

comptabilité environnementale

numéro spécial
septembre 2003

Version française
Version anglaise

International
newsletter
du programme CLEAR

Edito

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

L'association se veut un véritable lieu politique, d'échanges et un laboratoire des nouvelles pratiques avec une dimension européenne forte.

Ainsi, l'association est ouverte à l'adhésion des communes européennes et les trophées Eco Actions que nous remettons chaque année aux villes les plus innovantes en matière d'environnement accueillent cette année plusieurs villes européennes.

Par ailleurs, nombre de nos actions trouve un écho concret au travers de programmes européens, notamment le projet Miriad 21 (Major Industrial Risk Integration in Agenda and Development 21) où la présence italienne est importante puisque sont partenaires de ce projet la ville de Venise, l'ARPAV et le Federchemica, au côté de huit pays européens. L'objectif est d'élaborer une méthodologie pour les Agendas 21 des villes à problématique Seveso.

Le programme CLEAR est la concrétisation à la fois de notre mobilisation autour de la question de la comptabilité environnementale et de notre motivation à travailler avec les communes italiennes. Les Eco Maires sont porteur en France d'un programme Life Environnement pour la mise en place de la comptabilité environnementale dans les communes (FEAT, For an Environmental Accounting Tool). L'opportunité nous est donc donné de comparer, de faire progresser, d'améliorer nos méthodes et d'envisager ainsi une harmonisation des outils au niveau européen.

Le défi pour les Etats comme pour les collectivités locales s'énonce ainsi : identifier et qualifier les dépenses d'investissement et de fonctionnement ainsi que les non dépenses pour intégrer les variables environnementales et, d'une manière plus générale les choix de développement durable dans les processus décisionnels. Il est nécessaire de réaliser à cette fin des systèmes organisés de comptabilité environnementale.

C L E A R
City and Local Environmental Accounting and Reporting



progetto
cofinanziato da
LIFE AMBIENTE

Pour que les bonnes pratiques de développement durable soient réellement opérationnelles, il faut imaginer des modes d'évaluation et d'information nouveaux. Il nous faut donc une comptabilité durable, et le plus vite possible, il faut avancer vers une fiscalité capable de soutenir les politiques de développement durable ; cela est déjà un autre sujet urgent !

Nos systèmes de mesures sont aujourd'hui essentiellement destinés à mesurer les flux financiers. Il est donc nécessaire de mettre en place des systèmes plus qualitatifs et mesurant les flux physiques et biologiques mais également d'affiner les systèmes de mesures des flux financiers liés à l'environnement.

Dans cette démarche, qui rassemblent maintenant plusieurs programmes européens, il faudra veiller à la coordination et à l'organisation des différents systèmes nationaux et européens mais aussi à s'appuyer sur les capacités des collectivités territoriales à inventer et à s'impliquer. C'est bien l'objectif que se sont fixés, en rapprochant les expériences françaises et italiennes, Les Eco Maires.

Le partenariat avec les villes italiennes et les acteurs de l'environnement est une réalité des plus efficace. Au-delà des actions précises que nous menons entre nos deux pays, je me félicite de ces échanges très fructueux. Ainsi dans les débats qui nous animent, nous avons adopté ce que les italiens portent dans la question « de l'environnement social » et que nous faisons dorénavant nôtre. Ainsi pourrons nous partager, élus italiens et élus français, une posture politique dynamique, visant à améliorer les conditions de vie de nos concitoyens les plus défavorisés, les espaces les plus en danger et les secteurs économiques menacés.

Dominique Jourdain
Maire de Château Thierry
Président des Eco Maires



sommaire

Qu'est-ce que CLEAR :	page 2
La comptabilité environnementale comme instrument de développement durable <i>par Fausto Giovanelli,</i>	5
Essais techniques du budget CLEAR LIFE : le plan des comptes environnementaux a vu le jour <i>par Ilaria Di Bella</i>	7

La naissance des bilans environnementaux CLEAR-LIFE <i>par Ilaria Di Bella</i>	9
Les comptes monétaires de la province de Naples Quelques observations sur l'application du schéma EPEA <i>par Clementina Chieffo</i>	12
Le manual opérationnel va arriver <i>par Ilaria Di Bella</i>	15
Lois régionales pour l'adoption d'éco-bilans <i>Une interview of Alessandro Bratti</i>	21

S'engager dans la voie du développement durable, c'est faire la lumière sur la manière de gérer l'environnement, de promouvoir l'implication et le sentiment de responsabilité. Le temps est venu de préparer une «boîte à outils» à l'attention des acteurs chargés d'opérer sur le territoire.

En effet, au plan local, dans les grandes villes comme dans les petites agglomérations, la question de l'environnement constitue un problème très concret : il s'agit du contrôle de la pollution et de la qualité de vie sur le territoire, des politiques de protection, des opportunités stratégiques, des ressources disponibles et de leur répartition dans la société.

Quels sont aujourd'hui les effets sur l'environnement des politiques territoriales ? En d'autres termes, combien coûte l'environnement ou plus exactement, combien dépense d'ores et déjà chaque collectivité pour gérer ces problèmes ? Combien devra-t-elle ou devrait-elle dépenser à l'avenir ? Il convient de noter que si selon certaines estimations, le coût de l'environnement, au plan national, avoisine les 2 % du PIB, ce même coût varie entre 18 et 22 % au niveau local. Au demeurant, ces problèmes et ces coûts n'apparaissent pas dans les comptes publics, toujours établis conformément à des critères purement administratifs.

Comment faire ressortir et valoriser ces frais au regard des citoyens et de l'état ?

Pour prendre la voie du développement durable, les intervenants en charge de l'administration publique ont besoin de nouveaux outils, simples, permettant de refléter, de comptabiliser, de gérer, de faire état des coûts et des bénéfices, en termes environnementaux, de toutes les actions qu'ils mènent sur le territoire. Ces outils pourront faire émerger des projets innovants, des rapprochements importants, de nouvelles politiques.

Qu'est-ce que CLEAR ?

C'est un projet italien, le premier projet européen de comptabilité environnementale appliquée aux collectivités territoriales. Baptisé CLEAR, soit l'acronyme de City and Local Environmental Accounting and Reporting (projet de comptabilité et de rapport sur l'environnement des villes et des collectivités locales), il prévoit la réalisation et la validation d'éco-bilans par un échantillon significatif de

municipalités et de provinces italiennes.

Dix-huit collectivités territoriales se sont concertées pour mettre au point une méthode de travail commune. Concepteurs, chef de file et partenaires, tous sont italiens, hormis Les Eco Maires qui constitue l'interface entre cette expérience et des démarches similaires dans d'autres pays.

Le projet, lancé en octobre 2001 et qui s'achèvera en octobre 2003, a été approuvé et cofinancé à hauteur de 50 % par la Commission européenne dans le cadre du programme LIFE-AMBIENTE. Le budget de CLEAR représente un total de 1 928 664 euros, soit quelque 3 730 000 000 de liras.

En anglais, CLEAR signifie clair, transparent, propre et le verbe correspondant : éclaircir. CLEAR développe le contenu du premier projet de loi de comptabilité environnementale de l'administration publique présenté en 1997 par le sénateur Fausto Giovanelli, signé par tous les groupes parlementaires et approuvé par le sénat lors de la précédente législature.

Ce projet de loi, présenté en nouvelle lecture et actuellement examiné par la commission sénatoriale en charge de l'environnement, intègre les recommandations contenues dans le 5ème programme d'action de l'Union européenne en matière d'environnement, lequel met l'accent sur l'importance de la comptabilité et des bilans environnementaux pour un développement durable.

Quelles sont les partenaires du projet CLEAR ?

Les principaux protagonistes de CLEAR sont 18 collectivités territoriales de petite, moyenne et grande envergures situées au Nord, au centre et au Sud de l'Italie, sur des territoires très différents les uns des autres. La ville de Ferrare en est le chef de file. Parmi les autres participants, on recense les municipalités de Bergeggi, Castelnovo ne' Monti, Cavriago, Grosseto, Modène, Pavie, Ravenne, Reggio d'Emilie, Rovigo, Salsomaggiore, Varese Ligure, ainsi que les provinces de Bologne, Ferrare, Reggio d'Emilie, Modène, Naples, Turin.

Ces 18 entités constituent par conséquent un échantillon représentatif, notamment grâce à la fréquence du tandem ville-province, qui représente l'une des variables que le projet examinera en vue de

l'élaboration de politiques territoriales locales à intégration verticale.

Les collectivités territoriales partenaires du projet CLEAR sont à la pointe des actions de suivi environnemental et de contrôle de l'efficacité/efficience des politiques dans ce domaine. En effet, toutes ont déjà adopté au moins un outil de gestion de l'environnement ou des systèmes de comptabilité environnementale visant à fournir des points de repère aux décideurs du monde politique. Non contentes de rédiger des rapports périodiques sur l'état de l'environnement, toutes ont adopté les procédures de l'agenda 21 local en vue d'un développement durable, toutes sont membres de la coordination italienne A21L.

Autres partenaires du projet : la région d'Emilie Romagne qui assure la coordination territoriale des expériences locales dans la perspective d'une possible extension de la « méthode CLEAR » au niveau régional, Les Eco Maires qui, pour sa part, garantit l'apport d'autres initiatives similaires menées à l'étranger, de même que la reproductibilité et la diffusion des résultats en dehors des italiennes.

A quoi tend CLEAR ?

Le projet est né du souci d'améliorer la gouvernance locale en matière d'environnement et de fournir aux gestionnaires des instruments pratiques d'aide à la décision.

A l'issue d'une phase d'expérimentation initiale, chacune de ces 18 collectivités territoriales validera son bilan environnemental (fin 2002) en même temps que son bilan économique et financier et que les autres documents de programmation.

Le bilan économique et financier d'une collectivité territoriale constitue un outil grâce auquel l'administration assume, face aux électeurs, aux forces politiques et aux organismes de contrôle, la responsabilité des répercussions économiques de ses choix de gestion.

De façon parfaitement analogue, le bilan environnemental d'une municipalité ou d'une province enregistrera les postes comptables relatifs aux ressources et au patrimoine naturel de cet organisme public ; il est donc appelé à devenir un instrument d'évaluation des effets sur l'environnement de l'ensemble des politiques appliquées par ce même organisme public.

La phase finale du projet sera par ailleurs caractérisée par la mise au point de la « méthode CLEAR », autrement dit des procédures, des modèles, des pratiques les meilleures et des panoplies d'indicateurs permettant d'obtenir une comptabilité environnementale tangible pour une municipalité ou une province. Elle donnera par conséquent le jour à des outils efficaces et éprouvés permettant de recenser et d'intégrer les aspects environnementaux dans toutes les

politiques de gestion du territoire.

Le nombre élevé des collectivités locales participantes conjugué au caractère représentatif de celles-ci (villes petites, de taille moyenne et grandes villes) et à la présence de la région Emilie-Romagne en qualité de partenaire et d'observateur confèrent à la « méthode CLEAR » pérennité et garantie de développement dans d'autres municipalités et provinces, voire, à l'avenir, dans les régions. La participation des Eco Maires facilite par ailleurs la comparaison et la liaison avec la réalité des autres pays engagés sur le même terrain.

CLEAR, pour quoi faire ?

Le bilan environnemental local. Il s'agit d'un document annuel qui traduit l'évolution de l'Environnement dans une municipalité donnée en l'espace d'une année. Exemples : la quantité de déchets produits, la quantité d'eau consommée, la quote-part de terrains demeurés non construits, la végétation a-t-elle augmenté ou diminué et comment ? le niveau de pollution atmosphérique, la quantité d'énergie produite et consommée, quelles ressources ont disparu ou au contraire ont été créées. Le bilan environnemental local ne contient pas seulement des chiffres (données physiques ou financières), il comporte également des indications relatives aux résultats sur l'environnement des politiques menées ou à mener par l'administration publique. Si, par exemple, une municipalité décide de délivrer de nouveaux permis de construire, le bilan environnemental enregistra les répercussions attendues au plan écologique (augmentation de la production de déchets, de l'énergie produite et de celle consommée, situation des espaces verts, situation des terres non cultivées, etc.). Si une province a décidé de construire une unité de cogénération, le bilan environnemental enregistrera les résultats en termes d'environnement (déchets traités, énergie produite, énergie consommée, etc.).

A terme, il y aura un bilan récapitulatif faisant état des résultats des politiques menées et un bilan prévisionnel contenant les indications et les analyses sur les prévisions. Données et indicateurs. Il existe une multitude de données sur l'état de l'environnement et sur les relations entre économie et écologie, sachant qu'elles sont relevées et élaborées selon différents modèles et différentes méthodologies. CLEAR propose par conséquent aux acteurs en charge de l'administration locale de choisir d'un commun accord celles qui sont les plus significatives et les plus utiles au regard de leurs besoins spécifiques, et par là même de les adopter pour qu'elles reflètent le caractère vivant de l'environnement urbain.

Pour parvenir à cet objectif, CLEAR fait appel à une série d'outils statistiques validés et utilisés au niveau

international : les indicateurs de pression de secteur (mesurant l'impact de l'activité humaine sur l'environnement en termes de pollution et les politiques adoptées pour y répondre), le SERIEE (Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement, un système de comptes satellites spécifiques par rapport au bilan économique et financier traditionnel), l'EPEA (lequel fait partie du SERIEE et permet d'évaluer l'efficacité et l'efficience des frais engagés pour la protection de l'environnement), d'autres indicateurs tels que l'impact écologique.

Phases de travail. CLEAR se décompose en trois phases. Lors de la première (d'octobre 2001 à décembre 2001), lancement et mise en route du projet, mise au point de la méthodologie. Lors de la seconde phase (2002), chaque municipalité, chaque province expérimente la réalisation du bilan environnemental en sondant les intéressés, en élaborant les données, en explicitant les politiques, en dressant et en validant le bilan. Lors de la troisième phase (de janvier à octobre 2003), les participants font le point sur les différentes expériences et les informations recueillies collectivement. Par ailleurs, à partir de ces conclusions, mise au point de la méthode CLEAR faisant ressortir les principes comptables, les procédures et les meilleures pratiques.

CLEAR : quoi de neuf ?

Innovation dans le processus institutionnel.

CLEAR est un projet innovant car il donne le coup d'envoi à la comptabilité environnementale et donc à l'information organisée sur l'état du territoire et des ressources naturelles au sein du processus de gestion démocratique.

En d'autres termes, on ne se bornera pas à établir des bilans environnementaux : les conseils municipaux et les différents conseillers devront les examiner, les discuter et les approuver selon les mêmes procédures que pour un bilan économique et financier.

Les élus en charge de l'administration assumeront, vis-à-vis de leurs électeurs, la responsabilité des données non seulement économiques mais écologiques en matière de développement.

Innovation dans le processus de prise de décisions. Avec CLEAR, la comptabilité environnementale sort du champ des expériences en laboratoire menées par des experts pour entrer de plain-pied dans les institutions. En effet, les acteurs de l'administration locale pourront également, tout au long du processus de recherche et de comparaison destiné à l'élaboration des données, prendre en compte les exigences et les idées des différents représentants des intérêts du territoire.

CLEAR prévoit par conséquent d'appliquer un modèle

non rigide de bilan environnemental, un modèle sur mesure que chaque organisme public, en partant d'une base commune, pourra personnaliser au gré de ses propres besoins spécifiques de gestion.

Innovation dans la gouvernance. L'approbation, lors de la même session, des bilans économique et environnemental offrira, à terme, un terrain de comparaison permettant de déceler les effets sur l'environnement des politiques économiques et sectorielles.

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 d'un point de vue économique.

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

Comment suivre CLEAR ?

Le volet communication fait partie intégrante du projet CLEAR.

Il est possible de suivre l'avancement de CLEAR sur le site www.clear-life.it. où sont communiqués les éléments élaborés petit à petit par les partenaires. Le site met par ailleurs à disposition la documentation existante en termes de résultats, de contributions et de meilleures pratiques en matière de comptabilité environnementale.

Le site comporte également un forum sur la comptabilité environnementale ouvert en particulier aux interlocuteurs concernés au premier chef par le projet : municipalités et provinces italiennes. Cette formule permettra de toujours pouvoir se mettre en contact avec les partenaires de CLEAR.

Une lettre d'information a été conçue précisément à l'attention des acteurs de l'administration locale. Tous les quatre mois, elle fera également le point sur la situation globale du projet.

On pourra la consulter sur site et elle sera également envoyée par e-mail à l'ensemble des municipalités et des provinces italiennes.

En 2003, la méthode CLEAR fera l'objet d'un dossier qui sera mis à la disposition de toutes les collectivités locales et en parallèle, un CD-ROM regroupant l'intégralité de la documentation sur le travail accompli sera édité.

La comptabilité environnementale comme instrument de développement durable

par Fausto Giovanelli,

sénateur, rapporteur du premier projet de loi-cadre en matière de comptabilité environnementale des Communes, des Provinces, des Régions et de l'Etat.

Les crises de l'environnement sont de plus en plus souvent, et à tous les niveaux, à l'ordre du jour des chroniques et de la politique. Et elles apparaissent de plus en plus souvent comme des crises de la gestion durable de l'être humain et de son action, plutôt que comme de «simples» crises des systèmes écologiques et naturels. Elles s'expriment à travers des dimensions globales et des dimensions locales. Elles concernent tout autant des réalités riches et dynamiques que d'autres réalités plus faibles et situées en retrait ; elles frappent les systèmes urbains métropolitains, mais aussi ceux qui sont de moyennes et de petites dimensions. Un exemple convaincant est l'émergence du smog, qui a gravement touché nombre de villes italiennes, grandes ou moyennes, au point de mettre à genou leur capacité de fonctionnement quotidienne.

Il est de plus en plus évident que les instruments de défense de l'environnement, législatifs et institutionnels, depuis les lois antipollution jusqu'aux délégations à l'Environnement, aux agences chargées des contrôles, rapidement mises sur pied au cours des dernières années, ne paraissent pas en mesure de faire victorieusement face au déficit de la gestion durable en matière d'environnement. Elles réussissent - lorsque tout va bien - à limiter les dégâts, à écourter les pics les plus élevés et les plus néfastes du déséquilibre et de la pollution.

Il est encore plus clair (il suffit de voir une fois de plus l'exemple des stratégies anti-smog récemment mises en œuvre par les Ministères, les Régions, les Provinces et les Communes) que l'approche sectorielle et les instruments qui s'y rapportent sont organiquement insuffisants pour se mesurer aux stratégies et aux changements qui s'imposent dans les champs, dans les secteurs, dans les cadres d'opérations les plus divers, et pas seulement dans l'écologie : de l'industrie au commerce, des services à la gestion des horaires urbains, de la recherche au marché, du fisc à l'administration du territoire.

Nul doute que l'idée de développement durable sur le plan global - et donc, également, local - est entrée de force non seulement dans le langage, mais aussi dans les intentions effectives des responsables politiques. Mais en même temps, à cette conscience acquise d'une exigence ne correspondant pas une analyse exhaustive et valable une fois pour toutes, ni la détermination d'une clé de lecture plus précise et d'instruments

opérationnels et de «gouvernance» capables de se mesurer aux complexités d'une problématique qui, de par sa nature, échappe aux simplifications, à la recherche du facteur causal unique, de la «solution». Voilà pourquoi, à côté de la mise en œuvre de politiques de défense, de commandement et de contrôle, de politiques dirigistes et planificatrices enregistrant des échecs de plus en plus fréquents, s'est ouverte la recherche de nouveaux instruments de «gouvernance», capables d'analyser, d'effectuer le monitoring, d'informer, d'orienter et de vérifier des politiques qui visent au développement durable, et pas seulement en paroles.

La diffusion de l'Agenda 21 local, l'adoption de la certification qui s'étend des systèmes d'entreprise aux administrations publiques et aux systèmes territoriaux, le dossier du budget et de la comptabilité en matière d'environnement vont exactement dans cette direction. Diffuser la connaissance, la transparence, la responsabilité par rapport à l'environnement, à tous les niveaux institutionnels et décisionnels, est la grande voie, l'axe fondamental sur lequel des politiques et des choix enfin appropriés peuvent être édifiés.

Encore une fois, la crise des systèmes urbains concernant le smog peut nous éclairer. Il n'est pas possible de l'affronter en restant dans le cadre des politiques de l'environnement au sens strict. Mais il n'est pas plus possible de l'affronter un tantum, au moyen d'une mise en œuvre par intermittence. Un monitoring constant d'une pluralité d'éléments - et pas seulement des agents polluants - devient nécessaire, éléments qui ne sont que le résultat de l'entrecroisement de mille facteurs économiques et sociaux, en sus des facteurs techniques et scientifiques. Il devient nécessaire de construire, au sein des appareils publics des Communes, des Provinces et des Régions appelées à se mesurer avec le problème, des ressources humaines, des lieux et des parcours institutionnels visant à une connaissance et une responsabilité constantes, régulières, des facteurs et des processus que l'on veut gérer. Naturellement, il ne s'agit pas simplement de former des techniciens, car le problème est d'investir la politique, la forme de la représentation démocratique, les élus et leurs conseils, d'une pleine responsabilité. Précisément parce que les problèmes et les solutions ne

La comptabilité environnementale comme instrument de développement durable

peuvent être ni considérés ni résolus au niveau purement technique, car ils contiennent et expriment des contradictions et des contextes d'intérêts et de valeurs que seule la politique peut aborder. Il s'agit là d'une exigence non de l'environnementalisme, mais de la politique dans son ensemble.

Il s'agit d'une proposition - comme on dit aujourd'hui - bipartite, puisque le fait d'investir obligatoirement celle-ci d'une responsabilité plus complète et plus claire par rapport aux facteurs environnementaux laisse à chaque force et aux ressources de chacun, bien évidemment, la liberté de recherche et de réponse.

Divers centres de recherche et d'étude (tel que le forum économique de Davos et maintenant de New York) et diverses institutions - comme l'UE, par exemple - sont en train d'élaborer et d'utiliser largement des indicateurs de gestion durable. Une pratique constante et régulière de la comptabilité environnementale est appliquée dans plusieurs grandes entreprises et groupes. Au niveau politique, la proposition d'adoption d'une comptabilité environnementale des administrations publiques, présentée à la conférence de Rio et formellement accueillie par le Parlement Européen depuis 1995, est encore en phase de débat et d'expérimentation.

Il est désormais établi que celle-ci peut être réalisée sous la forme - souhaitée par le Parlement Européen - des comptes satellites, parallèles à la comptabilité économique et financière, mais distincts de cette dernière, étant donné que l'on ne dispose pas d'un mètre et d'une unité de mesure uniques et valables pour les valeurs économiques et pour celles de l'environnement. C'est sur cette voie que se sont engagés l'activité législative du Parlement italien et le projet expérimental CLEAR-LIFE.

Au cours de la législature passée, un projet de loi - mis au point sur la base d'une étude du Conseil National de l'Economie et du Travail ainsi que des contributions de diverses forces parlementaires - a été approuvé par le Sénat, sans parvenir à la conclusion de son cheminement à la Chambre.

Dans la présente législature, le projet de loi-cadre déjà approuvé a été à nouveau présenté au Sénat par le Groupe DS et est inscrit à l'ordre du jour de la XIIIème Commission Environnement et Territoire, avec un autre projet fort semblable présenté ultérieurement par Alleanza nazionale.

Le cheminement des projets de loi est, comme toujours, problématique. Cependant, cette proposition parlementaire est aujourd'hui étayée par un degré plus avancé d'expérimentation sur le terrain, qui rend plus concret et plus crédible le modèle que l'on propose

d'adopter progressivement dans toutes les Communes, les Provinces, les Régions et aussi, naturellement, au niveau de l'Etat.

La Finanziaria 2001 et un avis du Ministère de l'Environnement, présenté avant même que le projet CLEAR n'ait été approuvé, ont admis parmi leurs objectifs l'expérimentation de la comptabilité environnementale.

Faire sortir la comptabilité environnementale du laboratoire des statisticiens et des chercheurs sur les indicateurs et la faire pénétrer dans la vie ordinaire des institutions - en partant des communes - est l'objectif essentiel et commun de la loi et de l'expérimentation en cours.

La richesse des données, des connaissances et des analyses que l'on rencontre dans beaucoup de rapports sur l'état de l'environnement, ainsi que le fait d'axer la finalité des systèmes statistiques et d'information en matière d'environnement, sont mises au service d'une procédure qui fait assumer aux assemblées politiques, non seulement le devoir de la connaissance de l'état de l'environnement, mais également celui de la prise de responsabilité, de l'organisation des données selon des schémas utiles pour l'évaluation, d'une reddition de comptes ayant une place au sein du débat politique et vis-à-vis de l'opinion publique.

Ce que la loi - mais aussi l'expérimentation - veut définir est le fait que, sur la base d'une technique consolidée et digne de foi - fondée sur des groupes d'indicateurs environnementaux donnés et sur d'autres instruments d'évaluation, l'on puisse réaliser un document budgétaire en matière d'environnement, à soumettre à la confrontation, à la discussion et au vote des conseils municipaux, provinciaux et régionaux, dans le cadre de la session budgétaire.

L'évaluation, la mesure, la reddition de comptes et la vérification des facteurs de la gestion durable et de la qualité de l'environnement deviendraient ainsi un élément ordinaire et renforcé de la vie démocratique de l'institution locale, dans son ensemble et à son plus haut niveau.

À travers sa comparaison et son rapport procédural et politique avec la pratique budgétaire ordinaire, la comptabilité environnementale pourrait fournir un support adéquat à une capacité de décision plus consciente, plus responsable et plus transparente vis-à-vis de l'environnement. Avec le temps, une approche d'un niveau plus élevé du rapport entre les choix de la collectivité (Commune, Province et Région) et l'économie, le territoire et l'environnement se mettraient graduellement en place.

Essais techniques du budget CLEAR LIFE :

le plan des comptes environnementaux a vu le jour

par Ilaria Di Bella

Quelles données doit contenir le budget environnemental d'une commune déterminée ou d'une province définie ? Comment construire un document qui reflète les exigences et les priorités de l'administration locale et qui assure le monitoring des politiques ? Quelles caractéristiques doit-il présenter pour être approuvé en même temps que le budget traditionnel ?

La réponse à toutes ces questions se trouve dans le plan des comptes, un nouveau-né baptisé CLEAR LIFE. Il s'agit d'une espèce de grande matrice dans laquelle les politiques appliquées par chaque collectivité partenaire sont regroupées en macro-secteurs de compétence, spécifiant en détail les engagements et les activités mises en oeuvre et s'appuyant enfin sur des indicateurs physiques et monétaires en mesure d'effectuer le monitoring des effets des actions.

Uniquement à titre d'exemple, on peut dire que le plan des comptes se présente un peu comme les tableaux budgétaires de l'Etat. Il s'agit en effet d'un ensemble de tableaux, un pour chaque compétence locale relative à l'environnement, contenant des informations sur ce qui a été fait (ou sera fait, dans le cas du budget prévisionnel) dans un secteur bien déterminé pour l'amélioration et la sauvegarde des ressources naturelles et des écosystèmes. Alors que la structure des tableaux est la même pour toutes les collectivités partenaires, il est évident que les contenus changent en fonction des objectifs et des priorités de chaque administration.

Le plan des comptes constituera l'ossature du budget environnemental que les collectivités partenaires du projet CLEAR approuveront d'ici les premiers mois de l'année 2003.

Sur quoi effectuer une reddition de comptes ? Une véritable découverte : l'environnement est transversal !

Les compétences locales enregistrées dans le plan des comptes sont au nombre de 8 pour les Communes (espaces verts publics et privés, mobilité durable, développement urbain, gestion de l'eau, déchets, énergie, information et participation, autres plans et activités de gestion de l'environnement) et de 9 pour les Provinces (activités productives, ressources hydriques, sauvegarde et gestion de l'environnement naturel, déchets, pollution atmosphérique, acoustique, électromagnétique et énergie, éducation et information, mobilité durable, gestion du territoire et utilisation des sols, système de gestion de l'environnement interne à la collectivité et autres secteurs).

Il s'agit d'un choix effectué par les groupes de travail sur la base de l'importance environnementale des compétences qui reviennent de droit aux communes et aux provinces et motivé par la nécessité de cerner, pour la première année d'expérimentation, les secteurs de la reddition de comptes du budget environnemental.

Chaque compétence se subdivise à son tour en secteurs et sous secteurs de la reddition de comptes, obtenus en croisant les 10 indicateurs de durabilité de l'Evaluation Environnementale Stratégique (VAS) avec les compétences.

Par exemple, en ce qui concerne la compétence des espaces verts publics des Communes, les critères de durabilité du VAS sont : «conserver et améliorer l'état de la flore et de la

faune sauvage, des habitats et des paysages» (critère n° 4) et «conserver et améliorer la qualité de l'environnement local» (critère n° 7). Les secteurs de la reddition de comptes «Administration des espaces verts publics», «Administration des espaces verts privés» et «Administration des systèmes naturels» prévoient donc une série de sous-secteurs qui vont de l'entretien au recyclage en passant par l'augmentation et le reclassement des zones vertes et qui regroupent les actions et les engagements de la collectivité concernant les zones dotées d'espaces verts publics et privés et les systèmes naturels du territoire. Voilà, synthétisée à l'extrême, la structure du plan des comptes.

Mais que mettre dans les cases ? Que fait effectivement une commune ou une province dans chaque secteur de compétence ? Et qu'est-ce qui a une incidence sur l'environnement ?

Pour répondre à ces questions et définir en détail les politiques et les actions que la commune ou la province met en oeuvre, les équipes se consacrant à l'expérimentation ont travaillé en collaboration avec les adjoints et les dirigeants des services impliqués : le Budget, les Transports, les Travaux publics, les Activités productives. L'une des thèses du projet était en effet de relever les aspects environnementaux des différentes politiques, sans pour autant tomber dans le piège qui consiste à ne considérer comme environnementales que les compétences directes des délégations consacrées à l'environnement et à l'écologie. La découverte concerne donc l'administration : l'environnement est une matière transversale. Et il est peut être bénéfique de «contaminer» les autres

le plan des comptes environnementaux a vu le jour

délégations par l'environnement, afin de mieux gérer le cycle des ressources, financières et naturelles.

Mettre au point les priorités

En suivant les directives pour l'expérimentation qui ont été définies dans le «document de facilitation», pour la définition de politiques et d'activités déjà réalisées (budget définitif) ou à réaliser (budget prévisionnel), les équipes faisant partie de l'expérimentation (composées d'experts et d'employés municipaux et/ou provinciaux) ont examiné les documents budgétaires, les documents de programmation, les plans exécutifs de gestion, les plans d'occupation des sols, les plans provinciaux de coordination territoriale et tous les autres documents de planification et de programmation approuvés par les commissions et les conseils communaux et provinciaux.

De cette première analyse est née une très longue liste d'activités, d'actions et d'engagements de frais en cours de réalisation par la collectivité locale, qui n'a été divisée que par secteur de compétence (et que les personnes chargées des travaux ont plaisamment surnommée «la longue liste»).

L'étape suivante a été de s'y retrouver, c'est-à-dire d'identifier les priorités politiques d'intervention - toujours liées aux objectifs de programme - de chaque administration locale, en rencontrant et en interviewant les adjoints et les dirigeants.

Le plan des comptes n'est donc pas seulement une liste, c'est aussi une grille de lecture des objectifs et des politiques de la commune ou de la province, à travers laquelle on comprend (dans le temps) les finalités, les hiérarchies d'intervention et les résultats.

Indicateurs physiques, indicateurs monétaires et reclassement du budget

Comment mesurer l'efficacité et la capacité des différentes politiques en matière d'environnement ? Après avoir rempli les cases des secteurs et des sous-secteurs de la reddition de comptes du plan des comptes, il est nécessaire de choisir des indicateurs physiques et monétaires susceptibles d'enregistrer le déroulement et les résultats des actions et donc de fournir des informations précieuses aux administrateurs et aux citoyens.

La philosophie du projet CLEAR est de marquer le «passage du laboratoire aux institutions», c'est-à-dire de concentrer l'attention sur la nécessité de produire tout de suite une «boîte à outils» pour les administrateurs, au lieu de rechercher des instruments de relevé qui soient parfaits.

Dans ce but, les directives pour l'expérimentation CLEAR LIFE indiquent un parcours précis, qui consiste à choisir les informations de nature physique les plus appropriées dans le cadre de la moisson de données déjà fournies grâce aux Rapports effectués sur l'état de l'Environnement, aux 21 Agences locales, au programme sur les 10 indicateurs de durabilité de la Commission Européenne.

Chaque organisme partenaire a donc choisi ses propres indicateurs physiques sur la base de ceux qu'il possède déjà, et les a associés aux politiques, à l'activité, aux engagements. Comme indicateurs communs qui ne seront définis in toto qu'au terme du projet, au cours de la phase de rédaction des principes, on a suggéré les 11 indicateurs de l'Union Européenne «Towards a local sustainability profile - European common indicators», dont 5 sont

tenus pour obligatoires et 6 pour optionnels (pour plus de renseignements, consulter le site www.clear-life.it, dans le champ «Metodi, Contenuti, Strumenti», à la rubrique «Indicatori»).

Le plan des comptes contiendra également des indicateurs monétaires. Les partenaires ont en effet effectué le reclassement du budget définitif suivant le modèle EPEA (Environmental Protection Expenditure Account) d'analyse des dépenses pour la protection de l'environnement, mis au point par Eurostat, l'Office statistique de la commission européenne, qui permet d'extrapoler et d'examiner la partie des dépenses consacrées à l'environnement (voir l'article de Clementina Chieffo). Dans certains cas, l'indicateur brut de priorité politique sera en outre constitué par les dépenses engagées pour un secteur de compétence déterminé.

La naissance des bilans environnementaux CLEAR-LIFE

par Ilaria Di Bella

Comment est structuré le bilan environnemental d'une commune ou d'une province ? Quelles données contient-il ? Comment doit-il être, afin de devenir un instrument entre les mains des administrateurs locaux ? Un document qui vient d'être produit dans le cadre des ateliers du projet CLEAR-LIFE, sous le titre «Instructions pour la rédaction du budget environnemental», répond à ces attentes.

Ce qui n'était jusqu'à présent qu'une théorie devient une réalité : la phase d'expérimentation est entrée dans le vif du sujet. L'approbation des premiers bilans environnementaux par les conseils municipaux et provinciaux des partenaires de CLEAR est en effet prévue pour janvier 2003. Avant février, la totalité des 12 communes et des 6 provinces qui prennent part à l'initiative auront également adopté, en parallèle avec le bilan économique-financier, leur budget environnemental. C'est la première fois en Italie qu'un groupe aussi étendu d'administrations locales réalise le bilan environnemental de façon coordonnée et surtout l'approuve, en soumettant ce document aux mêmes procédures d'examen que celles du bilan financier.

La phase d'expérimentation est finie : les bilans CLEAR-LIFE voient le jour.

Les Instructions pour la rédaction du bilan environnemental comprennent les résultats et les contenus de la phase d'expérimentation, qui a impliqué tous les partenaires et les consultants de manière coordonnée, et qui se conclura de fait avec le mois de janvier, après un an de travail sur le terrain et de comparaison dans les séminaires de monitoring.

L'éco-bilan immatriculé CLEAR-LIFE est un document contenant des données tout autant physiques que monétaires concernant l'état de l'environnement sur le territoire relevant de l'administration et sur les principales politiques mises en œuvre, examinées de façon transversale et pas seulement en se référant à celles qui sont plus étroitement liées à l'environnement.

Conformément aux finalités du projet, les 18 administrations locales ont décidé de suivre, pour l'éco bilan, les procédures utilisées pour le bilan financier, même si pour cette année, l'examen n'aura pas lieu

durant la même session budgétaire pour des questions de temps mais aussi d'opportunité politique, étant donné que l'on veut donner le plus grand écho au premier bilan environnemental. Le document sera donc à l'ordre du jour des conseils municipaux et provinciaux des administrations partenaires, qui en discuteront et le soumettront donc aux votes. À ce moment-là, le bilan environnemental pourra être considéré comme un véritable bilan satellite par rapport au bilan économique-financier. C'est la première fois qu'un échantillon d'administrations locales tente une expérience de ce genre en Italie, en s'engageant de plus à la poursuivre au cours des prochaines années.

Le sommaire de l'éco-bilan : Priorité aux politiques

Le sommaire du bilan environnemental CLEAR-LIFE (voir box 1) reflète les indications relatives à l'ensemble des rapports des plus grandes organisations qui se sont occupées de ce thème, telles que les lignes directrices du Global Reporting Initiative, ainsi que la structure des documents qui sont généralement soumis aux organes électifs des administrations locales. À cet égard, le document sera accompagné d'une délibération sur laquelle le conseil s'exprimera par un vote.

La tâche de présenter le budget environnemental aux conseillers s'appuie sur une lettre de présentation du maire ou du président de la Province, d'un adjoint ou du cadre de direction qui a suivi le projet.

Après un préambule dressant le cadre de chaque bilan environnemental dans le contexte du projet CLEAR, cofinancé par la commission européenne dans le cadre de l'initiative LIFE-AMBIENTE, le document de comptabilité environnementale se poursuit en indiquant les aspects saillants du processus de responsabilisation mis en œuvre au niveau local. Dans ce contexte, il s'agit d'un élément d'une importance toute particulière, vu que l'écobudget produit par chaque partenaire n'est encore, en réalité, qu'un produit expérimental qui sera amélioré et affiné dans les prochaines années, dont la réalisation a toutefois comporté une approche transversale du thème de l'environnement, en impliquant plusieurs fonctions d'adjoints ainsi que leur structure en matière

La naissance des bilans environnementaux CLEAR-LIFE

d'organisation. Cela constitue en soi un premier résultat important du projet, dans l'optique de la réforme de l'administration locale orientée vers l'intégration de la variable de l'environnement dans les processus de décision.

Ensuite, le budget «vert» contient une analyse du contexte territorial, effectuée du point de vue environnemental, social et économique. C'est là le chapitre où est décrite la situation de départ sur laquelle les politiques doivent avoir une répercussion, en signalant les points forts et les points faibles de la commune ou de la province, l'état de l'environnement et des ressources naturelles, les caractéristiques particulières et les points critiques du paysage, de la structure urbaine, des infrastructures, du tissu productif, ainsi que les orientations du développement économique et social et les principaux problèmes environnants. C'est là également le chapitre dans lequel l'intersectorialité de l'écologie ressort le plus clairement, et notamment la nécessité de prendre simultanément en considération, pour agir efficacement, les trois dimensions du développement durable : sociale, environnementale et économique.

Dans ce cadre se place la consultation des groupes porteurs d'un intérêt, ceux que l'on appelle les stakeholders, c'est-à-dire les partenaires sociaux et les principales organisations présentes sur le territoire : des syndicats aux associations, des établissements scolaires aux associations de défense de l'environnement, des comités d'intérêts de quartier aux organisations fondées sur le bénévolat, des centres de personnes âgées aux paroisses. La confrontation avec les stakeholders sur la structure et les finalités du budget environnemental a été organisée par les administrations partenaires dans le cadre du Forum d'Agenda 21, ou bien au moyen de réunions ad hoc. L'objectif a été de produire un bilan qui réponde également aux exigences d'information de la société locale.

Ce sont cependant les politiques ou les stratégies, les plans et les interventions que l'administration communale ou provinciale a mis en œuvre ou a programmés de mettre en œuvre dans les différents secteurs, et pas seulement dans celui de l'environnement, qui dictent les règles au sein du bilan environnemental CLEAR-LIFE : du développement urbain à l'énergie, de la mobilité aux déchets. Comme nous l'avons précédemment rapporté dans cette newsletter (voir «Essais techniques du budget CLEAR-LIFE : le plan des comptes de l'environnement a vu le jour»), le point de départ de la réalisation du système de comptabilité environnementale a véritablement été l'examen des politiques sectorielles, leur classement par

cadres de compétence et par conséquent, l'association d'indicateurs physiques et monétaires en mesure de relever leur efficacité et leur efficacité dans le temps.

Les staffs locaux ont isolé 8 domaines de compétence pour les communes (espaces verts publics et privés, mobilité durable, développement urbain, ressources hydriques, déchets, énergie, information et participation, autres plans et activités de gestion de l'environnement) et 9 pour les provinces (activités productives, ressources hydriques, protection et gestion de l'environnement naturel, déchets, pollution atmosphérique, acoustique, électromagnétique et énergie, éducation et information, mobilité tolérable, gestion du territoire et utilisation des sols, système de gestion de l'environnement interne à l'administration et autres domaines). Ils ont ensuite analysé, à travers l'examen des documents de programmation et de budget et en s'entretenant avec les adjoints, les politiques en cours de réalisation (pour le budget) et celles programmées (pour le budget prévisionnel), et ils les ont convenablement «cataloguées».

Dans le document du budget environnemental le résultat de ce travail est consultable au poste «Engagements prioritaires de l'administration», qui rend justement compte de l'orientation de l'administration, ainsi qu'aux postes «Comptes physiques» et «Comptes monétaires».

Le cœur du budget : comptes physiques et comptes monétaires

Le véritable cœur du budget environnemental est constitué par les chapitres qui suivent immédiatement, lesquels contiennent les comptes physiques et les comptes monétaires de l'administration.

Dans le poste «Comptes physiques», en effet, est inséré ce que l'on a appelé le «plan des comptes» de la commune ou de la province, à savoir un système articulé de tableaux (un pour chaque domaine de compétence enregistré), dans lequel un ou plusieurs indicateurs physiques sont associés à chaque politique ou chaque intervention, de façon à contrôler leur efficacité et leur efficacité. Les indicateurs sont choisis parmi les 10 indicateurs européens de développement durable parmi ceux déjà utilisés par chaque administration dans le cadre du Rapport sur l'état de l'environnement, tout en limitant au maximum le recours à de nouveaux relevés coûteux, dans l'optique d'axer le plus possible la finalité de l'instrument sur le soutien à la décision.

Les comptes monétaires, dont l'utilisation a été approfondie par certains organismes locaux du groupe,

La naissance des bilans environnementaux CLEAR-LIFE

sont constitués par le reclassement du bilan économique-financier à travers le modèle EPEA (Environmental Protection Expenditure Account) d'analyse de la dépense pour la protection de l'environnement, qui fait partie du système européen SERIEE (Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement). Dans cette phase d'expérimentation, une grande partie du groupe des partenaires a reclassé les bilans définitifs de 2000 et de 2001. La commune de Cavriago (province de Reggio Emilia) a procédé en revanche au reclassement du budget prévisionnel pour l'année 2003, en soumettant ainsi les données obtenues en décembre 2002 à l'attention du Conseil, avec le bilan économique-financier concernant la prochaine année.

Au poste suivant, «Données complémentaires», il est prévu d'insérer des informations relatives à la mise en valeur du patrimoine naturel et au reddition de compte fait aux organismes des échelons supérieurs, c'est-à-dire des données et des indicateurs suggérés par la Région Émilie-Romagne (partenaire du projet).

Le bilan pour l'année 2003

Dans cette phase expérimentale, le bilan environnemental CLEAR-LIFE est surtout un bilan relatif à des opérations déjà achevées, qui contient également des lignes de budget prévisionnel pour 2003. La part de programmation pour l'année prochaine est en général décrite dans les «Priorités pour l'année 2003» (voir box 1), ainsi que - pour qui participe également au projet «Ecobudget» et pour qui veut se risquer dans l'opération - dans les objectifs quantitatifs et annuels de tolérabilité, définis justement comme «Les cibles».

Au cours de l'année 2002, en effet, l'on ne disposait pas encore, pour l'expérimentation, des données du budget (économico-financière) prévisionnel qui ont été mises au point par les administrations entre octobre et décembre, peu avant l'examen effectué par le conseil municipal ou provincial.

En principe, cependant, il y aura deux bilans environnementaux examinés par les organes élus de la commune ou de la province, l'un prévisionnel et l'autre définitif, en parfaite analogie et en parallélisme total par rapport aux documents budgétaires. L'examen et l'approbation par le conseil des deux bilans (environnemental et économique-financier) devront également avoir lieu en même temps, afin de garantir la comparabilité, l'influence réciproque et l'approche transversale des thématiques de l'environnement.

La ville de Ferrare, chef de file de CLEAR, participe

aussi au projet LIFE «Ecobudget», qui consiste justement dans la définitions de cibles annuelles en matière d'environnement en tant qu'objectifs prioritaires de l'administration. Une commune, par exemple, peut s'engager à réduire les émissions d'anhydride carbonique ou de benzène dans l'air, ou bien à augmenter le pourcentage de collecte différenciée des déchets ou l'extension des espaces verts, à travers la mise en œuvre de politiques ad hoc secteur par secteur. A chaque objectif doit correspondre un paramètre quantitatif (par exemple les tonnes de CO₂ ou celles des déchets collectés de façon différenciée) à respecter au cours de l'année suivante. C'est sur la base des résultats atteints que sont appréciées l'efficacité et l'efficacité des politiques mises en œuvre.

La possibilité de compléter le bilan environnemental CLEAR-LIFE par l'Écobudget s'avère intéressante et riche d'implications, et cette possibilité a donc été insérée dans les «Instructions» en tant qu'option. Les cibles préétablies par l'administration locale, en effet, remplissent la même fonction que les limites de dépense du budget économique-financier, en garantissant l'opportunité de contrôler les effets des politiques de façon claire et concrète et de parvenir à des résultats transparents, en vue desquels est impliquée toute l'administration dans son ensemble et non pas seulement, par la force des choses, la charge d'adjoint à l'environnement.

Les comptes monétaires de la province de Naples

Quelques observations sur l'application du schéma EPEA

par **Clementina Chieffo**

Présidente de l'Association des Economistes Environnementaux d'Entreprise

Nous sommes dans la phase de conclusion du processus d'expérimentation locale du projet CLEAR-LIFE et il peut donc être intéressant que je m'arrête quelque peu sur les choix que la Province de Naples a effectués en matière de dépenses budgétaires environnementales.

Dans un article précédent, j'ai abordé les problèmes relatifs au lancement du processus d'évaluation de la dépenses. En revanche, il est à présent nécessaire - et ce n'est pas une tâche facile - d'expliquer quels sont les résultats obtenus, les difficultés rencontrées, ainsi que les ambiguïtés auxquelles on a dû faire face dans ce travail, afin d'activer le cycle vertueux de l'amélioration continue. Avant de me risquer à raconter comment nous avons construit les comptes environnementaux, je dois absolument remercier tout le groupe de travail de la Province de Naples, et notamment la Direction des Politiques Communautaires (C. Pomella et C. Manzo), la Comptabilité Générale (A. Concione, A. Sena et G. Cruiscuolo), la Direction de l'Environnement (B. Napolitano, B. Mazza, A. D'Agostino et A. De Franscesco), car, sans leur enthousiasme et leur patience, nous n'aurions pas pu atteindre ce résultat.

Pour la Province de Naples, le reclassement des comptes monétaires a concerné la totalité du Budget définitif 2001 et les PEG (Plans Exécutifs de Gestion) afférents. Actuellement, nous effectuons le reclassement du Budget prévisionnel 2002.

Aux fins des expérimentations, il nous a en effet paru utile de vérifier quels résultats, en termes d'informations utiles, peuvent être obtenus d'un budget définitif et, en particulier, quelles problématiques présentent le reclassement des dépenses pour un budget prévisionnel. Il est évident qu'en travaillant sur des documents déjà approuvés (tel que, précisément, le dernier budget définitif disponible), on ne peut pas avoir une discussion sur les choix politiques qui ont abouti à ces résultats. Le déphasage temporel existant entre le projet d'expérimentation et les périodes d'approbation du budget annuel prévisionnel et du rapport prévisionnel et de programmation pour l'an 2003 ne permettront pas à la majorité des partenaires participant au projet de discuter en même temps du premier budget environnemental prévisionnel.

Le reclassement a été effectué sur la base d'un tableau, partagé par toutes les autres collectivités du projet, conçu de manière à permettre la liaison des chapitres du budget à chaque compte du formulaire EPEA (Environmental Protection Expenditure Account) ainsi qu'aux différents secteurs de la reddition de comptes déjà déterminés précédemment dans le cadre du projet CLEAR.

Pour chaque PEG correspondant à une direction de la Province, toutes les rubriques de dépenses ont été analysées de manière à caractériser le projet de référence et, corollairement, à sélectionner les rubriques auxquelles attribuer un caractère «environnemental». Ces dernières ont ensuite été reclassées suivant le tableau précité.

Dans la première section du tableau, face à chaque rubrique, on a inséré :

- un code composé de quatre numéros, correspondant respectivement au type de dépenses, à la fonction, à l'intervention et au chapitre ;
- le type de dépenses (courantes/investissements) ;
- le numéro du chapitre du budget ;
- le type de fonds (reliquats/compétence) ;
- le numéro d'identification du projet ;
- le montant «versé» .

Dans la deuxième section, relative à l'EPEA, chaque rubrique de dépenses a été soumise à un reclassement et a été imputée à l'un des 9 sous-comptes de l'EPEA, correspondant aux classes de la CEPA (Classification of Environmental Protection Activities). C'est la première fois que ce schéma est utilisé pour reclasser un budget provincial.

Il est entendu qu'en effectuant le reclassement selon le schéma de l'EPEA, aucune rubrique n'a été ajoutée, c'est-à-dire que l'on n'a pas adapté (étendu) le schéma en ajoutant des rubriques de dépenses relevées notamment sur la base des secteurs déterminés de la reddition de comptes. Ce choix a été dicté par la nécessité de vérifier la correspondance de l'EPEA à un relevé par secteurs. En effet, on a raisonné sur l'applicabilité d'un modèle de relevé de caractère national à une réalité locale. En somme, on a constaté que, tout comme il existe par similitude des différences

Les quelques comptes monétaires de la province de Naples

Quelques observations sur l'application du schéma EPEA

d'expression entre le Budget de l'Etat et celui des collectivités locales, il existe de la même manière une différence entre l'EPEA et les secteurs de la reddition de comptes, expressément étalonnés sur un système de relevé des dépenses environnementales dans un secteur local, même si la méthode de comptabilisation peut être similaire.

Pour la section «Budget Environnemental», chaque rubrique de dépenses sélectionnée a été classée sur la base des secteurs et des sous-secteurs de la reddition de comptes, déterminés dans le cadre de l'expérimentation coordonnée du projet.

Dans cette phase du processus d'expérimentation, le premier problème a concerné le reclassement des frais généraux de fonctionnement supportés par chaque direction. Etant donné les difficultés rencontrées lorsqu'on essaie d'obtenir des données précises au sujet des frais de personnel employé dans les projets à caractère «environnemental», on a décidé d'attribuer les frais de fonctionnement sur la base de valeurs proportionnelles, en pourcentages, aux frais supportés par la direction pour les projets considérés.

On a toutefois rencontré des difficultés majeures au niveau de la liaison entre les rubriques de dépenses et les sous-comptes de l'EPEA. On a en effet relevé :

- des difficultés relatives au choix du sous-compte de l'EPEA dans lequel imputer certains types de dépenses ;
- l'absence de sous-comptes aptes au reclassement des dépenses relatives à des zones de compétence prises en compte dans la définition des secteurs de la reddition de comptes ;
- le risque lié à la perte d'information sur la qualité des dépenses, notamment en l'absence d'une rubrique correspondante du compte EPEA par rapport au secteur spécifique déterminé de la reddition de comptes. Il est en effet dangereux d'utiliser de manière très générale le sous-compte «Autres activités de protection de l'environnement ».

Dans le premier cas, le problème s'est surtout manifesté pour le reclassement des rubriques de dépenses relatives aux projets «Étude, suivi et réalisation de travaux pour les interventions urgentes de défense du sol et de la côte contre la dégradation hydrogéologique» et «Relevé topographique du cours d'eau». Suite au manque de rubriques spécifiques dans le sous-compte 4, «Défense du sol et des eaux souterraines», on a estimé utile de faire entrer les dépenses susdites dans le sous-compte 8, «Recherche et développement». Cependant, on ne sait pas très clairement quels sont les types de dépenses que ce dernier doit rigoureusement contenir, c'est-à-dire s'il

est nécessaire d'indiquer dans cette rubrique les frais exclusivement supportés pour des projets d'innovation technologique visant à la protection et à la prévention de l'environnement.

En ce qui concerne le deuxième point, on a pu observer que le compte EPEA n'envisage aucune activité entrant dans le cadre des compétences de la collectivité en matière d'environnement et présente, par conséquent, une incohérence par rapport aux secteurs de la reddition de comptes choisis dans le cadre du projet. Par exemple, il est fait référence aux activités entrant dans le cadre des domaines suivants :

- tourisme et culture - les dépenses relatives aux projets de promotion et de mise en valeur des ressources touristiques et culturelles de la Province de Naples ont été imputées dans le sous-compte 9, «Autres activités de protection de l'environnement» ;
- eaux - l'EPEA prend seulement en considération les eaux de décharge et les eaux souterraines, mais ces deux aspects ne sont pas les seuls domaines de compétence de cette collectivité. Le problème s'est posé, en l'espèce, à propos des dépenses relatives aux contributions pour les organismes de secteur ;
- énergie et transports - l'absence de sous-comptes consacrés à ces derniers entraîne des difficultés à propos du reclassement de rubriques relatives, par exemple, au Plan énergétique, aux interventions pour la promotion des énergies alternatives ou pour la mobilité durable.

Il s'agit de rubriques qui doivent nécessairement converger vers le sous-compte 9, limitant ainsi la clarté et la transparence du budget en raison d'une explicitation erronée des informations relatives à la gestion des dépenses environnementales.

Voici quelques-unes des difficultés et des incertitudes qui se sont révélées au cours de notre travail, mais tout ceci doit et devra être utile à la mise au point d'un meilleur système de relevé.

Au cours de l'expérimentation sur les comptes monétaires et de leur classement en termes de dépenses environnementales, il est apparu de toute évidence que le compte EPEA ne permet pas une représentation complète des secteurs de la reddition de comptes. En même temps, les secteurs de la reddition de comptes expriment mieux le rapport entre les politiques environnementales et les engagements de la collectivité en termes de dépenses environnementales, aussi bien définitives que prévisionnelles.

À un premier classement des dépenses

Les quelques comptes monétaires de la province de Naples

Quelques observations sur l'application du schéma EPEA

environnementales selon le schéma EPEA, il est donc nécessaire d'adjoindre également le classement des dépenses en fonction d'autres classements qui font la distinction entre les dépenses courantes et les dépenses en investissements, et qui distinguent les frais au sein de chaque thématique sur la base de la nature de l'intervention (préventive, d'entretien ou de remise en état) ainsi que les dépenses par type d'intervention directe ou de transfert (sociétés en participation, etc.) En conclusion, j'estime qu'il est important de rappeler - et en tout premier lieu à moi-même - qu'il s'agit d'une

expérimentation et donc des premières phases de la mise en place d'un parcours. En même temps, je tiens aussi à rappeler que, contrairement à la comptabilité économique et financière qui a été jusqu'à présent la seule expression d'une situation «quantitative de bien-être», la présence d'une comptabilité environnementale, bien qu'à titre expérimental, représente une première expression de «valeurs qualitatives de bien-être». Je crois et j'espère que c'est avec celles-ci qu'on construira l'avenir.

Le manuel opérationnel va arriver

Pas à pas, il explique comment réaliser le bilan environnemental d'une Commune ou d'une Province selon la Méthode CLEAR-Life

par Ilaria Di Bella

Le projet CLEAR-Life est arrivé à terme avec succès. Les 18 collectivités locales partenaires ont en effet approuvé leur bilan environnemental respectif, qui contient un bilan de l'an dernier (et pour certains même de 2001), plus des lignes budgétaires prévisionnelles pour 2003, de manière à pouvoir être joint au budget économique-financier traditionnel. L'éco-bilan a en effet suivi la même procédure institutionnelle que celles des autres documents de programmation économique et financière : il a été examiné et approuvé par les adjoints, et la proposition a ensuite été soumise aux commissions compétentes (essentiellement celles de l'Environnement et du Budget), puis il y a eu discussion et approbation définitive par le conseil municipal ou provincial.

C'est la première fois en Europe qu'autant d'administrations locales approuvent un bilan environnemental, qui de plus est le fruit de deux années d'expérimentation conduite de manière coordonnée, avec les mêmes procédures que celles utilisées pour le bilan économique-financier.

En juin le comité directeur, composé des représentants politiques et administratifs de tous les partenaires, a donné son feu vert au manuel des opérations (Méthode CLEAR : de la comptabilité à la politique environnementale) : il s'agit des directives pour réaliser, en se fondant sur l'expérience qui vient de s'achever, un éco bilan selon la méthode expérimentée, qui a pour caractéristique de privilégier une optique pour ainsi dire «politique», c'est-à-dire de fournir un instrument utile aux administrateurs des

communes et des provinces en vue non seulement d'établir des priorités d'intervention mais aussi d'évaluer l'efficacité et la capacité d'actions, d'interventions, de plans et de programmes dans tous les secteurs impliquant des retombées sur l'environnement.

Le manuel opérationnel

La Méthode CLEAR regroupe tous les éléments destinés à composer le manuel opérationnel. Différents auteurs ont contribué à introduire la philosophie qui sous-tend l'expérimentation ; la partie centrale du volume décrit la méthode suivie, dessine un modèle de référence et donne des indications sur les principaux problèmes à aborder et quelques solutions tout autant théoriques que pratiques. Les annexes contiennent des exemples, des tableaux et des schémas de reddition de comptes qui peuvent être utiles pour construire le bilan.

Le volume sera disponible en septembre avec un CD (Le projet CLEAR : instruments, méthodes, résultats) qui contient aussi les instruments méthodologiques, les bilans approuvés par toutes les collectivités, ainsi que des articles de commentaire et d'évaluation des résultats.

La philosophie de référence

Cette approche consiste à passer du «compter» au «comptabiliser», au «rendre compte», un modèle que l'on peut rendre en anglais par deux mots, «accounting» (c'est à dire «comptabilité», mais aussi «faire les

comptes») et «accountability» (c'est à dire «rendre compte», mais aussi «assumer la responsabilité de ce que l'on déclare»), où le deuxième mot indique une étape qui vient compléter la première.

La phase du «compter» est celle du monitoring et de la collecte de données sur l'état de l'environnement et sur les principales dynamiques existant entre l'économie (et donc l'homme et son activité) et les écosystèmes. Elle peut ne pas dépendre entièrement des décisions politiques, même si c'est certainement un point de départ fondamental.

Dans la phase suivante du «comptabiliser», les données, les informations, les connaissances sur l'environnement et sur les interactions avec les activités humaines sont introduites dans le système, de façon à pouvoir établir des rapports si ce n'est de cause à effet, du moins de corrélation ou d'influence, entre les phénomènes économiques et sociaux et les différentes formes de pollution. C'est ainsi que naît le Rapport sur l'Etat de l'Environnement, une sorte d'éco-photographie d'un territoire déterminé, qui permet de commencer à tracer les contours de la tendance et des résultats des phénomènes environnementaux.

En «comptant» et en «comptabilisant», il est en somme possible d'administrer ce que l'on mesure», c'est-à-dire de gérer les informations sur l'environnement - qui, sans cela, seraient destinées à alimenter le cimetière des données -, pour qu'elles soient utiles. C'est ce que les Anglo-saxons appellent «accounting» : nous sommes déjà

le manuel opérationnel va arriver

dans le domaine de la comptabilité environnementale, mais pas encore à son apogée, celle du «rendre compte». Cette approche peut correspondre au mot «accountability», à vrai dire plus lourd d'implications et sans traduction bien précise en français.

Reddition de compte veut en effet dire «rendre des comptes» ; pour une administration publique, dirigée par des organes élus comme au niveau de la collectivité locale, cela implique l'acceptation de responsabilités vis-à-vis d'un état déterminé de l'environnement, et surtout par rapport aux impacts, aussi bien positifs que négatifs, des politiques économiques, sociales, sectorielles, sur l'écosystème de référence. Et comme les politiques mises en œuvre par une commune ou une province dépendent des compétences attribuées à la collectivité par la loi et

de l'état de santé du territoire, mais aussi des priorités établies par le programme de l'administration, et donc des décisions prises par les commissions et les conseils, l'adoption d'un éco-bilan (d'après la philosophie du «rendre compte») se traduit par le fait de garantir aux citoyens davantage de transparence, de démocratie, et donc une bonne «gouvernance». En bref, cela signifie «mesurer ce qui est administré par la collectivité».

Au parcours que l'on vient de décrire correspond également une évolution historique des instruments de gestion de l'environnement. Du simple monitoring et de la collecte de données «brutes» des années 80, au cours desquelles sont nées en Italie les délégations consacrées à l'environnement ainsi que le ministère correspondant, on est passé

durant les années 90 aux Rapports sur l'Etat de l'Environnement puis à l'adoption d'instruments plus sophistiqués comme les systèmes de gestion environnementale, l'Agenda 21, la comptabilité environnementale et pour finir l'éco-bilan.

La définition de la structure de la reddition de comptes

La première question que l'on se pose quand on s'apprête à rédiger le bilan environnemental d'une administration locale est : sur quoi rendre compte ?

La question peut sembler banale, mais elle est loin de l'être, à partir du moment où nous sommes habitués à tenir pour «environnementales» uniquement les politiques ayant

Tableau 1

La structure de la reddition de comptes pour une Commune

COMPETENCES ET SECTEURS DE LA REDDITION DE COMPTES

1. ESPACES VERTS URBAINS ET PROTECTION DE LA BIODIVERSITE	1.1 Administration des espaces verts publics 1.2 Administration des espaces verts privés 1.3 Administration des systèmes naturels 1.4 Protection des animaux
2. MOBILITE DURABLE	2.1 Aménagement d'infrastructures favorisant la mobilité durable 2.2 Gestion de la mobilité durable 2.3 Technologies et mesures à prendre pour modérer les impacts du trafic
3. DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE	3.1 Critères de gestion durable des instruments de planification 3.2 Réhabilitation et amélioration de l'environnement urbain 3.3 Requalification des sites productifs et industriels abandonnés 3.4 Réduction de l'impact des travaux publics sur l'environnement
4. RESSOURCES HYDRIQUES	4.1 Gestion des eaux d'approvisionnement 4.2 Gestion des eaux usées 4.3 Contrôle de la qualité de l'eau
5. DECHETS	5.1 Orientations à suivre pour la gestion des déchets 5.2 Collecte des déchets, valorisation énergétique des déchets et recyclage des matériaux 5.3 Contrôle de l'impact sur l'environnement produit par la gestion des déchets
6. RESSOURCES ENERGETIQUES	6.1 Planification en matière de ressources énergétiques 6.2 Réduction des impacts sur l'environnement dans l'usage public des ressources énergétiques 6.3 Contrôle des installations
7. INFORMATION, PARTICIPATION, INNOVATION	7.1 Éducation, formation et sensibilisation au développement durable 7.2 Écoute et dialogue avec la collectivité locale 7.3 Instruments, pratiques et procédures pour la réduction des impacts des activités de la collectivité sur l'environnement 7.4 Promotion d'accords volontaires et projets en matière d'environnement dans les différents secteurs économiques
8. AUTRES ENGAGEMENTS AU NIVEAU DE L'ENVIRONNEMENT	8.1 Autres secteurs éventuels de la reddition de comptes non compris dans les précédents

le manuel opérationnel va arriver

directement trait au secteur de l'environnement, à savoir les espaces verts et les parcs, les interventions d'assainissement de zones polluées, dans certains cas la défense du sol, l'information et la formation en matière de développement durable et rien de plus. En réalité, les secteurs qui ont plus de conséquences aussi bien directes qu'indirectes sur l'environnement sont les activités productives, les travaux publics, l'urbanisme, l'énergie, les transports.

Le plus grand défi qu'a dû affronter le projet a été celui d'essayer d'embrasser une optique «intra-sectorielle», «transversale» de l'environnement, d'essayer d'évaluer les impacts sur l'écosystème territorial

des principales politiques sectorielles et pas seulement celles plus typiquement définies en tant qu'environnementales. Le premier problème a donc été de définir les «secteurs» du bilan environnemental, c'est-à-dire les limites de l'activité du «rendre compte».

Celles qu'on a ensuite appelées «compétences» ont été obtenues par le croisement des critères de durabilité de l'Évaluation Environnementale Stratégique utilisée par l'Union Européenne pour évaluer des projets, plans et programmes, et des compétences attribuées à la Commune et à la Province par la loi. Chaque compétence a ensuite été divisée en plusieurs secteurs détaillés

de la reddition de comptes. Pour les Communes, 8 compétences ont été définies et pour les Provinces 10.

Comme on peut le voir dans les deux tableaux reproduits, on a considéré comme secteurs soumis à des retombées au niveau environnemental les domaines des transports, de l'énergie, de l'urbanisme, ainsi que ceux plus classiques relatifs à la gestion des déchets, des ressources hydriques et des espaces verts. Il est donc évident qu'il s'agit d'une classification conventionnelle, établie par les partenaires, que l'on pourra étendre davantage à l'avenir pour y inclure, par exemple, le secteur des politiques sociales.

Tableau 2

La structure de la reddition de comptes pour une province

COMPETENCES ET SECTEURS DE LA REDDITION DE COMPTES

1. ENVIRONNEMENT NATUREL	1.1 Préservation de la flore et de la faune 1.2 Création et gestion de zones naturelles protégées 1.3 Mise en valeur de l'environnement naturel
2. RESSOURCES HYDRIQUES	2.1 Planification 2.2 Gestion 2.3 Monitoring
3. ATMOSPHÈRE, ÉNERGIE, BRUIT, ÉLECTROMAGNÉTISME	3.1 Atmosphère 3. Énergie 3.3 Bruit 3.4 Électromagnétisme
4. TERRITOIRE ET UTILISATION DU SOL	4.1 Planification 4.2 Protection du sol et des côtes 4.3 Monitoring
5. ACTIVITÉS PRODUCTIVES	5.1 Agriculture 5.2 Industrie, commerce et artisanat 5.3 Tourisme, sport et culture 6.1 Planification en matière de ressources énergétiques
6. DÉCHETS	6.1 Planification 6.2 Gestion 6.3 Monitoring
7. TRANSPORTS ET VOIERIE	7.1 Planification des transports publics 7.2 Gestion des transports publics 7.3 Planification de la voirie 7.4 Gestion de la voirie
8. INFORMATION, ÉDUCATION, FORMATION ET PARTICIPATION	8.1 Programmation concertée 8.2 Information et éducation 8.3 Formation tournée vers l'extérieur
9. GESTION INTERNE DE L'ENVIRONNEMENT	9.1 Systèmes de gestion de l'environnement 9.2 Réduction des impacts produit au niveau interne 9.3 Activité de formation intérieure orientée vers la gestion durable 9.4 Optimisation de la gestion du patrimoine
10. AUTRES ENGAGEMENTS	10.1 Autres secteurs éventuels de la reddition de comptes non compris dans les précédents

La définition des politiques

Mais quelle est la procédure que peut suivre une Commune ou une Province qui veut réaliser son bilan environnemental ?

D'après la philosophie du projet, le tamis qui a permis de filtrer l'approche des dynamiques de l'administration a été celui des politiques. L'on s'est dit qu'afin de pouvoir prendre des décisions et intervenir, les administrateurs (maires, présidents de Province, adjoints, conseillers municipaux et provinciaux) ont besoin d'une «boîte à outils», c'est-à-dire d'instruments permettant de comprendre ce que subissent l'environnement et les ressources naturelles, quel impact peuvent avoir les politiques, ce qu'on peut faire avec les budgets financiers dont on dispose, quels sont les investissements environnementaux les plus productifs.

Il faut donc avant tout définir les retombées, sur l'environnement, des principales politiques menées par les collectivités locales. Chaque Commune et chaque Province doivent dresser une liste des politiques, divisées par secteurs, par objectifs et par activités, puis reclasser cette masse d'informations (provenant de l'analyse documentaire de programmes politiques, de rapports, de plans et de bilans) en fonction de la structure de la reddition de comptes adoptée, qui est en mesure d'aider à expliciter les aspects environnementaux de chaque intervention. Il s'agit de rendre explicites les politiques en faveur de l'environnement et donc d'en faire ressortir l'ordre de priorité, qui sera bien sûr le produit des intentions de la commission. Les protagonistes de ce travail, en sus des cadres de direction et des équipes qui ont été

constituées pour l'expérimentation, sont les adjoints et leurs dirigeants, pas seulement ceux délégués à l'Environnement, mais également ceux délégués aux Finances, aux Transports, à l'Urbanisme ou aux Travaux Publics.

Le produit final est une liste détaillée, qui constitue un document en soi sur la comptabilité environnementale, vu la richesse des informations qu'elle contient sur les stratégies politiques déjà réalisées pour l'environnement ou en programmation pour le territoire. Le manuel conseille d'impliquer directement dans cette phase non seulement la machine administrative mais aussi les adjoints, car cela est très important pour obtenir un bon résultat.

Définition du système comptable

Après avoir défini les aspects environnementaux des politiques, il est nécessaire de réaliser un plan des comptes, ce qui veut dire choisir les indicateurs physiques à associer aux rubriques correspondantes à l'intérieur de la structure comptable, c'est-à-dire aux orientations, aux objectifs et aux activités.

La base de départ du projet n'était pas de créer une nouvelle série d'indicateurs, mais tout au plus de distinguer, parmi ceux déjà utilisés par les collectivités partenaires (pour le Rapport d'Etat de l'Environnement, pour l'Agenda 21), les plus utiles afin d'assurer le monitoring des politiques et d'en évaluer l'efficacité et la capacité.

À ce propos, les 18 collectivités partenaires qui ont pris part au projet étaient déjà à l'avant-garde en ce qui

concerne l'adoption de systèmes de monitoring du territoire. Elles sont toutes, en effet, membres de la Coordination italienne de l'Agenda 21 et publient régulièrement un Rapport sur l'Etat de l'Environnement ; certaines sont certifiées EMAS ou ISO 14001, d'autres avaient déjà expérimenté les premières formes de bilan environnemental.

Chaque Commune et chaque Province disposaient donc déjà au départ de données relatives à plusieurs centaines d'indicateurs physiques, peut-être même sous forme de séquence historique et concernant, par exemple, la qualité de l'air et de l'eau, les consommations hydriques et énergétiques, la production de déchets et de polluants du territoire de référence. Il s'agissait donc de mettre de l'ordre dans cette énorme quantité de données, et surtout de rapporter les informations aux actions de l'administration, afin de pouvoir effectuer des prévisions et des programmes et d'en évaluer les effets par la suite.

La procédure suivie au cours de l'expérimentation et qui est proposée dans le manuel, consiste à choisir parmi les indicateurs physiques sur la base desquels une collectivité recueille déjà des informations, les plus simples et les plus faciles à relever, les plus étroitement liés aux compétences, aux politiques et aux objectifs de la collectivité et surtout, les plus significatifs pour les administrateurs et les «stakeholders» (groupes dépositaires d'intérêts).

Les partenaires à ce projet sont d'avis qu'il est souhaitable, avec le temps, d'adopter la série des 10 indicateurs + 1 du programme ECI (European Common Indicators) de la Commission Européenne, conçue

Box / La différence entre orientations, objectifs et activités

Les orientations sont les engagements à long terme, qui dépassent le mandat de l'administration et qui sont réalisées à travers un ensemble coordonné d'objectifs à moyen-court terme.

Les objectifs sont les engagements stratégiques à moyen et court terme contenus dans le programme du mandat, dans le rapport de révision et de programmation ou qui sont indiqués par les élus.

Les activités sont les principales actions qui ont été réalisées ou qui doivent être réalisées à court terme afin de poursuivre les politiques de la collectivité en matière d'environnement.

le manuel opérationnel va arriver

pour l'environnement urbain et directement transférable en l'état aux communes, mais à adapter en revanche aux provinces.

Le plan des comptes constitue le système comptable de la collectivité, il doit être géré par informatique, de manière à savoir tous les ans exactement où chercher les données et comment les traiter.

Les dépenses en matière d'environnement

La comptabilité environnementale prévoit une section spécifique de comptes monétaires, basée sur l'analyse et le reclassement des documents budgétaires de la collectivité. L'objectif est d'identifier les dépenses ayant trait à l'environnement, qu'elles soient encourues ou prévues, ainsi que leur répartition selon les compétences et les secteurs de la reddition de comptes utilisés pour la classification des politiques et des indicateurs physiques.

Même si le point de départ concernant le reclassement économique-financier a été l'EPEA (Environmental Protection Expenditure Account, du système communautaire SERIEE), le manuel explique qu'à la fin, on a élaboré une définition plus vaste des dépenses environnementales et que ces dépenses doivent être contrôlées et facilement identifiables dans la comptabilité de la collectivité, qu'elles doivent avoir des retombées positives directes en termes d'environnement et enfin, qu'elles doivent être globales et non pas se présenter sous forme de pourcentages partiels rapportés à certaines rubriques de dépenses.

Le reclassement s'effectue sur la base des données présentées dans la comptabilité financière (la comptabilité économique, bien que

répondant mieux aux exigences de l'éco-bilan, n'est pas encore suffisamment répandue dans les collectivités locales), les documents à analyser sont surtout le Calcul du coût réel, le Budget prévisionnel et le Plan Exécutif de Gestion.

Les dépenses pour lesquelles on a constaté un contenu environnemental sont ensuite reclassées en fonction des compétences de la structure de la reddition de comptes (voir tableaux 1 et 2). Il est également possible de rapporter, de manière plus détaillée, les rubriques de dépenses aux secteurs de la reddition de comptes.

Il est évident que les montants affectés par la collectivité rendent compte des politiques définies (c'est-à-dire des priorités établies), que les dépenses engagées rendent compte de l'état d'avancement relatif à la réalisation des politiques, alors que les montants versés par la collectivité rendent compte de la réalisation effective des interventions.

Il est également recommandé d'impliquer les responsables de la Comptabilité dans les opérations ayant trait aux comptes monétaires.

Un chapitre à part concerne les entreprises des services publics locaux qui s'occupent de la distribution de l'eau, de la collecte et du traitement des déchets et des transports urbains.

Pour un tableau plus réaliste de la dépense environnementale municipale ou provinciale, il faut également insérer dans le bilan environnemental de la collectivité un tableau des bilans de ces sociétés.

Le reporting

Le manuel opérationnel consacre un chapitre entier à la phase du reporting, qui est la plus importante pour la rédaction du bilan environnemental et pour le respect des principes dont il s'inspire (transparence et responsabilité accrues, amélioration de la gouvernance). Au moment d'effectuer la reddition de comptes, il est indispensable d'impliquer tous les partenaires qui ont participé à la construction du système comptable, en particulier les adjoints, qui doivent en fait rendre compte de leur activité passée (bilan environnemental définitif) ou futur (Budget environnemental prévisionnel). Il s'agit donc d'une phase de prise de responsabilité directe, qui prépare la phase de discussion du document final par les adjoints, les commissions et le conseil municipal. Tous les partenaires ont utilisé le même schéma de reddition de comptes.

schéma de reddition des comptes

	LETTRE DE PRESENTATION ABSTRACT SOMMAIRE PREAMBULE
PARTIE I ENCADREMENT	ASPECTS METHODOLOGIQUES LE CONTEXTE TERRITORIAL DE REFERENCE LES ATTENTES DE LA COLLECTIVITE LOCALE
PARTIE II BILAN	COMPTES ENVIRONNEMENTAUX DÉPENSES ENVIRONNEMENTALES DONNEES COMPLEMENTAIRES
PARTIE III GRANDES LIGNES DU BUDGET PRÉVISIONNEL	PRIORITES POUR L'ANNEE SUIVANTE

Box / Définition de la dépense environnementale rédigée par les partenaires CLEAR

«Doivent être considérés comme de nature environnementale les dépenses soutenues pour des activités de prévention, de réduction, d'élimination et de monitoring de la pollution, de remise en état et de gestion durable du territoire»

Le système de gouvernance

Le but ultime du projet est d'améliorer la gouvernance locale, c'est-à-dire l'ensemble des règles de contrôle et de conduite qui caractérisent l'administration des communes et des provinces. Le bilan environnemental augmente la transparence et favorise la prise de responsabilité des partenaires sociaux. C'est la raison pour laquelle il doit suivre la même procédure institutionnelle que le budget économique-financier et les principaux documents de programmation, car cela garantit la confrontation démocratique de son contenu et permet aux problématiques en matière d'environnement de sortir de leur niche sectorielle et de se confronter de manière profitable aux réalités économiques et sociales. Le parcours se termine par l'approbation du conseil municipal ou provincial, si possible parallèlement aux autres documents économiques, même s'il vaudrait mieux ne pas le présenter comme une pièce annexe du budget financier, pour éviter qu'il perde de l'intérêt.

Un autre chapitre fondamental est la complémentarité, nécessaire, entre l'éco-bilan et les autres instruments ordinaires de la collectivité (comme le Plan Exécutif de Gestion, le Plan d'Aménagement, les contrats de service avec les entreprises de services publics locaux, le Rapport prévisionnel et de programmation). La structure du plan des comptes et le système comptable doivent être confrontés avec les groupes dépositaires d'un intérêt présents sur le territoire (les «stakeholders» : associations diverses, écoles, syndicats, paroisses, communautés d'immigrés etc.), et ce également dans le but de mieux diffuser la responsabilité.

Il est possible d'introduire dans les priorités de la collectivité un chapitre spécifique consacré aux cibles, objectifs à moyen terme qui, en termes de pourcentages ou en valeurs absolues, quantifient les engagements

de la collectivité pour réduire la consommation de ressources naturelles, la production de substances polluantes, ainsi que ceux ayant trait aux autres niveaux de prestations en matière d'environnement. Il s'agit de l'application d'un autre projet, Ecobudget réalisé par l'ICLEI, dont les données finales peuvent être intégrées de manière profitable au bilan environnemental CLEAR-Life.

Le bilan environnemental dans les faits

Dans la phase de lancement du processus de comptabilité environnementale, l'éco-bilan est, en général, approuvé une fois par an en même temps que le bilan prévisionnel. Dans les faits cependant, l'éco-bilan suit la même voie que le bilan traditionnel, ce qui fait que l'on approuve deux documents distincts : un bilan définitif pour l'année écoulée et un bilan prévisionnel pour l'année à venir.

Les questions ouvertes

Ce qui est en passe de se conclure n'est qu'une phase expérimentale d'adoption de l'éco-bilan. Il est évident que la méthode et les procédures suivies pour sa réalisation peuvent sans aucun doute

être améliorées.

La partie la plus épineuse est celle concernant le rapport entre les compétences réelles de la collectivité et la résolution des problèmes environnementaux, qui revêtent une dimension globale de par leur nature. Dans ces cas-là (par exemple pour les changements climatiques), l'éco-bilan est très utile afin de promouvoir la conscience et la prise de responsabilité qui s'est actuellement répandue en matière de phénomènes planétaires. Mais d'autres questions restent encore ouvertes dans l'attente de la continuation de cette expérience.

Il faut avant tout promouvoir une intégration majeure aux autres instruments de durabilité et de gestion du territoire adoptés par la collectivité, et en deuxième lieu, prendre en considération l'activité des entreprises des services publics locaux et prévoir une intégration à leurs bilans.

Box 1 / Le sommaire du bilan environnemental

La lettre de présentation
Préambule
1. Aspects méthodologiques
2. La commune/La province
3. Attentes des stakeholders
4. Engagements prioritaires de la Collectivité
5. Comptes physiques
6. Comptes monétaires
7. Données complémentaires
8. Priorités pour l'année 2003

Box / La structure du bilan environnemental dans les faits

Bilan prévisionnel	Bilan définitif
Bilan environnemental prévisionnel	Calcul du coût environnemental réel
La lettre de présentation	La lettre de présentation
Abstract	Abstract
Sommaire	Sommaire
Préambule	Préambule
Partie I - Encadrement	Partie I - Encadrement
1. Aspects méthodologiques	1. Aspects méthodologiques
2. Le contexte territorial de référence	
3. Les attentes de la collectivité locale	
Partie II - Devis	Partie II - Bilan
4. Les engagements prioritaires	2. Les engagements prioritaires
5. Les politiques environnementales	3. Les comptes environnementaux
6. Les comptes environnementaux prévisionnels (cible)	4. Les dépenses en matière d'environnement
7. Les dépenses prévisionnelles en matière d'environnement	5. Données complémentaires
	6. Priorités environnementales

Lois régionales pour l'adoption d'éco-bilans

Une interview d'Alessandro Bratti,
Adjoint à l'Environnement de la commune de Ferrare

Des lois régionales pour l'adoption d'éco-bilans par les communes et les provinces.

Il s'agit de la proposition lancée par Alessandro Bratti, adjoint à l'Environnement de la commune de Ferrare qui, en commentant le premier éco-bilan de la mairie de Ferrare, voit véritablement dans la perspective d'une loi régionale de l'Emilie-Romagne le développement le plus immédiat et le plus profitable de l'expérience couronnée de succès du projet CLEAR-Life.

Monsieur l'adjoint Bratti, la commune de Ferrare vient d'approuver son premier budget environnemental dans le cadre du projet CLEAR-Life dont elle est le chef de file. Etes-vous satisfait de la manière dont le document a été accueilli par le reste de la commission et du conseil municipal ?

Oui, je suis extrêmement satisfait, notamment de la façon dont a été accueilli le bilan environnemental par le conseil municipal. Nous avons eu, en effet, l'occasion d'approfondir le thème de manière plutôt détaillée dans la commission compétente du conseil, avec deux séances préparatoires, ce qui fait que les conseillers ont pu comprendre parfaitement l'objet et les contenus du bilan.

Selon les préliminaires du projet CLEAR-Life et suivant le contenu du premier projet de loi en matière de comptabilité environnementale de l'Administration publique, le bilan environnemental suit la même procédure que le bilan économique-financier. Ce choix vous semble-t-il positif ? Pourquoi pensez-vous que le bilan environnemental peut être un instrument de support efficace pour les décisions des administrateurs d'une commune ?

Le choix est positif, même si le bilan financier est un bilan désormais consolidé qui répond à des règles bien définies. Le fait d'avoir discuté du bilan environnemental en concomitance avec l'examen du bilan financier a été sans aucun doute positif, même si je crois qu'il faut faire très attention à créer une attente qui, d'une manière ou d'une autre, peut apporter des déceptions. L'année prochaine, et dans les années à venir, il faudra toujours faire en sorte que la présentation des deux bilans coïncide. Il s'agit d'un critère très important du projet de loi sur la comptabilité

environnementale actuellement en examen au Parlement. Le projet de loi a été une excellente occasion pour l'expérimentation, et je pense à présent que cette expérimentation est à son tour en mesure d'aider la loi. Lorsque la procédure de la réglementation a débuté, on ne savait pas clairement ce qu'était le bilan environnemental d'une commune ou d'une province. Maintenant, je pense que si la personne qui doit légiférer trouve un peu de temps pour lire ces bilans, elle pourra se rendre compte qu'il s'agit d'un instrument relativement peu coûteux, extrêmement utile et facile à appliquer.

En allant davantage dans les détails, le budget environnemental CLEAR-Life rapproche des comptes physiques, constitués par des indicateurs, et des comptes monétaires, qui permettent d'établir l'ampleur de la dépense pour la protection de l'environnement. Est-ce que cette manière de formuler les choses vous semble efficace ? Quels sont d'après vous les points forts et les marges de manœuvre pour une amélioration ?

Le rapprochement de comptes physiques et de comptes monétaires est sans nul doute très important. Ce qui est fondamental, c'est d'adopter une méthodologie qui devra ensuite être utilisée à l'avenir. Je crois que cela est surtout valable pour les comptes monétaires. Pour réaliser les comptes physiques, en effet, les indicateurs qui sont utilisés sont toujours plus ou moins les mêmes, parce qu'on a une idée plus précise des données véritablement utiles. Si l'on parle de mètres carrés d'espaces verts par habitant, on peut les calculer de manière différente, mais le résultat ne change pas.

Quand on parle de dépenses environnementales, et donc de comptes monétaires, il faut en revanche bien comprendre de quoi on parle ; il est donc indispensable d'utiliser toujours la même méthode. Même au sein de notre projet, il y a celui qui, dans les comptes environnementaux, a comptabilisé l'ICI (Impôt Communal sur les Immeubles), ou bien les charges d'urbanisation, alors qu'il ne s'agit pour ainsi dire pas de dépenses environnementales. Il vaut donc mieux définir, avec une grande attention, à quoi correspond la dépense environnementale et comment calculer les coûts correspondants. Il faut ensuite que tout le monde observe exactement les mêmes critères, parce qu'autrement on risque de parler de choses différentes ou de donner le même nom à des choses qui ne sont pas les mêmes.

Lois régionales pour l'adoption d'éco-bilans

Le projet CLEAR-Life touche à sa fin en ayant connu un franc succès. Beaucoup de collectivités locales ont déjà montré de l'intérêt pour le modèle proposé et pour les procédures suivies, totalement novatrices parce que fondées sur la centralité du moment de la décision et donc sur la nécessité de penser à des instruments vraiment utiles aux élus. Quelles peuvent être, d'après vous, les perspectives futures du bilan environnemental municipal ?

Au niveau local, j'estime qu'il est important que le bilan environnemental entre dans la routine de l'administration. Actuellement, nous sommes déjà en train de travailler en vue de la présentation du bilan 2003/2004. Je crois que le bilan environnemental est l'un

des instruments les plus efficaces de décision intégrés actuellement disponibles.

En ce qui concerne la diffusion possible de cet instrument dans d'autres communes, je crois que les régions peuvent avoir un rôle de coordination extrêmement important. En plus d'essayer d'obtenir un réseau régional pour la comptabilité environnementale, ce qui est toujours très compliqué, je crois que l'on peut essayer d'obtenir des lois régionales pour l'application de cet instrument. Et d'après moi, l'Emilie-Romagne, région qui voit différentes villes engagées sur ce front, pourrait très bien servir de chef de file et essayer d'étendre ce projet à toutes les communes de plus de 50.000 habitants. Ce serait là un signe très positif.

comptabilité
environnementale

Président :

Dominique Jourdain
Président des Eco Maires,
Maire de Château-Thierry

Directrice de la publication :

Nicole Albertini,
Déléguée Générale des Eco Maires

Comité de coordination :

Patrick Alfano,
Roberto Coizet,
Anne-Sophie Robin

Ont participé à ce numéro :

Ilaria Di Bella,
Alessandro Bratti,
Clementina Chieffo,
Fausto Giovanelli,

Conception et réalisation graphiste :

Catherine Michot

**Association des Maires pour
l'Environnement et le Développement
Durable, Les Eco Maires**

241, Boulevard Saint Germain
75007 PARIS

Tel : 00 (33) 01 53 59 58 00
Fax : 00 (33) 01 53 59 58 04
contact@ecomaires.com
<http://www.ecomaires.com>

Projet Clear-Life

Leonardo Malatesta
Responsable du projet CLEAR LIFE
l.malatesta@comune.fe.it
<http://www.clear-life.it>