

Comptabilité environnementale publique :

Le contexte international, les tendances et des exemples concrets

Avant-propos

L'association Les Eco Maires*, partenaire du programme Life environnement CLEAR, a pour mission d'assurer la diffusion du projet CLEAR (cf. Newsletter internationale) et de positionner le projet CLEAR dans un cadre international. C'est ce que propose de réaliser ce document.

Ni exhaustif, ni scientifique, ce document tente d'une part de présenter des tendances et des orientations existantes autour des outils de gestion publique pour le développement durable et d'autre part de permettre d'analyser le positionnement du projet CLEAR à l'intérieur de ce cadre.

Ainsi, nous commencerons par rappeler un certain nombre de principes et de définitions. Bien souvent, les termes comme «environnemental», «social», «politique», «économique» sont des mots que l'on ne définit plus car l'on suppose que chacun entend la même chose.

Ceci est peut être vrai pour les disciplines plus affirmées, mais ce n'est certainement pas le cas des très jeunes sciences environnementales, où chaque connaissance, chaque action, chaque terme tirent leur signification du système de relations dans lequel ils se trouvent. Pas seulement : comme ces systèmes de relation évoluent rapidement (ainsi que notre manière de les observer et de les reconnaître), toutes les définitions sont en perpétuelle évolution. C'est pourquoi il devient fondamental de comprendre non seulement ce qui se produit, mais surtout pourquoi cela se produit, c'est-à-dire quels sont les concepts, les principes et les valeurs de référence.

Dans le domaine de l'environnement, chaque critère de référence peut être (et c'est le cas) interprété de diverses façons. Il arrive ainsi que des expériences apparemment analogues (se déclarant toutes «environnementales») partent de présupposés différents en réalité, et visent des objectifs distincts.

Dans le cas de la comptabilité environnementale, cet écart entre les contenus et les objectifs est particulièrement évident. Depuis son origine, la comptabilité environnementale comporte des interprétations méthodologiques : c'est la tentative de transférer un instrument bien défini en soi (la technique comptable) vers un cadre extrêmement incertain et en évolution continue (la gestion environnementale). Il est donc logique qu'au cours de ce transfert des composantes et des tendances diverses prévalent les unes par rapport aux autres :

- **la composante technique**, pour tenter de garantir la rigueur scientifique dans la gestion de l'environnement
- **la composante économique**, pour tenter de comptabiliser également les actions et leurs effets à l'égard de l'environnement en termes monétaires
- **la composante politique**, pour faciliter les décisions
- **la composante sociale** pour diffuser la connaissance et la responsabilisation concernant les thèmes environnementaux et promouvoir une redistribution des ressources selon des principes empreints de démocratie.

Dans la deuxième partie, le document présente les principales tendances qui ont guidé les exemples les plus caractéristiques des expériences de comptabilité environnementale publique menées en Europe, et la troisième partie propose une carte où sont positionnés ces exemples en fonction des composantes qu'ils représentent.

* L'association Les Eco Maires est une association nationale française de maires regroupant 600 communes environ, et qui ont fait de l'environnement et du développement durable l'axe prioritaire de leur politique municipale.

sommaire

Première partie : la dynamique des définitions	..... page 2
1.1 Ce que nous entendons par "environnement"	.....2
1.2 Ce que nous entendons par "comptabilité environnementale"	..... 3
<hr/>	
Deuxième partie : tendances	..... 6
2.1 La priorité technique et gestionnaire	..... 6
2.2 La priorité politique et décisionnelle	..... 7
2.3 La priorité économique et comptable	..... 7
2.4 La priorité sociale et informative	..... 8
<hr/>	
Troisième partie : l'intégration des tendances et les exemples représentatifs	..... 9
<hr/>	
Annexe 1	..... 11
<hr/>	
Annexe 2	..... 20

Première partie : la dynamique des définitions

1.1 Ce que nous entendons par "Environnement"

Toute activité ou politique environnementale s'appuie avant tout sur la notion d'environnement. Comme on parle d'environnement depuis plusieurs décennies, tous ceux - et en particulier les opérateurs du secteur - qui utilisent ce terme sont convaincus de s'entendre clairement et de se référer au même ensemble de concepts et d'actions.

Ce n'est pas le cas : au cours des dernières années, le barycentre conceptuel du terme a considérablement varié. Depuis l'environnementalisme initial, à travers le débat sur la durabilité, puis sur la mondialisation, l'idée même d'environnement a changé de visage, s'est associée à d'autres idées et s'est complexifiée. Les différentes significations se sont stratifiées et se recomposent aujourd'hui dans un cadre entièrement nouveau, qui coexiste toutefois avec les visions précédentes au sein de la même réalité politique.

Ainsi il existe actuellement au moins trois scénarios différents (pour ne parler que des principaux) auxquels correspondent des préoccupations et des objectifs spécifiques.

Nous pouvons les résumer de la manière suivante :

Premier scénario : L'environnement est l'ensemble des ressources naturelles.

C'était la conception initiale de l'environnement, et la plus immédiatement intuitive.

Elle est issue de plusieurs analyses et constatations qui se sont affirmées à la fin du siècle dernier, et qui ont pris une signification toujours plus importante au fur et à mesure

que s'est accrue la possibilité d'observer le panorama mondial dans son ensemble. Nous avons compris que notre planète est un système clos, aux ressources limitées et déjà gravement compromises, que les biens naturels sont préservés comme le patrimoine le plus précieux confié à notre espèce, et que pour obtenir ce résultat, il est indispensable de comprendre en profondeur les mécanismes complexes qui régissent l'écosystème.

À cette vision de l'environnement correspondent les politiques de protection. Elles donnent naissance à des institutions et à des cadres normatifs pour ainsi dire spécialisés dans l'identification et la protection de ce qu'englobe le terme d'environnement, c'est-à-dire les ressources naturelles. La culture environnementale devient un mouvement et l'environnementalisme fait son apparition, pour défendre le patrimoine naturel et lutter contre les décisions hâtives qui compromettent l'équilibre de l'écosystème.

Second scénario : L'environnement est l'interaction entre les ressources naturelles et les activités humaines

C'est la conception de l'environnement qui présente les frontières les plus incertaines, et qui naît d'une forme de négociation entre des compétences et des disciplines variées.

Le problème est le suivant : où commence et où finit la composante environnementale dans les différents phénomènes de la réalité qui nous entoure ? Quelles activités ont une incidence sur l'environnement, et de quelle manière ? À qui revient la responsabilité de la gestion ?

Au fur et à mesure que sont élaborées les politiques environnementales, un contentieux croissant se

développe au sein des institutions publiques et privées. Au niveau législatif, la contradiction est évidente. L'environnement devient encombrant, c'est-à-dire qu'il a tendance à envahir et à contaminer les autres réglementations, empiétant sur le caractère général de l'ordre juridique. Qui décide que les résidus d'une usine sont à considérer comme des déchets ? La responsabilité d'une autoroute incombe-t-elle au ministre des Travaux publics ou au ministre de l'Environnement ? Les biotechnologies et les OGM concernent-ils la santé ou l'environnement ? Des discussions ont lieu et débouchent sur des compromis et des médiations. Ce scénario correspond à une phase plus mature de la culture environnementale, et à une vision à plus long terme : pour protéger les ressources naturelles, l'intervention porte sur les causes principales qui provoquent leur dégradation, soit la production industrielle, les services, les transports, les infrastructures, etc.

À ce scénario d'Environnement correspondent les politiques intégrées. C'est-à-dire qu'on cherche à programmer des actions du type "Environnement et société", "Environnement et transports", "Environnement, qualité et sécurité", et ainsi de suite. C'est comme si l'environnement convoquait les autres disciplines pour les engager à tenir compte des conséquences et des impacts qui pourraient être engendrés. Et les autres branches du savoir chercheraient elles-mêmes à s'adapter à l'environnement, se dotant d'instruments, d'indicateurs, de contrôles de gestion spécifiques. En somme, d'une boîte à outils en mesure d'apporter des réponses adaptées à ce défi.

Troisième scénario : L'environnement est l'ensemble de toutes les ressources disponibles

C'est la conception de l'environnement qui dérive du concept de durabilité, selon lequel les éléments environnementaux, sociaux et économiques sont concrètement indissociables.

On se rend compte, avant même d'étudier les concepts écologiques permettant une meilleure conservation des ressources naturelles, qu'il est nécessaire de reconsidérer les règles de la production, celles du marché, les styles de vie et la structure des institutions politiques.

Par rapport au second scénario décrit précédemment, l'ordre des priorités est inversé : dans ce dernier, l'environnement naturel se trouvait toujours au centre de la scène et recherchait dans d'autres domaines les composantes qui le concernent, pour revenir vers lui et assurer son propre équilibre. Dans ce troisième scénario en revanche, il faut mettre au premier plan les facteurs économiques et politiques - c'est-à-dire ceux qui fixent

les règles du jeu - en cherchant à leur conférer une harmonie qui soit compatible avec l'écologie de la nature et de la société.

C'est un concept d'environnement résolument nouveau, qui réunit indistinctement toutes les ressources disponibles, naturelles ou artificielles, en considérant également les ressources monétaires. Un environnement qui a pour instruments de régulation tous les secteurs de la production et des services, et qui est lié aux critères culturels et politiques qui régissent nos relations en société. En pratique, un environnement qui s'éloigne toujours plus de la nature vierge et tend progressivement à se superposer à ce que nous pourrions simplement appeler "la réalité qui nous entoure".

À cette vision de l'environnement correspondent des politiques encore en mutation et non structurées. Il faut rappeler que cette vision ne dérive pas seulement de l'idée de durabilité mais également de l'élan causé par le débat sur la mondialisation. La nouvelle culture environnementale et la crise de la mondialisation néolibérale posent les mêmes questions, et ont en commun de ne pas encore disposer d'un langage et d'un modèle dans lesquels situer les réponses.

C'est pourtant le défi le plus déterminant pour notre futur.

1.2 Ce que nous entendons par "Comptabilité environnementale"

Dans ce document, la comptabilité environnementale correspond à la tentative d'utiliser pour la gestion environnementale des instruments de contrôle et de suivi analogues à ceux qui sont employés dans la gestion économique d'une entreprise ou d'un organisme public.

Pour la gestion courante, le mécanisme est le suivant : comme chaque activité a un pendant économique, on estime que le contrôle de tous les flux de dépenses et de profits et la vérification des variations patrimoniales constituent le moyen le plus efficace de contrôler toutes les actions effectuées, leurs impacts, leur efficacité, et leur équité. L'instrument prévu pour mener à bien ces contrôles et ces vérifications est le bilan, qui offre également l'avantage d'être un document public et transparent.

De la même manière, pour la gestion environnementale, on estime que contrôler toutes les rubriques des dépenses environnementales (et éventuellement les variations de capital naturel) pourrait avoir pour effet une clarté et une transparence similaires. Évidemment, il faut ajouter quelques remarques : le patrimoine naturel devra être évalué à

travers des conventions particulières, et pour mesurer les effets des politiques mises en œuvre, il faudra évaluer dans quelle mesure l'état de l'environnement s'améliore ou empire, en employant des indicateurs physiques. Mais la structure comptable peut être approximativement identique à celle d'un bilan ordinaire, et l'instrument fonctionne.

Si nous considérons cependant les trois approches différentes de la notion d'environnement que nous venons de décrire, quelques problèmes surgissent :

Le premier - et le plus important - est le suivant : qu'est-ce qui doit être comptabilisé ? Quelles dépenses et quels investissements sont considérés comme associés à l'environnement ?

Si l'on se réfère au premier scénario décrit (l'environnement est l'ensemble des ressources naturelles) il faudra prendre en compte uniquement les dépenses et les investissements liés à la protection des ressources naturelles présentes sur le territoire. C'est-à-dire la sauvegarde des forêts, la tutelle des eaux, la protection des animaux, ou bien la réduction des émissions dans l'atmosphère, la diminution de la pollution du sol ou la diminution des déchets.

Si l'on se réfère au second scénario (l'environnement est l'interaction entre les ressources naturelles et les activités humaines), outre les rubriques considérées au point précédent, il faudra évaluer une série d'activités supplémentaires qui concourent directement ou indirectement à la création des impacts. Par exemple, les dépenses et les investissements relatifs aux transports, au réchauffement de la planète, à l'urbanisme, à l'agriculture et à l'élevage, à la diffusion des énergies renouvelables, à la formation environnementale et ainsi de suite, dans la mesure où ces dépenses peuvent influencer sur la diminution des impacts.

Si l'on se réfère au troisième scénario (l'environnement est l'ensemble de toutes les ressources disponibles), le système comptable peut changer radicalement. Un bilan environnemental / social met en évidence tous les flux de dépenses destinés à favoriser le développement durable d'un territoire. Et la composition est très différente, puisque outre les rubriques précédemment mentionnées, peuvent apparaître des investissements pour la multiplication des espaces publicitaires, la sauvegarde des centres historiques, l'intégration des immigrés, l'accès facilité à l'éducation, le volontariat et la solidarité sociale, et ainsi de suite.

Parmi les expériences de comptabilité environnementale publique actuellement débattues en Europe, certaines se réfèrent exclusivement au premier scénario et aux politiques de protection, et d'autres mêlent des éléments du second et du troisième

scénario, selon le cadre culturel de référence et la disponibilité politique des institutions locales.

Il est important de distinguer avec clarté ces différentes orientations car les possibilités d'échange et de transfert des expériences sont étroitement liées à l'homogénéité des méthodes et des visions adoptées.

De plus, se référer à un champ d'application de la comptabilité limité ou étendu modifie la portée politique de cet instrument. Dans un cas, seule une partie de l'administration locale est impliquée dans le processus (principalement l'adjoint à l'environnement), alors que l'autre tous les responsables de l'administration, et donc également les principaux représentants des entreprises et des citoyens, sont concernés.

Les concepts impliqués dans les analyses de comptabilité environnementale sont multiples. Dans ce contexte, nous souhaitons ajouter quelques observations sur quatre termes, dotés d'un horizon sémantique très vaste, qui sont en cause dans chaque expérience de comptabilité publique et méritent pour cette raison quelques éclaircissements.

Politique environnementale. Cette définition couvre toutes les activités qu'un organisme public consacre, de façon explicite et consciente, à l'environnement. Toutefois elle n'établit en aucun cas les domaines dans lesquels ces activités sont réalisées. Le terme "politique" s'en tient à signifier qu'en tous les cas ces activités sont le résultat d'une concertation au sein des assemblées électives, et correspondent à une décision d'investissements et de dépenses (la comptabilité environnementale considère les politiques uniquement en termes de flux de dépenses).

La discussion au sein d'un organisme public sur ce qu'est une politique environnementale se ressent des mêmes divergences de signification que celles dont nous avons parlé pour les points précédents. Selon les critères adoptés, on peut se référer aux actions des adjoints préposés ou bien à toutes les initiatives que l'organisme reconnaît d'intérêt environnemental.

Mais ici l'utilisation explicite du terme devient capitale : ce qu'une commune définit comme politique environnementale est le résultat d'un débat au sein de l'administration. C'est un engagement de responsabilité publique qui révèle en quelque sorte la culture environnementale de l'organisme, sa vocation protectionniste plutôt que son engagement en direction de la durabilité.

Pour cette raison, dans notre analyse, il sera important de reconnaître avec la plus grande précision possible ce que les expériences uniques nomment explicitement politique environnementale.

Instruments techniques et procédures. Un organisme public, à la différence d'une entreprise ou d'un centre de recherches, utilise une procédure uniquement s'il l'adopte formellement. Ceci offre l'avantage de renforcer la procédure au fil du temps, mais présente également le défaut récurrent de bureaucratiser l'analyse, en en faisant un instrument marginal qui n'a plus d'influence sur les décisions essentielles de l'organisme.

Il est donc important que les techniques adoptées ne soient jamais considérées comme des fins en soi, mais comme des instruments dynamiques et en mutation, visant principalement à mettre en cause les décisions et les politiques.

D'un autre côté, il est logique, surtout dans la première phase, que les expérimentations soient fortement axées sur l'instrument technique, pour en vérifier la validité. Certaines expériences actuellement en cours sont ainsi considérées "de laboratoire" : elles expérimentent uniquement des techniques et procédures, sans déterminer les conséquences significatives dans la gestion politique de l'organisme.

Les politiques économiques. La comptabilité environnementale décrit l'efficacité et le rendement des activités environnementales d'un organisme à partir des flux de dépenses, donc à partir des politiques économiques.

Il faut cependant rappeler que les politiques économiques ordinaires sont fondées exclusivement sur les flux monétaires, et prévoient aussi bien les sorties que les entrées, tandis que les politiques économiques environnementales évaluent normalement uniquement les dépenses (personne n'a encore été en mesure d'identifier des "entrées" environnementales en termes monétaires), et en mesurent les effets non pas en termes monétaires mais à travers des indicateurs physiques de performance.

En pratique, une politique économique environnementale transgresse une bonne partie des règles d'une politique économique traditionnelle, en ce que plusieurs éléments essentiels du problème ne sont pas réductibles à des termes monétaires. La même chose vaut pour ce qui concerne les aspects patrimoniaux : si une commune peut facilement évaluer en termes monétaires la valeur de ses édifices historiques, elle ne peut en faire autant pour la valeur d'une zone boisée ou pour la valeur de jouissance d'une ressource paysagère (l'évaluation des autres prestations sociales, comme la qualité de la vie, l'accès à l'information ou la solidarité sociale se révèle encore plus difficile).

C'est pourquoi le paradoxe conceptuel de la comptabilité environnementale réside dans le fait qu'un instrument, provenant des disciplines économiques, trouve ses principales difficultés justement dans le rapport avec les catégories économiques traditionnelles. Cet aspect est interprété non comme une limite de la comptabilité environnementale, mais plutôt comme une limite de l'économie classique, qui n'a pas encore réussi à considérer, à l'intérieur de sa propre syntaxe, toutes les valeurs individuelles et sociales ne correspondant pas à un prix de marché.

Politiques sociales. Comme nous l'avons dit, l'intégration entre l'environnement et les aspects sociaux correspond à la conception la plus avancée de l'environnement, dans une perspective de développement durable.

À l'heure actuelle, il n'existe pas d'expérimentations de comptabilité environnementale qui considèrent tout l'éventail des activités économiques, sociales et environnementales indiquées par la durabilité. Toutefois très souvent, parmi les expériences apparemment orientées uniquement vers un critère protectionniste, il existe des points et des attentions de type social qui révèlent une sensibilité élevée de la part des expérimentateurs.

Deuxième partie : les tendances

Comme nous l'avons dit, aucune des expériences en cours en Europe ne se limite étroitement à un seul cadre de référence (par rapport à la signification du terme "environnement") ou à une seule politique, mais toutes mêlent divers éléments qui se composent en fonction de l'identité spécifique de chaque exemple.

Lorsque les organismes publics (les communes, les provinces, les régions) décident d'affronter les questions environnementales qui se posent sur leur territoire, ils doivent se confronter à une série de choix très délicats : après avoir éclairci dans quelle dimension conceptuelle et politique opérer (parmi la variété de scénarios décrits au chapitre précédent), ils doivent décider de quels instruments utiliser, et ce choix est loin d'être simple.

Les instruments à disposition, en réalité, sont nombreux et en perpétuelle évolution, et constituent désormais une véritable boîte à outils pour la durabilité de l'organisme public. On peut produire un Rapport sur l'état de l'environnement, adopter un ensemble d'indicateurs physiques pour surveiller l'état de santé des ressources du territoire, mettre en place un Agenda 21 local, ou bien affronter les procédures pour l'enregistrement EMAS avec l'installation conséquente d'un Système de gestion environnementale spécifique, ou encore produire un bilan environnemental d'une ou plusieurs activités de l'organisme, et ainsi de suite. Surtout il est possible - comme cela arrive dans la plupart des cas - d'adopter simultanément plusieurs instruments et de les intégrer afin que l'ensemble soit plus conforme.

Pour compliquer les choses, ces instruments correspondent chacun à une fonction spécifique, mais fixent simultanément des objectifs généraux, et souhaitent accomplir le plus grand nombre de fonctions possibles. Ils opèrent donc souvent dans les mêmes domaines, avec des procédures parfois très semblables.

Dans ce cadre, la comptabilité environnementale a un double rôle: d'une part c'est un instrument technique comme les autres, qui s'intègre aux stratégies générales de l'organisme. D'autre part, elle peut devenir l'élément de jonction entre la gestion économique et l'environnement, obligeant les administrateurs publics à la transparence et à la responsabilité environnementale, et assumant ainsi une fonction politique qui va bien au-delà de l'instrument technique.

Dans ce chapitre, en voulant offrir un cadre aux orientations auxquelles peut se référer l'organisme public, nous prolongerons le débat au-delà de la comptabilité environnementale et nous prendrons en compte les principaux outils actuellement disponibles pour la gestion environnementale. Enfin en

conclusion, nous ferons un point plus précis sur la comptabilité environnementale pour en évaluer le rôle et les différentes spécificités dans ce scénario.

Nous proposons donc une répartition en quatre tendances principales, correspondant chacune à un groupe d'instruments.

Une précision sur la méthode : comme, selon ce que nous venons d'évoquer, les différents instruments se chevauchent en partie et sont souvent utilisés de façon combinée, ce qui rend encore plus difficile l'identification de leur fonction spécifique, nous avons utilisé dans la classification qui suit un critère arbitraire, valide uniquement pour ce document : nous avons donc subdivisé les tendances en fonction de celles que nous pouvons considérer comme les priorités immédiates auxquelles s'adresse chaque groupe d'instruments, en considérant que chaque méthodologie indiquée se propose également des objectifs autres et différents. Cette priorité immédiate est une condition importante parce qu'elle qualifie le résultat principal de chaque expérience, à laquelle sont sacrifiés tous les autres aspects de l'activité, moins approfondis ou simplement renvoyés à des phases ou des instruments suivants.

2.1 La priorité technique et gestionnaire

Caractéristiques générales

Cette tendance englobe les instruments dont la finalité principale est de préparer une amélioration de la gestion environnementale à travers l'adoption précise et réglementée de **méthodes et de procédures bien identifiables**. Ce sont les instruments les mieux définis au niveau technique. Ils ont derrière eux un bon répertoire d'expérimentation, présentent des standards reconnus au niveau international et aspirent à atteindre une généralité d'application qui permette des comparaisons méthodologiques à grande échelle.

Pour cette raison, nous pouvons dire que, bien que ces instruments visent à différents niveaux l'amélioration des politiques environnementales, leur objectif prioritaire est de caractère technico-gestionnaire, dans la mesure où l'efficacité de leur propre action s'appuie sur le respect scrupuleux des procédures prévues.

Les instruments

Une première typologie, fortement promue par l'Union européenne, est celle de la certification de qualité environnementale, qui trouve son expression la plus complète et mature dans l'enregistrement **EMAS**. Dans ce cas, l'organisme public doit procéder à une série d'actions (réglementées et vérifiées selon des procédures

rigoureuses) orientées vers la l'élaboration d'un Système de gestion environnementale qui contrôle les principaux paramètres environnementaux repérés, et en garantit l'amélioration avec le temps (voir Annexe 1). Proche de cette typologie, bien qu'avec des caractéristiques différentes, on trouve l'**Évaluation environnementale stratégique (EES)**, un instrument mis au point par la Commission européenne pour l'évaluation des plans et des programmes à présenter aux financements communautaires (voir Annexe 1).

Une seconde typologie est celle des **indicateurs physiques de performance environnementale**. Les Systèmes de gestion environnementale, comme toutes les autres formes de contrôle des paramètres environnementaux, nécessitent l'emploi d'indicateurs qui soient en mesure de relever de manière fiable les transformations des caractéristiques de l'environnement considéré. Les plus utilisés et reconnus internationalement sont les **dix indicateurs européens** (voir Annexe 1) et les indicateurs SIR et **DPSIR** (voir Annexe 1).

Un troisième ordre d'instruments, plus spécifiquement liés aux aspects comptables, sont les comptes satellites **NAMEA, SERIEE, et EPEA** (voir Annexe 1).

Enfin, mise au point de techniques pour la concertation visant à décider quels doivent être les domaines d'intervention environnementale : **Conventions d'évaluation** (voir Annexe 1).

2.2 La priorité politique et décisionnelle

Caractéristiques générales

Cette tendance englobe les instruments dont la finalité est d'informer et d'impliquer les principaux décideurs politiques, en augmentant leur degré de responsabilisation sur les thèmes environnementaux, et en favorisant des formes de concertation qui se traduisent par des actions concrètes et explicites.

Dans ce cas également, le but final est l'amélioration des politiques environnementales, mais l'objectif immédiat est l'implication des institutions politiques et des partenaires dans un processus contraignant, soumis à l'appréciation des citoyens. Le postulat, en effet, est qu'aucune action environnementale au niveau local ne peut être efficace si elle ne responsabilise pas les administrateurs.

Les instruments

La typologie la plus répandue est celle relative aux instruments qui réglementent les procédures de concertation et de décision des administrations

publiques. Il existe des normes nationales ou locales qui imposent des responsabilités de gestion précises, selon les dimensions de l'organisme ou selon les principales urgences environnementales. Et il existe des procédures renforcées au niveau international qui proposent un système d'actions et de devoirs plus structuré : parmi ceux-ci, l'instrument le plus significatif et le plus répandu est certainement l'**Agenda 21 local** (voir Annexe 1) qui connaît une variante en France sous le nom de **Charte pour l'environnement** (voir Annexe 1).

En revanche, le rôle politique très particulier assumé par le **bilan environnemental** est considéré comme un cas à part, lorsqu'il est soumis à un processus d'approbation formelle. Dans ce cas en effet (significativement représenté par le projet CLEAR) le bilan ne vaut pas tant comme instrument comptable que comme procédure contraignante à l'égard des politiques environnementales pratiquées par l'organisme.

2.3 La priorité économique et comptable

Caractéristiques générales

Cette tendance englobe les instruments dont la finalité est de mettre en évidence, avec la plus grande clarté possible, les flux économiques liés aux activités environnementales (essentiellement la protection de l'environnement), afin de déterminer le rapport entre les dépenses effectuées et les résultats atteints, et d'optimiser les investissements de la façon la plus efficace. Le postulat est qu'il est fondamental de quantifier économiquement les facteurs environnementaux (normalement non considérés parce que difficiles à comptabiliser en termes monétaires) ; et que la reconnaissance du coût effectif de la protection de l'environnement puisse constituer une stimulation efficace à la réduction des impacts.

Les instruments

Il est en réalité très difficile de repérer un groupe homogène d'instruments dans ce domaine. Ils vont des normes comptables partielles et rarement intégrées aux principaux flux économiques de l'organisme, à de véritables structures comptables, standardisées au niveau international.

Pour ces dernières, nous renvoyons au prochain chapitre, qui traite des expériences de comptabilité environnementale et des bilans environnementaux.

Quant aux formules comptables partielles, nous les regroupons par commodité sous le titre **Comptes et dépenses environnementales** (voir Annexe 1).

2.4 La priorité sociale et informative

Caractéristiques générales

Cette tendance englobe les instruments dont l'objectif principal est d'informer et d'impliquer la population locale afin d'améliorer les comportements individuels à l'égard de l'environnement, et développer une culture de la durabilité. Les thèmes environnementaux se mêlent souvent aux questions sociales, culturelles ou éthiques, dans la mesure où l'on note qu'une action environnementale atteint son efficacité maximale lorsqu'elle est traduite directement par les citoyens par des principes de coopération et de solidarité.

Les instruments

Il convient d'abord de distinguer deux groupes d'instruments : ceux destinés à promouvoir une redistribution efficace des ressources environnementales, en favorisant la participation directe et les mécanismes démocratiques de base, et ceux destinés essentiellement en revanche à promouvoir la connaissance et la responsabilisation sur les thèmes environnementaux, afin qu'à l'avenir les citoyens deviennent les protagonistes des mutations nécessaires pour la transition vers la durabilité.

En réalité, le premier groupe comprend les initiatives uniques, les cas exemplaires, les activités des associations, mais ne propose pas de véritables instruments, c'est-à-dire de méthodologies claires et définies qui puissent être adoptées par l'organisme public ; à l'exception peut-être du **bilan social** qui - bien que désormais suffisamment

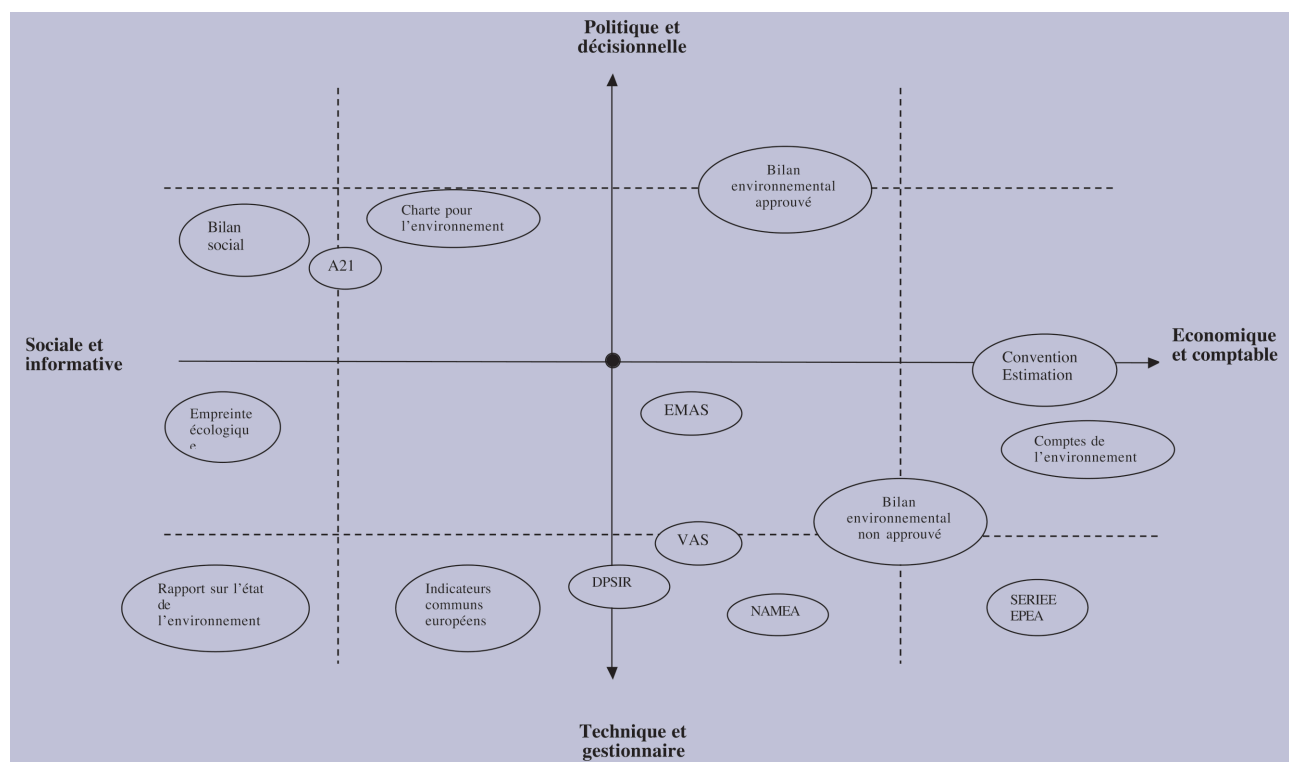
défini - a été utilisé jusqu'à aujourd'hui surtout par les entreprises (voir Annexe 1).

Le second groupe d'instruments, orienté vers la formation d'une conscience environnementale répandue, compte en revanche de nombreuses méthodologies pratiquées depuis longtemps. D'un certain point de vue, on peut dire que tous les instruments recensés jusqu'ici prévoient des actions et des critères de communication et de diffusion (comme c'est le cas de la déclaration environnementale prévue par EMAS). Dans ce contexte, nous souhaitons en rappeler deux que nous pouvons considérer effectivement comme dédiées à cette fin.

Le premier est l'**Empreinte écologique**, qui mesure l'impact sur l'environnement des consommations d'une collectivité au moyen d'un indicateur redoutablement efficace, et que la Commission européenne a récemment voulu valoriser en l'ajoutant à sa liste de 10 indicateurs officiels (voir Annexe 1).

Le second est constitué par la famille des différents **Rapports et comptes-rendus sur l'état de l'environnement** ; ces documents, quand ils sont rendus publics, exercent la double fonction d'informer la population et d'organiser un premier tableau systématique des principaux paramètres environnementaux du territoire considéré (voir Annexe 1).

Vous trouverez ci-joint un schéma de synthèse présentant ces différents instruments au regard des tendances que nous avons définies.



Troisième partie

Les pratiques de la comptabilité environnementale à travers plusieurs exemples représentatifs.

Le but de tout système comptable est de parvenir à la rédaction d'un bilan, c'est-à-dire d'un système de lecture intégré qui fournit un tableau complet de tous les flux économiques et financiers et de leurs relations réciproques, ainsi qu'un tableau des biens patrimoniaux.

Les systèmes de comptabilité environnementale sont une tentative d'atteindre un résultat analogue, avec bien sûr les adaptations et les médiations qui dérivent du fait que l'environnement, comme nous l'avons dit, n'est pas facilement traduisible en termes monétaires ou patrimoniaux.

L'effort méthodologique - apparemment hasardeux - d'élaborer une comptabilité ou un bilan environnemental pour un organisme public répond à un défi : celui de réussir à fournir aux décideurs publics, à travers cette représentation particulière des problèmes, des éléments d'information et de transparence qui leur permettent de gérer de façon plus consciente l'environnement sur leur propre territoire, en mettant en œuvre des stratégies, des programmes et des politiques spécifiques.

Le nœud central de ce défi est donc comment représenter, c'est-à-dire comment faire que les interprétations, parfois acrobatiques, auxquelles est soumise la comptabilité pour s'adapter à ce contexte inusuel, soient cependant claires et efficaces.

En effet, comme nous l'avons déjà souligné, le système environnemental propose un scénario qui subvertit les schémas de l'économie traditionnelle et présente plusieurs écueils non communs :

- Avant tout, le fait que l'état du patrimoine de l'environnement - bien qu'étant évidemment un élément important - ne peut être évalué. Dans ce cas, en effet, le patrimoine initial est un ensemble de ressources offertes en dotation gratuite à notre espèce et redistribuées dans le temps en fonction de l'alternance des pouvoirs publics et privés. Jusqu'à aujourd'hui, il n'existe pas de paramètres qui permettent de traduire en termes monétaires la valeur d'une forêt, d'un fleuve ou de la pureté de l'air (des recherches sont en cours, mais n'ont encore qu'un caractère strictement expérimental). C'est pourquoi à l'heure actuelle même les expériences les plus évoluées de comptabilité environnementale ne sont pas en mesure de fournir un bilan patrimonial en termes monétaires.

- Il existe ensuite le problème des parties doubles : quelles sont les entrées qui vont équilibrer les dépenses et les investissements ? Étant donné l'impossibilité, même dans ce cas, de convertir les impacts consécutifs en termes monétaires, la solution la plus pratique est d'évaluer les résultats au moyen d'indicateurs fixes. Si dans une année donnée un investissement particulier a augmenté la surface des espaces verts de 3 % dans une ville, il est possible au cours des années suivantes de comparer les investissements avec les résultats dans le même domaine afin d'évaluer si les interventions ont été aussi efficaces. Ce processus n'est certainement pas rigoureux (le rapport est trop mécanique par rapport aux variables impliquées), mais il aide cependant à penser et à décider.

- Enfin il y a le problème du repérage et du reclassement des données. Au-delà de la question de "quoi compter", déjà soulevée précédemment, une fois que le domaine à analyser et à traiter est choisi, plusieurs difficultés demeurent encore. La première découle du fait que les données nécessaires proviennent de plusieurs bureaux, qui n'ont aucun rapport entre eux, et il est facile de perdre des éléments en route. Ensuite, vient le problème des sociétés qui gèrent les services (pour les déchets, l'eau, l'énergie, etc.) qui sont souvent des entreprises séparées dont les bilans seraient intégrés à ceux de la commune. Enfin, il y a la question du reclassement de ces dépenses aux provenances diverses, en les regroupant de façon à favoriser le repérage de l'entité et son évolution avec le temps.

Ceci étant dit, il est facile de comprendre que la comptabilité environnementale ne correspond pas à un modèle défini, et qu'elle assume des physionomies et des caractéristiques différentes en fonction du contexte d'application. À la différence des autres instruments décrits au chapitre précédent, la comptabilité environnementale est formée et fonctionne selon les exigences de l'administration qui l'utilise.

Pour cette raison, dans ce document, il a semblé opportun de ne pas hasarder de définitions générales - qui ne seraient pas en mesure de restituer la mobilité de cette matière - mais de composer en revanche un petit inventaire d'exemples représentatifs qui, dans leur ensemble, peuvent rendre compte de la variété des solutions actuellement disponibles.

Les expériences que nous allons traiter sont les suivantes (voir Annexe 2) :

- European ecoBUDGET ;
- Indicateurs de qualité de vie à Bristol ;
- Projet CLEAR (City and Local Environmental Accounting and Reporting) ;
- Projet ContaRoma ;
- La comptabilité environnementale dans des collectivités locales françaises ;
- Projet FEAT (For an Environmental Accounting Tool).

Parmi ces expériences, une attention particulière a été consacrée au projet CLEAR, mis en œuvre en Italie, d'une part parce que Les Eco Maires sont partenaires de ce projet, et d'autre part parce que ce projet constitue aujourd'hui la plus vaste expérience au niveau européen qui se soit traduite en actions concrètes dans les politiques locales. Une publication particulière a été consacrée au projet (la Newsletter internationale), décrivant en détail les méthodes et les résultats de l'étude.

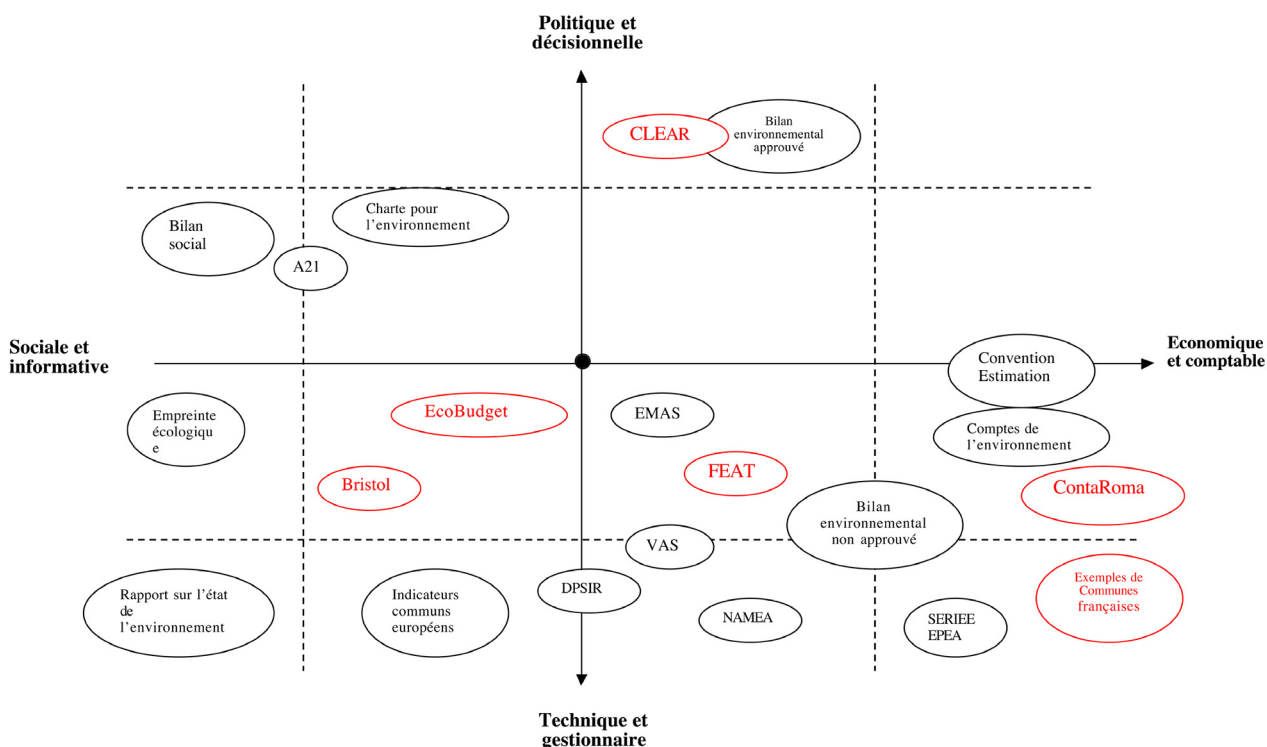
Comme on le verra, les exemples que nous présentons proposent des solutions et des inventions très variées.

Certains font une étude analytique préliminaire à l'implication des administrations (comme l'expérience française FEAT), certains visent l'engagement politique direct (comme CLEAR) et d'autres (comme EcoBudget) proposent une formule de bilan basée exclusivement sur les comptes physiques, en excluant les aspects monétaires, mais qui associe également l'administration à la réalisation des objectifs définis.

Pour faciliter la compréhension de cette mosaïque, nous proposons un schéma (analogue à celui réalisé au chapitre précédent), qui représente ces expériences dans la position qui nous semble la plus représentative par rapport à leurs orientations et leurs priorités.

Viennent ensuite les fiches descriptives de chaque exemple.

Nous espérons que notre proposition de lecture - arbitraire, comme toute représentation qui cherche à interpréter une réalité complexe - aidera à définir le contexte de ces expériences, en favorisant le débat pour la promotion de nouveaux approfondissements et de nouvelles perspectives pour une utilisation toujours plus vaste de la comptabilité environnementale.



Annexe 1

EMAS

Le "Système de management et d'audit environnemental" (Eco-Management and Audit Scheme, ou EMAS) est un outil managérial destiné aux organisations (entreprises et collectivités) pour évaluer, rendre compte et améliorer leur performances environnementales.

Le système EMAS peut aider les collectivités locales en leur fournissant un cadre structuré pour contrôler et améliorer la qualité de leur environnement. Aujourd'hui un nombre croissant de services publics cherche à obtenir l'enregistrement Emas. Il en existe plus de 100 situés dans les Etats membres suivants: L'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la France, l'Italie, la Suède et le Royaume Uni.

Pour recevoir l'enregistrement d'EMAS, une organisation doit être conforme aux étapes suivantes:

1. la définition d'une politique environnementale ;
2. la réalisation d'une analyse environnementale.
Les organismes doivent établir un bilan complet des impacts et des résultats obtenus dans un certain nombre de domaines tels que ceux de l'eau, de l'air, du bruit, des déchets, des consommations d'énergie, etc. ;
3. l'élaboration d'un programme environnemental ;
4. la mise en place d'un système de management environnemental ;
5. la réalisation d'un audit environnemental ;
6. la rédaction de la déclaration environnementale ;
7. la vérification environnementale. Le vérificateur agréé examine la démarche et la déclaration environnementale pour s'assurer du respect du règlement et valide l'enregistrement de l'organisation. L'organisation doit rendre durable leur performance environnementale sous peine de voir la certification EMAS leur être retirée ;
8. la déclaration est adressée à l'organisme compétent pour l'enregistrement des sites, qui refuse ou donne son accord.

Avec le nouveau règlement (EMAS II), on élargit l'application d'EMAS depuis les activités industrielles à tous les secteurs d'activités de l'organisation.

Le règlement européen EMAS se situe au-delà de la certification ISO 14001, en ajoutant pour les organismes l'obligation d'informer le public à travers la publication d'une déclaration environnementale.

EVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE (EES)

L'évaluation environnementale stratégique est un outil développé par la Commission européenne en vue de l'évaluation en termes d'écologie des plans et des programmes à soumettre aux financements communautaires.

La promotion d'un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, sans oublier un niveau élevé de protection de l'environnement, l'amélioration de ce dernier comptent parmi les objectifs de l'Union et les missions de la Communauté figurant dans le traité d'Amsterdam. Dès lors, les questions d'environnement ont revêtu une valeur fondamentale et un caractère absolu d'interactions dans les différents secteurs d'investissement bénéficiant de plans de développement au travers desquels s'expriment les politiques communautaires ; cela est tout particulièrement vrai pour la programmation des fonds structurels et de l'ambition spécifique de définir des stratégies de secteur et territoriales à même de promouvoir un développement réellement durable.

L'objectif ultime de l'EES consiste à vérifier le bien-fondé des plans de développement durable en évaluant l'impact environnemental global, autrement dit leur incidence directe sur la qualité de l'environnement.

L'EES s'articule autour de trois évaluations : en amont, intermédiaire et en aval.

L'évaluation en amont établit et accompagne la définition des plans et des programmes d'opérations dont elle fait partie intégrante. L'évaluation intermédiaire s'attache aux premiers résultats des interventions, à la cohérence par rapport à l'évaluation en amont, à la pertinence des objectifs et à la mesure dans laquelle ces derniers sont atteints. L'évaluation en aval est destinée à faire état de l'utilisation des ressources, de l'efficacité et de l'efficience des interventions et de leur impact, de la cohérence par rapport à l'évaluation en amont.

En pratique, la VAS assure l'intégration des objectifs environnementaux dans le cadre des plans et des programmes de développement à soumettre aux demandes de financement de l'UE. Il y a lieu d'énoncer ces objectifs, sachant que leur suivi est relayé par des indicateurs d'état et de prestation du type DPSIR.

Les dix critères clefs en matière de développement durable utilisés dans l'EES : Exemples de secteurs prioritaires pour les fonds structurels

Energie, transports, industrie	1) Réduire au minimum l'utilisation des ressources en énergie non renouvelables.
Energie, agriculture, sylviculture, tourisme, ressources en eau, environnement, transports, industrie	2) Utilisation des ressources renouvelables dans les limites des capacités de régénération.
Industrie, énergie, agriculture, ressources en eau, environnement	3) Utilisation et gestion correctes, du point de vue de l'environnement, des substances dangereuses et des déchets dangereux polluants
Industrie, énergie, agriculture, ressources en eau, environnement	4) Préserver et améliorer l'état de la faune et de la flore sauvages, de l'habitat des paysages.
Agriculture, sylviculture, ressources en eau, environnement, industrie, tourisme, ressources culturelles.	5) Préserver et améliorer la qualité des sols et des ressources en eau.
Tourisme, environnement, industrie, transports, ressources culturelles	6) Préserver et améliorer la qualité des ressources historiques et culturelles.
Environnement urbain, industrie, tourisme, transports, énergie, ressources en eau, ressources culturelles	7) Préserver et améliorer la qualité de l'environnement local.
Transports, énergie, industrie	8) Protection de l'atmosphère (réchauffement de la planète).
Recherche, environnement, tourisme, ressources culturelles	9) Sensibiliser davantage aux problèmes d'environnement, développer l'information et la formation en matière d'environnement.
Tous	10) Promouvoir la participation du public aux décisions impliquant un développement durable.

LES INDICATEURS EUROPEENS COMMUNS DU DEVELOPPEMENT DURABLE

La Commission européenne a mis au point, grâce à un groupe de travail auquel ont pris part des experts des pays membres et auquel l'Agence Européenne de l'Environnement a apporté sa contribution, un ensemble d'indicateurs conçu afin de suivre l'orientation des villes en termes de développement durable. Il s'agit de cinq indicateurs obligatoires (numéros 1 à 5) et de cinq facultatifs (numéros 6 à 10) auxquels est récemment venu s'ajouter l'impact écologique.

L'opération a été baptisée "towards a local sustainability profile - European common indicators" (vers un profil de développement local durable, indicateurs communs européens).

La campagne en vue de leur adoption prévoit l'adhésion de la municipalité au groupe d'expérimentation.

Tableau de synthèse des 10 indicateurs
(Pour chaque indicateur les principes de développement durable de référence sont indiqués)

N°	Indicateur	Principes					
		1	2	3	4	5	6
A 1	Obligatoire Satisfaction des citoyens par rapport à la communauté locale Satisfaction des citoyens (d'une manière générale et par rapport aux caractéristiques spécifiques de leur municipalité)	x	x		x	x	x
A 2	Obligatoire Contribution locale au changement climatique global. Emissions de CO2 équivalentes (valeurs absolues et variations dans le temps)	x		x	x	x	
A 3	Obligatoire Mobilité locale et transports passagers. Nombre de déplacements, temps et moyen et de transport utilisé, distances parcourues.	x		x	x	x	x
A 4	Obligatoire Accessibilité des espaces verts et des services locaux. Distance entre les citoyens et les espaces verts (parcs, jardins, espaces en plein air, équipements, végétation ne relevant pas du domaine public et exploitable, etc.) et les services de base (sanitaires, transport, enseignement, alimentaires, etc)	x		x		x	x
A 5	Obligatoire Qualité de l'air au plan local. Nombre de dépassements des valeurs limites. Existence et application de plans correcteurs.	x				x	x
B 6	Facultatif Déplacements domicile – école des enfants. Modes de transport utilisés par les enfants pour se déplacer entre chez eux et l'école et inversement.	x		x	x	x	
B 7	Facultatif Gestion durable de l'autorité locale et des initiatives locales. Pourcentage d'organisations publiques et privées ayant adopté et faisant usage de procédures de gestion environnementale et sociale.			x	x	x	
B 8	Facultatif Nuisances sonores Partie de la population exposée, à long terme, à des niveaux de bruit élevés ou niveaux sonores dans des zones définies. Existence et application de plans correcteurs.	x				x	x
B 9	Facultatif Usage du territoire et développement durable. Zones créées de toutes pièces, terrains abandonnés ou contaminés. Intensité de l'utilisation. Nouveau développement, réhabilitation du territoire.	x		x		x	x
B 10	Facultatif Produits et développement durable. Consommation locale de produits dotés d'un écolabel ou certifiés biologiques ou non gourmands en énergie, issus d'une gestion durable de la forêt ou encore du commerce équitable et solidaire. Offre de ces produits sur le marché local.	x		x	x	x	

Principes de développement durable sur lesquels repose le choix des indicateurs

1) Egalité et intégration dans la société (accès à des services de base adaptés et économiques pour tous).

2) Participation/démocratie (participation de tous les secteurs de la communauté locale aux processus de décisions).

3) Relation entre dimensions locale et globale (satisfaction des besoins au niveau local ou, en tout état de cause, de manière plus conforme au développement durable).

4) Economie locale (promotion de l'emploi et des initiatives selon des modalités pesant le moins possible sur les ressources naturelles et l'environnement).

5) Protection de l'environnement (approche des écosystèmes, utilisation des ressources naturelles, du territoire, production de déchets et de substances polluantes réduites au minimum, accroissement de biodiversité).

6) Patrimoine culturel/qualité de l'environnement bâti (protection, conservation et récupération des valeurs historiques, culturelles et architectoniques, accroissement et sauvegarde de la beauté ainsi que des fonctions des espaces et des bâtiments).

DRIVING FORCES, PRESSURES, STATE, IMPACT, RESPONSES (DPSIR)

Le modèle DPSIR (Driving Forces, Pressures, State, Impact, Responses) a été élaboré par l'OCDE et se décompose de la manière suivante :

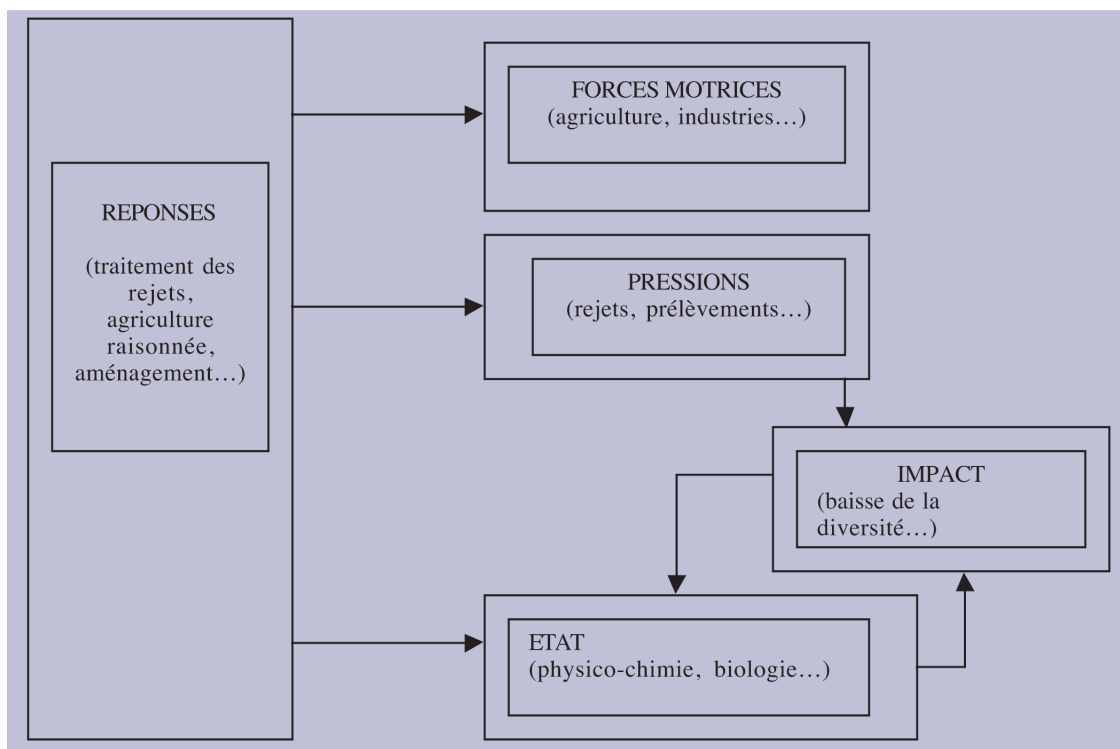
- Les Forces Motrices (Driving Forces), qui regroupent les acteurs économiques et les activités associées, non nécessairement marchandes : agriculture, population, activités industrielles... Ces forces motrices représentent les causes fondamentales des pressions.
- Les Pressions (Pressures), qui sont la traduction des Forces Motrices (rejets, prélèvements d'eau, artificialisation des milieux aquatiques, captures de pêche...) et à l'origine d'un changement d'état dans l'espace ou dans le temps ;
- L'Etat (State) qui décrit les milieux : concentration de différentes variables pour la physico-chimie, peuplements piscicoles ;
- Les Impacts (Impact), qui sont la conséquence des Pressions et des Réponses sur les milieux : augmentation des concentrations en phosphore, perte de la diversité biologique ;

- Les Réponses (Responses) qui sont les différentes actions correctrices entreprises, pouvant s'exercer sur l'une ou l'autre des entrées du modèle, que ce soit sur les pressions (ex : stations d'épuration pour réduire les émissions de pollutions) ou sur les forces motrices (ex : aménagement du territoire).

Dans le cas des émissions polluantes par exemple, Forces motrices peut être l'activité agricole engendrant l'épandage d'engrais, Pressions la quantité de nitrates qui rejoint le milieu, Etat étant l'état du milieu récepteur (ex : zone eutrophisée d'un cours d'eau, concentration en nitrates), Impact étant la conséquence de la pression (ex : la perte d'aménité du cours d'eau, augmentation de la teneur en nitrates), et Réponses étant les mesures correctrices mises en œuvre (ex : changer l'étiquetage des produits pour diminuer les dosages permis lors de l'application, installer une aération dans un lac).

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable

On peut schématiser les interactions entre les différentes parties de ce modèle comme ci-dessous :



SERIEE/EPEA ET NAMEA

SERIEE (Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement), élaboré par le l'institut européen des statistiques EUROSTAT, est un système de compte satellite. SERIEE est constitué d'une série de comptes satellites de l'environnement, un lien adéquat étant fait avec les statistiques économiques et les comptes nationaux. Les comptes satellites de l'environnement saisissent les dépenses qui sont nécessaires à l'accomplissement de certaines fonctions sociales, c'est-à-dire non seulement l'environnement mais aussi la formation, la santé, la sécurité sociale, etc. Ce système ajoute aux données monétaires traditionnelles de la comptabilité nationale des données monétaires hors comptabilité nationale ainsi que des données non monétaires. Le compte satellite SERIEE établit un pont entre les problèmes d'environnement et les statistiques sur l'environnement. Au stade actuel de développement, le système met l'accent sur la dépense de protection de l'environnement.

Les principaux objectifs de SERIEE :

- localiser les flux monétaires liés à la protection de l'environnement ;
- identifier les acteurs qui produisent les dépenses de protection de l'environnement ;
- évaluer l'impact des mesures de protection de l'environnement sur le système économique (effets positifs générés par le développement des activités économiques induites par la protection de l'environnement, effets négatifs dus à l'augmentation des coûts)

Le système est constitué de quatre modules : le compte satellite de dépenses de protection de l'environnement (EPEA), le compte satellite d'utilisation et de gestion des ressources naturelles, le système d'enregistrement des éco-industries, l'analyse de type entrée - sortie des activités de protection de l'environnement.

L'EPEA (Environmental Protection Expenditures Account) est l'unique module pour lequel une méthodologie spécifique a été élaborée, reposant sur le principe d'efficacité des dépenses, il définit comme dépenses de protection de l'environnement celles engagées au titre des activités visant principalement à la prévention, à la réduction et à l'élimination de la pollution ou de toute autre cause de détérioration de l'environnement.

Afin de faciliter la détermination des activités caractéristiques visant à protéger l'environnement, celles-ci ont été intégrées à la CEPA (Classification of Environmental Protection Activities) au sein des domaines suivants de l'environnement : pollution atmosphérique, des eaux, du sol, déchets, bruit et vibrations, détérioration de la biodiversité et du paysage, radiations.

La CEPA présente neuf rubriques : les sept premières correspondent aux domaines en question, tandis que les deux dernières correspondent à : recherche et développement et aux autres activités de protection de l'environnement. Chacune d'entre elles présente des sous-rubriques résultant des diverses activités caractéristiques.

NAMEA (National Accounts Matrix including Environmental Accounts) a été inventé par l'institut de statistique hollandais. Il s'agit d'une matrice de comptabilité nationale comprenant des comptes relatifs à l'environnement. Le système NAMEA complète la série des agrégats économiques de base par 5 indicateurs environnementaux synthétiques. Aux Pays-Bas, les comptes nationaux ordinaires contiennent à présent non seulement les comptes économiques et indicateurs conventionnels, mais également la matrice des comptes sociaux (MCS) et un système intégré de compte de l'environnement. Les Néerlandais mesurent ainsi le dommage relatif causé à l'environnement par les grands secteurs de l'économie (primaire, secondaire, tertiaire) sous l'angle des grands problèmes de l'environnement qui se posent dans le pays. Par exemple, on a découvert que par unité de demande finale, l'agriculture pollueait trois fois plus que la moyenne nationale, le multiplicateur étant de 1,7 pour l'industrie et de 0,45 pour les services.

LA CONVENTION D'ESTIMATION

Légitimité de l'approximation et du bon sens mais à condition que l'une et l'autre soient explicitement énoncés et validés par une concertation entre les principaux interprètes impliqués : tel est le sens des conventions d'estimation.

Il faut en effet entendre par-là toutes les opérations par lesquelles on cherche à attribuer une valeur (à une activité ou à une ressource) faute d'autres critères objectifs utilisables. Autrement dit, lorsque l'on ne dispose pas d'une méthode scientifique de comptabilisation d'une valeur environnementale, on se met d'accord sur un critère de convention qui peut ne pas être parfaitement rigoureux mais n'en représente pas moins la meilleure approximation possible et, surtout, devient une norme que l'on peut quantifier, comptabiliser et évaluer dans le temps.

Les avantages sont manifestes : d'une part, il devient possible de comptabiliser des phénomènes qui, autrement, ne pourraient pas entrer dans le bilan, d'autre part, la convention favorise la concertation entre les parties, de même que les processus de rapprochement et d'approfondissement susceptibles d'être améliorés à l'avenir.

Les conventions d'estimation peuvent être utilisées pour évaluer l'ampleur du patrimoine naturel, les activités environnementales et celles qui présentent une composante environnementale difficile à cerner ; c'est surtout dans ce dernier cas qu'elles se révèlent les plus utiles.

Ordinairement, identifier comme environnementale ou non environnementale une action donnée dépend de l'immédiateté du lien de cause à effet entre l'action et une répercussion décelable sur l'environnement. Si le rapport de cause à effet est direct (les déversements de polluants rendent l'eau impropre à la consommation), l'action est identifiée (limiter les déversements constitue une action environnementale de protection). En revanche, si ce rapport est plus indirect (la pollution atmosphérique augmente les pathologies respiratoires), il est plus difficile d'établir le lien et l'on a tendance à considérer séparément les problèmes et les frais correspondants.

En réalité, un lien, même indirect, peut être très important et une analyse soignée pourrait plaider en faveur d'une intervention précisément au niveau de l'environnement, de façon à limiter certains des tributs payés par la population locale aux plans social, sanitaire et économique. Peut-on alors dire qu'il existe une part environnementale dans les frais de santé engagés par un organisme public ? Ou, inversement, qu'un investissement en faveur de l'environnement limitant les émissions dans l'atmosphère entraîne des économies sur les frais de santé ? Quelles sont ces parts ? Comment calculer l'effet sur l'environnement d'une sensibilisation se traduisant par des comportements plus soucieux d'un développement durable et, ce faisant, par une réduction des frais liés aux impacts négatifs ? Y a-t-il une composante

environnementale dans la planification de l'urbanisation ? Quelle est son ampleur ?

C'est à ce type de questions que les conventions d'estimation apportent une réponse. A chaque fois le choix des formules appliquées doit être le résultat d'une concertation et d'une échelle de valeurs critique de l'instrument comptable sur le territoire de référence.

Le cas le mieux étayé de convention d'estimation a été développé au sein des expériences pilote de comptabilité environnementale menées par les communes d'Amiens, de Nantes, de Lyon et de Poitiers dans le cadre d'un programme de recherche à l'initiative du ministère français de l'environnement.

On s'y est en particulier efforcé de donner une définition comptable de la composante environnementale des transports publics. Le raisonnement a suivi les stades suivants :

- première hypothèse : considérer comme composante environnementale, au regard du total des frais engagés pour les transports publics, la seule part se rapportant à des choix techniques clairement en faveur de l'environnement (introduction de moyens de transport électriques, au GPL ou au méthane). Cette grille de lecture est facile à appliquer mais elle ne parvient pas à tenir compte de l'un des principaux objectifs en termes d'environnement des transports publics : remplacer ou limiter l'utilisation des moyens de transport privés.
- Seconde hypothèse : assimiler au déficit de fonctionnement tous les frais engagés en matière d'environnement dans le cadre des transports.

Cette solution (qui, au demeurant, ne résout pas le problème de ceux des coûts qu'il convient d'évaluer) comporte des risques politiques car elle ne fait pas ressortir le lien entre investissements en termes d'environnement et efficacité du service, elle pourrait justifier une gestion "à l'économie" moins efficace pour un développement durable.

- Troisième hypothèse : déterminer la composante environnementale à partir d'une analyse des utilisateurs du service public. On prend en compte deux groupes : les utilisateurs de base (ceux qui, pour des raisons socio-économiques, ne pourraient pas se passer du service public) et les utilisateurs délibérés (ceux qui, bien que possédant un autre moyen de transport, choisissent néanmoins les transports publics). La composante environnementale correspond ainsi au total des coûts imputables aux utilisateurs délibérés.

Cette convention, bien qu'elle ne soit pas parfaitement satisfaisante, est adoptée parce qu'elle présente l'avantage de mettre en évidence un élément stratégique de la politique des transports et permet d'en évaluer les développements dans le temps.

AGENDA 21

L'Agenda 21 local est un outil qui permet aux collectivités de mettre en cohérence et d'harmoniser les politiques économique, sociale et environnementale sur un territoire donné. C'est un document opérationnel et stratégique pour le long terme. Il constitue ainsi, le cadre de la politique de développement durable menée par la collectivité.

L'Agenda 21 local se compose d'un diagnostic mettant en évidence les enjeux du territoire, d'un programme d'actions traduisant les objectifs et la stratégie définie par la collectivité et est soumis à une évaluation régulière. Ce projet résulte d'un large débat organisé à l'échelle de chaque territoire.

L'Agenda 21 peut être un instrument contraignant ou un instrument d'orientation des politiques publiques selon les pays.

CHARTRE POUR L'ENVIRONNEMENT

La charte est une démarche incitative et volontaire

"La charte pour l'environnement est le document contractuel par lequel une collectivité s'engage, avec le ministère de l'environnement, à l'amélioration de l'environnement et de la qualité de la vie sur son territoire." (Ministère de l'environnement - Circulaire du 11 mai 1994).

Les chartes ont pour objectifs de renforcer les atouts et de corriger les faiblesses du territoire en matière d'environnement. Elles doivent ainsi permettre aux collectivités d'organiser et d'optimiser leurs politiques d'intervention. Les chartes sont des outils de cohérence pour les collectivités et de définition de politiques locales environnementales allant dans le sens du développement durable. Ce dispositif concerne tout type de territoire, urbain ou rural, une commune, une structure intercommunale, un pays ou un département.

Les chartes reposent sur un processus d'interaction/négociation entre intervenants hétérogènes, appelé gouvernance. Celle-ci implique la participation, la négociation et la coordination.

Un vecteur de diffusion du développement durable

Les chartes ont l'ambition de rendre opérationnels les principes du développement durable, approuvés par la France, lors de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio. Elle est un véritable vecteur de diffusion du développement durable car elle oblige tous les acteurs à concourir pour des objectifs communs et est un lieu d'échanges privilégié sur le développement durable.

La charte permet de lier l'environnement, au social et à l'économie.

Le concept de développement durable se résume dans la politique des chartes par les trois principes de démocratie, d'équité sociale et de solidarité écologique.

En 2002, 90 chartes sont signées (38 chartes communales, 34 chartes intercommunales et 13 chartes départementales).

En ne prenant pas en compte les départements, 17 chartes ont été mises en œuvre sur un territoire de plus de 100 000 habitants, 14 entre 50 et 100 000, 21 entre 10 et 50 000 et 11 de moins de 10 000.

Une cinquantaine de chartes sont en projet.

19 régions les ont inscrites dans les Contrats de Plan Etat-Région.

méthodologie

Elle s'appuie sur un diagnostic préalable conçu comme une évaluation de la politique de la collectivité par rapport aux principes du développement durable dans le but de planifier ses projets et ses actions (sur 5 ans) en matière d'environnement et de les évaluer. Elle permet donc une mise à plat des politiques sectorielles de la collectivité signataire et de planifier le développement de son territoire sur le long terme. C'est ainsi un outil de cohérence des politiques publiques et surtout un outil de lisibilité de la politique environnementale poursuivie.

L'élaboration comme la mise en œuvre de la charte s'accompagne d'une pratique de la démocratie. Elle demande un véritable travail de concertation entre tous les acteurs (publics, privés, institutionnels, associatifs et individuels).

Un dispositif souple

Cette démarche relève de principes méthodologiques simples qui rendent cet outil transposable à tous types de territoires. Cette simplicité permet une adaptabilité à la diversité des situations et des conditions locales. Elle est élaborée sur un site bien précis. C'est un travail "sur mesure".

Une démarche volontaire

Pour la réussite de la charte, il faut un engagement fort des élus et une structuration des services préalablement définie (nous entendons par ce terme : qui fait quoi et qui décide). C'est une condition nécessaire au succès de la démarche.

COMPTES ET DEPENSES RELATIFS A L'ENVIRONNEMENT

Par cet intitulé, nous entendons tous les documents dans lesquels on associe à l'analyse des principales activités visant à la protection de l'environnement une indication explicite des frais engagés ou qu'il convient d'engager pour ces mêmes activités.

(NB : il y a lieu de rappeler que dans certains cas le terme "comptes relatifs à l'environnement" porte exclusivement sur la description de paramètres physiques alors que les aspects financiers sont décrits dans les dépenses relatives à l'environnement).

Fréquemment, il s'agit de documents épars (même s'ils sont produits au sein de la même administration) résultant de circonstances et d'exigences diverses, ils fournissent un cadre des évolutions économiques environnementales que l'on pourrait qualifier de clairsemé.

Quoi qu'il en soit, ils constituent une première et très précieuse base sans laquelle il ne serait pas possible de parvenir à des documents plus structurés tels que ceux nécessaires à l'établissement d'une véritable comptabilité ou d'un bilan environnemental.

En outre, la rédaction de ces premières analyses requiert, en tout état de cause, le rapprochement entre des compétences diverses au sein d'une administration (ou à tout le moins une discussion entre les bureaux en charge de l'environnement et ceux en charge de l'administration), elle favorise par conséquent une intégration des rôles et des connaissances qui, même si elle est partielle, constitue les prémisses et l'impulsion d'une importante évolution de la culture environnementale de l'organisme public.

D'une manière générale, dans les comptes et les dépenses relatifs à l'environnement, on ne prend en considération que les activités que l'organisme public reconnaît comme relatives à l'environnement dans la mesure où elles correspondent à des compétences spécifiques de ses bureaux. Il s'ensuit que ces documents se situent la plupart du temps à l'intérieur de ce que nous avons indiqué comme étant la première définition et la plus restrictive de l'environnement.

LE BILAN SOCIAL

Le bilan social suscite un intérêt croissant dans les organismes publics locaux, en tant qu'instrument pour rendre compte des missions accomplies par l'organisme. Il permet d'accroître la transparence des procédés ainsi que les relations avec les citoyens, dans le but de communiquer plus efficacement les résultats de l'action du gouvernement et de programmer les options futures.

Le bilan social est un instrument de rapport qui permet de présenter aux citoyens les objectifs politiques de l'administration et les résultats atteints. La portée des activités menées au quotidien peut ainsi être mise en évidence, ce qui n'est pas le cas autrement.

Le bilan social est un instrument de transparence. De nombreux maires de communes ayant adopté le bilan social ont montré l'intérêt de cet instrument pour garantir la transparence des activités de l'organisme. À travers des bilans annuels qui présentent les activités et les effets dérivant de ces activités, le contrôle exercé par les citoyens se trouve également renforcé.

Le bilan social est un instrument de programmation qui permet d'intégrer les évaluations concernant les attentes des partenaires à l'intérieur des processus décisionnels de l'organisme. En effet, à plein régime, le bilan social appuie le bilan ordinaire, le complète et en respecte les étapes procédurales de discussion et d'approbation.

Enfin, le bilan social est un instrument de communication qui permet d'octroyer plus de visibilité aux nombreuses activités menées par l'administration.

Le processus d'Agenda 21 local que vous avez initié a permis - ou permettra - de définir un plan d'action local commun avec les partenaires extérieurs.

Le bilan social peut constituer un moment de vérification annuelle de la réalisation des engagements définis par l'organisme au sein du plan d'action local.

EMPREINTE ÉCOLOGIQUE

L'empreinte écologique est une mesure de la pression qu'exerce l'homme sur la nature. C'est un outil qui évalue la surface productive nécessaire à une population pour répondre à sa consommation de ressources et à ses besoins d'absorption de déchets.

Imaginez que vous êtes un Robinson Crusoé isolé sur une île déserte : quelle devrait être la taille de votre île (terre, lagon et mer accessible compris) pour vous permettre de vivre en autarcie de façon durable et répondre à vos besoins en nourriture, chauffage, matériaux de construction, air pur, eau potable, absorption de déchets ?

Cette surface représente l'empreinte écologique de notre Robinson Crusoé. On comprend intuitivement que si le mode de vie de notre naufragé exerce une pression trop forte sur son île (s'il fait par exemple des grands feux de camp tous les soirs pour tromper sa solitude), c'est-à-dire si son empreinte écologique est supérieure à la taille de son île, sa survie risque d'être compromise à plus ou moins long terme...

A l'échelle du globe, l'empreinte écologique de l'humanité est une estimation de la superficie terrestre ou marine biologiquement productive nécessaire pour répondre à l'ensemble de nos besoins.

Selon le "Rapport Planète Vivante 2002" du WWF, l'empreinte écologique globale de l'humanité a presque doublé au cours des 35 dernières années, et dépasse de 20 % les capacités biologiques de la Terre. Cette étude permet aussi de mettre en évidence de profondes disparités écologiques entre les pays : l'empreinte par personne des pays à hauts revenus est en moyenne six fois plus élevée que celle des pays à faibles revenus.

En clair, nous vivons en "sur-régime" par rapport aux ressources de la planète, et nous mettons gravement en péril les générations futures.

Nous sommes comme un ménage qui hypothèquerait son logement, un bûcheron qui exploiterait sa forêt au-delà de sa capacité de régénération, ou une entreprise qui puiserait dans son capital pour faire face à ses dépenses.

Source : WWF France.

RAPPORTS ET COMPTES-RENDUS SUR L'ÉTAT DE L'ENVIRONNEMENT

Sous cet intitulé, nous entendons les documents par lesquels une collectivité locale présente un cadre précis et circonstancié du degré d'intégrité ou du niveau d'altération des ressources présentes sur son territoire.

Ces rapports et comptes-rendus ne sont liés à aucun modèle fixé par des institutions internationales, leur norme de convention a émergé au fil du temps, fruit de la superposition des expériences. Aujourd'hui, les documents les mieux rédigés tiennent compte de certains critères de base :

- utiliser des ensembles d'indicateurs conformes à des modèles déjà répandus et appliqués afin que les prestations en termes d'environnement figurant dans les documents puissent être comparées à celles d'autres territoires. L'un des modèles les plus utilisés est le DPSIR.
- Déterminer, parmi les indicateurs physiques, ceux correspondant le mieux aux caractéristiques de dimensions, urbanistiques et sociales du territoire.
- Utiliser le document comme un outil de communication interne à l'administration en impliquant les différents bureaux et services dans des discussions périodiques portant sur des questions d'environnement.
- Enfin, utiliser le document comme outil d'information et de sensibilisation à destination des citoyens et d'un public plus large.

La question des sources et de la qualité de l'information constituent un problème crucial quant à la rédaction de ces documents : dans la majorité des cas, les données disponibles ne sont pas homogènes : ni du point de vue technique, ni du point de vue du temps. Il s'ensuit que le cadre qui en ressort est souvent plus intuitif que rigoureux.

Quoi qu'il en soit, les rapports et les comptes-rendus constituent une étape importante pour l'ouverture d'une discussion étendue à tous les citoyens permettant d'évaluer et de réorienter les politiques par secteur.

ANNEXE 2

ecoBUDGET EUROPEEN

Partenaires du projet

Municipalité de Växjö (Suède)
Municipalité de Bologne (Italie)
Municipalité de Ferrara (Italie)
Municipalité d'Amaroussion (Grèce)
Municipalité de Kalithea (Grèce)
Conseil du district de Lewes (Royaume-Uni)
Ville de Dresde (Allemagne)
Ville de Heidelberg (Allemagne)
ARPA Emilia-Romagna (Agence Régionale pour la Protection de l'Environnement) (Italie)
ICLEI Europe (sous-traitant)

Objectifs

Mettre en œuvre le système de gestion de l'environnement de l'ICLEI ecoBUDGET dans six municipalités européennes, en tenant compte des différents contextes culturels, économiques, administratifs et environnementaux.

Phases du projet

1. Préparation du projet (6 mois)
2. Préparation des budgets environnementaux locaux (6 mois)
3. Mise en œuvre des budgets environnementaux locaux (12 mois)
4. Soldes budgétaires et évaluation locale (6 mois)
5. Évaluation du projet (6 mois)

Critères de mesure : données physiques ou financières ?

Objectif d'ecoBUDGET : devenir le cadre politique d'orientation des collectivités locales et de leurs pouvoirs publics vers un développement durable.

Ces vingt dernières années, les professionnels de l'environnement ont adopté plusieurs termes et expressions propres au monde financier : audit, reporting, contrôle, gestion de compte, équilibrage et planification sont des mots qui n'apparaissent plus seulement dans le contexte financier, mais aussi dans le domaine de la protection de l'environnement. Toutefois, il reste un composant crucial de la gestion financière à n'avoir pas été adapté à la protection de l'environnement et à la gestion des ressources : le budget, d'où la création d'ecoBUDGET. Reproduisant

l'approche cyclique de la budgétisation financière et reprenant en partie son jargon, ecoBUDGET se met à la portée des politiciens et des hauts responsables de l'urbanisme, qui le trouveront facile à comprendre et à intégrer à leur travail journalier. Mais, contrairement au budget financier, ecoBUDGET n'implique pas l'attribution d'une valeur financière à l'environnement et n'essaie pas non plus d'exprimer les impacts sur l'environnement en termes monétaires. Au lieu de cela, ecoBUDGET utilise des indicateurs environnementaux physiques et quantitatifs pour présenter les objectifs environnementaux locaux et l'état de l'environnement local par rapport à ceux-ci.

Le principe d'efficacité économique est directement comparable à celui d'efficacité écologique : les ressources doivent être utilisées de façon à en tirer le bénéfice maximum. L'assainissement financier peut se traduire en principe de suffisance écologique, à savoir des dépenses environnementales réduites au strict nécessaire, et une dégradation des ressources à éviter chaque fois que possible. Un des principes directeurs de la budgétisation financière consiste à éviter les dépassements de budget. C'est aussi l'enjeu pour l'utilisation des ressources naturelles : nous ne devons pas faire peser le fardeau de la dette environnementale sur les épaules des générations futures.

Quoique les systèmes de budgétisation diffèrent d'un pays à l'autre, la plupart partagent quelques caractéristiques fondamentales communes, la principale répétition annuelle ou semestrielle du cycle budgétaire étant une constante universelle. ecoBUDGET suit les mêmes principes que le budget financier, c'est-à-dire que le cycle budgétaire environnemental débute par un rapport préalable élaboré par l'unité ou le service environnemental. Le comité environnemental et la collectivité locale discutent du projet de budget, qui peut alors être modifié en fonction des priorités politiques ou communautaires. Le budget environnemental est alors voté et adopté par le conseil municipal. Les objectifs (valeurs budgétaires) deviennent donc des obligations politiques, donnant mandat à l'administration locale pour engager des mesures visant à réaliser ces objectifs. Normalement, le budget affecte également les responsabilités de chaque partie du budget, objectifs et mesures. Pour assurer le suivi et le contrôle du budget, les comptes sont définis afin d'enregistrer les dépenses environnementales et de les comparer aux ressources environnementales disponibles.

Sélection des sujets de l'étude : qui entre dans le champ d'application de l'étude (collectivités territoriales, départements) ?

ecoBUDGET traite toujours de la totalité de la collectivité territoriale intéressée, qu'il s'agisse d'une municipalité, d'un pays ou d'une région, et en incluant toutes les opérations menées par les autorités locales et les autres parties prenantes.

Dans le cas de notre projet, les six collectivités territoriales de Växjö, Bologna, Ferrara, Kalithea, Amaroussion et Lewes sont impliquées.

Méthodologie de mesure : moyens et méthodes

Comme nous l'avons déjà mentionné, ecoBUDGET n'essaie pas d'assigner une valeur monétaire à des ressources environnementales ou sociales. Au lieu de cela, les ressources sont comptabilisées via des indicateurs environnementaux physiques, qui peuvent bien sûr être reliés au budget financier et à ses postes. Quoique la valeur monétaire n'ait pu être quantifiée jusqu'à présent, certains aspects doivent être mentionnés. La forte relation entre écologie et économie étant désormais largement reconnue, tous les systèmes de gestion environnementale manifestent clairement leur intention de réduire les dépenses financières, essentiellement grâce à des activités de restauration. Les considérations financières sont présentes dans l'évaluation d'impact environnemental, l'évaluation environnementale stratégique, EMAS, ISO 1400, la comptabilité environnementale, etc. De même, ecoBUDGET, même s'il n'utilise pas directement le calcul financier, peut être d'une grande aide pour une meilleure gestion des ressources humaines, naturelles et financières par les autorités locales. La perspective à moyen terme du système, notamment, et son principe de précaution intégré aideront à réduire les investissements nécessaires pour réparer les dommages causés par les impacts sur l'environnement.

Avec ses responsabilités claires et sa transparence, le système peut contribuer à éviter les efforts doubles pour la collecte des données, le suivi, etc. La perspective fiable donnée par la fixation des objectifs aidera les investisseurs à planifier leurs investissements et à les décider avec certitude.

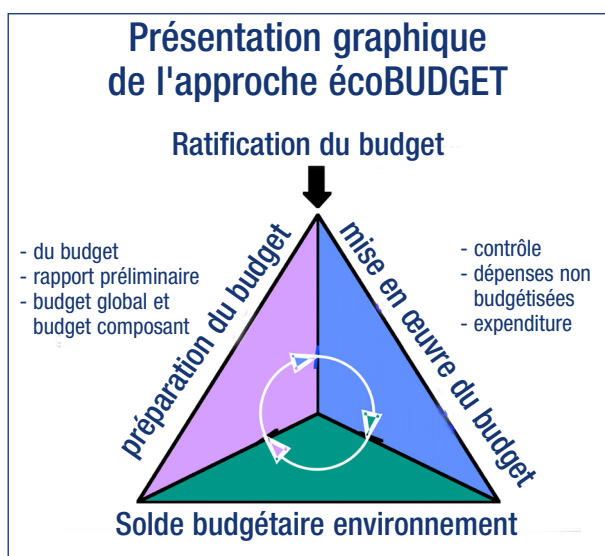
De même, les avantages non économiques d'ecoBUDGET sont à ce stade quasiment impossibles à calculer avec précision, tout d'abord parce qu'ils sont d'une nature objective et essentiellement qualitative, très souvent liée à la perception de la qualité de vie. Par exemple, on peut présumer qu'ecoBUDGET aura pour avantage le bien-être accru de la population et

éventuellement une amélioration de la santé, déduits d'après différentes mesures du système. De par la nature complexe de ces facteurs objectifs, il peut également être difficile de définir avec exactitude le champ d'influence d'ecoBUDGET, dépendant d'une multitude d'autres éléments.

Le pourquoi de la mesure : à quoi sert l'étude (aide à la prise de décision, à la gouvernance...)

L'aspect le plus novateur du système, c'est qu'il donne un aperçu général exhaustif mais qui n'en reste pas moins clair et transparent de la situation des ressources naturelles consommées au sein d'une collectivité locale, afin d'identifier les secteurs où les efforts peuvent être les plus efficaces et les plus rentables. En cela, il constitue le seul système de gestion environnementale politique et facilitera une administration plus efficace et moins onéreuse.

En conclusion, on peut dire qu'ecoBUDGET offre une structure d'encadrement pour une bonne gestion des ressources environnementales et sociales locales.



Nom : Holger Robrecht

Adresse : ICLEI Europe, Leopoldring 3, 79098 Freiburg (Allemagne)

Téléphone : + 49 761 368920

Fax : + 49 761 3689219

Mail: holger.robrecht@iclei-europe.org

Web Site:

<http://www.ecobudget.com/european-ecobudget/>

INDICATEURS DE QUALITÉ DE VIE À BRISTOL, ROYAUME-UNI

Partenaires du projet

Conseil municipal de Bristol (organisation en charge)

Instances locales, telles que : police, autorités sanitaires, services d'intérêt public, parties prenantes locales, groupes bénévoles et communautaires.

Objectifs

- Mesurer la qualité de vie (développement durable) à l'aide de 100 indicateurs environnementaux, sociaux et économiques, afin de déterminer si la qualité de vie s'améliore (développement plus durable) ou empire (moins durable).
- Informer les décideurs de la qualité de vie dans la ville et jeter les bases d'une action d'amélioration.
- Sensibiliser le public et les parties prenantes à la question de la qualité de la vie.
- Encourager le public à faire des choix durables.
- Profiler les quartiers et appuyer des appels de fonds destinés à la réhabilitation des quartiers, en affectant les ressources aux quartiers dans le besoin.
- Favoriser le travail en partenariat et le partage des données, pour le plus grand profit de tous.
- Diffuser les bonnes pratiques et encourager l'utilisation d'un outil de gestion pour mesurer les progrès et les performances.

Phases du projet

Le projet Indicateurs de la qualité de vie à Bristol est désormais annuel.

Historique - Le projet a été initié en 1996 pour surveiller l'état de l'environnement local. Les indicateurs ont été élargis en 1997/1998 pour superviser le développement durable et le LA21. En 1999/2000, des indicateurs nationaux de la qualité de vie et des indicateurs européens communs ont été introduits pour mesurer la durabilité locale. Bristol a joué un rôle clé dans l'utilisation de ces indicateurs et a pu partager les bonnes pratiques avec d'autres municipalités.

Programme annuel Indicateurs de la qualité de vie à Bristol :

- Recueil de données :
- Conduire une étude annuelle sur la qualité de vie des ménages, sur plus de 3.000 résidents et plus de 1.000 jeunes.
- Actualiser les indicateurs existants recueillis par le

conseil, les autres agences et les parties prenantes.

- Analyser les tendances, interpréter les résultats à l'aide de graphiques et de cartes, d'analyses statistiques et démographiques.
- Publier le projet consultatif de rapport sur la qualité de vie et la brochure de synthèse qui seront diffusés à grande échelle.
- Phase de consultation, 2 - 3 mois
 - Réception des commentaires et modifications.
 - Élaboration de nouveaux indicateurs après la consultation.
- Publication du rapport final annuel.

Critères de mesure : données physiques ou financières ?

Les indicateurs de la qualité de vie sont des indicateurs de durabilité, qui peuvent être quantitatifs (niveau de pollution de l'air, quantité de déchets recyclés, population d'oiseaux sauvages), tout autant que qualitatifs (pourcentage de résidents inquiétés par le crime, pourcentage des résidents estimant que leur quartier s'est amélioré). Bristol mesure plus de 100 indicateurs, regroupés sous 17 domaines de durabilité - gestion des déchets, énergie, transport, protection environnementale, biodiversité, occupation et développement des sols, logement et refuge, économie durable, hygiène et bien-être, sécurité de la communauté, économie sociale, culture et tourisme, loisirs et divertissements, éducation, pauvreté, accès et questions au niveau communautaire et mondial.

Le projet combine l'approche descendante des autorités locales et l'approche ascendante de la communauté, **5 niveaux** d'indicateurs étant mesurés. Ces niveaux sont les suivants :

NIVEAU 1 Indicateurs européens communs - Ce sont des indicateurs intégrés basés sur les préoccupations liées à la protection de l'environnement, à l'équité, à l'exclusion sociale, à la gouvernance / habilitation / démocratie, à la relation et à l'échelle locale / globale, à l'économie locale, au patrimoine culturel / à la qualité de l'environnement bâti. Les mesures sont conduites par les autorités locales, les informations quantitatives étant tirées de la surveillance déjà en place. Quant aux informations quantitatives, elles proviennent d'une étude annuelle menée sur les habitants de Bristol, Qualité de vie dans votre quartier.

NIVEAU 2 Indicateurs nationaux - En 1999, la Commission d'Audit au Royaume-Uni a mis en place un ensemble de définitions des indicateurs de qualité de vie utilisés par les pouvoirs publics locaux et qui,

bien qu'ils soient essentiellement à usage local, peuvent être comparés à leurs équivalents nationaux. À Bristol, les informations concernant les indicateurs sont tirées de l'étude Qualité de vie dans votre quartier et des données locales / nationales.

NIVEAU 3 Indicateurs des parties prenantes - Ces indicateurs sont sélectionnés par une approche ascendante, après consultation des parties prenantes et du public ; ils sont ensuite mesurés et actualisés par les parties prenantes et les ONG.

NIVEAU 4 collectivité de Bristol et indicateurs municipaux - Ces indicateurs ont été mis en place en tant que référence en 1996. Ils sont mesurés par les fonctionnaires locaux et environ 70 % des informations sont fournies par le conseil municipal de Bristol, avec notamment les résultats de l'étude Qualité de vie dans votre quartier, qui génère des informations sur le mode de vie durable des communautés. Les 30 % restantes sont apportées par les autorités sanitaires, les universités locales, la police, les organisations privées et bénévoles. La plupart des indicateurs peuvent être illustrés sous forme de tendance et de plans des quartiers.

NIVEAU 5 Indicateurs communautaires - Ceux-ci sont en cours de développement et de mesure au niveau des collectivités et traitent des préoccupations exclusivement locales.

Sélection des sujets de l'étude : qui entre dans le champ d'application de l'étude (collectivités territoriales, départements) ?

Le projet rassemble des agences et des parties prenantes locaux de Bristol qui détiennent / utilisent des informations sur la qualité de vie dans la ville.

Deux grandes études sont conduites chaque année : (i) l'étude Qualité de vie dans votre quartier est une étude aléatoire menée sur des ménages adultes, (ii) l'étude Qualité de vie des jeunes, réalisée dans les écoles secondaires de Bristol, vise la tranche d'âge des 11-16 ans.

L'audience cible du rapport annuel produit par le projet inclut des décideurs et des résidents, et intéresse tout particulièrement ceux qui résident et qui travaillent dans les quartiers défavorisés.

Méthodologie de mesure : moyens et méthodes

Le choix des indicateurs repose sur les critères suivants :

- Être faciles à comprendre et aider à simplifier les informations complexes ;
- Avoir une certaine résonance et refléter les questions de durabilité quotidienne et de qualité de vie ;
- Pouvoir illustrer l'évolution des tendances dans le temps, afin de surveiller l'orientation durable ;

- Être souples, dans une société en pleine évolution ;
- Permettre la comparabilité entre collectivités et villes.

L'accent est mis sur la facilité de compréhension des indicateurs, qui ne doivent pas être des statistiques sans âme. Des feux de signalisation sont utilisés pour attiser l'imagination du public et illustrer l'évolution d'un indicateur, en mieux (plus durable) ou en pire (moins durable).

La présentation des informations est cruciale dans le développement des indicateurs de Bristol, et le rapport annuel en couleurs utilise pleinement les images et un format convivial. Des cartes et des graphiques de tendances peuvent sensibiliser à la qualité de vie dans les quartiers, à l'aide communautaire et aux profils des collectivités, et permettent la comparabilité des collectivités et des villes. L'analyse statistique des indicateurs peut montrer des liens entre les enjeux et les quartiers. De même, un Indice de la qualité de vie à Bristol (basé sur les résultats de la collectivité) montre si la ville va dans la bonne direction, avec une meilleure qualité de vie et un développement durable.

Le pourquoi de la mesure : à quoi sert l'étude (aide à la prise de décision, à la gouvernance...)

La mesure et la publication des indicateurs de la qualité de vie fournissent :

- Des informations fondamentales utilisables pour aider à cibler les besoins et les désirs des communautés et informer les décideurs et ceux qui affectent les ressources et réhabilitent les quartiers ;
- Le suivi de l'agenda local 21 (LA 21) et du développement durable dans la ville ;
- Le suivi des performances et l'évaluation de la politique / des initiatives. Les indicateurs se prêtent à la fixation des objectifs pour l'avenir et à la planification prévisionnelle ;
- La promotion du travail en partenariat et de la consultation ;
- L'adhésion des autorités locales et de la communauté à une procédure moins bureaucratique, plus significative pour les habitants et d'intérêt général.

Nom : Sarah McMahon

Adresse : Environmental Quality Unit, Bristol City Council, Create Centre, Smeaton Road, Bristol, BS1 6XN, ROYAUME-UNI

Téléphone : 0117 9223306

Fax : 0117 9224433

Email : sarah_mcmahon@bristol-city.gov.uk

Site Web : www.bristol-city.gov.uk/qualityoflife

CITY AND LOCAL ENVIRONMENTAL ACCOUNTING AND REPORTING (CLEAR)

Objectifs stratégiques

- 1) Améliorer les processus de gouvernance locale
- 2) Améliorer le processus d'intégration entre politiques environnementales et celles d'ordre économique et social, orienter en conséquence le processus décisionnel des collectivités locales.
- 3) Développer et diffuser des normes (principes comptables) de comptabilité et de rapports sur l'environnement à destination des collectivités locales.
- 4) Améliorer la qualité des comptes-rendus publics en vue d'une plus grande transparence et d'une plus grande implication des intervenants.

CLEAR vise à expérimenter, de manière coordonnée et pour la première fois en Italie, la réalisation et la validation de bilans environnementaux par 18 collectivités locales partenaires en parallèle des outils traditionnels de programmation économique et financière ou permettant de dresser un bilan. La municipalité de Ferrare est le chef de file du projet, les autres participants étant les municipalités de Bergeggi, Castelnovo ne' Monti, Cavriago, Grosseto, Modène, Pavie, Ravenne, Reggio d'Emilie, Rovigo, Salsomaggiore, Varese Ligure, de même que les provinces de Bologne, Ferrare, Reggio d'Emilie, Modène, Naples, Turin. La région d'Emilie-Romagne et les Eco Maires garantissent respectivement l'intégration verticale des instruments de comptabilité environnementale créés et la comparaison avec des expériences similaires menées à l'étranger.

Le projet est né du raisonnement selon lequel prendre la voie du développement durable c'est éclaircir la manière dont les autorités locales gèrent l'environnement et la manière de promouvoir l'implication et la responsabilité.

Au plan local, dans les grandes villes et dans les petites agglomérations, la question de l'environnement constitue un problème très concret mettant en jeu le contrôle de la pollution et de la qualité de vie sur le territoire, les politiques de protection, les opportunités stratégiques, les ressources disponibles et leur répartition dans la société.

Or, il n'existe pas beaucoup d'outils permettant d'évaluer les effets sur l'environnement des politiques territoriales. Les documents classiques de programmation économique et financière, de bilan, principaux instruments de comparaison politique et de décision, ne sont pas conçus pour prendre en compte

les coûts en termes d'environnement, lesquels correspondent principalement à l'amenuisement et à l'épuisement des ressources naturelles, de même qu'aux frais engagés pour faire face à la pollution, aux maladies, à la remise en état et à l'indemnisation après une calamité.

Au regard de la comptabilité classique et d'une grande part des outils de planification, composantes apparues alors que le développement durable n'était pas encore une question soumise à l'attention de l'opinion publique mondiale, il s'agit simplement de frais occultes.

Le bilan environnemental a vu le jour, dans la philosophie du projet CLEAR, précisément pour constituer un outil pratique d'aide aux acteurs de la gestion locale intégrant la complexité du processus des décisions publiques.

Par rapport au bilan économique et financier d'un organisme public, le bilan environnemental est un bilan satellite, fournissant données et informations sur l'évolution de l'état de l'environnement, sur l'impact en termes d'environnement des politiques du secteur, sur les relations entre économie et environnement, sur les dépenses consacrées à l'environnement, sur les problèmes environnementaux les plus importants, sur l'efficacité des stratégies mises en œuvre par l'administration.

Il s'agit d'un outil utile aux gestionnaires afin de suivre les politiques en termes de retombées sur le développement durable et de qualité de vie en ville, visant à promouvoir la connaissance des problèmes d'environnement au plan local.

Phases du projet

La première phase du projet prévoit la **définition des politiques environnementales (exposer)** grâce à des discussions menées avec les édiles, les responsables des provinces et les interlocuteurs des sociétés mixtes (ex-sociétés municipalisées).

Ensuite, les politiques environnementales sont redéployées à partir des **cadres de comptes-rendus** en ce qui concerne les municipalités et des **domaines de compétence** en ce qui concerne les provinces, les uns et les autres ayant été délimités au cours des travaux préparatoires du projet CLEAR. Ces cadres et domaines résultent des compétences attribuées par la législation aux municipalités et aux provinces, de même que des critères d'Evaluation Environnementale Stratégique (VAS), de façon à obtenir les macro-cadres de compétence énumérés ci-dessous du ressort respectivement des municipalités et des provinces.

1 Développement urbain
2 Mobilité et développement durable
3 Espaces verts publics, privés, systèmes naturels
4 Déchets
5 Ressources en eau
6 Energie
7 Information et participation
8 Autres plans et activités de gestion de l'environnement

Cadres des comptes-rendus des municipalités :

ACTIVITE DE PRODUCTION : AGRICULTURE, INDUSTRIE, COMMERCE, ARTISANAT, TOURISME
 RESSOURCES EN EAU
 ZONES PROTEGEES FLORE ET FAUNE
 PLANIFICATION ET GESTION DES DECHETS
 PLANIFICATION ET SUIVI DES PHENOMENES DE POLLUTION ATMOSPHERIQUE, ELECTROMAGNETIQUE, EN MATIERE D'ENERGIE ET DE BRUIT
 ACTIONS D'INFORMATION, D'EDUCATION, DE FORMATION ET DE PARTICIPATION
 MOBILITE ET DEVELOPPEMENT DURABLE
 GESTION DURABLE DU TERRITOIRE ET USAGE DU SOL
 SYSTEME DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT AU SEIN DE L'ORGANISME, PROTECTION DES CITOYENS ET DU PATRIMOINE

Domaines de compétence des provinces

Définition des **objectifs stratégiques** de l'organisme public à moyen et à long terme, des **politiques** à moyen et à long terme, des **actions** déjà menées ou en phase d'application.

Evaluation de la cohérence **entre les objectifs stratégiques et les politiques** adoptées par les organismes publics en matière d'environnement et les objectifs stratégiques, **les actions** définies dans les **plans d'action de l'Agenda 21** par les acteurs concernés. L'un des pivots du processus CLEAR réside dans l'implication des personnes intéressées ; quant à la définition des plans d'action des forums de l'Agenda 21, à leur intégration pour une bonne part dans les plans d'action des municipalités et des provinces, elles cristallisent la prise en compte des attentes des acteurs concernés dans le bilan environnemental.

La phase suivante du processus CLEAR prévoit le **redéploiement des dépenses liées à l'environnement (comptes financiers)** engagées sur un an par les municipalités et les provinces (pour la phase de la première application, les années 2000 et 2001 ont été prises en considération).

Définition d'un **plan de comptes physiques**, autrement dit d'un système comptable tenant compte

du coût des politiques de l'administration utilisant pour les comptes-rendus les jeux d'indicateurs disponibles ou élaborés pour une bonne part à partir du rapport sur le développement municipal durable, le plan d'action de l'Agenda 21, l'écosystème urbain.

Elaboration de rapports : cela consiste à faire connaître les effets sur l'environnement des politiques économiques et de secteur. En d'autres termes, les mesures de gouvernance du territoire auront un arrière-plan (background) de données naturel (et transparent) sur les valeurs des ressources de l'environnement, elles permettront par conséquent d'optimiser les comptes-rendus en rendant les politiques plus efficaces au plan économique. Ainsi conçue, la comptabilité environnementale pourra devenir l'un des instruments les plus efficaces de la boîte à outils d'une gouvernance revisitée.

Elaboration du bilan environnemental, à la fois prévisionnel et récapitulatif, articulé autour du plan des comptes physiques, des comptes financiers, du rapport en la matière, de sa discussion et de sa validation par les instances dirigeantes des provinces et les conseils municipaux.

Activité de diffusion du contenu du bilan environnemental

Demande des comptes physiques et financiers

Comptes physiques

Afin de prendre en considération les engagements et les politiques des municipalités et des provinces offrant un contenu sur l'environnement, un plan des comptes a été défini. Il s'agit d'un système qui, à chaque niveau de compte-rendu ou de compétence, associe un ou plusieurs indicateurs de type physique. Ces indicateurs, sélectionnés parmi ceux que les municipalités et les provinces utilisent dans d'autres documents (plan d'action de l'A21, rapport sur l'état de l'environnement, écosystème urbain), ont été réactualisés, ils portent principalement sur l'année 2001. Les comptes physiques, pour chacun des huit domaines de compte-rendu ou des neuf cadres de compétence, sont commentés et résumés dans des tableaux de même qu'illustrés par des graphiques.

Comptes financiers

L'activité de redéploiement des dépenses liées à l'environnement vise à déterminer le montant des frais engagés par l'administration pour la gestion des activités liées à l'environnement incluant la prévention de la pollution et la protection de l'environnement et à les mettre en regard des choix de politique environnementale. Les comptes financiers seront donc utilisés pour vérifier que les politiques

environnementales figurant dans les documents de programmation ont atteint leurs objectifs. A ce sujet, il convient de rappeler que les informations contenues dans les éléments à caractère financier (frais prévus, dépenses engagées, dépenses effectives) portent exclusivement sur le volume de ressources financières allouées aux questions d'environnement.

A qui l'étude s'adresse-t-elle ?

Domaine de compétence

Le projet concerne les municipalités et les provinces, de même que tous les services et secteurs qui, en leur sein, s'occupent directement ou indirectement d'environnement et, dans certains domaines tels que l'eau, les déchets, la production d'énergie, il s'étend aux sociétés mixtes, les ex-sociétés municipalisées. Il s'ensuit que si le bilan a été élaboré par une province, la zone de compétence pour le relevé des indicateurs et des comptes financiers et physiques présente une valeur au niveau de la province. Si ce même bilan est élaboré par une municipalité, la zone territoriale de référence est celle d'une commune. Dans tous les cas, le bilan environnemental est un instrument à la croisée des secteurs.

Méthodes de relevé

Dès lors qu'il s'agit de mesurer les comptes physiques, on fait appel à un système d'indicateurs issus du rapport sur le développement durable des municipalités, du plan d'action de l'Agenda 21, et de l'écosystème urbain, sachant que ces indicateurs sont liés aux objectifs stratégiques et aux actions figurant dans les domaines de comptes-rendus des domaines de compétence.

A ces indicateurs d'autres sont venus s'ajouter, propres à certains domaines de comptes-rendus ou de compétence en fonction des objectifs stratégiques définis par l'organisme public en matière d'environnement. Le choix des indicateurs a conduit à déterminer un ensemble où l'on dispose déjà des données permettant, grâce à la comparaison dans le temps, de définir l'efficacité des politiques mises en œuvre quant à la réalisation des objectifs stratégiques et, donc, de rendre compte, en termes physiques, des résultats prévus (exemple : amélioration de la qualité de l'air et de l'eau, utilisation du sol, développement de la forêt, mobilité urbaine, etc).

En ce qui concerne les comptes financiers, il a été décidé d'utiliser la grille comptable EPEA (Environmental Protection Expenditure Account) figurant dans le système des comptes d'environnement SERIEE en l'adaptant aux caractéristiques des collectivités locales partenaires.

La méthode EPEA définit comme frais relatifs à l'environnement toutes les dépenses (courantes et d'investissement) inhérentes aux actions dont le but principal réside dans la prévention, la réduction ou l'élimination de toute cause de dégradation de l'environnement. En conséquence, ne relèvent pas des activités en question celles qui, quoique ayant un impact favorable sur l'environnement, visent d'autres objectifs premiers. Le redéploiement a par conséquent également pris en considération les domaines et les compétences de comptes-rendus du projet CLEAR.

Pourquoi procéder à des relevés ?

L'approbation en parallèle des bilans économiques et verts offrira, à terme, un champ utile de comparaison permettant de déceler et de faire connaître les effets en matière d'environnement des politiques économique et de secteur. Il s'ensuit que les mesures de gouvernance du territoire auront un arrière-plan naturel (et transparent) de connaissance des valeurs des ressources environnementales, du coup, les comptes pourront être optimisés en rendant les politiques plus efficaces au plan économique.

Ainsi conçue, la comptabilité environnementale pourra devenir l'un des instruments les plus efficaces de la boîte à outils d'une gouvernance revisitée.

Le projet CLEAR a lancé, s'agissant des structures municipales et des provinces impliquées, un processus de comptes permettant de définir à l'aide d'un seul instrument, le bilan environnemental, les politiques et les engagements de l'organisme public, de même que d'y associer des indicateurs physiques et financiers. Sa structure tient compte des présupposés des grandes lignes des rapports dressés sur la société et l'environnement les plus courantes telles que celles des Network Global Reporting Iniziative. Les outils techniques et scientifiques auxquels CLEAR fait appel (indicateurs de pression sur secteur, indicateurs européens de développement durable local, impact écologique, redéploiement des bilans économiques et financiers conformément au compte EPEA du modèle européen SERIEE ou Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement) ont eux aussi été déjà validés et largement utilisés.

Tel. : 0532/66402/67418

Fax : 0532/740291

Site web : comune.fe.it/ambiente/?3

e-mail : p.poggipollini@comune.fe.it

agenda21@comune.fe.it

LE PROJET CONTAROMA

Le projet CONTAROMA consiste à expérimenter un système de comptabilité environnementale auprès de la municipalité de Rome.

Les objectifs :

Réaliser, expérimenter, définir et appliquer un système de comptabilité environnementale :

- intégré aux politiques d'environnement actuelles et programmées par rapport à l'Agenda 21 local, tout en étant compatible avec les modalités de comptabilisation actuelles ;
- redéploiement et archivage des informations environnementales financières figurant dans les bilans de la municipalité de Rome afin d'obtenir une méthodologie de définition ;

- fournir à l'administration un outil de description qualitative et quantitative des politiques mises en œuvre de manière systématique ou périodique.

Les phases du projet

Le projet CONTAROMA a connu trois phases :

- 1) L'étude préliminaire des expériences de comptabilité environnementale nationales et internationales.
- 2) L'expérimentation d'un système de comptabilité environnementale destinée à la municipalité de Rome.
- 3) Le quadrillage des actions menées par la municipalité de Rome en application du plan d'action environnemental, une attention particulière ayant été apportée aux activités du département X "politiques environnementales et agricoles".

Ce qu'il mesure : la demande des comptes physiques et financiers

Cadre informatif	- Dépenses de la municipalité en termes d'environnement (valorisation des engagements) - Projets mis en œuvre par la municipalité en vue d'un développement durable (description qualitative)
Cadre géographique	Zone de compétence de la municipalité de Rome (toutes les mairies)
Choix des informations	Informations convenues par les participants au projet, les référence étant le Plan d'Action Environnementale défini par le forum, la matrice de l'EPEA et l'actuel système de comptes. Le Forum a été informé de la méthodologie du projet ainsi que du Comité scientifique.
Sources d'informations	Compte-rendu financier. Rapport au compte-rendu Compte-rendu prévisionnel et de programmation. Plan d'exécution de Gestion (PEG). Entretiens.
Activités d'analyse	Définition de la méthodologie Analyse des dépenses en termes d'environnement du seul département X (environnement) – test de la méthodologie Analyse des dépenses en termes d'environnement des principaux départements impliqués dans les actions visant à un développement durable – Application de la méthodologie. Description qualitative et redéploiement des projets en vue d'un développement durable.
Produits et résultats	Etude des expériences nationales et internationales. Matrice CONTAROMA. Dépenses en termes d'environnement de la fonction 09. Fiche-projet de compte-rendu des actions en faveur du développement durable.
Intégration dans le processus institutionnel	L'intégration s'effectue de manière indirecte ou au travers du Plan d'Action Environnementale.

Acteurs se qualifiant pour l'étude : acteurs dans le domaine de l'étude (un territoire, un département administratif, etc.)

Domaine de compétence de la municipalité de Rome (toutes les mairies).

Comment les relevés sont-ils menés : demande de moyens et de méthode de quantification

Dans le cadre du projet Contaroma, un système de comptabilité environnementale a été expérimenté en isolant du compte-rendu comptable annuel une série d'informations quantitatives afin d'élaborer le compte financier. Ce dernier est issu du redéploiement des frais engagés par la municipalité de Rome au titre d'actions dont l'objectif principal réside dans la prévention, la réduction et l'élimination des causes de dégradation de l'environnement.

Il a par conséquent été décidé de procéder :

- en élaborant une grille spéciale à partir de la matrice EPEA
- En détaillant les postes de dépenses spécifiques
- En définissant une matrice spéciale de compte-rendu
- En mettant au point un test avec les données de dépenses courantes engagées en 2001 par le département compétent en matière de politiques environnementales, de ressources agricoles et de protection de la population.
- En dressant un compte-rendu des dépenses engagées en 2001 par les autres départements s'occupant de gestion du territoire et de l'environnement.

Pourquoi procéder à des relevés : quel est l'usage de l'étude (la comptabilité environnementale est un outil de décision et de contrôle, un outil de gouvernance locale).

L'étude a été expérimentée et élaborée afin d'obtenir une relecture des chiffres et des postes de dépenses de façon à évaluer l'ampleur de l'engagement consenti pour donner corps aux politiques de la municipalité de Rome, à l'application des programmes que cette dernière définit.

LA COMPTABILITE ENVIRONNEMENTALE DES COLLECTIVITES LOCALES FRANÇAISES

OBJECTIF

L'objectif est d'**apprécier les flux financiers impliqués par la mise en œuvre des politiques publiques locales d'environnement urbain** (malgré l'enchevêtrement des compétences entre les collectivités, la diversité et la complexité des systèmes comptables...) **et à terme leurs impacts économiques, écologiques et sociaux.**

La mesure des flux financiers passent par la mise en œuvre d'une comptabilité environnementale dont on attend en outre, une plus grande lisibilité de l'environnement dans ses dimensions financières, fiscales, sociales ou politiques au sein des actions publiques locales. La mise en œuvre de cette comptabilité facilite l'évolution du système de gestion vers une plus grande transparence et favorisera une approche évaluative globale renforcée.

ELEMENTS DE CONTEXTE

La réforme de l'intercommunalité et la création des communautés d'agglomération permettent la mise en place de statut intercommunal adapté pour surmonter les difficultés liées à l'enchevêtrement des compétences environnementales. Parmi, les difficultés qui peuvent être ainsi résolues, il y a le suivi cohérent des dépenses environnementales grâce à la mise en place d'une comptabilité environnementale au niveau intercommunale, souvent plus pertinent pour la gestion de ces questions. Elle permet en effet, à terme, de combler une partie des lacunes du système d'information comptable et facilite la difficile mise en parallèle des dépenses et des recettes environnementales. La comptabilité environnementale a été établie en intégrant les recommandations des nomenclatures SERIEE et a pris comme base les principes de l'analyse comptable publique.

TEXTES DE REFERENCES

1) Etude de cas

- **Micro-économie de l'environnement urbain, méthodologie des flux financiers liés à l'environnement, les cas de Poitiers et Lyon**, Fondation des Villes, décembre 1996 ;
- **Micro-économie 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 ;
- **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, 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, juin 1999 & novembre 2000 ;

2) Données générales

- **Collection Etudes et travaux N° 9 "la gestion des déchets" 1996 ;**
- **Collection Etudes et travaux N° 10 "la gestion des eaux usées" 1996 ;**
- **Les données économiques** Ed. Economica 1997 ;
- **Méthodes SERIEE (Système européen de rassemblement de l'information économique sur l'environnement)** Eurostat - Luxembourg 1994 ;
- **Micro-économie de l'environnement urbain, le cas des agglomérations d'Amiens, Lyon, Nantes et Poitiers, Synthèse** - Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement 2001.

LES TYPES D' ACTIONS ENVISAGEABLES

1-Définition et mesures des dépenses et recettes environnementales

Tant en investissement qu'en fonctionnement, les dépenses et recettes réelles, c'est-à-dire donnant lieu à décaissement ou encaissement effectif pour le maître d'ouvrage (par opposition aux dépenses et recettes d'ordre), sont quantifiées : construction et exploitation d'une station d'épuration, d'une usine d'incinération d'ordures ménagères, d'un mur antibruit...

En matière d'investissement, dans le but d'éviter tout double compte, les dépenses de remboursement de capital d'emprunt sont isolées et enlevées des calculs. Les dépenses (en fonctionnement et en investissement) sont donc hors amortissements, hors remboursement du capital, mais tiennent compte des intérêts d'emprunts correspondants.

2- Les domaines d'investigation en matière de protection ou d'amélioration de l'environnement urbain

Liste des domaines pris en compte	Exemple d'action concernée en investissement
<i>Eau potable</i>	Recherche de fuites du réseau
<i>Assainissement et épuration</i>	Traitement des nitrates
<i>Collecte des déchets</i>	Conteneurs de collecte sélective
<i>Traitement des déchets</i>	Réhabilitation d'une décharge
<i>Nettoyement urbain</i>	Balayeuse automatique
<i>Cadre de vie + espaces verts et naturels</i>	Économiseur d'eau pour l'arrosage
<i>Air</i> } <i>dont Transports en commun</i>	Réseau de mesure de la qualité de l'air
<i>Bruit</i> }	Construction d'un mur antibruit
<i>Énergie</i> }	Véhicules municipaux électriques
<i>Risques naturels, industriels et technologiques</i>	Surveillance et évaluation des aléas Intervention sur accidents
<i>intégration de l'environnement dans les politiques locales</i>	Schéma directeur d'environnement Charte d'environnement

3- Classification des actions relatives à l'environnement selon leurs effets

Sans reprendre ici le débat sur la notion d'environnement, on peut distinguer deux grandes familles d'actions en matière d'environnement en fonction de leurs effets, selon qu'elles affectent les personnes directement ou à travers le biotope.

Parmi les actions affectant le biotope, on distingue 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.

Protection et reproduction des ressources naturelles
Optimisation des systèmes techniques d'exploitation et de gestion des ressources

EFFETS SUR LES PERSONNES VIA LE BIOTOPE

Protection de la santé et sécurité des personnes
Qualité de la vie des personnes (odeurs, confort, goût, beauté du paysage, etc.)

EFFETS DIRECTS SUR LES PERSONNES

LES PARTENAIRES

La délimitation du périmètre géographique des agglomérations résulte d'une approche pragmatique : la structure intercommunale possédant dans l'agglomération le plus large éventail de compétences environnementales détermine le périmètre de l'étude.

Les domaines de l'environnement étudiés qui ne relèvent pas de la structure intercommunale sont pris en compte sur le même champ géographique, soit par addition ou soustraction de communes, soit par extrapolation ou rétopolation à partir du nombre d'habitants (telle structure intercommunale étant plus petite ou plus grande que le champ géographique d'étude).

Il est souhaitable d'identifier les acteurs intervenant

dans les domaines d'environnement étudiés. Ce sont au niveau de l'agglomération les institutions qui participent aux actions relevant de la protection de l'environnement:

- **les communes et leurs groupements (District, 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 (en particulier pour la mesure de la qualité de l'air).**

DES INDICATEURS PHYSIQUES QUI ECLAIRENT LES SPECIFICITES LOCALES DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

En lien avec la nécessaire démarche intercommunale, la mise en œuvre d'un suivi physique et financier de type tableau de bord dans le domaine de l'environnement s'impose comme une prochaine étape de gestion pour les communes.

Les indicateurs physiques et les ratios présentés ci-après, à titre d'exemple, nécessitent souvent des estimations, les services compétents des collectivités ne disposant pas toujours de données chiffrées précises ou actualisées.

Indicateurs "physiques "par an	Indicateurs physiques / hab	Ratios de dépenses
Eau (M m ³ d'eau distribués)	Eau + assainissement (m ³ / hab.)	Eau + assainissement (F / m ³)
Déchets (t déchets collectés)	Déchets (kg / hab.)	Déchets (F / t)
Nettoiemment (m linéaire de rue nettoyés)	Nettoiemment (m linéaire / hab.)	Nettoiemment (F / m linéaire)
Cadre de vie + espaces naturels (ha entretenus)	Cadre de vie + espaces naturels (m ₂ / hab.)	Cadre de vie + espaces naturels (F / ha)
Transports en commun (nb. de déplacements "non captifs" / an)	<i>Transports en commun</i> (déplacement "non captif" / hab.)	<i>Transports en commun</i> (F / déplacement "non captif")

Exemple méthodologique : Identification des actions par objectifs des domaines Energie et Eau.

L'approche par les actions

Pour utiliser la nomenclature analytique proposée, il est indispensable de partir des "actions locales en faveur de l'environnement" et non de la notion de «secteur», trop liée à des découpages administratifs et techniques. Une conséquence pratique est la nécessité de procéder à des enquêtes directes au lieu de se cantonner à l'exploitation des comptes administratifs.

Le classement des actions par objectif

La plupart des actions observées relèvent de plusieurs objectifs : Notamment, les actions de protection des ressources sont presque forcément, des actions de protection des personnes et de la santé publique. Pour éviter des imputations toujours délicates et souvent arbitraires entre plusieurs objectifs, les actions présentées ci-dessous sont imputées à leur objectif dominant.

<i>SECTEUR Energie</i>	Protection de l'environnement ressource	Protection des personnes, santé publique	Optimisation des systèmes techniques,...	Amélioration/ protection de la qualité de vie
- Conversion à énergies renouvelables	X			
- Cogénération (récupération d'énergie) ¹			X	
-Systèmes diminuant les odeurs et bruits				X
- Régulation, isolation, conversion à des systèmes de chauffage ou d'éclairage, permettant des économies d'énergie.			X	
-etc. ...				
<i>SECTEUR Eau</i>	Protection de l'environnement ressource	Protection des personnes, santé publique	Optimisation des systèmes techniques, productivité	Amélioration/ protection de la qualité de vie
<u>Eau potable</u>	X			
-Protection des captages				
-Traitement et distribution eau potable		X		
-Gestion de la ressource et lutte contre les fuites et sur-consommations chez l'usager	X			
-Recherche de fuites du réseau, gestion automatisée, maintenance préventive			X	
-Traitements des odeurs et du goût				X
<u>Eaux usées</u>	X			X
- Epuration des eaux usées				
- 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			
<u>Eaux pluviales</u>		X		
- Collecte et protection contre les inondations				
- Epuration des eaux pluviales	X			
- Diminution de l'imperméabilisation des sols			X	
- etc.....				

¹ par opposition à la cogénération visant uniquement un meilleur rendement, et réalisée le plus souvent à partir d'un combustible fossile. Ce type de cogénération ne se distingue pas réellement du remplacement de chaudières pour un matériel plus performant, dont l'écobilan n'est pas connu le plus souvent.

Nom : SENNA Philippe

Adresse : 20, avenue de Ségur. Paris 75007 - France

Tél : 01 42 19 19 42.

E-mail: philippe.senna@environnement.gouv.fr

FOR AN ENVIRONMENTAL ACCOUNTING TOOL (FEAT), POUR UN OUTIL DE COMPTABILITE ENVIRONNEMENTALE

Les partenaires du projet

- Les collectivités pilotes (France) :
 - Villes de Fos-sur-Mer, Montreuil-sous-Bois, Paris et Saint-Denis
 - Communauté de communes de la Région de Château-Thierry
- les autres partenaires (France) :
 - ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie), ARENE IDF (Agence Régionale de l'Environnement et des Nouvelles Energies d'Ile-de-France), Commission Européenne via l'instrument financier LIFE Environnement, Les Eco Maires, Fondation des Villes, MEDD (Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable) et le MELTM (Ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer)

Les Eco Maires, l'association des maires pour l'environnement et le développement durable, pilote ce projet.

Les objectifs

FEAT a pour objectif d'établir, par un processus d'apprentissage collectif, un cadre pour connaître, évaluer et communiquer les politiques environnementales locales. Il s'appuie notamment sur une analyse des finalités et des flux financiers de celles-ci.

Connaître :

FEAT va permettre de réunir trois informations indispensables pour une bonne conduite des politiques environnementales locales :

- une quantification des dépenses et recettes environnementales et de leur destination par domaine environnemental (eau, déchet,..)
- un état de l'environnement et des relations de causalités entre les différentes composantes environnementales du territoire.
- les contributions spécifiques des diverses institutions dédiées à l'environnement (agence de l'eau, ADEME...).

Evaluer :

Grâce aux informations réunies les autorités publiques peuvent contrôler la pertinence et la cohérence des politiques environnementales qu'ils ont menées et leurs incidences financières.

Communiquer :

FEAT est un instrument indispensable pour la participation et l'implication des citoyens à la gestion durable du territoire. Il leur permet, en effet, de pouvoir suivre les objectifs et les actions des politiques menées.

Les phases du projet

FEAT dans sa première partie applique une méthodologie qui a été élaborée, dans le cadre d'un programme de recherche financé par le MEDD et le MELTM, par trois bureaux d'études (BIPE, CDC Consultant et la Fondation des Villes).

Le projet FEAT se décompose en trois étapes.

A/ L'établissement d'un système de suivi des flux financiers liés aux actions environnementales des collectivités (12 mois).

- Repérage des actions qui sont liées à l'environnement. et de données physiques de référence (tonnage de déchets collectés...)
- Mesure des dépenses et des recettes annuelles correspondant à ces actions environnementales.
- Consolidation des résultats et comparaison : totalisation des dépenses et recettes, réalisation de données relatives sur la base des données financières et physiques de référence.

B/ L'évaluation des impacts des actions environnementales (12 mois).

- Repérage des effets positifs et négatifs de chaque action pour l'environnement : à l'aide d'un tableau croisé, on recensera les effets positifs et négatifs de chaque action sur elle-même (impacts propres) et sur les autres (exemple : pollution induite par le transport des ordures ménagères).
- Réalisation d'une comparaison coûts / avantages des actions menées : à partir du tableau précédent, on réalisera une évaluation coûts et avantages des actions, soit en termes physiques soit en termes financiers.

C/ Mise au point d'indicateurs de prévention, de durabilité et d'intégration des politiques (12 mois)

- Elaboration d'indicateurs, permettant de mesurer le degré de prévention (traitement en amont), de durabilité (pérennité, adaptabilité) et d'intégration (optimisation des effets sur les autres secteurs) des actions en matière d'environnement. Les indicateurs construits seront, pour l'essentiel, une adaptation d'indicateurs déjà existants.

Que mesure-t-on : c'est la question des comptes physiques et monétaires ;

Dans le projet FEAT, on mesure les flux financiers réels correspondant aux actions environnementales des collectivités territoriales. Néanmoins, dans la seconde partie et la troisième des données physiques vont être introduites et utilisées pour relativiser et apprécier les données financières et les actions réalisées.

Qui mesure-t-on : c'est la question du périmètre de l'étude (un territoire, un service...);

La méthode s'applique aux collectivités territoriales. Elle est expérimentée dans le projet FEAT à l'échelle communale et intercommunale.

Comment mesure-t-on : question des moyens, méthode de mesure ;

La méthode propose à partir d'une liste d'actions déterminée comme environnementales (application de critère propre à la méthode), d'identifier les flux financiers correspondants à ces actions à partir d'entretien avec le personnel des collectivités. Il ne s'agit donc pas d'un travail à partir de la comptabilité publique

Par exemple, on considère dans cette méthode qu'une action est environnementale si son impact global sur l'environnement est positif, à dire d'expert et qu'elle répond aux objectifs suivants:

- La protection et le renouvellement des ressources naturelles
- L'optimisation des systèmes économiques, techniques ou sociaux
- La protection de la santé et sécurité des personnes
- L'amélioration et protection de la qualité de vie.

Pourquoi mesure-t-on : c'est la question de l'usage (aide à la décision, gouvernance,...)

FEAT permettra notamment d'assurer une réelle lisibilité des politiques environnementales et éviter un certain nombre d'effets négatifs, d'améliorer la compréhension des dépenses et de dégager ainsi des leviers d'action, d'avoir une appréciation globale sur la qualité de la politique menée et plus généralement une évaluation de celle-ci au regard du développement durable.

FEAT renforcera la transparence de l'action publique en matière d'environnement.

Enfin, la mise en œuvre de FEAT entraîne de fait une réflexion générale sur les actions menées, sur l'environnement et le développement durable auprès des services et des élus locaux.

Cet outil ne prévoit pas en tant que tel une participation de la population. Néanmoins, le projet FEAT ne fait que débuter et il est très probable que les élus se serviront de cet outil pour favoriser une bonne gouvernance participative.

Nom : Anne-Sophie ROBIN

Adresse : 241, Boulevard Saint Germain 75007 PARIS FRANCE

Tél : +33 01 53 59 58 00

Fax: +33 01 53 59 58 04

Mail: a.robin@ecomaires.com

Web Site: <http://www.ecomaires.com/>