement dans une organisation ;
- Prise en compte des "chaînes de produits" ; système d'indicateurs ;
- Nombreux réseaux dont Eco-procura (OCDE), Eco-labels, certification EMAS, TCO ; ICLEI anime un réseau "European Green Purchasing Network in Europe".

Un troisième exemple se rattache au suivi du patrimoine environnemental d'un territoire.

Eco-budget

Le Secrétariat Européen de l'ICLEI a soutenu l'expérimentation d'un nouvel instrument de gestion communale de l'environnement intitulé écoBudget dans 4 communes allemandes, de 1996 à 2000. Depuis 2001, un projet Life a permis d'étendre l'application de l'outil à 6 autres villes européennes.

Extraits de sa présentation :

"Par analogie avec le budget financier, l'"utilisation" de l'environnement dans les communes doit être rendue transparente dans le budget environnemental et doit être contrôlée à partir d'objectifs de qualité environnementale.

Le projet de démonstration encouragé par la "Deutsche Bundesstiftung Umwelt" a débuté en mars 1996 et a demandé environ 4 ans pour être mené à terme. Dans le cadre de ce projet, les villes participantes ont élaboré un écoBudget et l'ont fait adopter au conseil municipal. Un bilan sur l'"utilisation" de l'environnement était dressé avant l'introduction du projet et après sa mise en oeuvre. Maintenant, dans la phase III de ce projet, les villes mettent l' écoBudget en oeuvre.

L'"utilisation" de l'environnement doit être exprimée au moyen d'indicateurs environnementaux par des mesures physiques. Les objectifs de qualité environnementale doivent être des critères pour la consommation. De même que pour le budget financier, les communes fixent à moyen terme les objectifs de qualité environnementale.

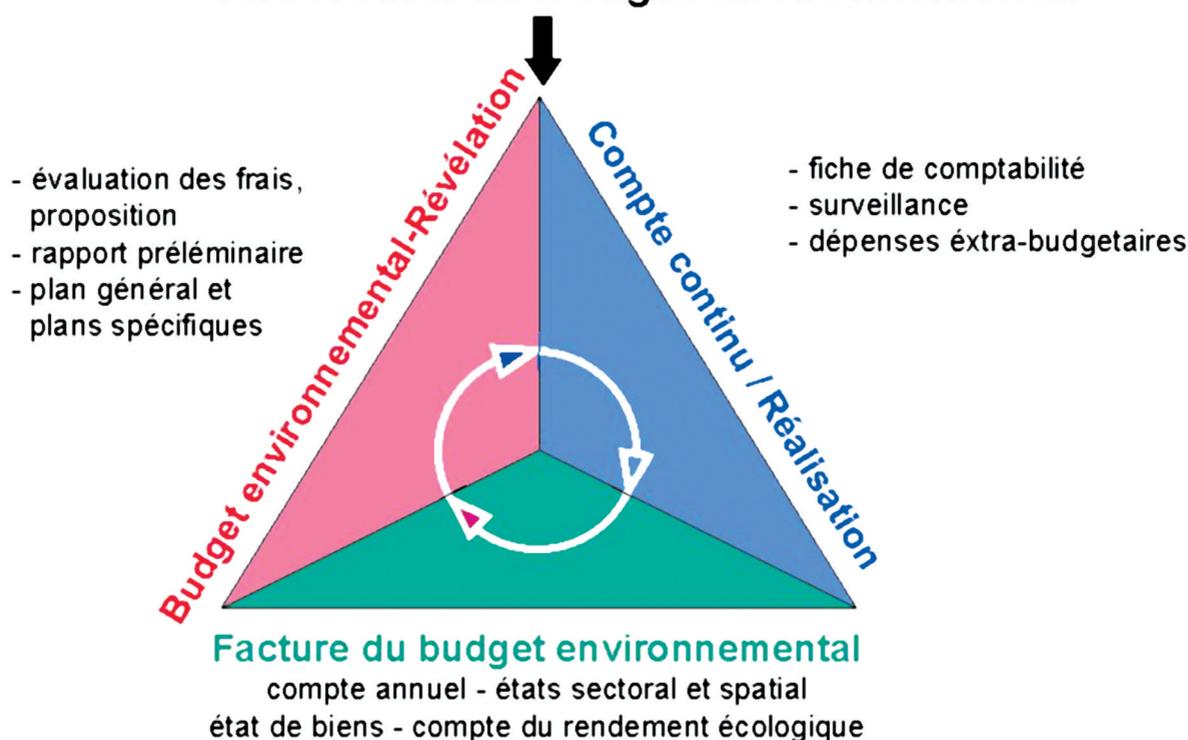
Il n'est pas prévu d'effectuer de nouvelles enquêtes pour les indicateurs, seulement de se référer à des données existantes. L'établissement annuel du bilan représente dans beaucoup de cas un nouvel élément et par-là même un défi.

Objectifs du budget environnemental :

- permettre, grâce à l'établissement annuel du bilan une certaine transparence dans l'"utilisation" de l'environnement ;
- créer une base, de manière à pouvoir fixer des priorités dans la politique de l'environnement et les imposer face à d'autres intérêts ;
- remédier aux convergences en matière de politique de l'environnement dans certains cas isolés.

Les principes de budgétisation financière établis dans les administrations des finances offrent des analogies surprenantes avec les principes écologiques. L'élaboration du budget avec rapport préliminaire, évaluation des frais et présentation publique, est un procédé largement utilisé."

Résolution du Budget Environnemental



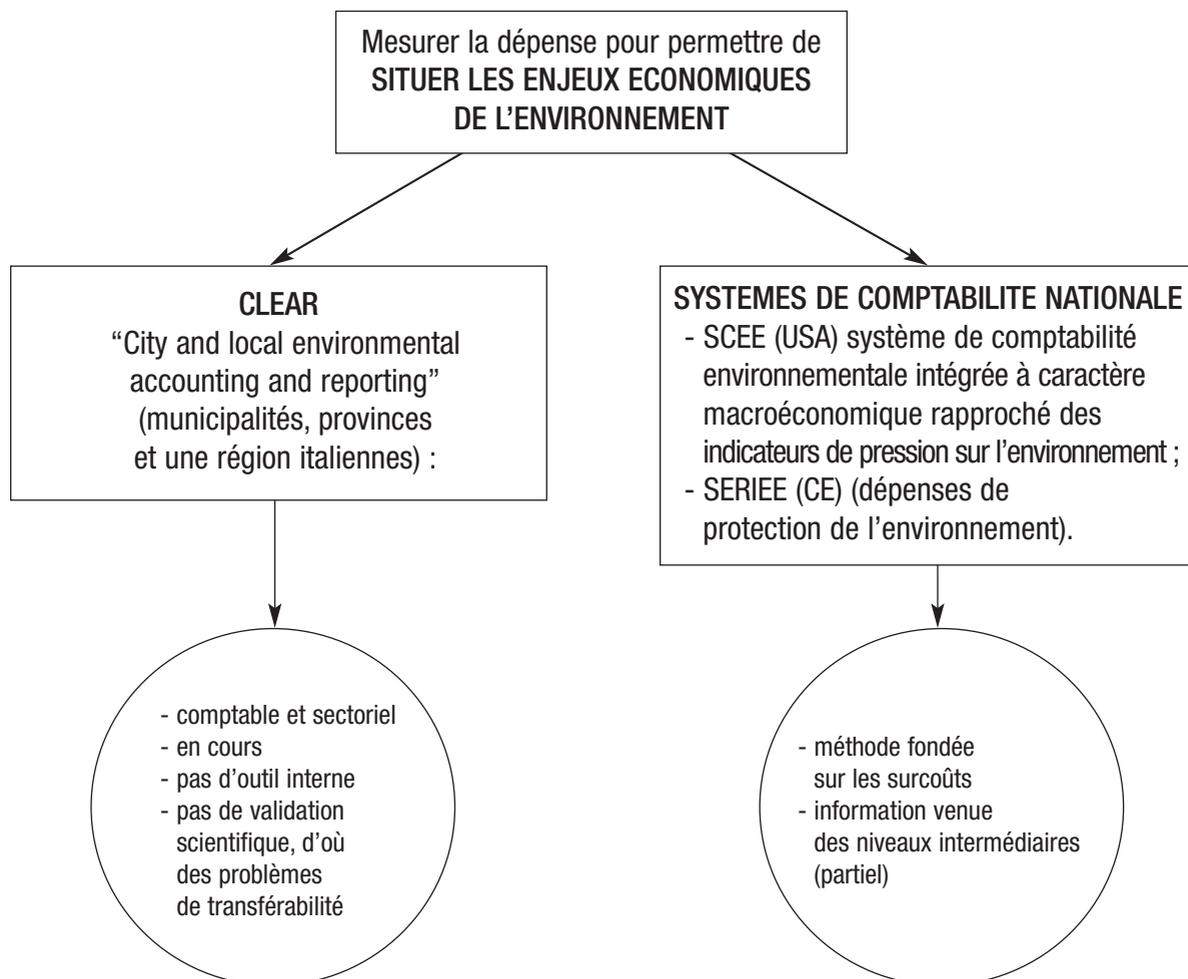
3°) *La comptabilité environnementale déconcentrée*

Il s'agit ici d'une application des principes des comptes satellites nationaux aux budgets locaux, de façon à disposer d'une vue d'ensemble des dépenses locales relevant des politiques de l'environnement et de bâtir des indicateurs permettant de les jauger. La référence est principalement celle des systèmes nationaux de comptabilité, afin de parvenir à une comparaison entre villes, entre régions.

Le cas des collectivités italiennes

Projets en cours : Rome, Projet CLEAR Ferrare

- Ce projet insiste sur les aspects démocratiques du système comptable, puisqu'il accompagne une politique de l'environnement locale par un dispositif élaboré sous la responsabilité des élus et permettant d'informer à la fois les parties et la population ;
- Il cherche à faire correspondre un niveau normalisé de comptes publics sur certaines dépenses environnementales avec un système de suivi des données physiques correspondantes (incluant des acteurs extérieurs) ;
- La mesure retient les mêmes conventions que celles de la comptabilité publique ; les actions recensées sont limitées au cadre d'une politique ou de secteurs donnés ;
- Il débouche sur un système de compte rendu annuel lié à une politique locale (par exemple un agenda 21) versé au débat public.



La méthode exposée ici est intermédiaire : plus pragmatique mais globale (elle part de l'ensemble des actions environnementales concrètes d'une collectivité), elle ne retient qu'en partie les conventions comptables publiques ; elle vise à la fois la mise en place d'une comptabilité financière locale, d'indicateurs et d'outils d'aide à la décision.

comptes nationaux - travaux OCDE, européens et UNEP, Comptabilité environnementale dans les entreprises).

Tous les système cités ci-dessus reposent sur l'existence de réseaux et sur la diffusion des méthodes (Comptabilité environnementale dans les

Enfin, la mise en place du système de mesure permet de tirer de nombreux enseignements sur l'organisation des collectivités face aux questions environnementales et ainsi de mieux piloter la politique environnementale.

5. Approfondissements méthodologiques

Articulation entre cette méthode et les méthodes macroéconomiques (SERIEE et compte satellite de l'environnement)

Cette méthode de mesure des dépenses et recettes fournit des informations au niveau microéconomique, c'est-à-dire sur l'administration de la collectivité locale. Des précautions doivent être prises pour comparer ces résultats avec les méthodes macroéconomiques, qui reposent sur des principes de consolidation différents et sur un découpage juridique des agents. Par exemple, l'hôpital est une administration publique locale qui n'appartient pas à l'ensemble communal, car le maire, président du conseil d'administration, n'en est pas le véritable responsable.

Complémentarités et divergences

La nomenclature adoptée ici se raccorde assez bien avec celle du SERIEE et des travaux de l'IFEN et du MEDD qui l'appliquent au cas français¹⁶; elle s'en distingue par une ventilation plus fine des dépenses en fonction de leur objectif principal. Le "noyau dur" de la protection de l'environnement comme ressource ici et le "module central" là sont à peu près identiques : Le SERIEE recense dans ses Comptes de la Dépense de Protection de l'Environnement (CDPE) les actions visant à la prévention, la réduction et l'élimination des pollutions et de toute autre dégradation de l'environnement. Les actions de protection des personnes et de la santé publique, ainsi que d'amélioration du cadre de vie, correspondent au module périphérique du SERIEE et des Données économiques de l'Environnement publiées par le

Ministère de l'environnement et l'IFEN. La dépense nationale liée à l'environnement est l'agrégat de la CDPE et des autres dépenses liées à l'environnement, regroupées dans les "actions générales en faveur de l'environnement", la "gestion des ressources" et la "gestion des risques".

Les divergences sont d'ordre pratique, pour mettre à profit un accès aux sources et une finesse d'analyse dont ne peuvent pas bénéficier les grands systèmes statistiques. La principale différence est le recours à la notion de "surcoût" dans une partie du système de mesure du SERIEE. Nous avons écarté cette méthode, à de rares exceptions près, parce qu'elle n'est pas stable dans le temps : le surcoût dépend de la définition d'une réponse "normale" à un problème, laquelle évolue très rapidement.

En revanche, la rubrique "optimisation" définie ici constitue nettement une originalité. Elle ne constitue pas une divergence à proprement parler, puisqu'elle permet de mettre pleinement en œuvre le critère d'affectation consciente retenu par le SERIEE ainsi que de commencer à résoudre un des problèmes qu'il signale comme laissés en suspens, celui des dépenses rentables.

Rapprochement des résultats

Malgré ces différences de méthode, quelques rapprochements ont mis en évidence une analogie des résultats. Les domaines de l'eau et des déchets représentent plus de la moitié du total des dépenses environnementales.

Dépenses environnementales des collectivités locales

Dépenses en millions d'euros	1996	1997	1998	1999	2000
Eau : assainissement-épuration	6 905	7 291	7 689	8 092	8 910
Déchets	4 019	4 111	4 327	4 421	4 642
Nettoyage des rues	834	869	897	927	977
Bruit	46	47	47	48	52
Prévention et lutte contre les pollutions	11 804	12 317	12 960	13 488	14 581
Protection du patrimoine écologique	256	286	294	315	365
Dépenses de protection de l'environnement	12 060	12 603	13 255	13 803	14 946
Mobilisation de la ressource en eau	8 660	8 891	9 020	9 539	10 056
Amélioration du cadre de vie	1 339	1 387	1 444	1 497	1 548
Récupération					
Dépenses liées à l'environnement	22 059	22 882	23 719	24 839	26 550

Source : Ministère de l'environnement

Dépenses environnementales en France

Dépenses en millions d'euros	1996	1997	1998	1999	2000
Dépenses de protection de l'environnement	21 332	22 358	23 069	24 417	26 137
Part des collectivités locales	56,5 %	56,4 %	57,5 %	56,5 %	57,2 %
Dépense nationale liée à l'environnement	35 235	37 464	38 062	39 482	43 019
Part des collectivités locales	62,6 %	61,1 %	62,3 %	62,9 %	61,7 %

Source : Ministère de l'environnement

¹⁶ La méthodologie SERIEE (Système de rassemblement de l'information économique sur l'environnement) a été élaborée au niveau européen et est cohérente avec les concepts de la comptabilité nationale. Elle est utilisée pour élaborer les comptes de l'environnement en France (Ministère de l'environnement et IFEN). Voir les références bibliographiques en fin de guide.

Cette analogie peut paraître rassurante : malgré les différences méthodologiques, les résultats sont semblables. Mais elle peut également s'expliquer par le poids de quelques secteurs d'activité liés à l'environnement qui sont pris en compte dans les deux approches : les déchets, l'eau et l'assainissement.

Champ de l'étude / champ des compétences / champ de l'environnement

Le champ couvert par l'environnement aurait pu être déterminé à partir des thématiques de l'environnement, des secteurs d'intervention des collectivités, des compétences des collectivités étudiées ou des règles et nomenclatures comptables. Mais aucune de ces approches ne suffit pour trancher tous les cas de figure rencontrés dans le cas des dépenses publiques d'environnement des communes.

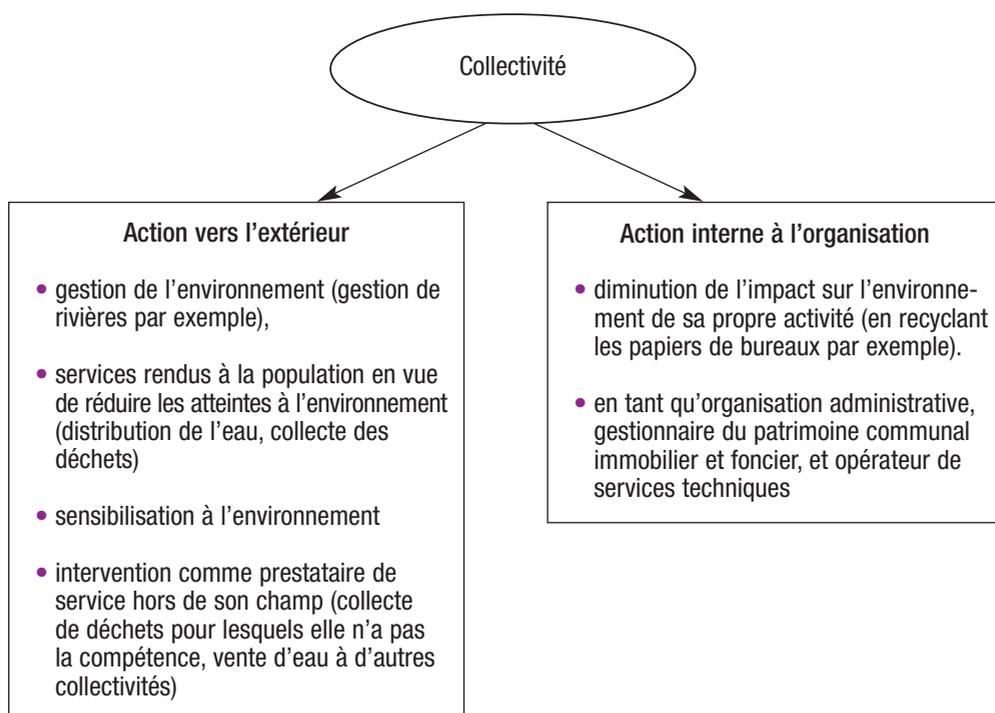
Le champ de mesure est donc défini de manière empirique en croisant :

- Une définition de l'action environnementale des collectivités à partir de la notion de maîtrise d'ouvrage et
- Une définition du champ de l'environnement.

Une commune ou un groupement intercommunal intervient en effet selon des modalités très diverses difficiles à enfermer dans un seul cadre ; ces différentes interventions sont orientées vers l'extérieur ou concernent la gestion interne de la collectivité (voir schéma) :

- la commune administre l'environnement (gestion d'espaces naturels, de la ressource en eau, ...),
- elle gère des services qui ont un effet sur l'environnement,
- elle peut limiter les effets négatifs sur l'environnement de ses actions,
- elle peut sensibiliser d'autres acteurs aux questions environnementales.

Modalités d'intervention des collectivités locales dans le champ de l'environnement



Champ de l'étude et compétences de la collectivité

Une approche par les compétences ne suffit pas : l'intervention des collectivités ne se limite pas au strict cadre de compétences juridiques, surtout dans le domaine mouvant de l'environnement. La répartition des compétences est notamment inscrite dans les lois de décentralisation. L'article premier de la loi 83-8 du 7 janvier 1983 précise que "les communes, les départements et les régions concourent avec l'Etat à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie".

La limite de la définition juridique des compétences en matière d'environnement : le cas des départements

L'IFEN classe les actions "environnementales" réalisées par les Conseils généraux en quatre grands groupes :

- Les actions de protection de l'environnement
- Les actions générales en faveur de l'environnement
- La gestion de la ressource en eau et la maîtrise de l'énergie
- La gestion des risques

Les textes confèrent aux Départements des compétences "environnementales" pour l'essentiel optionnelles, relatives à la gestion des eaux (FNDAE, aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs ou plans d'eau transférés aux Départements), à la protection de la biodiversité et des paysages (espaces naturels sensibles) ainsi qu'à la gestion des déchets (plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et autres déchets).

Source : Ifen – les données de l'environnement, n°79, décembre 2002

Les communes interviennent dans cet ensemble en vertu de leur rôle de gestionnaire de services publics locaux (eau, assainissement, déchets, énergie, etc.), de services de proximité et du patrimoine foncier local, urbain et rural, ainsi que des pouvoirs de police du maire pour produire,

appliquer et interpréter le droit, assurer l'ordre, la sécurité et la salubrité publique, y compris dans le domaine de l'environnement (bruit, risques naturels ou technologiques, etc.)¹⁷.

Compétences environnementales : exemple

L'assainissement non collectif (ou autonome)

La loi sur l'eau de 1992 a introduit la compétence de contrôle de l'assainissement autonome obligatoire pour les communes. L'entretien est facultatif. Ainsi la maîtrise d'ouvrage publique est-elle possible, mais pas générale, d'où des systèmes très divers proposés par les communes. Si l'action de contrôle est donc toujours retenue et les flux financiers qui y sont liés comptabilisés (frais du contrôle et recettes des sanctions), l'entretien n'apparaît que si ce service est proposé, avec les dépenses mais également les recettes liées à cette prestation (redevance).

L'action environnementale ne fait pas strictement partie des compétences des communes, à quelques exceptions près. L'environnement introduit souvent une dimension supplémentaire à l'action municipale (transporter des personnes, distribuer de l'eau, traiter des déchets). En revanche, il est au cœur de l'activité municipale quand il s'agit de maintien de la biodiversité, de limiter les risques naturels ou d'information et d'éducation à l'environnement.

- la nature de la compétence est **variable** ; elle peut être décisionnelle, juridique ou opérationnelle, obligatoire ou optionnelle. Ainsi le maire peut-il mettre en œuvre une politique élaborée par l'Etat dans le cadre de ses pouvoirs de police. L'organisation locale des services peut modifier le schéma des compétences exercées, selon la taille, les moyens ou les accords locaux entre l'Etat et les collectivités ou entre collectivités (voir ci-contre le cas extrême de la ville de Paris). Les pouvoirs de la police municipale appartiennent au Préfet dans certaines grandes villes (sauf pour les bruits de voisinage). En matière d'urbanisme, les communes peuvent (mais ne sont pas obligées) élaborer un plan local d'urbanisme (PLU, ancien plan d'occupation des sols, POS) et n'ont pas toutes utilisé cet outil dans un objectif environnemental.

Mais la référence aux textes législatifs et règlements n'aboutit pas à des limites suffisamment claires, permettant, sur le terrain, de mettre en relation une action avec une dépense de l'ensemble communal :

Compétences des collectivités et champ d'étude : le cas particulier de la ville de Paris

Paris est une commune avec un maire élu depuis 1977, mais ses limites administratives correspondent également à un département. Son statut spécifique, lié à son histoire et à son rôle de capitale, se distinguant par une plus grande emprise du pouvoir central, a abouti à une organisation particulière :

Paris est à la fois une commune et un département :

Le Conseil de Paris, sous la présidence du maire de Paris, exerce pour le département de Paris les attributions dévolues aux conseils généraux de droit commun. Le maire, président du conseil général, est responsable de l'exécution des délibérations de l'assemblée départementale. Il est également le chef des services départementaux. La distinction commune/département a un caractère largement fictif car, à l'exception du domaine social, le département de Paris n'exerce pas en temps que tel les fonctions traditionnelles d'un département, notamment en matière d'entretien et d'amélioration du réseau routier qui relèvent de la gestion communale.

Paris est la seule ville de France où les attributions de police municipale (circulation, tranquillité et salubrité publiques) ne sont pas entièrement exercées par le maire élu, mais par un fonctionnaire de l'Etat, le Préfet de Police, nommé en conseil des ministres par le président de la République :

A Paris, le Préfet de police exerce les fonctions dévolues aux maires des communes de plain exercice et, à ce titre, il dispose d'un pouvoir de police administrative générale, de pouvoirs de polices administratives spéciales notamment dans les domaines de la circulation et du stationnement, des immeubles menaçant ruine. En matière de protection civile, de secours et de défense contre l'incendie, la compétence du Préfet de police s'étend au-delà de Paris, aux départements de la petite couronne.

Extraits de "Le fonctionnement institutionnel", site internet officiel de la Mairie de Paris, 2003.

¹⁷ Pour une approche plus détaillée voir "Administration de l'environnement et compétences communales" in Guide de l'environnement à l'usage des citoyens et des collectivités territoriales, A. BOURGOIN-BAREILLES, éditions Frison-Roche, CNFPT, 2000.

- Les compétences se superposent souvent et sont imbriquées avec les notions de responsabilité, d'obligation et de mise en œuvre. Des acteurs différents interviennent sur les mêmes sujets, à des moments différents du déroulement d'une action ou simultanément. C'est par exemple le cas des transports, pour lesquels les compétences ne sont pas organisées strictement : les transports urbains sont organisés au niveau de l'autorité organisatrice des transports urbains, la région est responsable des transports régionaux, le département des transports scolaires, etc. Ainsi, si la police des installations classées incombe au Préfet, l'autorité de police générale reste au maire. La répartition des compétences amène à traiter la question du traitement des déchets au niveau du département pour l'organisation du service (élaboration des plans départementaux) et au niveau communal ou intercommunal pour la mise en œuvre. Les communes organisent de plus en plus de prestations au niveau intercommunal ou font appel à des prestataires, mais les responsabilités des maires restent pleinement engagées. Il peut alors être difficile de cerner l'acteur à retenir.
- L'engagement de responsables locaux en faveur du développement durable, l'accent mis actuellement sur le rôle des acteurs locaux et l'importance de l'innovation à l'échelon de proximité, conduisent à l'éclosion de nombreuses initiatives locales en dehors de tout cadre ou même parfois à souligner le

manque d'initiatives des administrations compétentes. L'engagement financier des collectivités locales en faveur de l'environnement dépasse dans certains cas leurs compétences juridiques. Par exemple, une municipalité va mener une action auprès des entreprises présentes sur son territoire pour qu'elles mettent en œuvre des systèmes de management environnemental : ceci ne relève pas d'une compétence communale, c'est un relais d'une politique nationale elle-même balbutiante.

Conséquences pour l'application de la méthode :

- Il ne s'agit pas d'analyser les actions des collectivités à l'intérieur de leurs compétences environnementales (sauf par le fait de réduire l'impact environnemental de leur propre fonctionnement) ;
- Le fait que la collectivité n'ait pas la compétence n'aboutit pas à écarter une action (ex. des risques). Inversement, le fait que la collectivité ait la compétence dans le domaine ne suffit pas pour retenir une action.
- Le recours à la notion de maîtrise d'ouvrage conduit à ne pas comptabiliser certaines dépenses publiques communales liées à l'environnement dans le cas où un autre acteur est maître d'ouvrage. Si une commune met à disposition du Conseil Général du matériel pour l'entretien d'un cours d'eau, cela n'est pas pris en compte.

Questions sur l'application de la méthode

"Doit-on prendre en compte des actions menées par la collectivité mais qui ne correspondent pas à ses compétences statutaires ?"

Ex. : Nous sommes une communauté de communes et nous avons une compétence environnementale, mais nous ne sommes pas en charge de la politique de l'eau. Nous avons toutefois une personne qui s'occupe du contrat de rivière et de la gestion de la qualité de l'eau

Application de la méthode : il faut idéalement prendre en compte les actions dans le champ des compétences de la communauté de communes et dans celui de chaque commune la composant. On peut également être amené à recenser une action qui ne relève pas de la compétence de la commune mais d'une autre collectivité, car elle est principalement conduite par la commune.

Dans cet exemple : il faut recenser l'action menée sur le contrat de rivière et la gestion de la qualité de l'eau au niveau de la communauté de communes à condition que la maîtrise d'ouvrage se situe bien également à ce niveau. Toutes les actions menées par les communes membres dans ce domaine seront également retenues. On ne retiendra pas en revanche une intervention dans la mise en valeur d'un site sensible si elle est conduite par la collectivité départementale avec une participation des services municipaux (maîtrise d'ouvrage).

"Doit-on prendre en compte une action de sécurisation d'une falaise réalisée par la commune sur un terrain privé ?"

La commune prend cette initiative au titre de la responsabilité du maire concernant la sécurité des personnes. Mais la réalisation de ces travaux est normalement une obligation du propriétaire, en l'occurrence privé. La collectivité n'est donc ici pas maître d'ouvrage, si elle s'est seulement substituée à l'absence d'initiative privée et qu'elle répercute les frais engagés vers le propriétaire privé : l'action se solde alors par une simple avance de frais. En revanche, si le propriétaire est insolvable ou refuse d'agir, les travaux relèvent de la maîtrise d'ouvrage de la collectivité locale dans le cadre des pouvoirs de police du maire : elle est alors intégrée aux dépenses d'environnement. Enfin, les dépenses de mise en demeure et de surveillance des risques sur l'ensemble de son territoire eu égard à la sécurité des personnes lui reviennent de toutes façons (en coordination avec l'Etat).

Une commune qui engage une politique d'acquisition foncière de tels sites pour leur qualité d'espace naturel ou sensible, mais également dans un souci d'assurer la sécurité des personnes prendra systématiquement cette action dans sa liste, puisqu'elle sera toujours maître d'ouvrage dans ce cas là.

On le voit, la prise en compte des compétences aurait conduit parfois à des arbitrages peu logiques au premier abord ou même impossibles. La question environnementale, qui met en jeu la gestion de biens collectifs avec de fortes externalités, implique une coopération entre les différents acteurs, au premier rang desquels les différents niveaux de collectivités territoriales. Les relations partenariales, les co-financements et la concertation sont donc de plus en plus fréquents et encouragés par les textes successifs. Dans ce cadre complexe, l'action du maire et de ses services est délimitée par les compétences, mais également par les pouvoirs et les moyens dont il dispose. La responsabilité du maire reste toutefois engagée pleinement,

même s'il transfère une compétence à un groupement intercommunal ou délègue un service.

Il est donc proposé de travailler à un niveau de détail suffisant pour que les actions n'engagent que l'acteur communal et d'utiliser d'autres critères en complément des compétences, faisant intervenir le processus de décision, l'action concrète et les contrats, voire le suivi et le financement par exemple, critères que nous avons résumés dans la notion élargie de maîtrise d'ouvrage publique locale. L'application de conventions permet également de trancher les cas délicats (cas de la surveillance de la qualité de l'air, cas d'actions 50/50).

Définir le champ de l'environnement

Notion d'environnement : une approche présentée par l'IFEN en 1993

"De quoi s'agit-il ? C'est en effet la question que l'on est amené à se poser lorsque l'on parle d'environnement. Vu par le classement de la revue "Grand air", l'environnement apparaît comme un composite mêlant qualité des milieux, qualité des équipements publics et qualité des politiques d'environnement urbain.

L'usage du mot environnement ne détermine pas seulement les jugements de valeur que l'on peut porter à son sujet, il structure des opinions, des professions ou des institutions, il sert à construire des politiques ou des stratégies de marché; il délimite des champs d'intervention ou de connaissance, il contribue à définir des cultures, des identités ou des représentations du monde et justifie des comportements ou des actions qui peuvent ne rien à voir avec l'environnement entendu dans son sens courant. Après plus de vingt ans d'utilisation l'environnement reste un concept flou et suffisamment vague et ambigu pour se prêter à toutes les interprétations possibles. C'est probablement pour cette raison qu'il a été préféré aux termes "milieu", "écosystème", "cadre de vie", "patrimoine" ou encore "nature".

Chercher à définir le mot environnement conduit à se placer en face d'une contradiction : d'un côté, il est indispensable d'expliquer le sens du terme pour pouvoir juger, agir ou communiquer ; de l'autre, il faut essayer de lui conserver son caractère globalisant mais aussi vague et ambigu pour exploiter toute sa richesse.

Il n'y a pas de définition unique et incontestable du terme "environnement" mais plutôt quatre approches différentes :

- D'abord, la pratique (l'environnement dans le discours courant) ;
- Ensuite, le dictionnaire (l'inventaire raisonné des définitions) ;
- En troisième lieu, les institutions (l'environnement tel qu'il est défini par les institutions) ;
- Et enfin, un essai plus concret de typologie.

[L'analyse de l'IFEN] tente de démontrer qu'il existe trois grandes conceptions de l'environnement et que celui-ci se définit au moins autant par des finalités que par un champ de problèmes ou une liste d'objets comme il est présenté habituellement."

(Source : L'environnement à la recherche d'une définition, Notes et méthodes, n°1, IFEN, juin 1993).

Chaque outil définit un champ de l'environnement qui dépend du point de vue de départ et des acteurs concernés.

La définition du champ de l'environnement dans d'autres approches

Chartes pour l'environnement (documents contractuels entre une collectivité et l'Etat)

Les chartes distinguent trois axes : l'intégration de l'environnement aux autres politiques que sont la politique sociale, l'aménagement de l'espace, le développement économique et les déplacements ; l'articulation des domaines traditionnels de l'environnement que sont le patrimoine (paysages, espaces naturels, biodiversité, milieux aquatiques), les ressources naturelles (gestion de l'eau potable, de l'énergie, des matériaux), les pollutions et nuisances (déchets, sols, bruit, air) et les risques (naturels et technologiques) ; enfin, la mise en œuvre de moyens adaptés.

Indicateurs APIE (Analyse et pilotage d'indicateurs environnementaux, élaboré en Poitou-Charente)

Le champ est défini autour des thèmes Air, Aménagement, Bruit, Déchets, Déplacement, Eau, Energie et Risques.

Indicateurs RESPECT (Réseau d'échanges et de soutien sur les politiques environnementales des collectivités territoriales)

Le champ est également défini autour de thèmes : Air, Bruit, Cadre de vie, Déchets, Déplacements, Eau, Energie, Risques, Sols et sous-sols, Engagement mutuel pour l'environnement

Plan Environnement Collectivités (PEC, outil d'appui au management environnemental proposé par l'ADEME)

La délimitation du champ s'appuie sur des thématiques Territoire, Air, Bruit, Eau, Energie, Déchets, Déplacements, Risques, Sols et sous-sols.

(Sources : Accompagner les collectivités locales dans leurs politiques de développement durable, DIREN, ADEME et ARENE Ile de France, juin 2001 ; Cahiers méthodologiques pour l'élaboration des plans et chartes pour l'environnement, Ministère de l'environnement, 1997 ; Tableaux de bord de l'environnement urbain en Poitou-Charentes 1995/2000, ADEME)

SEEA 2000 (comptes de protection et gestion de la ressource environnementale, module de la méthode SERIEE)

Dans cette approche comptable développée au niveau européen, le champ est délimité par une liste d'activités : protection de l'air et du climat, gestion de l'eau, gestion des déchets, protection du sol et des eaux souterraines, réduction des bruits et des vibrations, protection de la biodiversité et du paysage, protection contre les radiations, recherche et développement, autres activités de protection environnementale

La définition des coûts environnementaux dans la méthode EMA

La principale difficulté est l'absence de définition standard d'un coût environnemental. Selon les points de vue envisagés, ils incluent des coûts d'évacuation ou d'investissement, des coûts externes, etc. Les coûts environnementaux comprennent des coûts internes et externes, correspondant à tous les coûts liés à la protection et aux dommages à l'environnement. Les coûts de protection de l'environnement se composent des coûts des actions de prévention, d'évacuation, de prévision, de contrôle et de changement et des coûts de réparation qui touchent les entreprises et affectent les gouvernements et les personnes.

Cette méthode distingue différents types de dépenses : prévention, réduction, contrôle et connaissance des aspects, impacts et risques environnementaux et évacuation, traitement, hygiène et nettoyage.

(Source : extraits traduits de Environmental Management Accounting : Procedures and Principles, UNDS, 2001)

Ici, le travail expérimental est parti d'une définition des champs de l'environnement propres aux collectivités locales fondée sur les compétences communales les plus évidentes : eau, déchets et nettoyage, espaces verts et énergie. Puis le champ a été élargi pour tenter d'aborder l'ensemble des questions environnementales à travers des milieux et des outils. Ainsi a-t-on traité les domaines de l'air et du bruit, les risques, les sols, l'intégration de l'environnement et management environnemental et les actions sur le foncier et l'organisation de l'espace.

Cette démarche a abouti à la définition de "domaines environnementaux" qui recouvrent un ensemble relativement homogène défini empiriquement en croisant des approches par milieux (eau, sol, air), par secteurs d'activité (eau, déchets) et par thématiques des politiques environnementales (énergie). Partir de ces domaines environnementaux permet d'être le plus exhaustif possible et de ne pas omettre des actions qui ont un impact environnemental positif mais qui ne relèvent pas directement d'un service ou d'un secteur qualifié à priori d'environnemental.

La méthode proposée ici s'intéresse à l'ensemble des champs environnementaux qu'ils correspondent largement ou non à des compétences communales. Cette démarche permet de mieux apprécier la place de la commune dans les politiques environnementales. Les collectivités peuvent toutefois commencer par un champ qu'elles considèrent prioritaire puis élargir ensuite leur champ d'étude.

Existe-t-il un niveau géographique pertinent ?

Face aux questions posées par l'enchevêtrement des compétences, aux interrogations multiples lors de la mise en œuvre, aux impératifs de la comparaison et de la généralisation (méthode simple, reproductible à moindre frais), etc., la tentation est grande de trouver une solution définitive, applicable quelque soit l'endroit ou de fixer un cadre rigide et immuable.

Plusieurs solutions ont permis dans cette méthode de trancher entre ces objectifs contradictoires :

- Dans le cas de l'application au niveau communal, quand une compétence est transférée à un établissement public de coopération intercommunale, la compétence n'appartient plus au maire ; mais il est utile de travailler sur ces actions pour analyser la complémentarité entre l'intercommunalité et la commune.
- Le champ d'étude est à deux niveaux : ce que l'on met dans les comptes et ce qui est observé pour enrichir l'analyse (en fonction des moyens et des priorités des collectivités engagées dans la démarche).
- Aller progressivement vers les échelles de réflexion les plus pertinentes vis-à-vis des questions environnementales. Ces échelles sont multiples et dépendent du domaine considéré : le bassin hydrographique, le massif montagneux, l'agglomération urbaine, le bassin d'habitat, etc.

L'application de conventions restera toujours nécessaire pour une partie des incohérences rencontrées. La question du niveau géographique pertinent est d'ailleurs récurrente dans de multiples domaines sans que les réponses apportées n'aient clos les débats (voir la littérature à ce sujet dans le domaine de l'environnement, de l'aménagement du territoire ou du développement durable, autour des notions de gouvernance et de principe de subsidiarité¹⁸).

Démarche adoptée lors de l'élaboration de la méthode

Contrairement à l'approche par acteurs présentée ici (notion d'ensemble communal regroupant des maîtres d'ouvrage communaux), la démarche méthodologique expérimentale partait du territoire. La méthode a été élaborée à l'échelle de l'agglomération jugée la plus pertinente au moment de la recherche exploratoire. Il s'agissait en effet au départ de mesurer les dépenses locales d'environnement en milieu urbain. La recherche était partie de la notion de niveau local urbain (ville ou d'agglomération), en considérant la ville comme un écosystème, et avait ensuite pris en compte les périmètres de gestion technique. Dans un souci pragmatique, le territoire urbain avait été délimité en retenant le périmètre de la structure intercommunale correspondant au plus large éventail de gestion des services liés à l'environnement et couvrant au plus près l'agglomération INSEE. Ainsi, les agglomérations amiénoise, nantaise et poitevine ont été étudiées sur le territoire de leur District, et l'agglomération lyonnaise sur celui de la Communauté Urbaine.

L'échelon de l'agglomération ainsi défini permettait d'appréhender une politique environnementale globale (même en devenir) et pas seulement des politiques sectorielles (si on prend le découpage des compétences des collectivités par exemple) .

Le travail à cet échelon permet de mettre en évidence les interactions entre les différents aspects d'une politique. Il permet à une commune de mieux connaître les actions menées sur son territoire dans le domaine de l'environnement par divers acteurs (intercommunaux, prestataires) et de préparer les approches intercommunales vers lesquelles les lois invitent les collectivités à se diriger.

¹⁸ Par exemple, "L'intercommunalité entre optimum territorial et pouvoir local. Lecture de la littérature récente", ESTEBE P., KIRZBAUM T. dans Coopération intercommunale, dossier bibliographique, CDU, PUCA, METL, 1997, "Recherche et développement régional durable", textes réunis par Corinne LARRUE, université de Tours, 2002 ou encore le numéro de la revue Les Annales de la recherche urbaine sur les échelles de la ville, n°82, mars 1999.

Où s'arrête la dépense ?

Pourquoi avoir choisi de travailler sur des dépenses et recettes réelles ? La prise en compte des mouvements réels et de la dépense directe est plus facile à appréhender que celle du coût économique, qui repose nécessairement sur des conventions.

Que comprend la dépense environnementale liée à une action ? Sont pris en compte l'ensemble des dépenses, c'est-à-dire les investissements, les frais de fonctionnement, les frais "cachés" tels que les dépenses liées aux réunions, à la diffusion de l'information, etc. Certaines dépenses éventuellement

liées ne sont pas mesurées, telles que celles résultant d'effets indirects comme l'effet sur les prix fonciers des propriétés publiques. Ont également été écartées certaines dépenses indirectes liées aux questions de santé, au mode d'urbanisation, à la moindre rentabilité des actifs publics et les coûts sociaux dans leur ensemble.

Nous travaillons sur les dépenses réelles, mais quel est le lien avec la notion de coût ?

Les notions de dépenses et de coût sont souvent utilisées dans des sens équivalents dans le langage courant. Mais l'une qualifie un flux financier donné, l'autre plusieurs flux sur la durée.

Dépense : somme d'argent déboursée par un acteur pour le financement d'une action sur une période donnée (ici la dépense mesurée est annuelle).

Coût : ensemble des dépenses suscitées par une action sur toute sa durée, quel qu'en soit le dépenseur. Somme globale correspondant à une action.

- coûts d'une action pour un acteur = la dépense de l'acteur pour cette action
- dépenses de tous les acteurs pour une action = coût total d'une action

Dans la durée, les acteurs changent et le coût "global", qui inclut l'ensemble de leurs dépenses sur une certaine durée, devient plus difficile à établir, sauf par recours à des conventions (taux d'actualisation de dépenses actuelles).

Pourquoi ne pas prendre seulement en compte la dépense supplémentaire occasionnée par l'aspect environnemental de l'action (le surcoût) ? En principe, c'est la **totalité de la dépense liée à l'environnement** qui est prise en compte et non le surcoût car celui-ci est le plus souvent impossible à mesurer, particulièrement pour les transports collectifs. De ce point de vue, notre méthode diverge des systèmes statistiques européens. La mesure d'un surcoût poserait le problème du choix de la référence. En comparaison de quoi un appareil est-il considéré comme plus performant sur le plan écologique ? Dans le cas de la voiture électrique par exemple, le surcoût de l'investissement pourrait être calculé par rapport à une voiture au diesel, à l'essence, avec ou sans pot catalytique (même problème pour les coûts de fonctionnement avec le super carburant ou le diesel).

Pratiquement, ceci signifie que les dépenses d'une ligne de tramway ou de trolleybus entrent dans leur totalité dans le champ des dépenses liées à l'environnement ; ceci est cohérent avec le parti pris pour les chaussées non bruyantes, par exemple, qui en plus de leur effet anti-bruit servent aussi à rouler, y compris pour les véhicules les plus polluants. C'est également le cas pour les dépenses d'isolation thermique ou de changement de chaudières qui ont pour résultat de moins polluer mais d'abord de chauffer des locaux. Il n'empêche que les nouveaux appareils présentent de meilleures performances du point de vue des ressources naturelles. Toutefois, il paraît utile de recourir à la notion de surcoût, à partir du moment où il est parfaitement identifiable (option sur un véhicule par exemple).

En résumé, le parti adopté consiste donc à appliquer une méthode de mesure praticable dans tous les cas et homogène, tout en l'affinant à chaque fois que c'est possible, pour diminuer les biais introduits.

Limites de la méthode et capacités d'évolution

L'analyse des évolutions dans la durée crée des difficultés de comparaison des résultats dans le temps :

- si les communes sont des structures stables, *leurs groupements évoluent énormément* depuis les lois en faveur de l'intercommunalité. Des syndicats ou des districts évoluent vers des communautés d'agglomération ou de communes, agrandissent leurs périmètres, etc. Il faut donc bien repérer, au préalable, les champs d'intervention de chaque structure étudiée et garder la mémoire du territoire concerné pour chaque donnée collectée afin de pouvoir reconstituer des séries, a posteriori, lors des changements de périmètre. Sinon le risque est de rendre rapidement obsolète le système de mesure.
- l'évolution des connaissances, la banalisation d'une action et les retours d'expériences remettent en cause le caractère environnemental de certaines actions.

Cette question se pose également dans la durée et l'inconvénient qu'il faut reconnaître au parti méthodologique adopté ici est qu'il biaise l'évolution des dépenses sur le long terme : la dépense et le surcoût ne sont pas les mêmes selon la situation technologique et les normes. Tant que le pot catalytique n'était pas obligatoire, il pouvait être calculé comme un surcoût lié à l'environnement. Qu'en sera-t-il quand toutes les voitures en seront équipées ? D'ailleurs, les interlocuteurs techniques éliminent spontanément du champ des actions environnementales tout ce qui obéit à une norme et est devenu ordinaire. Quand la technique se banalise, à partir de quand l'action n'est-elle plus prise en compte ? Une action considérée comme environnementale peut donc ne plus l'être dix ans après.

La mesure du coût d'une action liée à l'environnement par son seul surcoût ne tient pas compte non plus de la diminution du coût quand la politique environnementale est lancée à grande échelle ou quand la généralisation d'une règle industrialise un produit. Celui qui mène une action ponctuelle dépense plus que celui qui reproduit l'action à grande échelle, sans compter la prise de risque. Tout dépend donc du moment où se situe l'action dans le processus d'innovation.

Ainsi, la mise en circulation de véhicules électriques, le passage d'un carburant classique au GPL ou l'installation de pots catalytiques étaient-ils considérés comme des actions environnementales au milieu des années 1990. Aujourd'hui, le bilan global de la voiture électrique est controversé, la question du recyclage des batteries n'étant pas résolue ; le GPL pollue moins, mais tout dépend de son usage ; les pots catalytiques équipent toutes les automobiles en série. Ce point délicat est partiellement résolu par les critères de choix des actions et par l'établissement d'une liste d'actions a priori garantissant une certaine stabilité. Le choix de retenir le coût et pas seulement le surcoût apporte également une réponse : le surcoût serait trop sensible à la référence que l'on prend, techniquement et dans le temps. Malgré tout, il est impossible de fixer définitivement les contours d'un domaine aussi mouvant que l'environnement et l'application de la méthode requiert une certaine souplesse que l'approche par action rend possible¹⁹.

TVA

Sur le plan théorique, deux options sont possibles vis-à-vis de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) :

- Soit la TVA est considérée comme une partie intégrante des dépenses et des recettes, au même titre que les frais financiers : elle est alors incluse dans les montants relevés.
- Soit elle est exclue en raison de son effet perturbateur dans les comparaisons entre actions et structures : une partie des recettes est assujettie à la TVA (le prix de l'eau par exemple), d'autres non (la TEOM), les entreprises paient systématiquement la TVA qu'elles récupèrent auprès de l'Etat, les services publics industriels et commerciaux sont assujettis aussi, le reste des activités de la collectivité sont assujetties seulement en partie et les collectivités ne se font pas rembourser systématiquement la TVA.

Si l'on respecte l'optique de travailler sur des dépenses réelles, on devrait prendre les dépenses TVA incluse et enlever la TVA déduite par les collectivités, mais cette solution est peu opérationnelle car l'application de la TVA varie fortement selon les actions menées par les collectivités et le mode de gestion.

Si l'on respecte le principe de symétrie entre les dépenses et les recettes, il faut soit tout compter hors TVA soit l'inclure. Or pour certains services, les dépenses correspondent à des montants incluant la TVA, au moins partiellement, mais les recettes sont hors TVA (exemple des ordures ménagères avec la TEOM côté recettes et des dépenses incluant la TVA le plus souvent). Il est alors difficile d'inclure une TVA qui n'existe pas pour les recettes : les montants de dépenses et recettes ne seraient pas cohérents.

Dans ce système où la TVA peut perturber fortement les résultats, nous avons donc opté pour des calculs hors TVA en privilégiant la cohérence des données, quand c'est possible. De manière pragmatique, la TVA est retirée dès que l'information disponible le permet (compte annexe par exemple, factures). Mais dans de nombreux cas, les dépenses seront prises telles qu'elles apparaissent dans les comptes car il n'est pas possible de la déduire et elle sera donc incluse.

Cette question de la TVA met en évidence les difficultés concrètes pour tenir une comptabilité hors TVA qui serait une comptabilité environnementale. La comptabilité environnementale n'est pas une simple "sous-partie" de la comptabilité : elle est transversale et obéit à des règles différentes. Une comptabilité environnementale complètement cohérente n'est pas réalisable sans modifier les cadres comptables généraux.

Imputation des investissements, emprunts ou amortissements ?

L'imputation des investissements d'une année pourrait être remplacée par la prise en compte des amortissements correspondants sur toute la durée de vie du matériel ou par le remboursement du capital de l'emprunt, s'il a été le moyen de le financer.

Une option pourrait être de se caler sur les méthodes comptables des entreprises, ce qui permettrait :

- de se rapprocher des méthodes internationales et de celles des entreprises (harmonisation) ;
La plupart des méthodes, telle celle des Nations Unies (EMA), sont avant tout destinées aux entreprises industrielles, donc fondées sur les principes comptables internationaux, qui comprennent un bilan et un compte d'exploitation, donc un système d'amortissements basé sur des conventions (tables d'amortissement selon le produit). Ces conventions, basées sur la durée de vie, sont souvent très différentes des règles d'amortissement fiscales, propres à chaque pays.
- d'obtenir des montants comparables quelles que soient les modalités d'une prestation de service public.
Dans les dépenses effectuées par des délégataires de services publics, les provisions pour renouvellement et l'amortissement des investissements sont pris en compte dans leurs tarifs comme dans leur rémunération directe par la collectivité. Cette rémunération comprend en effet à la fois des dépenses de fonctionnement et toutes les provisions de leurs investissements, ce qui mélange la prestation proprement dite et la charge financière annuelle résultant de la partie financière de leur contrat. Bien des collectivités transfèrent de plus, à l'occasion d'une délégation de service public, une partie de leur dette au fermier, celui-ci augmentant sa rémunération pour couvrir l'amortissement de cette charge financière supplémentaire. Il faut cependant pouvoir comparer les résultats entre villes, quel que soit le mode de gestion choisi.
- de "lisser" la courbe des investissements en répartissant les charges sur plusieurs années, ce qui met en évidence les tendances sur une courte période

Pourtant, les difficultés pour retenir les amortissements et remboursements d'emprunts nous ont conduit à rejeter provisoirement cette solution :

- la prise en compte des mouvements réels et de la dépense directe est plus facile à appréhender que celle de la dépense indirecte, qui repose nécessairement sur des conventions ;

¹⁹ Il est ainsi envisageable de supprimer ou d'ajouter une action si les arguments le justifient, après en avoir évalué les conséquences : nécessité de collecter des données a posteriori pour l'introduction de nouvelles actions, retrait de l'ensemble des dépenses si une action est supprimée, difficultés de comparaison avec d'autres collectivités si le consensus n'existe pas sur une nouvelle liste, etc.

- les pratiques d'amortissement varient selon les collectivités, des conventions existent (notamment dans la M14 et M49), mais ne sont pas encore suffisamment stabilisées ;
- les remboursements d'emprunts sont variables, pour une même somme, selon la politique financière de la collectivité : sa part d'autofinancement, les subventions qu'elle obtient, la durée des emprunts. Les écarts de dépense seraient révélateurs de la politique financière de la collectivité plutôt que de sa politique environnementale ;
- l'investissement est d'autant mieux relié à l'histoire d'une politique environnementale locale qu'il est mesuré l'année où est réalisée matériellement l'action. Ceci permet de mieux le relier ensuite aux indicateurs de résultats.

Nous avons donc choisi de retenir les seuls investissements réalisés, l'année où ils sont réalisés. Les frais financiers ont été inclus pourtant, même s'ils révèlent eux aussi la qualité de la gestion financière de la collectivité : c'est une dépense importante qu'il n'est pas possible d'ignorer, elle est généralement moins variable d'une collectivité à l'autre.

Pourquoi ne peut-on pas travailler à partir des comptes administratifs ?

La nomenclature comptable publique ne permet pas toujours de distinguer les flux financiers liés à l'environnement.

La comptabilité publique, conçue pour recenser les mouvements budgétaires sectoriels, est peu efficace pour suivre les coûts et encore moins les politiques transversales.

6. Glossaire

Action environnementale : unité de base, indivisible, choisie pour recenser les projets, actes et réalisations des collectivités en faveur de l'environnement. Une action est définie au moins par un acteur (appartenant à l'ensemble communal), un objectif, un flux financier, une concrétisation matérielle, une date. Les autres éléments qualifiant une action permettent de détailler son contexte et d'affiner l'analyse, mais ne sont pas indispensables.

Analyse du cycle de vie (ACV) : Ensemble des méthodes quantitatives utilisées pour calculer les flux puis les impacts potentiels d'un produit, procédé, ou service (Eco-conception).

Analyse environnementale : étude quantitative des flux, des facteurs d'impact, des conséquences environnementales d'une activité ou d'un produit, indispensable au lancement rigoureux d'un système de management environnemental (Eco-conception).

Approche environnementale : moyen ou levier utilisé pour agir en faveur de l'environnement (prévention, réparation, gestion).

Bilan écologique : ensemble de connaissances établissant les impacts positifs et/ou négatifs d'une action, d'un produit, d'un secteur, etc., sur l'environnement. Ces connaissances sont parfois un simple consensus général jusqu'à présent non contesté.

Biocénose : association d'animaux et de végétaux qui vivent en équilibre dans un biotope ou dans une station donnée (Le nouveau Petit Robert, 1995).

Biodiversité : variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend la diversité au sein des espèces, entre les espèces ainsi que celle des écosystèmes. " (Convention sur la diversité biologique).

Biosphère : ensemble des êtres vivants qui se développent sur la terre. Zone occupée par l'ensemble des être vivants au contact de la terre, de l'air et dans les eaux (Le nouveau Petit Robert, 1995).

Biotope : milieu biologique déterminé offrant à une biocénose des conditions d'habitat relativement stables (Le nouveau Petit Robert, 1995).

Champ étudié : ensemble des actions menées sous la maîtrise d'ouvrage des communes et de leurs groupements dans le cadre de l'ensemble communal, qui font l'objet des mesures de flux financiers.

Champ d'observation : ensemble d'acteurs dont les actions seront questionnées pour identifier les actions environnementales menées à l'initiative des communes et de leurs groupements. Il correspond à l'ensemble communal.

Cycle de vie : ensemble des phases d'existence d'un produit ou service : de l'extraction des matières jusqu'à l'élimination (ou recyclage) en fin de vie (Eco-conception).

Dépense : flux sortant du point de vue de l'ensemble communal, lié à une action environnementale.

Domaine environnemental : cette notion recouvre un ensemble relativement homogène défini empiriquement en croisant des approches par milieux (eau, sol, air), par secteurs d'activité (eau, déchets) et par thématiques des politiques environnementales (énergie).

Domages : conséquences sur l'environnement (écosystème, santé et ressources dans les méthodes d'éco-indicateurs) (Eco-conception).

Ecosystème : Unité écologique de base formée par le milieu (biotope) et les organismes animaux, végétaux et bactériens (biocénose) qui y vivent (Le nouveau Petit Robert, 1995).

EMAS : règlement européen pour l'enregistrement officiel de systèmes de management environnemental (SME) comprenant une déclaration environnementale vérifiée par tierce partie (Eco-conception).

Ensemble communal : champ observé par la méthode, composé des communes et de leurs groupements, satellites et prestataires.

Flux financiers : ensemble des dépenses et recettes liées à une action environnementale. Ces termes sont surtout utilisés pour éviter l'usage répété de l'expression "dépenses et recettes".

Gestion de fait : gestion d'un service par une autorité qui n'est pas juridiquement en charge d'une structure. Ceci peut provenir de son poids régulier dans le financement de la structure ou de l'existence de gestionnaires nommés de façon informelle.

Gestion de milieux naturels (action de) : Entretien d'un espace naturel, gérer les accès, la circulation et les activités sur le site. (ex : forêt municipale, parcs naturels).

ISO 14001 : norme internationale qui sert de base à la certification des systèmes de management environnementaux. La série des normes ISO 14xxx concerne les exigences pour les certifications environnementales et les analyses de cycle de vie (Eco-conception).

Maîtrise d'ouvrage publique locale : le maître d'ouvrage est celui qui commande une action en tant que propriétaire de l'ouvrage, employeur, client, décideur ou responsable. La méthode s'intéresse ici à la maîtrise d'ouvrage des collectivités publiques locales que sont les communes. Ce terme permet ici de désigner la maîtrise d'ouvrage dans le cadre de l'ensemble communal.

Management environnemental : méthodes de gestion et d'organisation de l'entreprise, visant à prendre en compte de façon systématique l'impact des activités de l'entreprise sur l'environnement, à évaluer cet impact et à le réduire (site internet MEDD, 2003). Conçu au départ pour les sites de production, il évolue de plus en plus vers la maîtrise des impacts des produits et services de l'entreprise ou d'un autre organisme comme les collectivités publiques.

Objectif environnemental : finalité d'une action environnementale. Il s'agit de la protection de la ressource, de la protection de la santé et des personnes, de l'optimisation des systèmes et de la protection de la qualité de vie.

Optimisation (action d') : donner à un processus, à un objet, les meilleures conditions de fonctionnement, de rendement, en permettant une action positive sur l'environnement. Ici, le terme optimisation est appliqué à des systèmes économiques (rentabilité d'un investissement), techniques ou sociaux (fonctionnement global de la collectivité)

Politique environnementale : ce terme est ici entendu comme un ensemble d'actions en faveur de l'environnement.

Précaution (action de) : intervenir avant la pollution ou la nuisance, en diminuant ou évitant l'impact sur l'environnement.

Prévention (action de) : anticiper des évolutions, ne pas faire car on ne sait pas.

Principe pollueur-payeur : principe selon lequel l'acteur à l'origine d'une pollution en paie les conséquences. Il est notamment utilisé pour justifier des taxes environnementales.

Recette : flux financier entrant du point de vue de l'ensemble communal, lié à une action environnementale.

Reconstitution artificielle de la nature (action de) : réintroduire la nature dans des espaces très artificialisés.

Redevance : contribution fiscale forfaitaire du client ou de l'utilisateur.

Réparation (action de) : intervenir après la pollution, la nuisance ou l'atteinte des milieux et tenter d'y remédier.

Satellite : organisme lié à une collectivité locale par son statut (SEM, associations, etc.)

Tarif : contribution financière du client ou de "l'utilisateur" correspondant à sa consommation d'un service.

Taxe : contribution fiscale d'un contribuable, fondée sur une base autre que sa consommation.

Valorisation des sous-produits (action de) : utiliser des sous-produits permettant d'éviter des pertes de ressources ou des pollutions (épandage de boues d'épuration, compost, cogénération)

Zone étudiée : périmètre géographique correspondant au territoire des communes qui appartiennent à l'ensemble communal.

7 ■ Bibliographie

Publications

Contabilità ambientale territoriale, Concetti di base, esperienze italiane e internazionali, a cura di Borghini S., Edizioni scientifiche Arpalazio, Comune di Roma, 2002

Contabilità ambientale, Newsletter dal progetto CLEAR, n°1, mai 2002

Contabilità ambientale, Newsletter dal progetto CLEAR, n°2, septembre 2002

Contemporary Environmental Accounting, Issues, Concepts and Practice, Schaltegger S., Burritt, R., Greenleaf Publishing, October 2000, 462pp

Données économiques de l'environnement, Rapport de la Commission des comptes de l'économie de l'environnement, édition IFEN, juillet 2001 et édition 2002. Voir également précédentes éditions des Données économiques de l'environnement (MATE-IFEN), la Documentation française, 2000, 1999.

Eco-conception, Concept, Méthodes, Outils, Guides et perspectives, sous la direction de Jacques Vigneron et Jean-François Patingre, Université de Cergy-Pontoise, Economica, 2001

Environmental accounting: Applications for local authorities to quantify internal and external costs of alternative waste management strategies, Alex Steele & John Powell, EMAN-Europe fifth annual conference, 11-12th February 2002

Environmental Management Accounting, Policies and Linkages, prepared by the Expert Working Group on "Improving the role of government in the promotion of environmental management accounting", United Nations Division for Sustainable Development, UN, New York, 2002, 238 p.

Guide de l'environnement à l'usage des citoyens et des collectivités territoriales, A. BOURGOIN-BAREILLES, éditions Frison-Roche, CNFPT, 2000

Kommunale Naturhaushaltswirtschaft, Konzeptbeschreibung, aktualisierte Fassung, ICLEI, Erdmenger, Christoph, Robrecht, Holger, Otto-Zimmermann, Konrad, 42 Seiten, 1998, ES 82

Kommunaler Naturhaushaltsplan - die ersten Beschlüsse, Dokumentation der Beschlüsse 1998 in Bielefeld, Dresden, Heidelberg und Nordhausen, ca. 100 Seiten, ICLEI 1998 ES 103

Le manuel du management environnemental, Michel Jonquière, 180 p., 2 tomes, société alpine de publications

SERIEE, Système européen pour le rassemblement des informations économiques sur l'environnement, version 1994, thème 8 environnement, série E méthodes, Eurostat, Commission européenne, 1997, 195 p.

SERIEE, Environmental Protection Expenditure Accounts – compilation guide, theme 2 Economy and finance, Eurostat, Commission européenne, 2002, 170 p.

The green bottom line, Environmental Accounting for Management, contributing editors Martin Bennett and Peter James, Greenleaf Publishing, 1998 (ed. 2000)

Towards sustainable development for local authorities, Approaches, experiences and sources, Malini Mehra, EEA, 1997

Umweltindikatoren und -ziele für die Kommunalpolitik, Werkstattbericht über praktische Erfahrungen im Rahmen des Demonstrationsvorhabens Kommunale Naturhaushaltswirtschaft, ICLEI, Erdmenger, C., 98 Seiten 1998, ES 98

Rapports de recherche

- Travaux menés de 1996 à 2001, pour le compte des Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement et Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

Micro-économie de l'environnement urbain, méthodologie des flux financiers liés à l'environnement, les cas de Poitiers et Lyon, Fondation des Villes sn, décembre 1996

Microéconomie de l'environnement urbain, le cas d'Amiens, BIPE, décembre 1996

Micro-économie de l'environnement urbain, le cas de Nantes, CDC Consultants, février 1997

Synthèse de la recherche sur Amiens et Nantes, CDC Consultants, février 1997

Micro-économie de l'environnement urbain, le cas de l'agglomération nantaise, CDC Consultants, octobre 1998 & novembre 2000

Micro-économie de l'environnement urbain, le cas d'Amiens, BIPE, juin 1999 & novembre 2000

Micro-économie de l'environnement urbain, typologie des flux financiers liés à l'environnement, le cas de Poitiers, Fondation des Villes sn, juin 1999 & novembre 2000

Micro-économie de l'environnement urbain, méthodologie de la mesure des flux financiers liés à l'environnement, le cas de l'agglomération de Lyon, Fondation des Villes sn, juin 1999 & novembre 2000

Micro-économie de l'environnement urbain, Les cas des agglomérations d'Amiens, Lyon, Nantes et Poitiers, Synthèse, Recherches BIPE/CDC Consultants / Fondation des villes sn, synthèse réalisée par CDC Consultants, mars 2000

Micro-économie de l'environnement urbain, Les cas des agglomérations d'Amiens, Lyon, Nantes et Poitiers, Synthèse, Recherches BIPE/CDC Consultants / Fondation des villes sn, synthèse réalisée par CDC Consultants et ministère de l'Aménagement, du Territoire et de l'Environnement, mars 2001

- Autres travaux de recherche sur ce thème

Effets indésirables sur l'environnement des politiques municipales. Recherche exploratoire, Fondation des villes sn, J.R. BARTHELEMY, D. FAUDRY, M. RIGAUD, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, D4E²⁰, janvier 2001

Etude relative aux besoins des collectivités locales sur la définition des dépenses environnementales et à leur degré d'engagement dans une politique de développement durable, Les Ecomaires, Ministère de l'aménagement, du territoire et de l'environnement, D4E, septembre 2001

Analyse et évaluation de systèmes de mesure des dépenses environnementales dans cinq collectivités locales, Fondation des villes sn, J.R. BARTHELEMY, M. RIGAUD, Ministère de l'aménagement, du territoire et de l'environnement, D4E, octobre 2001

²⁰ Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale.

Illustrations : Laurent Poupinais
Textes : Philippe Senna
2^{ème} édition : novembre 2007
Imprimé sur papier recyclé sans chlore cyclus print et à partir d'encre végétales

Impression : Point 44

