

Rapport sur la situation en matière de Développement Durable dans les collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants

Journée d'échanges
organisée par la DREAL PACA

6 octobre 2011

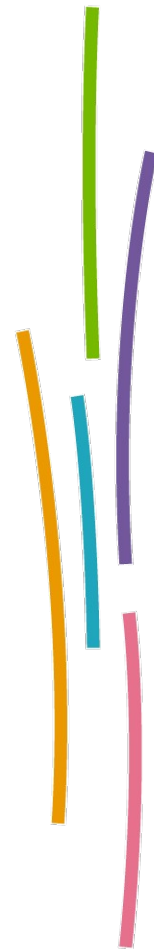
Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent
pour
l'avenir

Déroulement de la journée

- Matinée 10h – 12h50 (pause vers 11h45)
 - Pourquoi ? Les textes de référence, les motivations, le contenu...
 - Échanges sur les initiatives, les difficultés, les interrogations...
 - Comment ? Présentation d'outils
- Déjeuner sur place (self) et café (cafétéria) 13h-14h
- Après-midi : appropriation et expérimentation d'outils
 - consignes et formation de groupes 14 h, en amphi
 - travaux en groupes 14h15 – 15h45, en salles
 - Restitution collective et conclusions 15h45 – 16h30, en amphi

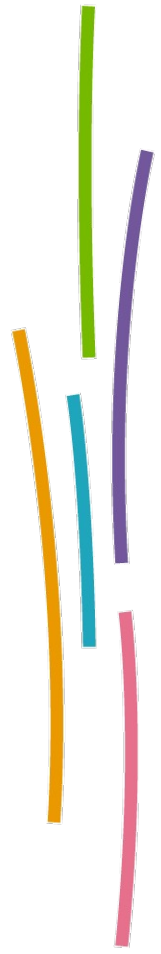
Un rapport pour qui ?



Un rapport pour qui ?

- Le rapport sur la situation en matière de développement durable est présenté à l'assemblée délibérante de la collectivité, préalablement aux débats sur le projet de budget (loi du 12/7/10).
- La communication au grand public n'est imposée ni par la loi ni par le décret. Mais elle est dans l'esprit du développement durable.
- La communication aux services de l'Etat n'est imposée ni par la loi ni par le décret. Néanmoins, la communication volontaire au préfet et à la DREAL serait appréciée, pour préparer un retour d'expérience.
- Pour le contrôle de la légalité du budget des collectivités, la circulaire du 3 août 2011 recommande :
 - « Afin d'attester de la présentation effective du rapport à l'organe délibérant de la collectivité, il convient que cette présentation fasse l'objet d'une délibération spécifique de l'organe délibérant. Le rapport n'étant pas transmis aux services de l'Etat, cette délibération permet d'attester de son existence et de sa présentation. Cette dernière sera transmise avec le budget au représentant de l'État. »
 - Voir également le courrier du Préfet du département sur ce point

Un rapport, pour quoi faire ?



Un outil de gouvernance généralisé par le Grenelle de l'environnement

- Pour l'Etat, art. 48 de la loi Grenelle 1
 - Étude d'impact économique, social et environnemental des projets de loi
 - Plan « administration exemplaire » : les ministères se donnent des objectifs d'écoresponsabilité et en rendent compte au Premier Ministre
- Pour les grandes sociétés anonymes, art. 225 de la loi Grenelle 2
 - le CA présente à l'AG un rapport sur les conséquences sociales et environnementales des activités de la société
- Pour les collectivités territoriales, art. 255 de la loi Grenelle 2

Dans les collectivités et EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, le maire ou le président présente « un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation ».

Un questionnement tourné vers l'action

- Susciter ou renforcer une prise de conscience et un débat **interne**
 - Rapport préparé en interne : questionnement des praticiens sur leur activité
 - Présenté à l'instance dirigeante à un moment stratégique : le développement durable est mis à l'ordre du jour
- Apporter un fondement **objectif** à ce débat
 - L'analyse couvre toutes les activités, pas seulement celles identifiées « DD »
- Amorcer ou conforter une **dynamique d'amélioration continue**,
 - L'exercice répété (où en est-on ?) peut enclencher une démarche de développement durable (vers où veut-on aller et comment ?) : ISO 26000 pour les entreprises, agenda 21 pour les collectivités



Le cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux

Le cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux

- Le décret du 17 juin 2011 renvoie deux fois à ce cadre de référence :
 - Il est proposé comme guide d'analyse pour les « modalités d'élaboration, de mise en oeuvre et d'évaluation des actions, politiques publiques et programmes » de la collectivité.
 - On y explique les cinq finalités du développement durable mentionnées au L110-1 du code de l'environnement, au regard desquelles doit être analysé l'ensemble du fonctionnement et des actions de la collectivité.
- L'engagement dans une démarche de type agenda 21 apparaît ainsi comme un prolongement possible des rapports annuels sur le DD.

Le cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux



- Un document conçu et enrichi avec l'expérience des collectivités pionnières dans les démarches d'agendas 21
- Un guide méthodologique de référence, support pour la reconnaissance nationale des agendas 21 locaux

Document remis en séance et téléchargeable sur le site du MEDDTL :
<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Cadre-de-reference-pour-les.html>

L'intégration du développement durable : cinq finalités, cinq éléments de démarche

L110-1 du code de l'environnement modifié par la loi Grenelle 2 :

L'objectif de développement durable répond, de façon concomitante et cohérente, à cinq finalités :

La **lutte contre le changement climatique** et la protection de l'atmosphère

La **préservation de la biodiversité**, la protection des milieux et des ressources

L'épanouissement de tous les êtres humains

La **cohésion sociale** et la solidarité entre territoires et entre générations

Des dynamiques de développement suivant des **modes de production et de consommation responsables**

La gouvernance du développement durable : cinq « éléments de démarche »

La participation de la population et des acteurs locaux, par souci de démocratie mais aussi d'efficacité (mobilisation générale, enrichissement par « l'expertise d'usage »)

L'organisation du pilotage : portage politique fort, définition du rôle des partenaires, mobilisation des services...

La transversalité du questionnement et des réponses

L'évaluation, dès la phase de conception d'un projet, par l'explicitation de ses objectifs stratégiques et des transformations attendues du territoire, qui seront mesurées

Une stratégie d'amélioration continue : les défis étant immenses, il ne faut ni renoncer à agir au début, ni « s'endormir sur ses lauriers » en chemin

Le contenu du rapport

Décret du 17 juin 2011



Le contenu du rapport

décret du 17 juin 2011

Le rapport décrit, sous forme de synthèse, la situation en matière de développement durable de la collectivité à partir des évaluations, documents et bilans produits.

Ce rapport comporte, **au regard des cinq finalités du développement durable** mentionnées au III de l'article L. 110-1 du code de l'environnement :

- le **bilan des actions conduites** au titre de la **gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes** de la collectivité
- le **bilan des politiques publiques, des orientations et des programmes mis en œuvre** sur son territoire.

Ces bilans comportent **en outre** une analyse des **modalités d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation** des actions, des politiques publiques et des programmes.

Cette analyse peut être élaborée **à partir du cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux** (*mentionné à l'art. 254 de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010*)

Le contenu du rapport

décret du 17 juin 2011

	bilan des actions conduites au titre des activités internes	bilan des politiques publiques
Cohérence avec les cinq finalités du développement durable		
Analyse des modalités d'élaboration, de mise en oeuvre et d'évaluation		

- Remarque n°1 :
 - Entrée 1 : le développement durable, entendu comme finalité et comme mode de gouvernance, est le **critère** de l'analyse
 - Entrée 2 : les activités **internes** et les politiques **sur le territoire** sont l'**objet** de l'analyse
 - Par conséquent, l'analyse couvre bien toutes les activités et les politiques de la collectivité, quelle que soit leur proximité supposée avec le développement durable

Le contenu du rapport

décret du 17 juin 2011

- Remarque n°2 :
 - le rapport présente des **bilans** synthétiques, il porte donc sur l'activité au cours de l'année écoulée
- Remarque n°3 :
 - Selon la loi (Grenelle 2, article 255), le rapport sur la situation en matière de développement durable présente également « les orientations et programmes de nature à **améliorer** cette situation». (Le décret du 17 juin 2011 est ambigu sur ce point.)
 - L'intérêt de présenter de telles orientations de progrès :
 - Orienter l'exercice d'analyse vers l'action, dans un esprit d'amélioration
 - Nourrir le débat de l'assemblée délibérante par des propositions
 - Valoriser les actions d'amélioration programmées
 - Poser des repères pour le rapport de l'année suivante (les pistes ont-elles été suivies ?)

La mise en forme du contenu

Exemples de trames proposées par la circulaire,
sans obligation



Structure identique des trames 1 et 2

- A. Stratégie et actions de la collectivité en matière de DD
 - A.1. Des réponses aux finalités du DD
 - A.2. Modalités d'élaboration, de mise en oeuvre et d'évaluation
- B. La collectivité exemplaire et responsable
 - B.1. Bilan des actions conduites en interne
 - B. 2. Modalités d'élaboration, de mise en oeuvre et d'évaluation des actions internes

	bilan des actions conduites au titre des activités internes	bilan des politiques publiques
Cohérence avec les cinq finalités du développement durable	B.1	A.1
Analyse des modalités d'élaboration, de mise en oeuvre et d'évaluation	B.2	A.2

A/B = externe/interne
(champ d'analyse)

1 / 2 = finalités /
gouvernance (critères
d'analyse)

Différences de détail entre les deux exemples de trames

- A. Stratégie et actions de la collectivité en matière de DD
 - A.1. Des réponses aux finalités du DD
 - A.2. Modalités d'élaboration, de mise en oeuvre et d'évaluation
- B. La collectivité exemplaire et responsable
 - B.1. Bilan des actions conduites en interne
 - B. 2. Modalités d'élaboration, de mise en oeuvre et d'évaluation des actions internes

- Trame 1 : présentation chronologique
 - Élaboration
 - Mise en oeuvre et suivi
 - Évaluation
 - Amélioration continue
- Trame 2 : les 5 élts de démarche
 - Pilotage
 - Participation
 - transversalité/globalité
 - Évaluation
 - Amélioration continue

Echanges

Interrogations, difficultés...
Expérimentations, réalisations...



Quels outils d'aide à la production du rapport en matière de DD ?

- Des rapports DD pionniers
- Des outils existants ayant un « air de famille »
- Un outil dédié au rapport DD, en cours de construction

Les rapports existants sur la situation en matière de DD : ville d'Orléans, région Nord Pas-de-Calais

- Deux collectivités engagées dans un agenda 21
- Le rapport « DD à Orléans, où en est-on ? »

<http://www.orleans.fr/ville-durable/actualites.html>

- Il est structuré autour des 5 finalités du DD puis des objectifs stratégiques de l'agenda 21
- Il s'apparente à un bilan de l'agenda 21 d'Orléans
- C'est un document communicant, voué aussi à sensibiliser au DD
- Le rapport annuel de DD de la région Nord PdC

http://www.nordpasdecals.fr/developpement-durable/accueil_developpement-durable_16_1.asp

- Le sommaire est proche de la trame proposée par la circulaire : politiques conduites / exemplarité interne ; les politiques sont analysées au regard des 5 finalités et 5 éléments de démarche
- Il s'apparente à un rapport d'activité de la Région, organisé suivant les finalités du DD et les éléments de démarche d'un agenda 21
- Son objectif : « rendre compte de l'ensemble des actions de développement durable et de leurs résultats et établir un bilan global ». Mais quid des actions « autres » que DD ?

Des outils ayant un « air de famille »

Le Baromètre du développement durable en PACA



Qu'est-ce que c'est ?

- Un outil porté par les associations de protection de l'environnement auprès des communes
- Un questionnaire fermé (oui/non), 118 questions autour des « 3 piliers » du DD
- Jusqu'où est-il pertinent pour préparer le rapport sur la situation en matière de DD ?
- Les questions sont surtout pertinentes pour des communes
- Le questionnement n'est pas directement articulé avec les cinq finalités du DD, ni avec les cinq éléments de démarche pour la gouvernance
- http://www.barometredudeveloppementdurable.org/documents/Barometre_paca.pdf

Des outils ayant un « air de famille »

Des grilles d'analyse « DD » des projets

- Qu'est-ce que c'est ?
 - Des grilles d'évaluation des projets par les chefs de projets
 - Elles évaluent la contribution du projet aux objectifs du développement durable
 - Elles peuvent aussi évaluer la conduite du projet
- Jusqu'où sont-elles pertinentes pour préparer le rapport sur la situation en matière de DD ?
 - Elles sont calibrées pour évaluer un projet. Peut-on soumettre à la grille chacune des actions (ou projets) qui constituent le fonctionnement et les politiques de la collectivité ?

Des outils ayant un « air de famille »

L'évaluation d'un agenda 21 local

- Qu'est-ce que c'est ?
 - L'évaluation de l'agenda 21 (objectifs, résultats, impacts) est réalisée par la collectivité, elle concerne la situation en matière de DD
 - De nombreux outils existent, dont un référentiel national d'évaluation des agendas 21 locaux : un questionnement approfondi, adaptable par chaque collectivité
<http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Le-referentiel-pour-l-evaluation-.html>
- Jusqu'où est-elle pertinente pour préparer le rapport sur la situation en matière de DD ?
 - Le référentiel national d'évaluation est cohérent avec le contenu du rapport DD défini par le décret du 17/6/11
 - Un questionnement global et transversal qui présuppose un projet global de type agenda 21
 - L'agenda 21 de la collectivité englobe-t-il toutes ses actions et politiques ?
 - Si oui, un bilan de l'agenda 21 peut tenir lieu de rapport sur la situation en matière de développement durable



Un outil d'aide à la production du rapport sur la situation en matière de DD

Pourquoi un nouvel outil ?

Une initiative régionale

- La DREAL PACA a voulu apporter une aide méthodologique aux collectivités, en étant consciente des conditions difficiles pour 2011 et sans aucune obligation d'usage
- Elle a confié une mission de réflexion méthodologique, pour servir de support à l'information / formation de ce jour à l'agence ABCD-durable
- Cette initiative régionale complète un document de cadrage en voie de finalisation au niveau national (MEDDTL)
- L'outil est proposé aujourd'hui à titre d'expérimentation

Pourquoi un nouvel outil ?

Aider à surmonter deux difficultés identifiées

- Le rapport peut être l'occasion de valoriser les actions en faveur du DD, mais son champ est plus large que la « politique de développement durable » de la collectivité
- Il présente, pour l'ensemble des actions et politiques, un bilan synthétique de leurs impacts au regard des cinq finalités du DD et de leurs modalités de gouvernance.
- Les personnes ressources interrogées en interne peuvent avoir tendance à se focaliser sur les actions qu'elles associent (de façon positive) au développement durable
- Comment ne pas oublier d'interroger les activités moins visibles que les projets, plus routinières mais néanmoins structurantes et non dénuées d'impacts ou d'opportunités de progression ?
- Les finalités du DD sont transversales et débordent les découpages des organigrammes, des délégations, des programmes d'action
 - La somme des points de vue sectoriels écarte-t-elle le risque d'un « angle mort » du questionnement sur le développement durable ? (une opportunité de progression négligée car en dehors ou à l'intersection des découpages de l'organisation)
 - Pourrait-on partir d'un questionnement transversal à l'image des finalités et des éléments de démarche ?

Un outil formé de deux volets

- **Partie 1 : Un questionnaire transversal** pour identifier les actions et les politiques qui contribuent ou pourraient davantage contribuer au développement durable
 - L'outil est inspiré du référentiel national pour l'évaluation des agendas 21 locaux mais cherche à s'adapter à toutes les collectivités
 - Le questionnaire est guidé par les cinq finalités et les cinq éléments de démarche
- **Partie 2 : Un tableau d'analyse** de la cohérence des actions et politiques avec le développement durable
 - Une grille d'analyse est appliquée aux politiques ou grands domaines d'action de la collectivité
 - Elle évalue pour chaque politique ou domaine son degré d'intégration des finalités et des modalités de gouvernance du DD, mais aussi ses impacts (directs ou indirects, positifs, neutres ou négatifs) et les marges de progression

Pourquoi deux volets ?

- Des questions en attente d'expérimentation :
 - Un des deux volets suffit-il ou sont-ils complémentaires (idéalement) ?
 - L'un ou l'autre est-il mieux adapté suivant la démarche engagée par la collectivité (agenda 21...), son organisation interne ?
- Chacun des deux a une logique, des avantages et contraintes qui lui sont propres

Comparaison des logiques, avantages et contraintes des deux volets

	Partie 1 Questionnement transversal	Partie 2 Tableau d'analyse de la cohérence des politiques
Quel est l'esprit de la méthode ?	S'abstraire des découpages sectoriels, se mesurer à un référentiel transversal.	Passer les politiques et les pratiques au crible du développement durable.
Qui peut répondre et selon quelles modalités ?	Enjeu : adopter un point de vue global et transversal. Questionner le maire/le président avec le DGS et/ou réunir les services ?	Réponse au minimum en binôme : référent technique et référent DD. Au préalable, recenser les politiques et domaines d'action à analyser.
Comment passer de l'outil à la rédaction du rapport ?	Les réponses aux questions donnent la matière. La trame du questionnaire suit les 5 finalités, les 5 élts de démarche, à la fois en « externe » et « en interne ».	Comme pour un rapport d'activités : un chapitre par politique ou domaine. La structure du tableau permet de développer dans chaque chapitre la trame finalités/modalités de gouvernance.

Quelques suggestions pour les méthodes de type tableau ou grille d'analyse

- Recenser au préalable les objets à analyser : une cartographie des politiques et domaines d'action de la collectivité, en s'appuyant sur l'organigramme, les délégations, le rapport d'activités...
- Intérêt : passer toutes les activités (de façon synthétique) au crible du DD, sans se limiter à celles perçues comme exemplaires
- Évaluer l'importance des objets ainsi identifiés, par exemple par leur budget, les effectifs dédiés, etc., afin de :
 - Pondérer les contributions au développement durable des politiques et actions par leur poids dans l'activité de la collectivité
 - Eviter de négliger un domaine d'activité important mais peut-être moins visible sous l'angle du développement durable, car routinier ou a priori éloigné des finalités du DD
- Ces éléments peuvent figurer dans le rapport, pour éclairer sur la méthode, de même qu'une indication des modalités de préparation du rapport