

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 220 (2007)¹ Comptabilité environnementale pour une action publique locale responsable

1. Alors que les collectivités locales sont confrontées à des défis majeurs liés au changement climatique et au phénomène d'urbanisation, elles doivent aujourd'hui passer de la prise de conscience de l'enjeu environnemental et des actions sectorielles à des actions intégrées, efficaces et mesurables dans tous les domaines.

2. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe partage entièrement l'interprétation faite, dès 1992, par l'Agenda 21 lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Sommet de Rio) et reprise désormais par d'autres instances telles que les Nations Unies, la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'Union européenne, ainsi que par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui, dans sa Recommandation 1653 (2004), considère la comptabilité environnementale comme un «instrument de mise en œuvre de politiques cohérentes dans ce domaine».

3. Le Congrès définit la comptabilité environnementale comme l'Assemblée parlementaire dans la recommandation susmentionnée, comme un «système qui permet de répertorier, d'organiser, de gérer et de fournir des données et des informations sur l'environnement, en unités physiques ou monétaires». Il considère également que les collectivités locales sont un maillon important d'un processus d'intégration vertical des instruments et des politiques des pouvoirs publics sur l'environnement.

4. L'importance du rôle des collectivités locales pour assurer la cohérence des actions par rapport à l'écosystème et à la vie quotidienne des habitants sur leur territoire est aujourd'hui largement reconnue, et ce malgré la faible institutionnalisation de l'environnement au niveau local.

5. La demande de services de qualité plus respectueux de l'environnement, de la part des citoyens, des consommateurs et de certains acteurs de la société civile et du secteur privé, exerce une pression toujours plus forte sur les élus locaux. Ils sont sollicités pour rendre compte de leurs stratégies mais surtout des résultats tangibles de leurs politiques et de la durabilité de leurs actions.

6. Pour répondre à ces attentes, les collectivités territoriales ont multiplié les actions, généralement sectorielles, avec des résultats souvent mal mesurés. Elles doivent désormais améliorer leurs politiques environnementales en adoptant des démarches plus cohérentes, transversales et faciles à

comprendre, incluant une prise en compte globale de l'environnement et des interactions sur un territoire.

7. Pour cela, les collectivités locales ont besoin de mesurer et de mieux connaître leur contexte environnemental local. Or, les politiques environnementales étant relativement récentes, les systèmes d'information, de gestion et d'analyse des actions à cet égard n'en sont qu'à leurs débuts, à la différence de ceux existant dans les domaines économiques ou sociaux.

8. Les outils comptables traditionnels excluent les coûts environnementaux et ne répondent pas aux besoins des collectivités. Pour pouvoir mieux s'engager et apporter la transparence requise à leurs décisions, les décideurs politiques doivent s'appuyer sur des outils de nouvelle génération, des outils d'information, d'aide à la décision, de suivi et d'évaluation quantitative et qualitative de l'action publique, réunis sous les termes de «comptabilité environnementale».

9. La comptabilité environnementale favorise la gouvernance nécessaire à une démarche globale et contribue directement à la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable. Elle permet d'optimiser les actions environnementales et la gestion des ressources locales de manière responsable.

10. Par conséquent, le Congrès estime qu'il est nécessaire de diffuser largement et de généraliser les outils d'information comptable sur l'environnement.

11. La comptabilité environnementale se positionne entre les systèmes de gestion environnementaux et les systèmes de diffusion et de communication. De même que tout système comptable, elle s'organise comme un système d'information et de mesure objectif de l'activité et de l'évolution d'un patrimoine.

12. Il n'existe pas aujourd'hui en Europe de système complet d'information sur l'environnement au niveau local capable de mesurer l'«éco-efficience» des politiques, portant à la fois, d'une part, sur le capital et les flux et, d'autre part, sur les aspects physiques et économiques de l'environnement. Il existe toutefois des outils de comptabilité environnementale qui constituent une base de départ. Cependant, des outils et des méthodes qui relèvent de principes différents coexistent sous les mots «comptabilité environnementale».

13. Le Congrès reconnaît que la généralisation d'une seule méthode sur le continent européen est difficile à ce stade, compte tenu des écarts observés entre les différentes méthodes, leur contenu, leurs objectifs et leur mise en œuvre. Il est, dès lors, nécessaire de faire évoluer ces outils tout en préservant leur diversité pour peu qu'ils répondent aux différents contextes locaux.

14. Chaque collectivité est encouragée à mettre en œuvre, dans les meilleurs délais et en réponse à ses besoins propres, des mesures spécifiques et aisément réalisables (à titre d'exemple, les «comptabilités carbone» et les recensements du patrimoine environnemental).

15. Le Congrès se félicite du fait que, depuis une quinzaine d'années, les collectivités locales dans différents pays européens ont expérimenté sous le dénominateur commun de

«comptabilité environnementale» des démarches d'analyse de leur politique environnementale, adaptant souvent à leur contexte local des systèmes provenant de l'entreprise ou de démarches nationales.

16. Le Congrès se réjouit de ces pratiques et estime important de capitaliser l'expérience des collectivités locales en la matière. Il propose la mise en place d'un système de comptabilité environnementale associé à des indicateurs communs de performance, pertinents au niveau local. Ils permettraient de mieux intégrer l'environnement dans les processus décisionnels, d'en accroître la transparence et de mieux déterminer les responsabilités des différents niveaux de gouvernance, des groupes d'intérêt ainsi que de tout individu.

17. Le Congrès considère qu'il est fondamental d'adopter dès à présent des systèmes de connaissance et de mesure environnementales pour fonder les décisions politiques.

18. Par conséquent, le Congrès recommande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe:

a. de préparer une recommandation aux Etats membres sur l'introduction d'une comptabilité environnementale aux niveaux national, régional et local dans les dispositifs de comptabilité publique, en coordination avec Eurostat et avec les Etats membres;

b. de fonder ses propositions sur les différents outils à disposition tout en les situant les uns par rapport aux autres, et d'intégrer les expériences des collectivités locales des différents pays européens;

c. de demander aux Etats membres:

i. d'encourager et de développer le concept de comptabilité environnementale afin de donner sa juste place à l'environnement dans les politiques publiques et dans les arbitrages financiers;

ii. de soutenir la mise en place d'une comptabilité environnementale à tous les niveaux de gouvernance et d'encourager les partenariats pour y parvenir;

iii. d'encourager les collectivités locales à procéder systématiquement à l'évaluation quantitative et qualitative des effets de leurs politiques sur l'environnement;

iv. de favoriser la mise à disposition et la recherche de données utiles aux pouvoirs locaux;

v. de soutenir la recherche et la formation, et de fournir la capacité financière nécessaire à la mise en œuvre de systèmes d'information et de mesure de l'environnement;

d. d'inviter la Commission européenne:

i. à introduire dans ses documents-cadres, comme la «Stratégie thématique pour l'environnement urbain», la comptabilité environnementale en complément d'un système de gestion environnementale et en tant qu'outil de suivi et d'évaluation;

ii. à établir des indicateurs communs de mesure de la performance environnementale pertinents au niveau local;

iii. à produire un guide critique des outils afin de permettre aux collectivités territoriales de s'orienter vers les plus adaptés à leurs besoins;

iv. à soutenir la recherche et les projets d'échange d'expérience entre collectivités territoriales en matière de comptabilité environnementale;

v. à fournir le soutien financier nécessaire à la mise en œuvre de ces mesures.

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 31 mai 2007, et adoption par le Congrès le 1^{er} juin 2007, 3^e séance (voir document CPL(14)5REC, projet de recommandation présenté par S. James (Royaume-Uni, L, GILD), rapporteur).