

Juin
2012

*Premiers éléments méthodologiques
pour l'élaboration du rapport sur
la situation en matière
de développement durable*

*à l'usage des collectivités territoriales
et EPCI à fiscalité propre de plus de
50 000 habitants*



COMMUNAUTÉS
URBAINES
DE FRANCE



Maires
de grandes
villes



Collection « Références » du Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable (SEEIDD) du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD)

- Titre du document : Premiers éléments méthodologiques pour l'élaboration du rapport sur la situation en matière de développement durable à l'usage des collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants
- Directeur de la publication : Dominique DRON
- Coordination de l'ouvrage : Philippe SENNA
- Membres du Comité de rédaction :
- Philippe ANGOTTI (ACUF)
 - Damien DENIZOT (ADCF)
 - Benjamin ELOIRE (ADF)
 - Sandrine FOURNIS (CGDD/Bureau des Territoires)
 - Guilhem ISAAC-GEORGES (ARF)
 - Anne LABORIE (AMGVF)
 - Amélie ROUX (CGDD/Bureau des Territoires)
 - Jean Sébastien SAUVOUREL (FVM)
 - Gwénola STEPHAN (AMF)
 - & Philippe SENNA (CGDD/Bureau des Territoires)
- Membres du Comité de lecture :
- Ari BRODACH (CNFPT)
 - Bernadette FOURNIER (DREAL RHÔNE-ALPES)
 - Patrick GRATESAC (Ministère de l'Intérieur / Direction générale des collectivités locales)
 - Sébastien KEIFF (Conseil Général de Gironde)
 - Valéry LEMAITRE (CGDD/Délégation au Développement durable)
 - Richard MARCELET (DREAL LORRAINE)
 - Thomas MORINIERE (DREAL PACA)
 - Caroline THOURET (ARPE Midi-Pyrénées)
- Date de publication : Juin 2012

Remerciements aux membres des « Comité de rédaction » et « Comité de lecture » pour leur apports et leur soutien dans la rédaction de ce document et aux chargés de mission, chefs de service et directeurs de collectivité territoriales, qui nous ont fait part de leurs questionnements entre août 2011 et mars 2012, permettant ainsi de clarifier, préciser ou enrichir le texte final.

Préambule

A travers la rédaction du rapport sur la situation en matière de développement durable, les collectivités territoriales ont l'opportunité de présenter la cohérence de leurs différentes politiques, programmes et actions entreprises au regard du développement durable et d'illustrer, par leurs résultats, leurs contributions aux défis nationaux, européens et internationaux. Ce rapport est également l'occasion de renforcer le débat démocratique autour de l'action publique et enfin, de mettre en perspective les orientations stratégiques retenues pour les années à venir, et notamment celles proposées dans la maquette budgétaire.

L'exigence sans cesse accrue d'un mode développement soutenable, le dépassement d'analyses sectorielles ou budgétaires traditionnelles, l'exigence de transversalité et de cohérence de l'action publique, la nécessité d'évolution des modes de gouvernance, sous-jacents à ce nouvel exercice, sont les cadres indispensables de réflexion, aujourd'hui, pour conduire les territoires et leurs habitants vers la durabilité.

La présentation de ce rapport à l'assemblée délibérante, par le premier élu de la collectivité, en amont du débat budgétaire, incarne la nécessité de prendre le temps d'un débat pour élaborer une vision prospective, partagée et transversale des enjeux locaux et globaux à relever.

Ce guide, élaboré avec des associations de collectivités territoriales et sur la base d'expériences pionnières, vise à donner à l'ensemble des collectivités concernées un premier outil pour améliorer leur rapport et engager les démarches correspondantes. A terme, il sera étoffé et enrichi d'après l'analyse des rapports élaborés pour les budgets 2012 et 2013.



Dominique DRON
Déléguée Interministérielle et Commissaire Générale
au Développement durable

SOMMAIRE

CHAPITRE I – POURQUOI UN RAPPORT DE DEVELOPPEMENT DURABLE ?	7
I. Quels sont les objectifs du rapport de développement durable ?	7
I.1. L'objectif de l'article 255 de la loi du 12 juillet 2010	7
I.2. Le contenu du décret DEVD1107768D	7
II. Quelles sont les obligations juridiques ?	8
II.1. Calendrier de présentation du rapport sur la situation en matière de développement durable	8
II.2. Attestation de présentation du rapport sur la situation en matière de développement durable à l'organe délibérant	8
II.3. Contenu du rapport	8
III. Quels sont les fondements d'un rapport de développement durable ?	8
III.1. Les cinq finalités de l'article L.110-1 du code de l'environnement	8
III. 2 Les cinq éléments de démarche du développement durable moteurs de la gouvernance territoriale	13
CHAPITRE II ELABORER UN RAPPORT DE DEVELOPPEMENT DURABLE	16
I. Une démarche méthodologique à construire	16
I. 1. Présentation des modalités d'élaboration	16
I. 2. Prise en compte des données existantes et mise en contexte des enjeux locaux et globaux	16
I. 3. Prendre en compte la temporalité de l'action publique	16
I. 4. Pour produire une analyse transversale	17
I.5. Deux modèles de trame proposés à titre indicatif	19
II. Lorsque la collectivité est engagée dans une démarche de développement durable	19
II. 1. Lorsque la collectivité ou l'EPCI à fiscalité propre a adopté un Agenda 21 local ou un projet territorial de développement durable	19
II. 2. Mise en contexte des politiques portées par la collectivité ou l'EPCI à fiscalité propre au regard de la stratégie nationale de développement durable	20
III. Documents de référence	20
III. 1. Le cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux	20
III. 2. Éléments de démarche et pistes pour l'action pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux	20
III. 3. Grille de lecture du dispositif de reconnaissance agenda 21	20
III. 4. Référentiel pour l'évaluation stratégique des agendas 21 locaux (http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-referentiel-national-pour-l.html)	20
III. 5. La stratégie nationale de développement durable 2010-2013	21
ANNEXES	22
Annexe 1	23
Annexe 2	24
Annexe 3	27
Annexe 4	32

Introduction

La France a renforcé son engagement dans le développement durable par la révision de la Constitution, avec la Charte de l'environnement, et de façon opérationnelle par la promulgation des lois « Grenelle » et l'adoption d'une stratégie nationale de développement durable.

C'est dans ce cadre que **le décret d'application de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010** portant engagement national pour l'environnement rend **désormais obligatoire la rédaction d'un rapport sur la situation en matière de développement durable pour toutes les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants**. Cette obligation réglementaire met au centre des débats entre élus « le cheminement vers la durabilité » de l'action publique de la collectivité territoriale. **Ce support au dialogue** est donc un exercice où la collectivité territoriale, ses élus, ses services et toutes les personnes associées à sa rédaction (acteurs locaux, population) selon les instances participatives mises en place, peuvent faire preuve d'innovation et de créativité pour exposer les interactions entre actions, politiques et programmes et leurs effets sur les cinq finalités du développement durable.

Le rapport « développement durable » propose, d'une part, **un bilan des politiques, programmes et actions publiques** dont celles conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes au regard du développement durable ainsi que les orientations et politiques à venir permettant d'améliorer la situation et d'autre part, **une analyse des processus de gouvernance** mis en œuvre par la collectivité pour élaborer, mener et évaluer son action. Par conséquent, ce rapport met en perspective, pour chaque collectivité, le bilan de son action et les options stratégiques retenues pour les années à venir et proposées dans la maquette budgétaire.

La mise en avant de la transversalité des actions et des politiques mettra en lumière, à travers le rapport et les débats qui s'en suivront, l'interdépendance nécessaire entre certaines politiques sectorielles afin de les rendre plus intégrées et cohérentes. Beaucoup de collectivités territoriales sont certainement plus avancées qu'elles ne l'imaginent et, quoi qu'il en soit, ce rapport n'est pas une fin mais un commencement.

Le présent document a pour objet de faciliter l'élaboration et la rédaction d'un tel rapport. Il présente la lettre et l'esprit du texte de loi et de son décret, développe le contenu d'application de la loi et du décret, précise le calendrier, propose des éléments de méthode, répond aux questions les plus fréquemment posées par les collectivités territoriales et fournit toutes les références actuellement disponibles.

Chapitre I – POURQUOI UN RAPPORT DE DEVELOPPEMENT DURABLE ?

I. Quels sont les objectifs du rapport de développement durable ?

I.1. L'objectif de l'article 255 de la loi du 12 juillet 2010

L'article 255 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement soumet les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants et la collectivité de Corse à la présentation, préalablement au débat sur le projet de budget, d'un rapport sur la situation interne et territoriale en matière de développement durable.

Cette disposition fait écho aux rapports sur la responsabilité sociale et environnementale (RSE) établis par les entreprises cotées au CAC 40, à l'article 116 de la loi sur les nouvelles régulations économiques qui demande aux 700 entreprises françaises cotées sur le marché de fournir des données sociales et environnementales dans leurs rapports annuels et enfin à l'article 225 de la loi portant engagement national pour l'environnement qui étend cette obligation aux entreprises de plus de 500 salariés. Cette démarche consiste pour les entreprises comme pour les collectivités territoriales à élaborer un rapport sur leurs politiques et sur leurs activités internes qui présente leur contribution au développement durable.

Plus particulièrement, pour la collectivité territoriale ou l'EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, la rédaction de ce rapport permet à l'organe délibérant **de pouvoir débattre des choix politiques et de leur cohérence sur le territoire** au regard des enjeux locaux et des finalités du développement durable. En effet, l'exposé des motifs de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement relatif à l'article 255 indique qu'il « *s'agit d'engager les maires et les présidents des collectivités à présenter en amont du vote du budget, un rapport faisant le point sur la situation en matière de développement durable de la collectivité au sens du cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux* ».

Le code général des collectivités territoriales a été modifié en conséquence, en insérant les articles L. 2311-1-1, L. 3311-2, L. 4310-1) et en complétant l'article L. 4425-7.

L'article 255 de la loi du 12 juillet 2010 prévoit :

- l'élaboration d'un rapport sur la situation en matière de développement durable des collectivités territoriales,
- un décret précisant son contenu et, si nécessaire, les modalités d'élaboration du rapport.

I.2. Le contenu du décret n° 2011-687 du 17 juin 2011

Le décret du 17 juin 2011 (annexe 2) précise le contenu du rapport qui est structuré en deux parties (l'une consacrée aux pratiques et activités internes à la collectivité et l'autre aux politiques territoriales). Ces deux parties contiennent une présentation des modes d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi, qui pourront être décrits au regard des cinq éléments de démarche du Cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux.

Il est important de noter que le rapport n'a pas pour objet de faire ressortir les actions, politiques et programmes ayant pour objectif l'une ou l'autre des finalités du développement durable, mais bien d'analyser les impacts de chacune des actions, politiques, programmes **sur l'ensemble des finalités**. Ces impacts pourront se révéler, selon les actions, politiques, programmes, positifs, neutres ou négatifs ; ainsi pourront être identifiées les interactions à conforter ou à construire entre politiques **pour une meilleure cohérence de l'action publique** en faveur du développement durable.

Le code de l'environnement précise au L.110-1 section III que le développement durable poursuit « concomitamment et de façon cohérente » les cinq finalités du développement durable.

Chacune de ces deux parties (fonctionnement interne / politiques territoriales) comporte en outre une sous-partie relative à l'analyse des modalités d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation de l'ensemble des actions, politiques publiques et programmes. C'est bien dans la sous-partie relative au fonctionnement interne que la démarche mise en place pour élaborer le rapport sur la situation interne et territoriale en matière de développement durable sera décrite.

Cette présentation du processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation peut s'organiser sur la base des cinq éléments de démarche du « Cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux » que sont :

- la participation des acteurs,
- l'organisation du pilotage,
- la transversalité de l'approche,
- le dispositif d'évaluation partagé,

- le tout au service d'une stratégie d'amélioration continue.

II. Quelles sont les obligations juridiques ?

II.1. Calendrier de présentation du rapport sur la situation en matière de développement durable

La loi prévoit que le rapport soit présenté préalablement au débat sur le projet de budget sans autre précision. Dans la mesure où ni la loi, ni le décret ne prévoient d'obligation en la matière, la **présentation du rapport** pourra donc avoir lieu **à tout moment pourvu qu'elle précède les débats sur le projet de budget**.

Les collectivités territoriales et les EPCI disposent d'une certaine souplesse quant au calendrier de présentation du rapport. Pour autant, étant donné l'objectif de la loi, il paraît opportun de conseiller que **le rapport sur la situation en matière de développement durable soit présenté lors de la tenue du débat d'orientation budgétaire**.

Dans l'hypothèse où **le budget aurait été adopté sans qu'au préalable ait été présenté le rapport sur la situation en matière de développement durable** ou si le contenu de ce rapport n'était pas conforme aux prescriptions réglementaires, la délibération sur le budget pourrait faire l'objet d'une annulation, la présentation préalable de ce rapport constituant une formalité substantielle (cf. jurisprudence relative au débat d'orientation budgétaire. Pour un budget adopté alors que l'information des élus préalable au débat d'orientation budgétaire a été insuffisante : TA Lyon, 9 déc. 2004, M. Amaury Nardonne, TA Nice, 10 nov. 2006, M. Antoine Di Lorio c/Cne de La Valette-du-Var ou TA Nice, 19 janv. 2007, M. Bruno Lang c/Cne de Mouans-Sartoux).

II.2. Attestation de présentation du rapport sur la situation en matière de développement durable à l'organe délibérant

La loi ne prévoit pas que la présentation du rapport donne lieu à un débat ou à un vote. Toutefois, **afin d'attester de la présentation effective du rapport à l'organe délibérant de la collectivité** et à défaut de l'existence d'une pièce justificative, cette présentation peut faire l'objet d'une délibération spécifique de l'organe délibérant.

Toutefois, comme la délibération portant sur le débat d'orientation budgétaire (cf TA Nice, 19 janv. 2007, M. Bruno Lang c/Cne de Mouans-Sartoux), **la délibération relative à la présentation du rapport sur la situation en matière de développement durable ne comporte aucun caractère décisoire et constitue une mesure préparatoire à l'adoption du budget primitif**. Elle ne peut donc faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, l'irrégularité du rapport ne pouvant être invoquée qu'à l'appui d'un recours en annulation dirigé contre la délibération portant adoption du budget.

II.3. Contenu du rapport

La loi prévoit qu'un décret fixe le contenu du rapport et, si nécessaire, les modalités de son élaboration. En ce qui concerne le contenu du rapport et les modalités de son élaboration, **seules les dispositions prévues par le décret s'imposent aux collectivités concernées**.

Le bilan demandé dans le décret comportera, notamment, **les éléments nécessaires à une amélioration de la situation**. Ces éléments devraient, pour le moins, être structurants pour le projet de budget mis en débat. Il conviendra alors de réaliser ce bilan en intégrant une vision prospective. En effet, l'analyse proposée par le rapport de développement durable doit permettre de nouveaux questionnements sur le cheminement emprunté par la collectivité ou l'EPCI vers le développement durable et d'adapter, si besoin est, le budget de la collectivité, afin de mieux intégrer les enjeux du développement durable à son échelle.

L'élaboration du rapport de développement durable doit, elle aussi, faire l'objet d'une amélioration continue. Les éventuelles difficultés que la rédaction du premier rapport aura suscité, seront donc traitées au fil du temps à travers des travaux d'amélioration du présent document.

Etant donné le calendrier très serré pour réaliser le rapport « développement durable » pour la préparation des budgets 2012, ce premier rapport comme ceux de 2013, sont à considérer comme « des prototypes » dont l'amélioration se fera au fur et à mesure.

III. Quels sont les fondements d'un rapport de développement durable ?

III.1. Les cinq finalités de l'article L.110-1 du code de l'environnement

L'appréhension du concept de durabilité s'est historiquement faite en France autour de l'interaction de trois dimensions : la préservation de l'environnement (ressources naturelles, climat, biodiversité, risques naturels...), la cohésion et l'équité sociale (épanouissement de tous, accès à l'emploi, lutte contre la pauvreté, solidarités territoriales...) et le développement économique (activités humaines, libre circulation des personnes et des marchandises, répartition et accès aux richesses, responsabilité sociale et environnementale des organisations, économie verte..).

Cependant, la représentation des trois dimensions (sphères, piliers) du développement durable ne porte pas en soi des finalités à poursuivre. Par ailleurs, si nombre d'acteurs ont bien identifié les trois dimensions, elles ont malheureusement fait l'objet d'une interprétation juxtaposée ou additionnelle négligeant ainsi le caractère transversal de ces dimensions et leur dynamique interactive.

Ces trois dimensions représentées de manière abstraite et statique, représentation néanmoins nécessaire à l'époque (années 90) pour illustrer la complexité du nouveau paradigme, ne proposent pas de réponse à des questions transversales du type : quels sont les objectifs de la dimension économique en matière de consommation d'espace, d'accès aux soins, de solidarités territoriales, de santé, de préservation de la biodiversité, etc. ?

Ces difficultés opérationnelles soulevées par les collectivités territoriales pionnières en matière de développement durable (1992-2002) ont entraîné la rédaction collégiale d'un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux. Il définit, notamment sur la base de textes internationaux relatifs au développement durable portés par les Nations-Unis, les États ou les pouvoirs locaux, **cinq finalités** que doivent poursuivre de manière concomitante les politiques publiques. Il s'agit de :

- lutter contre le changement climatique et protéger l'atmosphère,
- préserver la biodiversité et protéger les milieux et les ressources
- permettre l'épanouissement de tous les êtres humains,
- assurer la cohésion sociale et la solidarité entre territoires et entre générations,
- fonder les dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

Dans le cadre des travaux du Grenelle sur l'environnement, le COMOP 28 « Collectivités exemplaires » a proposé de modifier le code de l'environnement pour décrire les objectifs à poursuivre dans le cadre d'un développement durable. L'article L.110-1 du code de l'environnement a donc été modifié dans ce sens.

Il est donc attendu que le rapport « développement durable » d'une collectivité présente une synthèse des actions, politiques et programmes publics de la collectivité **au regard de ces cinq finalités**. L'exercice consiste bien à discerner dans quelle mesure cette prise en compte se révélera, selon les actions, politiques ou programmes, positive, neutre ou négative, et à identifier les « transversalités » à conforter ou à construire entre politiques pour une meilleure cohérence de l'action publique en faveur du développement durable.

A titre d'exemples : comment la politique menée en matière de développement (développement de l'emploi, accueil de nouvelles entreprises, ouverture de zones commerciales, industrielles, artisanales, etc...) est-elle compatible avec la poursuite de la finalité liée à la réduction des émissions de gaz à effet de serre ? S'appuie-t-elle sur le développement de l'économie sociale et solidaire ? S'articule-t-elle avec les ressources humaines et professionnelles du territoire ? Favorise-t-elle la densité urbaine (implantation des entreprises, transports collectifs, réduction des temps de trajet, mobilité active...) ?

L'enjeu est de **rendre compte des interactions et des interdépendances** de l'activité de la collectivité territoriale et bien **d'éviter la seule analyse sectorielle par finalité**. Vous trouverez ci-après une description rapide des cinq finalités et cinq éléments de démarche accompagnés de mots clefs.

1. Lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère

La lutte contre le dérèglement climatique constitue un enjeu majeur de solidarité entre les hommes, les territoires et les générations. Il s'agit aujourd'hui d'une priorité mondiale reconnue par tous, scientifiques et politiques, notamment au travers de la convention climat de l'ONU de 1992. Seule la moitié du gaz carbonique (CO₂) produit par les activités humaines est absorbée par les écosystèmes naturels : océans, forêts... Sans effort pour réduire les émissions des gaz à effet de serre, la température moyenne devrait augmenter de 1,4 °C à 5,8 °C d'ici à 2100. Il est donc nécessaire de limiter l'élévation de la température et ainsi d'éviter des événements de très grande ampleur comme, par exemple, l'élévation à terme de plusieurs mètres du niveau des océans. Certains effets du dérèglement climatique sont d'ailleurs déjà visibles en France : élévation de 0,9°C en un siècle de la température moyenne annuelle ; avancement des cycles biologiques de nombreuses plantes (dans les vignobles, la maturité de certains cépages a avancé de près d'un mois) ; épisodes inédits d'inondations et de fortes chaleurs.

Si cette évolution se poursuit, des conséquences importantes sur les conditions de vie, voire de survie, de populations entières, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, sont à attendre. De plus, il s'agit d'un phénomène cumulatif, plus l'action sera tardive, plus il sera difficile de revenir à un niveau d'émissions absorbable par la biosphère, plus les concentrations dans l'atmosphère seront élevées et plus les dommages seront importants.

Les premiers effets du réchauffement sont malheureusement inévitables dans les prochaines années et supposent de prévoir des mesures d'adaptation pour en limiter les conséquences néfastes. Les collectivités territoriales ont une responsabilité forte en tant que décideurs locaux, et plusieurs outils ainsi que de nouvelles réglementations incitent les territoires à faire des choix énergétiques durables. Concrètement, cela peut se traduire par l'élaboration d'un Plan Climat Energie Territorial, la réduction

des émissions des gaz à effet de serre dans l'ensemble des secteurs d'activités, la promotion des énergies renouvelables, la promotion du transport collectif, la mise en place d'infrastructures pour les mobilités actives, une meilleure maîtrise des consommations d'énergie, la gestion concertée des bâtiments publics, la rénovation et la réhabilitation urbaine...

Mots clefs déclinant la finalité « Lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère » dans l'action territoriale

- Plan climat énergie territorial.	- Priorité à des modes de transports moins émetteurs de gaz à effet de serre	- Stratégies d'adaptation aux changements climatiques prévisibles dans les différents domaines impactés (bâtiments, réseaux et infrastructures, santé, gestion de l'eau, tourisme, services d'urgence, etc.)
- Maîtrise des consommations et de la demande en énergie	- Prise en compte de l'objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans l'urbanisme, l'agriculture et la construction	- Évaluation ex ante
- Promotion des énergies renouvelables	- Encouragement de modes de production moins émetteurs de gaz à effet de serre	
- Prise en compte des impacts atmosphériques dans les choix d'aménagement et d'infrastructures		
- Limitation de l'étalement urbain, générateur de transport automobile.		

2. Préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources

La biodiversité est une composante essentielle de la durabilité des écosystèmes, dont dépendent toutes les sociétés humaines. Les biens et services apportés par la biodiversité (aliments, matières premières, substances actives, capacité d'autoépuration...) sont en effet innombrables. De même, le caractère vital des milieux et des ressources qui composent l'environnement planétaire (eau, air, sols...) fait de leur préservation une priorité. Pourtant, parmi les conséquences causées par les modes de vie actuels à l'environnement, figurent de lourdes pertes de biodiversité et de nombreuses atteintes aux milieux et aux ressources naturelles.

Toutes les atteintes au vivant, aux milieux et aux ressources naturelles, aujourd'hui à des niveaux et des taux d'évolution alarmants, résultent en grande part de choix économiques, sociaux et politiques, et hypothèquent la possibilité pour les générations futures de subvenir à leurs besoins et de s'épanouir selon leurs aspirations. 170 pays ont ratifié la convention de 1992 sur la diversité biologique et la communauté internationale s'est engagée, lors du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, à réduire de façon significative l'érosion de la biodiversité. La France s'est quant à elle dotée, en 2011, d'une nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité.

Tout comme la biodiversité, l'eau fait partie du patrimoine commun de l'humanité. Sa protection et le développement de la ressource utilisable sont d'intérêt général. Malgré l'importance des ressources disponibles en France, on constate des déséquilibres chroniques entre prélèvements et ressources disponibles dans certains bassins. Par ailleurs, l'état de pollution de nombreux cours d'eau, nappes et littoraux peut empêcher son emploi pour l'alimentation humaine et animale (eaux souterraines et superficielles) et entraîner une dégradation des milieux aquatiques. Tout cela rend nécessaire une meilleure gestion de cette ressource, ce qui implique les acteurs locaux.

Les services rendus par les écosystèmes sont multiples et fondamentaux pour le développement économique. Leur conservation est essentielle pour un développement durable ; elle oblige à des modifications de comportements, ainsi qu'à des choix économiques et politiques forts. Ayant des compétences dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux naturels, les territoires sont au cœur de la gestion de ces ressources ; ils sont les mieux placés pour mener la réflexion sur l'état des milieux, des pressions, des acteurs de ces pressions, et sur les réponses possibles. Cela peut par exemple se traduire par une gestion écologiquement rationnelle des déchets et des eaux usées, la mise en place de méthodes agronomiques et de production durables, une lutte active contre la pollution des milieux (eau, air, sols), l'aménagement du territoire en favorisant des corridors écologiques (trame verte et bleue), la sensibilisation des habitants au respect des espaces naturels ordinaires et remarquables, l'accompagnement d'activités humaines vers une modification des processus de production et de consommation de biens et services...

Mots clefs déclinant la finalité « Préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources » dans l'action territoriale

- Protection de la diversité génétique	- Gestion écologiquement rationnelle des déchets et des eaux usées	- Méthodes agronomiques et systèmes de production durables
- Préservation de la diversité des habitats écologiques et des paysages	- Gestion rationnelle des ressources naturelles	- Accès pour tous à un environnement de qualité.
- Lutte contre les pollutions des milieux (eau, air, sols)	- Approche multifonctionnelle des territoires ruraux	- Évaluation ex ante

3. Épanouissement de tous les êtres humains

Cette finalité répond à l'article 1 de la déclaration de Rio : « *Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature* » et dans les considérants de la Charte de l'environnement qui reconnaît que « ...l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ». En effet, si la poursuite du développement durable est devenue une priorité par suite de la découverte des dommages irréversibles causés par l'homme à la planète, on ne saurait oublier que le développement durable doit avant tout permettre la « satisfaction des besoins et des aspirations des hommes, sans compromettre les capacités des générations futures à subvenir à leurs propres besoins ». Il s'agit également d'un principe républicain – énoncé dans le préambule de la Constitution de 1946 : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions de leur développement. » Afin que tous, nous puissions poursuivre nos aspirations, il est indispensable que les besoins essentiels de chacun soient satisfaits. Or, ils ne le sont pas équitablement au sein de la population française. Le développement ne saurait être appelé durable s'il laissait des hommes et des femmes à l'écart de ces biens et services essentiels à leur épanouissement.

Pendant, « les êtres humains ne sont pas seulement des êtres de raison et de besoins ; ils sont aussi des êtres d'émotion et de passion¹ ». Au-delà de la satisfaction des besoins essentiels, l'épanouissement suppose de donner à tous les êtres humains accès à la culture et aux pratiques culturelles. Permettre l'accès de tous à la production et à l'échange interculturel est fondamental pour rendre le projet de développement durable « désirable ». Enfin, la dimension démocratique de l'épanouissement humain ne saurait être oubliée : projet politique par excellence, le développement durable a montré, depuis son invention, sa capacité à renouveler le champ de la démocratie, en particulier en multipliant les expériences de démocratie participative et contributive (débats publics, groupe de travail multi acteurs, conseils de développement, forums, ...).

Les collectivités territoriales ont un rôle particulièrement important à jouer dans la poursuite de cette finalité. Elles sont au plus près des habitants, de leurs besoins et de leurs aspirations. Elles doivent leur permettre d'accéder à l'éducation et à la connaissance de leur environnement. Cette attention à l'épanouissement de chaque individu présent sur leur territoire ne doit pas cependant hypothéquer les possibilités d'épanouissement de celles et ceux qui y seront présents demain, ni de ceux et celles qui vivent ailleurs. Ainsi développement durable, démocratie et solidarité entre les peuples et entre les générations, épanouissement humain et cohésion sociale ont-ils partie liée.

Mots clefs déclinant la finalité « Épanouissement de tous les êtres humains » dans l'action territoriale

- Satisfaction des besoins essentiels pour tous : logement, eau potable, santé, environnement sain	- Vigilance au regard de la santé des populations (contre les expositions aux risques, pollutions, épidémies...)	- Accès à des pratiques sportives et de loisirs adaptées à tous les publics
- Éducation et formation tout au long de la vie	- Accès de chacun à une éducation de qualité.	- Gouvernance et démocratie participative
- Lutte contre la pauvreté	- Parité et égalité professionnelle	- Accueil individualisé sur le territoire et administration de proximité
- Lutte contre toute forme d'exclusion	- Accès et participation de chacun à une production culturelle de qualité	- Participation des habitants et des usagers

¹ Patrick Viveret, « Pourquoi ça ne va pas plus mal ? »

4. Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations

Dans le monde actuel, la persistance de la pauvreté et la montée de l'exclusion sociale, l'accroissement des inégalités et de la vulnérabilité, y compris dans les économies avancées, montrent bien que le développement économique n'implique pas nécessairement le progrès social. Les inégalités sociales et économiques entre territoires, qui tiennent à de nombreux facteurs (site et situation géographique, histoire, ressources naturelles, capital humain, environnement et patrimoine, choix de développement, etc.), sont encore accrues aujourd'hui dans le contexte de forte compétition entre les territoires, ajouté au contexte de compétition internationale découlant de la mondialisation. Priorités nationales réaffirmées récemment, la cohésion sociale et la solidarité entre territoires et entre générations s'imposent comme conditions essentielles d'un développement durable. Il s'agit bien de recréer ou de renforcer le lien entre êtres humains, entre sociétés et entre territoires afin de s'assurer notamment que le partage des richesses ne se fait pas au détriment des plus démunis, ni à celui des générations futures, ni encore au détriment des territoires voisins ou lointains. En d'autres termes, on peut définir un développement humainement et socialement durable comme la recherche d'un développement qui garantisse aux générations présentes et futures le maintien ou l'amélioration des capacités de bien-être (sociales économiques ou écologiques) pour tous, à travers la recherche de l'équité à la fois dans la distribution intergénérationnelle de ces capacités et dans leur transmission intergénérationnelle. Cette finalité est donc complémentaire et interagit avec celle visant l'épanouissement humain.

Mots clés déclinant la finalité « Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations » dans l'action territoriale

<ul style="list-style-type: none"> - Inclusion sociale et accès à l'emploi pour tous - Réduction des inégalités d'accès aux soins de santé - Logement et politique foncière - Accès égal à la justice 	<ul style="list-style-type: none"> - Urbanisme et cadre de vie - Accès égal au territoire et aux services urbains - Rénovation urbaine et revitalisation rurale - Sécurité et prévention des risques (naturels, technologiques) 	<ul style="list-style-type: none"> - Prévention de l'incivilité et de l'insécurité sociale - Participation de tous aux décisions collectives - Solidarité intercommunale - Coopération décentralisée
---	---	--

5. Dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables

Si l'on voit généralement assez bien en quoi l'activité économique est liée aux enjeux du développement durable, il est parfois malaisé **de voir que c'est notre modèle de développement tout entier qui demande à être questionné**. La pollution des milieux, la surexploitation des ressources naturelles et les atteintes à la biodiversité causées par notre modèle de production actuel ne sont que le pendant d'une consommation de masse où le consommateur **est déresponsabilisé et éloigné**. S'inscrire dans une logique de développement durable demande donc de revoir nos habitudes économiques et d'adopter des modes de consommation et production plus raisonnés, plus respectueux de notre environnement et de nos conditions de vie sur terre. Il s'agit tout simplement de prendre conscience des conséquences de nos choix, ce qui nécessite de s'interroger au quotidien et de chercher à être informé des alternatives lorsqu'elles existent.

Par ailleurs, ce modèle de développement, s'il a fonctionné pour un certain nombre de pays, ne pourra être le même pour les pays en voie de développement sans mener à un épuisement irréversible des ressources naturelles, et donc à des tensions internationales. Le développement de ces pays et l'amélioration des conditions de vie de leurs habitants sont cependant souhaitables. L'innovation est ici le maître mot. De nouveaux modes et logiques de production, de nouveaux biens et services, de nouvelles approches techniques et sociales, prenant en compte les finalités du développement durable, sont nécessaires.

Pour contribuer à l'épanouissement de chacun, un système économique durable, une économie verte, se doit d'orienter le progrès technique et les évolutions sociales qu'il entraîne en ce sens, et d'assurer une juste distribution des richesses.

Comme le rappelle le rapport Brundtland, le développement de modes de consommation et de production responsables est donc essentiel et «devrait être porté à tous les niveaux de la décision». Les collectivités territoriales ont ici un rôle d'exemplarité. Elles se doivent de faire preuve d'écoresponsabilité non seulement en tant que prestataires de services publics auprès de la population et mais encore en tant que consommateurs.

Mots clefs déclinant la finalité « Dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables » dans l'action territoriale

<ul style="list-style-type: none"> - Coopération inter territoriale en matière de développement économique - Organisation territoriale rationnelle des espaces de production et de distribution et des flux induits - Actions favorisant le recours à l'emploi local - Promotion des systèmes productifs locaux et de l'écologie industrielle - Promotion de l'économie solidaire - Diversification des producteurs et des activités 	<ul style="list-style-type: none"> - Adoption de systèmes de management environnemental - Réduction des déchets à la source - Recours aux écolabels et à la certification environnementale - Développement de la responsabilité environnementale et sociale des organisations - Écoresponsabilité des services publics - Développement d'une politique d'achats responsables 	<ul style="list-style-type: none"> - Adéquation entre ressources humaines locales et activités - Fiscalité - Actions visant la modification des comportements de consommation (pédagogie, information...) - Organisation des transports d'usagers, de personnels et de marchandises - Protection des ressources naturelles - Lutte contre les nuisances et les atteintes au paysage
--	--	---

III. 2 Les cinq éléments de démarche du développement durable moteurs de la gouvernance territoriale

La gouvernance territoriale se définit par la capacité à faire appel aux ressources humaines propres à chaque territoire pour concevoir un projet partagé. Pour répondre aux finalités du développement durable, il est nécessaire de s'appuyer sur une connaissance fine des spécificités du territoire, d'en connaître les atouts et les faiblesses, de savoir localiser les potentiels et les problèmes, d'en analyser les savoirs et les convergences d'intérêt.

Le processus de gouvernance, construit et expérimenté par les collectivités pionnières en matière de développement durable sur la base du chapitre 28 de Rio, repose sur cinq facteurs déterminants à appréhender simultanément tout au long de la vie des actions, politiques et programmes. Cette gouvernance locale s'exerce lors de **l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation** des actions, politiques et programmes..

Dans le cadre du rapport développement durable, la collectivité, pour mieux rendre compte de la transversalité de ses choix (réponse concomitante aux enjeux locaux et aux cinq finalités du développement durable) en faveur du développement durable, **pourra organiser son élaboration** sur la base des instances participatives mises en place pour élaborer, mener et évaluer ses politiques (les conseils de développement dans les structures intercommunales par exemple). Dans tous les cas, **les modalités d'élaboration de ce rapport** seront naturellement inscrites dans la sous-partie relative à la gouvernance interne.

1. La stratégie d'amélioration continue

La qualité d'un diagnostic partagé est un atout important pour situer les marges de progrès tout au long du processus d'élaboration, de réalisation et d'évaluation des actions, programmes et politiques. Parce que les collectivités territoriales ne partent pas de rien, tendre vers un développement durable signifie bien intégrer les finalités dans l'ensemble des programmes et actions.

Sur la base du diagnostic, la collectivité territoriale identifie les défis à relever et les atouts à valoriser, puis définit les axes à investir pour y parvenir. Elle se fixe des objectifs clairs (et chiffrés si possible) respectant les capacités de faire des acteurs et elle hiérarchise ses objectifs car la démarche d'amélioration continue porte en elle une notion de progressivité.

Expression d'une vision prospective du territoire, la stratégie de développement durable anticipe les transformations à venir, elle cherche à répondre à la fois aux attentes d'aujourd'hui et à celles de demain. La définition et les choix des politiques, programmes et actions est l'occasion de vérifier et d'améliorer leur cohérence et leur articulation.

L'amélioration attendue pour tout projet concerne aussi la démarche : l'évaluation, la transversalité, la participation, le pilotage... L'amélioration continue du processus lui-même est à rechercher.

Le rapport sur la situation en matière de développement durable est nécessairement construit en s'appuyant sur la connaissance des forces, faiblesses, opportunités et menaces du territoire et des enjeux qui en découlent. La hiérarchisation et la précision des objectifs à atteindre ainsi que les orientations stratégiques conduisent à mettre en perspective le cheminement

de la collectivité vers un développement durable. Ce mode opératoire est à rapprocher de la notion **d'amélioration de la situation** contenue dans l'article 255.

2. La transversalité de l'approche

Le développement durable était souvent décrit comme la recherche concomitante de l'efficacité économique, du progrès social et de la protection de l'environnement. La nouveauté apportée par les cinq finalités permet d'adopter une approche transversale et d'identifier les interactions et articulations entre politiques publiques.

Un diagnostic transversal met en perspective les relations entre les thèmes, les espaces, les activités et les acteurs. Le développement durable impose de ne pas raisonner seulement à l'échelle du territoire sur lequel s'appliquent les actions, programmes et politiques. L'approche systémique inhérente au développement durable permet ainsi, de mettre l'accent sur les interactions entre les divers secteurs d'action d'une collectivité pour en appréhender les impacts positifs, neutres ou négatifs. L'analyse de ses impacts sur les autres niveaux territoriaux (selon les cas, politique communale, intercommunale, départementale, régionale ou nationale, engagements de la France, etc.) peut s'avérer nécessaire.

Le rapport « développement durable » peut ainsi présenter les contributions des actions locales aux grands objectifs poursuivis au niveau national ou international (objectifs du Millénaire, engagements du Grenelle de l'environnement, défis de la Stratégie nationale de développement durable...).

3. La participation des acteurs locaux et des habitants

Elle repose sur l'intérêt commun qu'ont les acteurs pour le devenir de leur territoire et les conditions d'un mieux vivre ensemble. Un projet local sera plus fort si les acteurs et les habitants l'ont conçu collectivement, ont pu se l'approprier et y prendre leurs responsabilités.

Associer acteurs du territoire, habitants ou « utilisateurs » permet d'approcher la diversité des attentes, de comprendre projets ou stratégies, de bénéficier des savoirs et des compétences qui révèlent l'expression du système complexe s'imposant au territoire. L'idée est bien de débattre de développement durable partout. La diversification de la population participante a pour objet de veiller à ce que l'ensemble des groupes sociaux soit impliqué dans le processus. Ce dernier fonctionne selon des modalités précises (mode de participation, formes, rythme, transparence des informations, modalités d'animation, les lieux formels ou informels, outils, compte rendu, modalités de la prise de décision...) qui visent à garantir et à reconnaître le rôle de chacun.

La participation suppose une organisation réactive pour recevoir les avis en continu et les prendre en considération. Le « rendre compte » au sens de partage fait partie de ce processus en continu. Il permet de rendre compréhensible ce qui fait accord et désaccord et d'éclairer les décisions prises. Le rapport sur la situation en matière de développement durable est un élément qui vise à présenter aux élus le cheminement de la collectivité vers le développement durable. Il permet aux élus d'en débattre et sa mise à disposition publique devient un support potentiel de débat avec les acteurs locaux et les citoyens. Enfin, la participation des acteurs locaux peut aussi s'engager dans le cadre de son élaboration.

4. L'organisation du pilotage

L'association d'acteurs multiples au projet est une particularité issue du texte du chapitre 28 « Action 21 » adopté à Rio en 1992. La collectivité territoriale est invitée à prendre ses décisions en s'appuyant sur la consultation des acteurs du territoire. Ce nouveau processus de co-production demande un pilotage adapté qui doit permettre d'organiser l'expression des différents intérêts des parties prenantes et les modalités de choix ou de propositions. Ainsi, même s'ils en portent clairement la responsabilité, les élus de la collectivité ne sont pas seuls dans la construction de la décision, ni dans sa mise en œuvre. Sur le territoire dont ils ont la charge interviennent des acteurs aux compétences et aux intérêts variés, représentant des institutions et des échelons territoriaux divers.

Les actions, programmes et politiques publiques s'incarnent non seulement à travers des opérations, souvent menées par les services techniques de la collectivité, mais aussi dans des méthodes de travail nouvelles. Cette nouvelle forme d'organisation témoigne des coopérations entre territoires et est source de mutualisation, de mise en cohérence de politiques locales, elle suscite de « l'inter territorialité » qui correspond au quotidien vécu par les habitants.

La description des modes de gouvernance mis en place par la collectivité dans le rapport « développement durable » permet d'appréhender leur structuration, leur organisation et mode de fonctionnement.

5. L'évaluation partagée

Pièce maîtresse, l'évaluation participe à l'orientation et au pilotage des actions programmes et politiques publiques de la collectivité et à sa stratégie d'amélioration continue. Elle donne de la cohérence à la démarche. Elle en vérifie la progression et permet de se projeter dans l'avenir. Elle permet de mobiliser les différents acteurs sur les objectifs et les choix qui structurent les projets.

Le processus d'évaluation imprègne l'organisation et les relations entre la collectivité et les acteurs de son territoire. Il interpelle élus, techniciens et parties prenantes du projet territorial, implique la confrontation de diverses visions des enjeux territoriaux de développement durable et des stratégies d'action pour y faire face. En réfléchissant avec les habitants aux changements souhaités, et à la façon de les mesurer ou de les apprécier, il est plus facile de faire comprendre les interactions entre politiques, les marges de manœuvre dont disposent la collectivité et les acteurs locaux, et les limites de l'action de chacun. Évaluer signifie bien plus que renseigner des indicateurs et des tableaux de bords. Il s'agit également d'éclairer la décision pour éventuellement réorienter l'action.

L'évaluation est souvent perçue comme une étape finale d'une démarche de projet. En réalité, au-delà du fait qu'elle se prépare dès l'amont et requiert un suivi régulier, elle peut aussi être conduite en amont, avant la mise en œuvre des actions, programmes et politiques (évaluation ex-ante pour vérifier notamment la cohérence globale) et/ou à mi-parcours pour éventuellement revoir ses orientations... L'évaluation partagée aide à apprécier les résultats obtenus et à définir de nouveaux objectifs.

L'évaluation permet d'analyser l'adéquation des enjeux, des objectifs et des actions retenus aux finalités du développement durable : on peut dresser ainsi un « profil développement durable » de l'action de la collectivité. Elle permet de vérifier la cohérence avec les engagements nationaux et internationaux : « Agenda 21 » et Déclaration de Rio, Stratégie Européenne et Stratégie Nationale de Développement Durable, Charte pour l'environnement adossée à la Constitution... La collectivité s'appuie sur les rendez-vous organisés avec les acteurs autour de l'évaluation pour alimenter les données (évolution du diagnostic initial), faire vivre et rebondir son projet de territoire. Elle maintient ainsi la dynamique participative et le rôle des instances participatives.

L'idée du rapport sur la situation en matière de développement durable participe du suivi de l'action territoriale, de son inscription dans une démarche de développement durable et de la stratégie d'amélioration continue poursuivie par la collectivité ou l'EPCI afin de contribuer aux cinq finalités du développement durable, éléments nécessaires à l'établissement d'un bilan dynamique, partagé et prospectif.

Chapitre II - ELABORER UN RAPPORT DE DEVELOPPEMENT DURABLE

I. Une démarche méthodologique à construire

I. 1. Présentation des modalités d'élaboration

Les modalités d'élaboration du rapport sur la situation interne et territoriale en matière de développement durable n'ont pas fait l'objet d'un article particulier dans le décret ou d'une présentation spécifique dans le sommaire du rapport car elles relèvent des activités internes de la collectivité.

Les modalités d'élaboration du rapport font donc partie intégrante des éléments de démarche proposée par la circulaire (participation, gouvernance locale, transversalité...) pris en compte dans le cadre des politiques et les pratiques internes de la collectivité et **devront à ce titre y figurer et être explicitées dans le rapport.**

La production de ce rapport va nécessiter, pour certaines collectivités, **une réflexion amont** sur la meilleure organisation des services à adopter pour faciliter sa rédaction. L'analyse transversale, fil méthodologique du rapport, entraînera au fur et à mesure un renouveau des pratiques et des modes de faire internes.

Enfin, les collectivités concernées pourront opter pour différentes modalités d'élaboration. En interne : sur la base d'une organisation permettant un travail inter-service, avec des acteurs locaux et la sollicitation des instances participatives existantes au sein de la collectivité. Les collectivités pourront également demander le soutien ou la contribution de cabinets extérieurs, en tenant compte du fait que l'exercice demandé sera tout aussi nouveau pour ces prestataires privés. Dans ce cas, l'intervention d'un prestataire extérieur devrait favoriser l'appropriation, par les services et par les élus, de la réflexion sur la prise en compte du développement durable au sein de la collectivité.

I. 2. Prise en compte des données existantes et mise en contexte des enjeux locaux et globaux

Le rapport « développement durable » peut s'appuyer, sur l'état des lieux existant à partir des diagnostics réalisés pour l'élaboration du Plan Energie Climat Territorial, du Plan Local de l'Habitat, du Plan de Déplacements Urbains, du Plan Local d'Urbanisme, etc. Il demande un croisement de ces données **pour présenter une vision globale du territoire.** Le rapport met donc en lumière la synthèse des bilans et évaluations sectoriels détenus par la collectivité afin de présenter les politiques publiques sous **un angle neuf : au regard des cinq finalités du développement durable.** Cet exercice est nécessaire pour mettre en exergue les orientations, politiques et programmes à conduire, objets du débat d'orientation budgétaire, pour améliorer la situation.

Par ailleurs, la collectivité peut présenter ses actions, politiques et programmes dans leur contribution aux objectifs nationaux ou internationaux en matière de durabilité.

Une difficulté persiste dans le choix des indicateurs de contexte ou de suivi les plus pertinents. Dans le cadre des travaux sur le référentiel pour l'évaluation stratégique des projets territoriaux de développement durable (disponible depuis avril 2011 sur le site du MEDDE à l'adresse suivante : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-referentiel-national-pour-1.html>), les débats sur les indicateurs les plus appropriés ont débouché sur le choix d'un petit nombre d'entre eux. Les indicateurs retenus pour ce référentiel peuvent fournir des éléments d'information pour le rapport « développement durable ». Ce dernier peut s'appuyer sur quelques données chiffrées pour illustrer la stratégie territoriale et l'engagement de la collectivité dans le développement durable.

I. 3. Prendre en compte la temporalité de l'action publique

Les politiques, programmes et actions de la collectivité ont globalement des temporalités différentes. Dans ce cadre, le rapport annuel pourra mettre en avant certaines politiques, programmes et actions en cours dont la réalisation et le résultat sont connus ou attendus à court terme. En effet, ce rapport est une synthèse de l'action publique qui a pour but d'être un support au débat entre élus sur le cheminement emprunté par la collectivité vers un développement durable.

La présentation des politiques, programmes et actions conduites à moyen et long terme pourra faire l'objet d'un exposé plus synthétique. Ces derniers seront présentés plus largement au cours des rapports suivants notamment lorsque la collectivité territoriale détiendra des éléments tangibles d'évaluation ou de résultats. Le rapport d'une année pourra être par conséquent différent de celui de l'année précédente.

Enfin, certaines collectivités ont souhaité rapprocher l'exercice relatif au rapport sur la situation en matière de développement durable de celui relatif à leur rapport d'activité. Ce dernier contient sans doute des éléments pouvant figurer dans le rapport « développement durable ». Cependant l'objectif est sensiblement différent : l'un est une photographie de ce qui a été fait par les services dans l'année, l'autre est un bilan transversal qui, au regard d'une stratégie territoriale, met en perspective ce qui a été fait et ce qu'il reste à faire pour améliorer la situation vers un développement durable. La combinaison des deux exercices

dans un même document appelle une attention particulière sur l'architecture de celui-ci. En effet, l'exhaustivité d'un rapport d'activité ne facilitera pas le débat entre élus sur le cheminement emprunté par la collectivité vers le développement durable.

I. 4. Pour produire une analyse transversale

Par commodité, le bilan des politiques publiques peut, dans un premier temps, recourir à une analyse traditionnelle (souvent sectorielle) et, dans un second temps, identifier leurs interdépendances. Ces travaux peuvent ensuite être croisés pour souligner les impacts que les actions, programmes et politiques publiques ont sur les différentes finalités du développement durable. Il sera important de veiller pour les rapports des années suivantes à systématiser une analyse transversale.

Il sera nécessaire, par exemple, de s'interroger pour chaque programme et politique publique sur la prise en compte de chacune des finalités. Les politiques publiques qui ont été menées sans identifier leur impact potentiel sur une ou plusieurs finalités ont néanmoins un impact sur ces dernières. Il sera donc utile de s'interroger sur l'impact des politiques, actions et programmes sur chacune des finalités : est-il positif ? neutre ? négatif ?

L'impact positif d'un programme ou projet sur une finalité donnée est-il compensé par un impact négatif sur cette même finalité ou une autre ? Ou encore, l'impact positif d'un programme sur une finalité donnée est-il compensé par l'impact négatif d'un autre programme sur cette même finalité ou une autre ?

Le tableau ci-dessous illustre certains de ces questionnements :

Tableau 1 : Tableau à double entrée favoriser une vision transversale

		Lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère	Préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources	Dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables	Épanouissement de tous les êtres humains	Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations	Observations
Politique publique 1	Prise en compte	oui	oui	non	oui	non	2 finalités non prises en compte
	Impact	+	+	N	+	N	aucun impact négatif
	Poids budgétaire	1%	1%	1%	1%	1%	Incidences budgétaires faibles
Politique publique 2	Prise en compte	non	non	non	oui	oui	3 finalités non prises en compte
	Impact	N	-	-	+	+	Impact négatif sur 2 finalités
	Poids budgétaire	25%	25%	25%	25%	25%	Poids budgétaire important
Politique publique x...	Prise en compte						
	Impact						
	Poids budgétaire						

Prise en compte	Oui / Non / Partiellement
Impact	Positif (+) / Neutre (N) / Négatif (-)
Poids Budgétaire	Faible / Moyen / Important

Légende : Exemple de gradation des réponses en fonction de la requête

- Le tableau précédent propose une double lecture pour appréhender les interdépendances et les transversalités des politiques et programmes :
 - En ligne, chaque politique ou programme se trouve questionné au regard de la prise en compte des cinq finalités et de l'impact de ceux-ci sur ces mêmes finalités. L'information budgétaire peut éclairer quant au poids de ces politiques dans les orientations stratégiques.
 - En colonne, l'ensemble des politiques ou programmes sont croisées au regard d'une seule finalité. Ce croisement pourra mettre en évidence la cohérence des politiques et des programmes au regard d'une finalité. L'information budgétaire n'apporte pas d'éléments significatifs nouveaux dans ce sens de lecture (colonne).
- A première vue, il est possible que l'ensemble des politiques ou programmes n'impacte pas les 5 finalités (existence de sans objet). Cependant un exercice de questionnement permettra de s'en assurer. Ainsi, établir une typologie des questionnements réalisés autour des finalités contribue à l'émergence des interactions entre politiques publiques. La simple question relative à la « prise en compte » permettra de déterminer les interdépendances à favoriser entre services et élus et confirmera le lien entre l'action, programme ou politique et la ou les finalités.
- L'impact d'une action, d'un programme ou d'une politique peut être soit positif, négatif, ou neutre pour chaque finalité. La prise en compte amont des finalités dans l'élaboration des actions, programmes et politiques aura pour effet, par exemple, de réduire l'intensité des impacts négatifs ou d'augmenter l'intensité des impacts positifs (mise en cohérence et synergie des politiques et programmes entre eux).
- Le poids budgétaire de chaque politique analysée est à prendre en compte, l'importance de l'impact d'une action donnée pouvant être corrélée avec son poids budgétaire.
 - **Interprétations possibles des exemples du tableau**

LECTURE EN LIGNE

- Dans l'exemple, la politique publique « 2 » qui pèse négativement sur deux finalités, consomme 25% du budget total. La collectivité pourra s'interroger quant à la durabilité de son action et débattre des moyens à mettre en œuvre pour éviter, réduire ou compenser cet impact à travers l'évolution de sa stratégie, du choix de son action, de la mise en œuvre d'actions ou de politiques correctrices tout en répondant à l'enjeu local...
- La politique publique « 1, » bien qu'ayant une incidence budgétaire plus faible, a un impact positif sur trois finalités. La collectivité pourra s'interroger quant à sa capacité à pouvoir bénéficier d'un effet levier plus important.

LECTURE EN COLONNE

- Dans le cadre de la colonne 1, pour les deux politiques 1 & 2, on constate qu'elles développent une synergie globalement positive au regard de la finalité 1. Cependant, la lecture pour la deuxième colonne montre des effets divergents sur la finalité 2. La collectivité territoriale pourra alors engager une réflexion sur les politiques ou actions à mettre en œuvre afin d'éviter, réduire, ou compenser les effets dommageables.
- Globalement pour chaque finalité, il sera possible de définir la capacité générale des politiques publiques, programmes et actions à la poursuivre. Exprimé en pourcentage il fera apparaître la contribution des politiques en fonction de leur impact (négatif, neutre, positif). Par exemple, pour un cas hypothétique, il pourrait apparaître que 75% des politiques menées sont favorables à la finalité X, que 15% sont neutres quant à leurs effets sur la finalité X et que 10% ont un effet négatif sur la finalité X. Cette analyse est à reprendre pour chaque finalité.

1.5. Deux modèles de trame proposés à titre indicatif

Les deux trames proposées de la circulaire et présentées en annexe sont destinées à aider les collectivités à rédiger leur rapport de développement durable, en particulier le premier. Elles ne sont en aucun cas prescriptives **mais constituent une aide au démarrage**. Toutes deux insistent, en effet, sur la transversalité des finalités.

II. Lorsque la collectivité est engagée dans une démarche de développement durable

II. 1. Lorsque la collectivité ou l'EPCI à fiscalité propre a adopté un Agenda 21 local ou un projet territorial de développement durable

Les collectivités territoriales ou EPCI à fiscalité propre de plus de 50000 habitants dotés d'un agenda 21 ou d'un projet territorial de développement durable peuvent naturellement s'appuyer sur le dispositif de suivi et d'évaluation ad-hoc pour alimenter leur rapport sur la situation interne et territoriale en matière de développement durable.

Néanmoins, dans les cas où le périmètre d'action de l'agenda 21 ou du projet territorial de développement durable ne correspond pas à l'ensemble des actions, politiques et programmes engagés par la collectivité territoriale ou l'EPCI à fiscalité propre, le dispositif d'évaluation de l'agenda 21 ou du projet territorial de développement durable ne répondra que partiellement à l'objectif de la loi. Dans ce cas, il sera nécessaire de compléter le rapport « développement durable » sur l'ensemble des politiques publiques ne figurant pas dans le périmètre d'action de l'agenda 21 de la collectivité ou de l'EPCI à fiscalité propre.

II. 2. Mise en contexte des politiques portées par la collectivité ou l'EPCI à fiscalité propre au regard de la stratégie nationale de développement durable

La stratégie nationale de développement durable 2010-2013, adoptée le 27 juillet 2010 par le Comité interministériel pour le développement durable, est organisée autour de neuf défis stratégiques cohérents avec les engagements internationaux et européens de la France. En rappelant les grands objectifs de la Nation et les lignes directrices issues du Grenelle de l'environnement, elle offre aux collectivités territoriales un outil pour se repérer dans la dynamique des objectifs nationaux et internationaux de la France.

La mise en contexte des résultats obtenus sur le territoire pourra s'inspirer des défis, objectifs et indicateurs retenus au niveau national. Ainsi, le rapport sur la situation en matière de développement durable des collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre, élaboré au regard des cinq finalités du développement durable, pourra être illustré par la contribution locale à certains de ces objectifs nationaux.

III. Documents de référence

III. 1. Le cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux

Même s'il n'existe pas de modèle idéal d'Agenda 21 local, puisque le développement durable doit partir des situations locales et surtout des acteurs, de leurs attentes, de leur vision du territoire, les acteurs de ces démarches ont ressenti la nécessité d'avoir d'un cadre général dont chacun puisse s'emparer, comme d'une grille de lecture des projets pour les uns, comme d'une aide ou d'un guide pour l'action pour les autres.

Le cadre de référence a été élaboré en 2006, avec le Comité national agenda 21 et les collectivités territoriales, il a fait l'objet d'une consultation et d'un soutien des principales associations d'élus, d'une consultation de tous les ministères et d'une validation interministérielle. Il a été soutenu à travers les travaux du comité opérationnel 28 « Collectivités exemplaires » du Grenelle de l'environnement. Une des propositions de ce rapport était « *d'inciter les collectivités territoriales et l'Etat à s'appuyer, pour tout projet de développement ou d'aménagement du territoire, sur la définition commune du développement durable donnée par le « cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux ».* Enfin il est le socle du dispositif de reconnaissance national « Agenda 21 » animé par le MEDDE depuis 2006.

III. 2. Éléments de démarche et pistes pour l'action pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux

Ce document a fait l'objet d'une expérimentation auprès de collectivités territoriales tout au long de son élaboration. Sa réalisation, en 2006, s'est appuyée sur le Comité National agenda 21 et a été concomitante avec la rédaction du cadre de référence. Ce document est organisé en deux parties, la première présentant les cinq éléments de démarche pour une utilisation opérationnelle, la seconde décline des pistes pour l'action en partant de 16 domaines d'actions différents (santé, culture, transports...). Une mise à jour est en cours, elle devrait être disponible début 2012.

III. 3. Grille de lecture du dispositif de reconnaissance agenda 21

Cette grille est utilisée par les experts pour évaluer les agendas 21 candidats à la reconnaissance. Elle est adossée au cadre de référence et s'enrichit après chaque session de reconnaissance. Elle peut alimenter la réflexion des collectivités et EPCI, sur les questionnements relatifs aux finalités du développement durable et les éléments de démarche associés, pour construire leur rapport sur la situation en matière de développement durable

III. 4. Référentiel pour l'évaluation stratégique des agendas 21 locaux (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-referentiel-national-pour-l.html>)

Elaboré sous le pilotage d'associations d'élus, d'associations du développement durable et du MEDDE, le référentiel d'évaluation des agendas 21 répond à une sollicitation des collectivités territoriales. Nombre d'entre elles souhaitent en effet disposer d'un outil partagé, suffisamment souple et évolutif, pour leur permettre d'évaluer l'efficacité de leurs stratégies de développement durable. Afin qu'il s'adapte à toutes les échelles territoriales, il a été conçu dans la concertation avec de nombreux élus et agents territoriaux, du village à la région, en passant par les villes, pays, agglomérations ou départements. Sa version stabilisée est disponible sur le site du ministère en charge du développement durable depuis avril 2011.

La multiplicité des regards, au sein du groupe de travail réuni pour élaborer ce référentiel, a permis l'émergence d'un outil ancré dans les réalités et utilisable par un grand nombre de collectivités ou territoires. Ce référentiel peut enrichir la réflexion des collectivités et EPCI, pour construire leur rapport sur la situation en matière de développement durable, dans la mesure où il propose des questionnements relatifs aux finalités du développement durable et aux éléments de démarche. Dans ce référentiel, ces questionnements sont associés à un petit nombre d'indicateurs.

III. 5. La stratégie nationale de développement durable 2010-2013

(<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Strategie-nationale-de,17803.html>)

Adoptée le 27 juillet 2010 par le Comité Interministériel pour le Développement Durable (CIDD), réunissant les membres du Gouvernement et la Déléguée interministérielle au Développement durable, la Stratégie nationale de développement durable 2010-2013 (SNDD) propose des objectifs et des orientations à relever pour l'ensemble des acteurs de la nation, publics et privés.

Fruit d'une longue concertation avec l'ensemble des ministères et des acteurs socio-économiques et élaborée dans un contexte mondial marqué par la double crise économique et financière, par des enjeux environnementaux de plus en plus prégnants et par une exigence accrue de solidarité tant au niveau national qu'international, la SNDD pose à travers ces neuf défis clés les bases d'un mode de développement à la fois plus juste, plus solidaire, limitant les effets négatifs des activités humaines (émissions de GES, pollutions, stress, nuisances, exclusions...) et sobre en ressources naturelles (énergie, matières premières, eau, espace, biodiversité...).

ANNEXES

Textes de référence :

- **Annexe 1** : Article 255 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement relatif au rapport sur la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales.
- **Annexe 2** : Décret n° 2011-687 du 17 juin 2011 relatif au rapport sur la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales.
- **Annexe 3** : Circulaire ministérielle du 3 Août 2011 relative à la mise en œuvre du décret n° 2011-687 du 17 juin 2011

Contacts :

- **Annexe 4** : Liste des DREAL

Annexe 1

L'article 255 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a modifié les dispositions du code général des collectivités territoriales suivantes :

Crée [Code général des collectivités territoriales - art. L2311-1-1 \(V\)](#)

Dans les communes de plus de 50000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, le maire présente un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Le contenu de ce rapport et, si nécessaire, les modalités de son élaboration sont fixés par décret.

Ces dispositions sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 50 000 habitants.

Crée [Code général des collectivités territoriales - art. L3311-2 \(V\)](#)

Préalablement aux débats sur le projet de budget, le président du conseil général présente un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Le contenu de ce rapport et, si nécessaire, les modalités de son élaboration sont fixés par décret.

Crée [Code général des collectivités territoriales - art. L4310-1 \(V\)](#)

Préalablement aux débats sur le projet de budget, le président du conseil régional présente un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Le contenu de ce rapport et, si nécessaire, les modalités de son élaboration sont fixés par décret.

Modifie [Code général des collectivités territoriales - art. L4425-7 \(V\)](#)

Le projet de budget de la collectivité territoriale de Corse est arrêté en conseil exécutif par son président qui le transmet au président de l'Assemblée avant le 15 février. Ce projet est accompagné d'un rapport sur la situation de la collectivité de Corse en matière de développement durable et sur les orientations de nature à améliorer cette situation, préparé par le président du conseil exécutif. Ce rapport fait l'objet d'un débat à l'Assemblée de Corse préalablement au débat sur le projet de budget. Le contenu de ce rapport et, si nécessaire, les modalités de son élaboration sont fixés par décret.

Annexe 2

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'écologie, du développement
durable, des transports et du logement

NOR : DEVD1107768D

D E C R E T

pris pour l'application de l'article 255 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement relatif au rapport sur la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement,

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ;

Vu la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993 portant dispositions diverses relatives aux départements d'outre-mer, aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

Vu la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu l'avis de la Commission consultative d'évaluation des normes en date du 2 décembre 2010 ;

Vu la saisine de l'Assemblée territoriale de Corse en date du 17 novembre 2010,

DECRETE :

Article 1^{er}

I. Il est inséré, au sein du chapitre 1^{er} du titre 1^{er} du livre III de la deuxième partie réglementaire du code général des collectivités territoriales, un article D. 2311-15 ainsi rédigé :

« *Article D. 2311-15* : Le rapport prévu à l'article L. 2311-1-1 décrit, sous forme de synthèse, la situation en matière de développement durable de la collectivité à partir des évaluations, documents et bilans produits par la commune sur une base volontaire ou prévus par un texte législatif ou réglementaire.

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

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

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

Cette analyse peut être élaborée à partir du cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux mentionné au deuxième alinéa de l'article 254 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. »

II.- Il est inséré, au sein du chapitre 1^{er} du titre 1^{er} du livre III de la troisième partie réglementaire du code général des collectivités territoriales, un article D. 3311-8 ainsi rédigé :

« *Article D. 3311-8* : Le rapport prévu à l'article L. 3311-2 décrit, sous forme de synthèse, la situation en matière de développement durable de la collectivité à partir des évaluations, documents et bilans produits par le département sur une base volontaire ou prévus par un texte législatif ou réglementaire.

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

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

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

Cette analyse peut être élaborée à partir du cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux mentionné au deuxième alinéa de l'article 254 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. »

III.- Il est inséré, au sein du chapitre 1^{er} du titre 1^{er} du livre III de la quatrième partie réglementaire du code général des collectivités territoriales, un article D. 4311-6 ainsi rédigé :

« *Article D. 4311-6* : Le rapport prévu à l'article L. 4310-1 décrit, sous forme de synthèse, la situation en matière de développement durable de la collectivité à partir des évaluations, documents et bilans produits par la région sur une base volontaire ou prévus par un texte législatif ou réglementaire.

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

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

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

Cette analyse peut être élaborée à partir du cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux mentionné au deuxième alinéa de l'article 254 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. »

Article 2

Il est créé, dans la quatrième partie réglementaire du code général des collectivités territoriales, une section IV au sein du chapitre V du titre II du livre IV ainsi rédigée :

« Section IV

Rapport sur la situation en matière de développement durable de la collectivité de Corse »

« *Article D. 4425-12* : Le rapport prévu à l'article L. 4425-7 décrit, sous forme de synthèse, la situation en matière de développement durable de la collectivité à partir des évaluations, documents et bilans produits par la collectivité de Corse sur une base volontaire ou prévus par un texte législatif ou réglementaire.

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

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

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

Cette analyse peut être élaborée à partir du cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux mentionné au deuxième alinéa de l'article 254 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. »

Article 3

Les dispositions du présent décret sont applicables à compter de la préparation des budgets pour 2012 des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50.000 habitants, de la collectivité de Corse, des départements et des régions.

Article 4

La ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 17 juin 2011

Annexe 3

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
Commissariat général au développement durable Secrétariat général

**Circulaire du 3 août 2011
relative à la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales
(application du décret n° 2011-687 du 17 juin 2011)**

NOR : DEVD1121712J
(Texte non paru au journal officiel)

La ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, à Pour exécution Madame et Messieurs les préfets de région,
Pour exécution Mesdames et Messieurs les préfets de département.

Résumé : L'article 255 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement soumet les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants et la collectivité de Corse à la présentation, préalablement au débat sur le projet de budget, d'un rapport sur la situation interne et territoriale en matière de développement durable.

La présente instruction a pour objectif de préciser l'accompagnement de l'Etat dans l'application de ce décret ainsi que les modalités de mise en oeuvre par les collectivités territoriales et les EPCI soumis à ce dispositif.

Catégorie : Directive adressée par le ministre aux services chargés de leur application	Domaine : Collectivités territoriales, Développement durable, Budget		
Mots clés liste fermée : Collectivités Territoriales, Pouvoirs publics, Vie Politique	Mots clés libres Rapport développement durable, Débat budgétaire local		
Texte (s) de référence Article 255 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement relatif au rapport sur la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales. http://www.legifrance.gouv.fr/affichJO.do?idJO=JORFCONT000022470431			
Décret n° 2011-687 du 17 juin 2011 relatif au rapport sur la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales. http://www.legifrance.gouv.fr/affichJO.do?idJO=JORFCONT000024198548			
Circulaire(s) abrogée(s) : aucune			
Date de mise en application : Dès la préparation des budgets 2012			
Pièce(s) annexe(s) : Deux modèles de trame proposés à titre indicatif			
N° d'homologation Cerfa :			
Publication	BO	Site circulaires.gouv.fr	Non publiée

Je vous informe que le décret n°2011-687 du 17 juin 2011 pris en application de l'article 255 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2 », a été publié le 19 juin dernier.

Ce décret soumet les collectivités territoriales, les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants et la collectivité de Corse à la présentation, préalablement au débat sur le projet de budget, d'un rapport sur la situation en matière de développement durable.

Le rapport des collectivités s'inscrit dans un contexte général de transparence et d'informations à destination des citoyens dans le sens d'une plus grande intégration du développement durable à tous les niveaux.

A l'origine, les rapports sur la responsabilité sociétale des organisations résultaient de démarches volontaires mais ils sont de plus en plus encadrés par des textes législatifs ou réglementaires. Ainsi l'Etat doit désormais informer de son activité dans le sens du développement durable au travers de rapports annuels (plan administration exemplaire, stratégies ministérielles de développement durable...), de même que les entreprises, en application de l'article 225 de la loi Grenelle 2. En application du décret pré-cité les collectivités et EPCI à fiscalité propre, pour les plus importants d'entre eux, sont désormais également soumis à l'obligation d'établir un tel rapport, qui devient un nouvel outil de dialogue local. A la différence des entreprises, leur cadre est beaucoup moins contraint.

Le contenu du rapport

Les collectivités territoriales ainsi que les EPCI de plus de 50.000 habitants pourront s'appuyer sur les divers rapports et bilans réglementaires ou volontaires qu'ils élaborent par ailleurs pour alimenter le rapport sur la situation en matière de développement durable.

Les nouveaux articles réglementaires, inscrits à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, précisent la structuration à adopter au regard des cinq finalités du développement durable :

- Lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère,
- Préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources,
- Epanouissement de tous les êtres humains,
- Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations,
- Dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

Ce rapport porte sur un bilan des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de la collectivité, sur un bilan des politiques publiques, des orientations et des programmes mis en oeuvre par cette collectivité sur son territoire, ainsi que sur l'analyse des modalités d'élaboration, de mise en oeuvre et d'évaluation de l'ensemble des actions, politiques publiques et programmes.

La présentation du processus d'élaboration, de mise en oeuvre et d'évaluation peut s'organiser sur la base des cinq éléments de démarche du « Cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux » que sont :

- la participation des acteurs,
- l'organisation du pilotage,
- la transversalité de l'approche,
- le dispositif d'évaluation partagé,
- le tout, au service d'une stratégie d'amélioration continue.

Deux trames sont proposées en annexe **à titre indicatif, sans obligation**, à destination des collectivités qui le souhaiteraient.

Les modalités de présentation du rapport développement durable à l'organe délibérant

L'élaboration de ce rapport concerne la préparation du budget 2012 et des budgets suivants. Il doit être présenté préalablement aux débats sur le projet de budget.

La loi ne prévoit pas que la présentation du rapport donne lieu à un débat ou à un vote. Toutefois, afin d'attester de la présentation effective du rapport à l'organe délibérant de la collectivité, il convient que cette présentation fasse l'objet d'une délibération spécifique de l'organe délibérant. Le rapport n'étant pas transmis au service de l'Etat, cette délibération permet d'attester de son existence et de sa présentation. Cette dernière sera transmise avec le budget au représentant de l'Etat.

Le plan d'accompagnement

Compte tenu des courts délais en 2011 entre la publication de ce décret et la préparation des budgets 2012, je prévois un plan d'accompagnement en plusieurs temps :

A court terme (septembre 2011 à décembre 2011), je vous invite à informer très rapidement les collectivités et EPCI concernés de cette nouvelle obligation :

Par courrier, en joignant les deux trames proposées à titre indicatif ;

En vous appuyant sur les supports et organisations déjà existants : comité régional « agenda 21 », comité de suivi Grenelle, site internet... ;

En organisant des sessions d'information au niveau régional ou départemental, suivant le nombre de collectivités concernées.

Je vous invite à vous appuyer sur mes services en administration centrale (CGDD-SEEIDD-bureau des territoires : Sandrine Fournis – 01-40-81-85-23 et Philippe Senna – 01 40 81 85 19) et sur les directions régionales (DREAL et DRIEE Ile de France) pour une présentation plus approfondie des éléments méthodologiques existants (cadre de référence des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux).

Un travail est d'ores et déjà engagé avec les associations d'élus, des représentants de Directions régionales du ministère en charge du développement durable et des services du ministère de l'Intérieur pour élaborer collectivement des éléments méthodologiques sur la base des premiers retours d'expériences déjà disponibles et de ceux qui suivront.

A moyen terme (en 2012),

Afin de permettre l'organisation et la valorisation des retours d'expériences, je vous invite à nous transmettre, au cours du premier trimestre 2012, les rapports que les collectivités auront bien voulu vous adresser ;

Le groupe de travail national étudiera aussi la prise en compte des bilans ou plans qui sont demandés à ces mêmes collectivités, notamment ceux qui découleront d'autres décrets d'application de la loi Grenelle 2 (exemple des plans climat énergie territoriaux). Les éléments méthodologiques seront alors adaptés aux différents niveaux de collectivités ;

Les éléments méthodologiques issus de ces travaux seront diffusés notamment à travers des formations qui seront organisées en temps utile.

La présente instruction sera publiée au bulletin officiel du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

<p>Le 03 août 2011 Pour la ministre et par délégation, La directrice, adjointe à la Commissaire générale au Développement durable Michèle ROUSSEAU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pour la ministre et par délégation, • La directrice, adjointe au Secrétaire général <ul style="list-style-type: none"> • Pascale BUCH
--	--

Annexe : Deux modèles de trame proposés à titre indicatif

Les deux trames proposées ci-dessous sont destinées à aider les collectivités à rédiger leur rapport de développement durable, en particulier le premier. Elles ne sont en aucun cas prescriptives mais représentent une aide au démarrage.

TRAME 1

A – La stratégie et les actions de la collectivité en matière de développement durable

A.1 Des actions, politiques publiques et programmes qui répondent aux finalités du développement durable

A.1.1 Impacts et bilans des actions, politiques publiques et programmes au regard de la lutte contre le changement climatique

A.1.2 Impacts et bilans des actions, politiques publiques et programmes au regard de la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations

A.1.3 Impacts et bilans des actions, politiques publiques et programmes au regard de la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources

A.1.4 Impacts et bilans des actions, politiques publiques et programmes au regard de l'épanouissement de tous les êtres humains

A.1.5 Impacts et bilans des actions, politiques publiques et programmes au regard d'une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables

A.2 Modalités d'élaboration, de mise en oeuvre et d'évaluation des actions, politiques publiques et programmes au regard d'une démarche de développement durable (cf. les cinq éléments de démarche du cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux)

A.2.1 Modalités d'élaboration des actions, politiques publiques et programmes

A.2.2 Modalités de mise en oeuvre et de suivi des actions, politiques publiques et programmes

A.2.3 Modalités du dispositif d'évaluation des actions, politiques publiques et programmes

A.2.4 L'inscription des actions, politiques publiques et programmes dans une dynamique d'amélioration continue

B – La collectivité exemplaire et responsable

B.1 Bilan des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de la collectivité

B.1.1 L'évolution des valeurs et des comportements individuels et collectifs dans la gestion des ressources humaines et le développement de l'emploi

B.1.2 L'intégration des engagements de développement durable de la collectivité à travers la commande publique

B.1.3 La gestion durable du patrimoine de la collectivité

B.1.4 L'intégration des engagements de développement durable dans la gestion des finances publiques

B.2 Modalités d'élaboration, de mise en oeuvre et d'évaluation des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de la collectivité au regard d'une démarche de développement durable (cf. les cinq éléments de démarche du cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux)

B.2.1 Modalités d'élaboration des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de la collectivité

B.2.2 Modalités de mise en oeuvre et de suivi des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de la collectivité

B.2.3 Modalités du dispositif d'évaluation des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de la collectivité

B.2.4 L'inscription des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de la collectivité dans une dynamique d'amélioration continue

TRAME 2

A – La stratégie et les actions de la collectivité en matière de développement durable

A.1 Des actions, politiques publiques et programmes qui répondent aux finalités du développement durable

A.1.1 Impacts et bilans des actions, politiques publiques et programmes au regard de la lutte contre le changement climatique

A.1.2 Impacts et bilans des actions, politiques publiques et programmes au regard de la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations

A.1.3 Impacts et bilans des actions, politiques publiques et programmes au regard de la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources

A.1.4 Impacts et bilans des actions, politiques publiques et programmes au regard de l'épanouissement de tous les êtres humains

A.1.5 Impacts et bilans des actions, politiques publiques et programmes au regard d'une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables

A.2 Modalités d'élaboration, de mise en oeuvre et d'évaluation des actions, politiques publiques et programmes au regard d'une démarche de développement durable (cf. les cinq éléments de démarche du cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux)

A.2.1 L'organisation du pilotage des actions, politiques publiques et programmes

A.2.2 La participation des acteurs et de la population à l'élaboration, à la mise en oeuvre et au suivi des actions, politiques publiques et programmes

A.2.3 La transversalité/ globalité des actions, politiques publiques et programmes

A.2.4 Un dispositif d'évaluation et une évaluation partagés des actions, politiques publiques et programmes

A.2.5 L'inscription des actions, politiques publiques et programmes dans une dynamique d'amélioration continue

B – La collectivité exemplaire et responsable

B.1 Bilan des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de la collectivité

B.1.1 L'évolution des valeurs et des comportements individuels et collectifs dans la gestion des ressources humaines et le développement de l'emploi

B.1.2 L'intégration des engagements de développement durable de la collectivité à travers la commande publique

B.1.3 La gestion durable du patrimoine de la collectivité

B.1.4 L'intégration des engagements de développement durable dans la gestion des finances publiques

B.2 Modalités d'élaboration, de mise en oeuvre et d'évaluation des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de la collectivité au regard d'une démarche de développement durable (cf. les cinq éléments de démarche du cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux)

B.2.1 Une organisation du pilotage transparente et ouverte

B.2.2 La participation des services et des élus à l'élaboration, à la mise en oeuvre et au suivi des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de la collectivité

B.2.3 Des modes de travail transversaux dans les services et entre élus

B.2.4 Un dispositif d'évaluation et un bilan évaluatif partagés des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de la collectivité

Annexe 4

DREAL ALSACE

B.P. 81005/F

67070 Strasbourg cedex

Standard : 03.88.13.05.00.

Courriel : webmestre-dreal-alsace@developpement-durable.gouv.fr

Internet : <http://www.alsace.developpement-durable.gouv.fr>

DREAL AQUITAINE

Cité administrative

Rue Jules Ferry

Boite 90

33090 Bordeaux cedex

Standard : 05 56 24 88 22

Courriel : accueil.dreal-aquitaine@developpement-durable.gouv.fr

Internet : <http://www.aquitaine.developpement-durable.gouv.fr>

DREAL AUVERGNE

7, rue Léo Lagrange

63033 Clermont-Ferrand Cedex 1

Standard : 04.73.43.16.00

Courriel : DREAL-Auvergne@developpement-durable.gouv.fr

Internet : <http://www.auvergne.developpement-durable.gouv.fr>

DREAL BASSE-NORMANDIE

10, Boulevard du Général Vanier

BP 60040

14006 Caen Cedex

Standard : 02.50.01.83.00

Courriel : DREAL-Basse-Normandie@developpement-durable.gouv.fr

Internet : <http://www.basse-normandie.developpement-durable.gouv.fr>

DREAL BOURGOGNE

19 Bis - 21 Boulevard Voltaire

BP 27 805

21 078 Dijon cedex

Standard : 03 45 83 22 22

Courriel : dreal-bourgogne@developpement-durable.gouv.fr

Internet : www.bourgogne.developpement-durable.gouv.fr

DREAL BRETAGNE

L'Armorique

10, rue Maurice Fabre

CS 96515

35065 Rennes CEDEX

Standard : 02 99 33 45 55

Courriel : DREAL-Bretagne@developpement-durable.gouv.fr

Internet : <http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr>

DREAL CENTRE

5, avenue Buffon

BP 6407

45064 Orléans Cédex 02

Standard : 02 36 17 41 41**Courriel** : dreal-centre@developpement-durable.gouv.fr**Internet** : <http://www.centre.developpement-durable.gouv.fr>**DREAL CHAMPAGNE-ARDENNES**

40 boulevard Anatole France

BP 80556

51022 Châlons-en-Champagne Cedex

Standard : 03 51 41 62 00**Courriel** : direction.dreal-champard@developpement-durable.gouv.fr**Internet** : <http://www.champagne-ardenne.developpement-durable.gouv.fr>**DREAL CORSE**

19, cours Napoléon

Bâtiment D - 5ème étage

CS 10 006

20 704 Ajaccio Cedex 9

Standard : 04.95.51.79.70**Courriel** : DREAL-corse@developpement-durable.gouv.fr**Internet** : www.corse.developpement-durable.gouv.fr**DREAL FRANCHE-COMTE****TEMIS - Technopole Microtechnique et Scientifique**

17E rue Alain Savary

BP 1269

25005 Besançon CEDEX

Standard : 03 81 21 67 00**Courriel** : dreal-franche-comte@developpement-durable.gouv.fr**Internet** : <http://www.franche-comte.developpement-durable.gouv.fr>**DRIEE ILE-DE-FRANCE**

10, rue Crillon

75194 Paris cedex 04

Standard : 01 44 59 47 47**Courriel** : driee-if@developpement-durable.gouv.fr**Internet** : <http://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr>**DREAL HAUTE-NORMANDIE**

Cité administrative

2, rue Saint-Sever

76032 Rouen Cedex

Standard : 02.35.58.53.27**Courriel** : dreal-hnormandie@developpement-durable.gouv.fr**Internet** : <http://www.haute-normandie.developpement-durable.gouv.fr>

DREAL LANGUEDOC-ROUSSILLON

520, allée Henri II de Montmorency
34064 Montpellier - CS 69007 - Cedex 02
Standard : 04 34 46 64 00

Courriel : contact.dreal-langrouis@developpement-durable.gouv.fr

Internet : <http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr>

DREAL LIMOUSIN

Immeuble Pastel - CS 53218
22, rue des Pénitents Blancs
87032 Limoges cedex 1

Standard : 05 55 12 90 00

Courriel : DREAL-Limousin@developpement-durable.gouv.fr

Internet : <http://www.limousin.developpement-durable.gouv.fr>

DREAL LORRAINE

GreenPark
2, rue Augustin Fresnel - BP 95038
57071 Metz Cedex 3

Standard : 03 87 62 81 00

Courriel : DREAL-Lorraine@developpement-durable.gouv.fr

Internet : <http://www.lorraine.developpement-durable.gouv.fr>

DREAL MIDI-PYRENEES

Cité administrative - Bât. G
1, rue de la cité administrative - BP 80002
31074 Toulouse Cedex 9

Standard : 05 61 58 50 00

Courriel : courrier.dreal-midi-pyrenees@developpement-durable.gouv.fr

Internet : www.midi-pyrenees.developpement-durable.gouv.fr

DREAL NORD-PAS-DE-CALAIS

44, rue de Tournai
BP 259
59019 Lille Cedex
Standard : 03 20 13 48 48

Courriel : dreal-nord-pdc@developpement-durable.gouv.fr

Internet : <http://www.nord-pas-de-calais.developpement-durable.gouv.fr>

DREAL PAYS-DE-LA-LOIRE

34, place Viarme
BP 32205
44022 Nantes cedex 1

Standard : 02 40 99 58 00

Courriel : DREAL-Pays-de-la-Loire@developpement-durable.gouv.fr

Internet : <http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr>

DREAL PICARDIE

56, rue Jules Barni

80040 Amiens Cedex 1

Standard : 03 22 82 25 00**Courriel** : Dreal-picardie@developpement-durable.gouv.fr**Internet** : <http://www.picardie.developpement-durable.gouv.fr>**DREAL POITOU-CHARENTES**

15, rue Arthur Ranc

BP 60539

86020 Poitiers Cedex

Standard : 05 49 55 63 63**Courriel** : dreal-poitou-charentes@developpement-durable.gouv.fr**Internet** : www.poitou-charentes.developpement-durable.gouv.fr**DREAL PACA**

16, rue Zattara

13332 Marseille cedex 3

Standard : 04 91 28 40 40**Internet** : <http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr>**DREAL Rhône-Alpes**

69453 Lyon cedex 06

Standard : 04 26 28 60 00**Courriel** : webmestre-dreal@developpement-durable.gouv.fr**Internet** : www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr**DEAL GUADELOUPE**

Route de Saint-Phy

BP 54

97102 Basse-Terre Cedex

Standard: 05 90 99 43 43 – 05 90 99 46 46**Internet** : <http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/>**DEAL MARTINIQUE**

Pointe de Jaham

B.P 7212

97274 CEDEX Schoelcher

Standard : 05 96 59 57 00**Courriel** : DIREN972@developpement-durable.gouv.fr**Internet** : <http://www.martinique.developpement-durable.gouv.fr/>**DEAL LA REUNION**

2 rue Juliette Dodu

97706 Saint Denis Cedex 9

Standard : 02 62 40 26 26 - Télécopie : 02 62 40 27 27**Courriel** : deal-reunion@developpement-durable.gouv.fr

DEAL GUYANE

Route du Vieux Port

BP 603

97 306 Cayenne CEDEX

Standard : 05 94 39 80 00

Courriel : deal-guyane@developpement-durable.gouv.fr

Internet : www.guyane.developpement-durable.gouv.fr

DEAL MAYOTTE

BP 109

97600 Mamoudzou

Courriel : deal-mayotte@developpement-durable.gouv.fr

Commissariat général au développement durable

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

Tour Voltaire

92055 La Défense cedex

Tél : 01.40.81.21.22

Retrouver cette publication sur le site :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/developpement-durable/>

Résumé

La France a confirmé son engagement dans le développement durable à travers sa Constitution, avec la Charte de l'environnement, et de façon opérationnelle par la promulgation des lois « Grenelle » et l'adoption d'une stratégie nationale de développement durable.

C'est dans ce cadre que le décret d'application de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement rend désormais obligatoire la rédaction d'un rapport sur la situation en matière de développement durable pour toutes les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants.

Ce guide, élaboré avec des associations de collectivités territoriales et sur la base de l'expérience de collectivités pionnières, vise à donner à l'ensemble des collectivités concernées un premier outil pour améliorer leur rapport et à engager les démarches qu'il sous-tend.



**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Commissariat général
au développement durable**

Service de l'économie,
de l'évaluation et de l'intégration
du développement durable

Tour Voltaire
92055 La Défense cedex
Tél. : (33) 01 40 81 21 22

Dépôt légal : Juin 2012
ISSN : 2102 - 474X
ISBN : 978-2-11-128727-3