

La conditionnalité des aides aux principes du développement durable : Éléments d'analyse

Mai 2011

Contacts : Annabelle Boutet
Gilles Rey-Giraud

Conditionner une aide consiste à fixer des règles d'obtention à respecter par le porteur de projet. En tant que partenaires premiers des communes et de leurs groupements, les Régions et les Départements conditionnent leurs aides depuis longtemps. Au fil du temps, la nature de la conditionnalité a évolué, partant de critères d'attribution relatifs à la nature du porteur de projet, à sa situation géographique, etc. pour aller vers des critères environnementaux et énergétiques, c'est-à-dire une éco-conditionnalité. Aujourd'hui, nombre de collectivités s'interrogent pour franchir une nouvelle étape visant à intégrer l'ensemble des principes du développement durable⁽¹⁾ dans les règlements d'attribution de leurs aides.

Afin de cerner les enjeux et les implications de la définition d'une conditionnalité des aides aux principes du développement durable (DD-conditionnalité), sept Régions, trois Départements et Etd se sont engagés dans un programme de recherche-développement de mai à novembre 2010. Cette note rend compte des travaux du groupe.

Après avoir montré les enjeux et les intérêts de la DD-conditionnalité (cf. p. 2 et suivantes), elle présente trois types de dispositifs (cf. p. 4 et suivantes) : grille de critères, grille de questionnements, dispositif d'accompagnement. Cette dernière modalité de fonctionnement a retenu l'attention du groupe. La dernière partie de la note (cf. p. 8 et suivantes) fait part des principaux points d'interrogation sur lesquels les Régions, les Départements et Etd ont travaillé et identifié des pistes d'action méthodologiques ou pratiques.

(1) Dans l'ensemble de la note, on entend par « principes du développement durable » à la fois les finalités et les éléments de démarche posés par le « Cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux » produit par le Ministère de l'écologie et du développement durable en 2006 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/01-27.pdf>

Sommaire

Pourquoi s'engager dans une conditionnalité des aides aux principes du développement durable ?	3
1. Un cadre d'attribution des aides en phase avec le projet politique global	3
2. La recherche d'économies budgétaires	4
3. Une démarche au service d'une approche plus transversale	4
4. Une réponse aux attentes de certains acteurs	4
Comment mettre en place une DD-conditionnalité?	5
1. Traduction des trois piliers	5
2. Domaine d'application	5
3. Nature et portée du dispositif	6
4. Types de dispositifs envisageables	7
Principaux axes de travail du groupe sur la DD-conditionnalité en tant que dispositif d'accompagnement	10

Pourquoi s'engager dans une conditionnalité des aides aux principes du développement durable ?



L'intérêt de la DD-conditionnalité peut s'exprimer à quatre niveaux complémentaires : la cohérence politique, la rationalité budgétaire, le fonctionnement interne, la complémentarité des interventions à différentes échelles.

1. Un cadre d'attribution des aides en phase avec le projet politique global

La plupart des conseils régionaux et généraux – comme les autres niveaux de collectivités – font aujourd'hui du développement durable le socle de leur projet politique : outre l'élaboration d'agendas 21, cette orientation nouvelle s'est traduite par le renouvellement de leurs stratégies et de leurs politiques à l'aune des principes du développement durable.

L'analyse des politiques et des pratiques des Régions et des Départements montre que la mise en œuvre du développement durable peut mobiliser quatre leviers témoignant d'un gradient d'ambition :

- L'éco-responsabilité : la collectivité vise à appliquer en interne les principes retenus, par exemple dans le cadre de référence défini au plan national, en agissant au niveau de ses achats et de ses pratiques.
- L'action en tant que maître d'ouvrage d'opérations : la collectivité introduit dans les marchés qu'elle lance, liés à la gestion de son patrimoine immobilier notamment, des exigences en matière de développement durable. Ce mode d'intervention constitue déjà un signal fort en direction des entreprises.
- La sensibilisation des partenaires, opérateurs et publics cibles de la collectivité : grâce à diverses opérations de communication et d'information, la collectivité cherche à faire partager les enjeux du développement durable et ses objectifs.
- La conditionnalité des aides : cherchant à démultiplier son effort en faveur du développement durable, la collectivité conditionne les aides qu'elle octroie – à d'autres collectivités, à des entreprises, à des associations ou à des particuliers – au respect de certains critères liés au développement durable.

À ce jour, les Régions et les Départements activent ces différents leviers, mais, en ce qui concerne le dernier, ils le font principalement sous l'angle d'une conditionnalité liée à des critères environnementaux et énergétiques définis à partir des réglementations ou des normes existantes ou prévues ; cette éco-conditionnalité est ainsi appliquée par un nombre croissant de collectivités aux aides aux bâtiments et aux équipements. Reste donc généralement un pas à franchir, celui d'une conditionnalité des aides à l'ensemble des principes du développement durable – la DD-conditionnalité – en phase avec les engagements politiques de la collectivité, et non limitée à la seule dimension environnementale.

2. La recherche d'économies budgétaires

Le contexte socio-économique et les dernières réformes (collectivités locales, taxe professionnelle, révision générale des politiques publiques, etc.) génèrent des contraintes budgétaires pour nombre de collectivités. Ces contraintes poussent les collectivités à être plus sélectives dans leur choix d'attribution d'aides. Cette sélectivité peut se traduire par une réduction du nombre d'aides ou l'intégration de critères pour en bénéficier.

Dans cette perspective, la DD-conditionnalité a l'avantage de concilier deux objectifs : la rationalisation des dépenses des collectivités et la prise en compte des principes du développement durable. En fixant des règles à respecter par les porteurs de projet, la collectivité choisit le type de projet qu'elle soutient, au regard des principes du développement durable.

3. Une démarche au service d'une approche plus transversale

La réflexion préalable à l'élaboration d'un dispositif de DD-conditionnalité et sa mise en œuvre ultérieure constituent par ailleurs l'opportunité d'une mise en pratique concrète du principe de transversalité qui est au cœur de la notion de développement durable.

En effet, la nécessité de croiser les trois piliers du développement durable suppose un travail d'ensemble des agents de différentes directions ou services de la collectivité. Une telle démarche participe donc d'une mise en cohérence des différentes politiques portées par la collectivité et d'une mutualisation des moyens.

La mise en place d'une DD-conditionnalité favorise également une articulation entre niveaux de collectivités différents (conseil général et conseil régional par exemple), afin qu'ils s'accordent sur leurs critères et dispositifs et évitent d'adresser des messages divergents aux porteurs de projets.

4. Une réponse aux attentes de certains acteurs

La DD-conditionnalité peut enfin permettre à la collectivité de mettre en phase ses dispositifs d'intervention avec les pratiques et attentes d'acteurs locaux – qu'il s'agisse de privés, de communes ou d'intercommunalités – qui se sont déjà engagés dans une prise en compte des principes du développement durable ou souhaitent le faire.

Les critères et méthodes proposés dans le cadre d'un dispositif de DD-conditionnalité peuvent en effet d'une part reposer sur l'expérience de certains de ces acteurs plus avancés dans le domaine considéré, d'autre part en aider d'autres à se fixer des objectifs et les aider à les atteindre.

Comment mettre en place une DD-conditionnalité?



Compte tenu de son caractère novateur, voire expérimental, l'élaboration et la mise en œuvre d'un dispositif de DD-conditionnalité conduisent à se poser successivement quatre types de questions.

1. Traduction des trois piliers

L'une des principales difficultés du passage de l'éco-conditionnalité à la DD-conditionnalité est que celle-ci couvre les trois piliers du développement durable (économie, social, environnemental) et leurs croisements, sans prééminence *a priori* de l'un ou de l'autre. Or, la traduction dans une opération des enjeux économiques et sociaux (mobilité, insertion professionnelle et sociale, qualité de l'emploi, accessibilité à la culture et aux loisirs, santé, etc.) ne peut pas toujours s'effectuer en référence à des objectifs et des critères quantifiés et par des exigences précises assises notamment sur des normes (comme cela peut être le cas par exemple de l'accessibilité aux handicapés).

Dans bon nombre de cas, la prise en compte de ces enjeux constitue une nouveauté pour les porteurs de projet. De ce fait, il importe de s'interroger sur la dimension pédagogique de la démarche de DD-conditionnalité. Elle vise à permettre au porteur de projet de mieux prendre en compte l'ensemble des piliers du développement durable et de s'engager sur des actions touchant notamment au volet social.

Difficulté supplémentaire, le respect de ces engagements ne pourra pas, dans la plupart des cas, être observé au moment de l'attribution de l'aide mais ultérieurement, une fois les premiers résultats observés (par exemple, engagement en faveur de la diversification de l'emploi au niveau local ou de l'accès des publics à la culture). De ce fait, un suivi du projet dans la durée – au-delà du terme de la convention d'attribution de l'aide – apparaît nécessaire, ce qui conduit à imaginer d'autres modalités de relations entre la collectivité et le bénéficiaire de l'aide.

2. Domaine d'application

Par souci d'efficacité, la collectivité devra généralement choisir sur quelles aides, dans quels domaines expérimenter un dispositif de DD-conditionnalité. Ce choix répond certes aux objectifs politiques et stratégiques de chaque collectivité, mais d'autres éléments peuvent être pris en compte.

Il est en particulier indispensable d'anticiper les réticences spontanées des bénéficiaires qui considèrent généralement que de nouvelles exigences signifient des coûts supplémentaires et une complexité plus grande en ingénierie de montage de projet. Sur ce point, l'observation montre que l'application de la DD-conditionnalité peut être mieux acceptée et donc avoir des impacts plus rapides et visibles quand :

- Les aides concernent des secteurs d'activité économique où la prise en compte de l'ensemble des principes du développement durable répond aux demandes de la clientèle et constitue ainsi un facteur de différenciation sur les marchés. C'est le cas du secteur du tourisme et plus particulièrement des aides relatives aux hébergements touristiques ;
- La démarche bénéficie du soutien des organismes professionnels du domaine concerné : ceux-ci constituent en effet un point d'appui essentiel dans la mise au point du dispositif et un relais vis-à-vis des porteurs de projets potentiels.

Le choix du domaine d'application est particulièrement important, car s'agissant d'une démarche expérimentale, il est essentiel de réunir les conditions de réussite, afin de crédibiliser la démarche auprès des porteurs de projets, des partenaires, des professionnels et, au sein même de la collectivité, auprès des autres directions et services.

3. Nature et portée du dispositif

Au-delà des finalités d'un dispositif de DD-conditionnalité, sa portée doit être réfléchie au regard de trois paramètres. Ceux-ci dépendent en partie des moyens que la collectivité peut consacrer à la démarche mais aussi de son ambition :

- Le caractère obligatoire ou incitatif du dispositif : la DD-conditionnalité devient-elle l'unique mode d'attribution de l'aide (obligation) ou vise-t-elle à encourager certains porteurs de projets (incitation), *via* l'allocation d'une bonification ? Selon l'option retenue, l'impact du dispositif et le nombre de bénéficiaires potentiels pourront être très différents.
- L'adaptation ou non du dispositif à la situation de chaque bénéficiaire (moyens humains et financiers, mais aussi niveau de départ) au regard des ambitions de la collectivité : à travers la mise en place d'un dispositif de DD-conditionnalité, la collectivité peut vouloir soit privilégier l'innovation ou l'atteinte d'objectifs prédéfinis, avec de ce fait un sélectivité importante, soit accompagner le maximum de porteurs de projets dans une meilleure prise en compte du développement durable. Dans ce dernier cas, la dimension pédagogique du dispositif est essentielle. Elle implique pour la collectivité de prévoir de consacrer du temps et des moyens à l'analyse de la situation des porteurs de projets et à leur accompagnement.
- La prise en compte du contexte territorial : le dispositif s'applique-t-il uniformément sur l'ensemble du territoire de la collectivité ou tient-il compte des disparités territoriales ? Si le choix se porte sur un dispositif différencié selon des sous-ensembles territoriaux, il est nécessaire non seulement d'avoir une connaissance fine et une observation dans la durée des dynamiques territoriales, mais aussi de définir clairement les critères de différenciation.

4. Types de dispositifs envisageables

L'analyse des conditionnalités mises en place par les collectivités engagées dans le programme permet de dégager, de manière schématique, trois types de dispositifs de DD-conditionnalité :

- grille de critères,
- grille de questionnements,
- dispositif d'accompagnement.

Le tableau suivant vise à présenter les caractéristiques de ces différents dispositifs, leurs avantages et leurs inconvénients.

	Grille de critères	Grille de questionnements	Dispositif d'accompagnement
Caractéristiques du dispositif	Dossier de demande d'aide « classique » intégrant des exigences sous forme de critères précis, de labels/normes à respecter par le porteur de projet.	Dossier de demande d'aide assorti : - de questionnements visant à aider le porteur dans la prise en compte des principes du DD lors de l'élaboration de son projet - éventuellement de ressources mobilisables (organismes, documents, outils)	Accompagnement du porteur tout au long de l'élaboration de son projet, en croisant outils méthodologiques (grille de questionnement) et expertise
Objectifs	Sélectionner des projets respectueux du DD	Impulser chez les porteurs de projet une réflexion sur la prise en compte du DD Améliorer la prise en compte du DD dans les projets soutenus par la collectivité	Changer les pratiques chez un maximum de porteurs de projets Tendre vers une prise en compte du DD dans l'ensemble des projets dans le domaine considéré
Avancement du projet lors du contact avec la collectivité	Dossier de demande d'aide finalisé : projet démontrant le respect des exigences	Dossier de demande d'aide finalisé : projet intégrant les réponses sur les différents champs de questionnement	Pré-projet présenté le plus en amont possible pour identifier les marges de progrès et définir les modalités d'accompagnement
Implications internes	Élaboration par le service de la collectivité concerné, avec ou sans la mission DD Procédure d'instruction adaptée au sein de la direction	Élaboration de la grille et de la procédure d'instruction adaptée par le service concerné de la collectivité avec la mission DD Formation des instructeurs au DD	Élaboration par les différentes directions concernées et les partenaires
Nature des relations avec les porteurs de projet	Information des porteurs via le dossier de demande d'aide	Sensibilisation des porteurs via la grille de questionnement et possible formation par des organismes ressources	Accompagnement individualisé ou collectif organisé avec les partenaires du dispositif (organismes professionnels, consulaires, autres collectivités, etc.)

	Grille de critères	Grille de questionnements	Dispositif d'accompagnement
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> - Rapidité / facilité d'élaboration - Évolution des projets si critères exigeants a concrétisation rapide du DD 	<ul style="list-style-type: none"> - Amorce de démarche pédagogique pour les instructeurs et les porteurs - Sélectivité moindre qu'avec la grille de critères, possibilité de souplesse à l'instruction 	<ul style="list-style-type: none"> - Pédagogique et cohérent avec les principes du DD - Impact large (CR-CG, partenaires, porteurs) - Évolution des pratiques et des projets
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> - Peu pédagogique - Pas de prise en compte du niveau d'avancement des collectivités - Risque de sélection des porteurs les plus « qualifiés / avancés » - Risque de multiplicité de grilles au sein de la collectivité donc manque de visibilité de la démarche de DD-conditionnalité 	<ul style="list-style-type: none"> - Évolution des projets incertaine : au-delà des questionnements initiés grâce à la grille, quid des engagements du porteur ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Temps nécessaire à la construction d'une culture commune, en interne et avec les partenaires - Fragilité du dispositif liée à la fragilité du partenariat - Risque que peu de porteurs soient soutenus du fait des moyens d'ingénierie à mobiliser

Principaux axes de travail du groupe sur la DD-conditionnalité en tant que dispositif d'accompagnement



Les trois modalités de fonctionnement d'un dispositif de conditionnalité présentées ci-dessus se distinguent d'un côté sur le plan du caractère pédagogique de la démarche, de l'autre sur celui de la facilité de mise en œuvre du dispositif et de sa dimension immédiatement opérationnelle.

Concernant le dispositif d'accompagnement, retenu par les membres du groupe comme plus conforme aux principes du développement durable, il s'appuie sur deux dimensions majeures, renvoyant à une série de questionnements :

- l'inscription dans un temps long
 - comment s'adapter aux spécificités de chaque porteur de projet tout en maintenant un cadre commun au dispositif ?
 - comment en assurer le suivi dans la durée, notamment s'il se traduit par des engagements qualitatifs (accessibilité sociale, concertation, insertion, gouvernance, etc.) pris par le porteur de projet ?
 - quels outils et quels moyens prévoir pour assurer un appui aux porteurs de projet ?
- l'élargissement du partenariat
 - comment renouveler les modes relationnels entre Région, Département, porteurs de projets et partenaires ?
 - comment organiser les relations entre ces acteurs et s'assurer d'une répartition des rôles efficace et pérenne ?
 - quelles conditions d'élaboration partagée du dispositif puis quelles procédures d'instruction et de suivi ?
 - quelles implications pour les modes de travail et la formation des agents au sein des Régions et des Départements ?

Les échanges entre les membres du groupe et l'analyse de dispositifs de conditionnalité déjà mis en œuvre ont permis d'identifier un certain nombre de pistes d'action méthodologiques et pratiques. Elles concernent :

- **Les principes régissant la définition du cadre du dispositif** (cohésion territoriale, amélioration continue, prise en compte de la dimension sociale sur laquelle les marges de progrès sont les plus importantes, etc.) conduisent à concevoir dès l'amont des modalités de travail associant différents services ou directions de la collectivité, ainsi que des partenaires

et opérateurs qui seront impliqués dans la mise en œuvre, afin de partager les connaissances et de définir un niveau acceptable d'ambitions, compte tenu du contexte territorial et local ou des spécificités du secteur d'activité considéré.

- **Les modes de traduction** des trois piliers du développement durable et les outils à l'appui : sur certains champs – énergétique et environnemental par exemple – la conditionnalité peut s'exprimer sur la base de critères et d'objectifs quantifiés, en s'appuyant sur les réglementations ou labels, certifications et normes existants. En revanche, en ce qui concerne d'autres domaines – le social notamment, mais aussi la gouvernance ou la concertation – l'approche se fera essentiellement par voie de questionnements en amont et d'engagements en aval. Cela suppose un accompagnement des porteurs de projets dès l'amont et dans la durée.
- **Les évolutions à conduire en interne et avec les partenaires** (méthode de travail, instruction, suivi) pour faciliter la mise en œuvre : au sein de la collectivité initiatrice du dispositif, il paraît indispensable de conduire un travail favorisant le partage d'une culture et d'un vocabulaire communs sur le développement durable (formations internes, élaboration de référentiels par exemple) et une plus grande transversalité dans le traitement des demandes d'aide (guides pédagogiques pour les services instructeurs). En ce qui concerne les partenaires (autres niveaux de collectivités, organismes professionnels, opérateurs, etc.), leur implication et leur soutien dans la durée peuvent passer par l'élaboration et la signature de chartes précisant les rôles et les engagements de chacun, ainsi que la mise en place d'instances et d'outils de pilotage.
- **Les types d'appui à apporter aux porteurs de projets** : divers outils peuvent être utilisés pour sensibiliser, mobiliser et accompagner les porteurs de projets, publics ou privés : formation-appui à l'élaboration et à la conduite du projet, au développement durable, à l'approche en coût global ; grilles d'analyse et de questionnement sur le projet ; guides et vade-mecum sur le dispositif.



**le centre de ressources
du développement territorial**

MISSION

Etd, le centre de ressources du développement territorial, assure une mission d'intérêt général au service des collectivités et de leurs groupements.

Ses services fondés sur des études et des productions méthodologiques visent à qualifier et professionnaliser les élus, techniciens et partenaires engagés dans l'élaboration d'un projet de territoire et de ses déclinaisons opérationnelles.

Dans certains domaines émergents ou sur des champs encore peu investis, Etd accompagne l'expérimentation de nouvelles formes d'intervention et d'action des collectivités afin de contribuer à faire progresser les politiques publiques.

PRÉSIDENT

Marc CENSI
tél. 01 43 92 67 85

DIRECTRICE

Delphine VINCENT
tél. 01 43 92 67 85

ADHÉSION

Annabelle ZIMMERMANN
tél. 01 43 92 67 71

GOUVERNANCE

Etd est une association constituée de trois grandes catégories de membres : intercommunalités et leurs groupements, Régions et Départements.

Son conseil d'administration s'appuie sur les travaux d'un conseil d'orientation qui comprend, outre les administrateurs, des experts et des acteurs du développement territorial.

ACTIVITÉ

L'activité d'Etd est conduite pour et en partenariat avec ses usagers. Elle s'organise en 3 grands domaines :

- Observation des stratégies et des pratiques du développement territorial,
- Travaux de recherche-développement à vocation méthodologique,
- Services aux élus et techniciens engagés dans le développement territorial.



Etd bénéficie du soutien de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale et de la Caisse des dépôts

Etd - 30 rue des Favorites - 75015 Paris | tél. 01 43 92 67 67

WWW.PROJETDETERRITOIRE.COM