

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des pouvoirs locaux

14^e SESSION PLENIERE
CPL(14)5REP
21 mai 2007

La comptabilité environnementale pour une action publique locale responsable

Simon James, Royaume-Uni, (L, GILD)

Exposé des motifs
Commission du développement durable

Résumé :

La comptabilité environnementale est un outil d'information qui permet de répertorier, d'organiser, de gérer et de fournir des données et des informations sur l'environnement, en unités physiques ou monétaires. Située entre les systèmes de gestion environnementale et les systèmes de diffusion et de communication, elle peut contribuer à la prise de décisions, au suivi et à l'évaluation.

La demande de services répondant à des normes de respect de l'environnement plus élevées – de la part des citoyens, des consommateurs et de certains représentants 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.

Il n'existe pas aujourd'hui en Europe de système complet d'information sur l'environnement capable, au niveau local, de mesurer l'éco-efficience des politiques et de prendre en compte à la fois les flux de capitaux et de ressources, et l'état de l'environnement. Les outils de comptabilité environnementale peuvent toutefois constituer une base de départ pour intégrer la dimension environnementale dans la gestion locale.

Le Congrès invite les collectivités territoriales à mettre en oeuvre les mesures adaptées à leur situation et rapidement applicables, par exemple les comptabilités carbone et les recensements du patrimoine environnemental.

R : Chambre des régions / L : Chambre des pouvoirs locaux
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



SOMMAIRE

1.	Des outils pour améliorer les politiques locales de l'environnement.....	3
2.	La comptabilité environnementale : un champ à clarifier	4
	a) Quelques définitions.....	4
	b) Une offre d'outils abondante	5
	c) Des visées différentes selon les outils	5
3.	Des outils qui couvrent un large champ	6
4.	...au-delà des limites d'un système comptable au sens strict.....	7
5.	...mais qui ne composent pas aujourd'hui un système complet d'information sur l'environnement	9
6.	La voie à suivre	11
	Annexe 1 : Glossaire et sigles	15
	Annexe 2 : Quel outil pour quel objectif local ?	17
	Annexe 3 : Historiques des politiques environnementales et comptabilité	19
i.	Des projets locaux de développement durable à l'indispensable "outillage" de la question environnementale	19
ii.	Les politiques environnementales publiques locales européennes : des expériences à capitaliser	19
	Annexe 4 : Description des outils de comptabilité environnementale	21
i.	Outils de connaissance et de suivi du capital et des flux naturels	21
	La comptabilité du patrimoine naturel local.....	21
	Analyse des flux matériels (ou physiques) – Material Flow Analysis (MFA).....	22
ii.	Outils de connaissance et de suivi des actions et politiques locales menées	23
	Méthode française de mesure des dépenses et ses développements (FEAT)	23
	Contorama.....	24
	CLEAR.....	25
iii.	Outils d'aide à la décision.....	26
	Life Cycle Analysis et ses variantes physiques et monétaires.....	26
	Achats verts (Green Procurement).....	27
	Environmental management accounting (EMA) ou comptabilité analytique environnementale	28
	Annexe 5 : Les outils associés	29
i.	Les outils stratégiques.....	29
	L'Eco-budget®.....	29
ii.	Outils de suivi et de contrôle des procédures	30
	Les systèmes de management environnemental.....	30
iii.	Outils de compte-rendu et de communication.....	31
	Indicateurs synthétiques (Empreinte écologique, comptabilité carbone).....	31
	Système d'Indicateurs et benchmarking.....	31
	Le reporting environnemental des collectivités finlandaises	32

Préambule

Définie par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa recommandation 1653 (2004) comme un « système qui permet de répertorier, organiser, gérer et fournir des données et des informations sur l'environnement, en unités physiques ou monétaires », la comptabilité environnementale est un outil d'information et, à terme, un outil d'aide à la décision, de suivi et d'évaluation. C'est un système d'information qui se positionne entre les systèmes de gestion environnementale et les systèmes de diffusion et de communication.

La comptabilité environnementale contribue à la transparence et à une meilleure prise de décisions. Les données qu'elle produit sont une base pour favoriser la participation des citoyens et permettent un usage plus efficace des ressources. Les décisions des collectivités locales et régionales sont prises trop souvent pour des raisons purement financières eu égard au manque de sources disponibles, si bien que l'environnement n'est pas pris en compte comme il devrait l'être dans les arbitrages des collectivités locales. La comptabilité environnementale permet d'accorder la même importance aux différentes questions qu'elles soient financières ou environnementales et de les envisager sur une base rationnelle. La comptabilité environnementale contribue ainsi au développement durable en permettant à l'environnement d'être au même rang dans les processus décisionnels que les autres domaines d'action des collectivités territoriales. .

Depuis la Conférence de Rio, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement la considère comme un levier indispensable « en tant qu'instrument de mise en œuvre de politiques cohérentes dans ce domaine ». Les Nations Unies, la Banque Mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économique, l'Union Européenne, puis l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe préconisent désormais la mise en place de systèmes de comptabilité environnementale.

Il n'existe pas aujourd'hui en Europe de système complet d'information sur l'environnement au niveau local, c'est-à-dire portant sur le capital et les flux d'une part, et sur les aspects physiques et économiques de l'environnement d'autre part. Mais il existe des outils de comptabilité environnementale, sous-parties de tels systèmes d'information, qui constituent une base de départ. Les méthodes et outils expérimentés par des collectivités publiques locales se répartissent en trois grandes catégories (outils d'information, de suivi et d'aide à la décision). Ils relèvent de principes différents correspondant aux objectifs et aux contextes dans lesquels ils ont été élaborés.

Bien que la généralisation d'une seule méthode est difficile à ce stade, il paraît opportun de développer l'usage de ces outils. Ils sont un moyen d'intégrer l'environnement dans la gestion locale, en visant, à long terme la mise en place de systèmes complets d'information sur l'environnement, complémentaires des autres systèmes d'information existant localement (systèmes d'information économique, financier, social, ...). Leur mise en place est un levier pour améliorer l'efficacité et la cohérence des politiques environnementales locales. Parmi ces outils, certains seront plus adaptés à un contexte local ou régional qu'à un autre. Toutefois, toutes les collectivités territoriales devraient être encouragées à utiliser, dans les meilleurs délais, les outils simples à mettre en œuvre et les mieux adaptés à chaque contexte (à titre d'exemple, on pourrait citer la comptabilité carbone ou les recensements du patrimoine environnemental).

1. Des outils pour améliorer les politiques locales de l'environnement

Depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 1992 et le Sommet mondial de Johannesburg en 2002, les collectivités territoriales ont pris conscience des enjeux du développement durable et de la nécessité de mettre en œuvre des politiques cohérentes en ce domaine. Il s'agit d'allier un développement socio-économique équilibré et une meilleure qualité de vie.

Il faut aujourd'hui passer de la prise de conscience à des actions efficaces, particulièrement dans le domaine de l'environnement. Pour améliorer l'action environnementale locale et élaborer des politiques structurées, la mesure est le point de départ, comme dans toute politique. Elle est essentielle au niveau local pour cerner les enjeux, définir des priorités ; cela permet d'allouer efficacement les moyens et de dégager des marges de manœuvre pour agir.

Mais les outils d'information et de mesure sont peu développés dans le domaine de l'environnement contrairement à ceux de l'économie ou du social, car ces politiques sont récentes. Ils le sont encore moins au niveau local, du fait de la faible institutionnalisation des politiques à ce niveau.

Pourtant, les outils de comptabilité environnementale sont les premiers supports pour mesurer, produire de l'information physique et financière sur l'environnement et l'organiser. Ils produisent l'information indispensable à la prise en compte de l'environnement dans les décisions et dans le débat public. Ils proposent des cadres d'analyse qui questionnent l'évolution, les résultats, la pertinence et permettent la comparaison. Couplés à des systèmes de gestion environnementale, à des démarches de concertation et de communication, ces outils permettent de structurer des projets territoriaux pour l'environnement.

La comptabilité environnementale est donc un levier essentiel, « en tant qu'instrument de mise en œuvre de politiques cohérentes dans ce domaine », comme le prônait déjà l'Agenda 21 adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement à Rio en 1992 ; les Nations Unies, la Banque Mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économique, l'Union Européenne, et récemment l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe¹ le préconisent désormais aussi. Reliée à des démarches d'élaboration de politiques (systèmes de gestion environnementale, intégration à l'agenda politique local, ...), la comptabilité environnementale est le point de départ vers des politiques de l'environnement plus durables.

Il est proposé dans ce rapport de commencer par clarifier le débat par un rappel de quelques définitions, une présentation de la diversité des outils et de leurs finalités. Le champ couvert par ces outils est ensuite délimité, pour conclure sur leurs apports.

Sont également joints en annexe un glossaire des termes utilisés, un tableau d'exemples pour orienter les collectivités dans le choix d'un outil, un bref développement sur l'évolution des politiques environnementales et leur rôle par rapport au développement durable. Enfin, les outils eux-mêmes sont décrits dans l'annexe 4.

2. La comptabilité environnementale : un champ à clarifier

a) Quelques définitions

La comptabilité environnementale est un terme qui recouvre un large champ que laisse ouvert la définition proposée par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe : « La comptabilité environnementale est 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. ² ».

Selon l'orientation choisie, définie par convention, l'environnement pourra être défini au niveau local comme :

- les ressources naturelles locales ou l'écosystème local ;
- l'ensemble des impacts des activités locales et humaines sur les ressources ;
- les activités et services liés à l'environnement (actions de gestion des ressources, mesures de protection et préservation, ...).

On distingue schématiquement deux grandes approches : celle qui considère l'environnement comme une ressource (qui correspond à la première définition) et celle qui définit l'environnement du point de vue de ses impacts sur l'humain et des problèmes rencontrés (cf. les deux autres définitions ci-dessus).

Derrière la définition choisie (la partie du champ couverte) ont été élaborés différents outils et méthodes, ayant comme point commun d'être des systèmes d'information et de mesure d' « un » environnement (de « l'environnement »).

¹ doc 10071, 11/02/2004

² Document 10071, 11/02/2004, déjà cité.

b) Une offre d'outils abondante

Pour aider les collectivités à améliorer leur action environnementale, différents outils ont été développés à leur intention directe. D'autres proviennent de l'entreprise ou de démarches nationales. Face à cette palette, les élus et services des collectivités restent souvent perplexes, pour plusieurs raisons:

Le terme de comptabilité environnementale recouvre des outils et méthodes de nature très différente sans spécifier ce qui les caractérise. Il est vrai que le positionnement des outils est d'autant plus délicat que certains se composent de modules aux fonctions différentes, se référant à plusieurs catégories. D'autres outils évoluent beaucoup au fil de leurs applications et développements³. Enfin, les réalités locales européennes sont très diverses et exigent des adaptations aux actions locales concrètes, sauf à rester à un niveau très général.

- Sous le même vocable, sont réunis des outils aux objectifs très différents :

Le terme de « comptabilité environnementale » est ambigu et couvre un large champ. Il est souvent utilisé pour désigner des outils spécifiques, techniques ou politiques, avec un terme générique. En réalité, cela recouvre des outils d'information qui n'ont que peu de points communs, dans les prises de décision comme dans les pratiques.

- La pertinence des outils dépend du contexte :

La pertinence d'outils spécifiques pour produire des données sur l'environnement dépend de la capacité locale à produire des données physiques et financières sur l'environnement. Elle est différente selon les pays d'Europe. Lorsque la gestion publique repose sur des systèmes internes d'information très précis, développer des outils spécifiques apparaît inutile. C'est par exemple le cas aux Pays-Bas et en Allemagne, où le système comptable public permet d'aller jusqu'à l'unité d'action, avec des comptabilités analytiques. En revanche, si les pratiques comptables sont moins fines ou fondées sur des unités moins compatibles avec l'analyse de l'environnement (tels que les services ou la nature de la dépense), il existe un vrai besoin d'outils permettant de reconstituer les données de bases sur l'environnement (cas de la France ou de l'Italie).

De même, la proximité culturelle des collectivités avec le privé dans certains pays les amène à privilégier les outils venant de l'entreprise, pour échanger avec elles. Tandis que d'autres traditions ont des modes de gestion publique plus spécifiques et doivent, pour des raisons pratiques et de principes, développer des outils propres.

- Une tendance des outils à répondre à plusieurs fonctions :

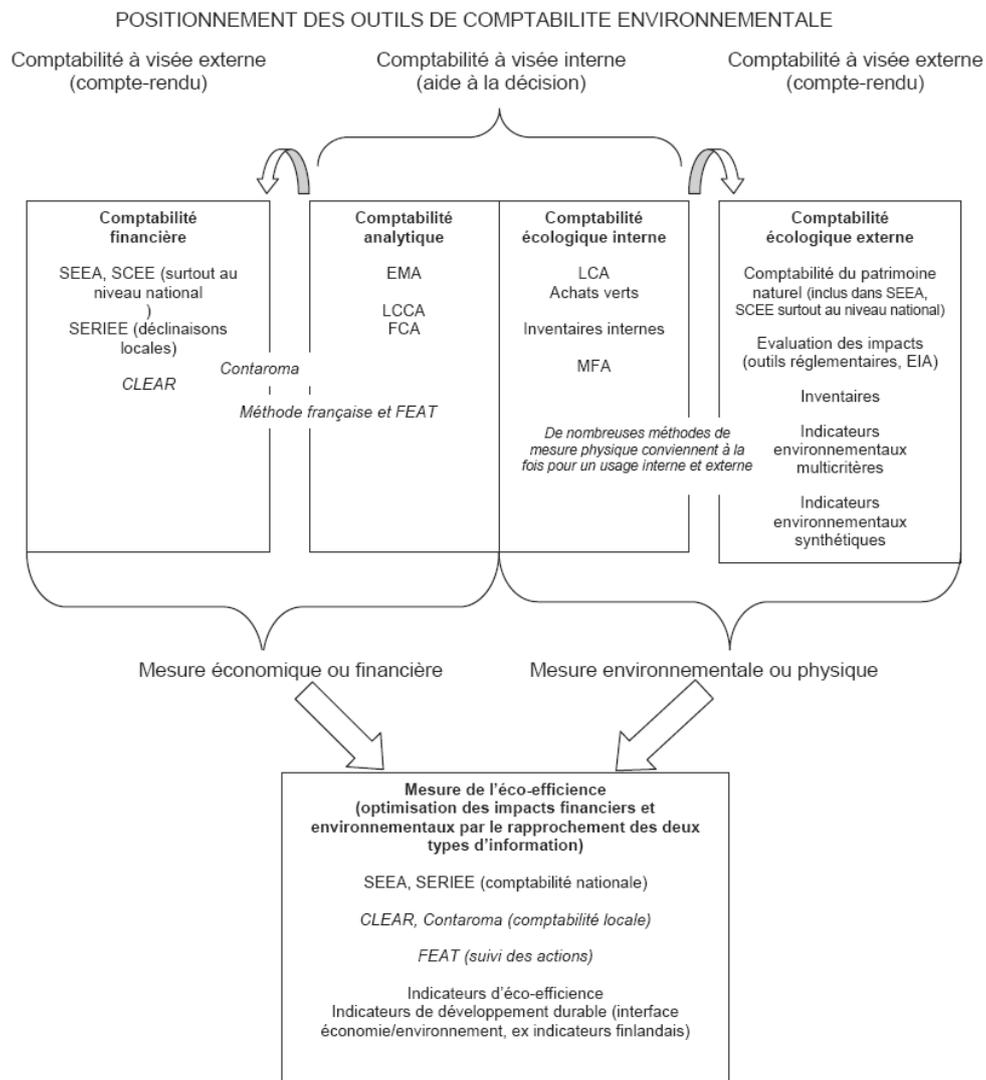
Il arrive que des outils servent à autre chose que leur destination originelle, soit qu'on veuille rentabiliser l'investissement réalisé, soit qu'en l'absence de l'information directement pertinente, on se satisfasse de l'information disponible par ce biais. Par exemple, il arrive qu'un outil, destiné au départ à la gestion financière des collectivités, soit utilisé pour le suivi de l'action, l'aide à la décision ou l'évaluation. Il est vrai que ces fonctions sont liées, bien que différentes : connaître ses coûts peut reposer sur un dispositif de suivi financier des dépenses de l'environnement et, finalement, éventuellement, améliorer la décision. Mais ce type d'approche peut induire des biais mal mesurés. Le risque, lorsque les outils visent plusieurs objectifs, est aussi de n'en voir aucun correctement atteint.

c) Des visées différentes selon les outils

Le rapprochement de l'information économique et financière sur l'environnement et de l'information environnementale aboutit à produire de l'information sur l'éco-efficience, qualifiée d'information intégrée économique et environnementale.

³ Citons l'exemple de la méthode CLEAR, partie d'un repérage financier des dépenses d'environnement des collectivités locales et qui évolue aujourd'hui vers un système de management environnemental.

Les objectifs des outils et méthodes relèvent de principes différents selon qu'ils visent l'information interne ou celle de partenaires extérieurs. Le schéma ci-dessous est une tentative pour décrire les différents dispositifs d'information d'une collectivité en matière financière et environnementale. Les outils d'information et de mesure existant y sont positionnés en fonction de leur apport principal en matière de comptabilité et de leur point d'entrée⁴. Il s'agit d'outils comptables : ce sont des outils de contrôle et de suivi a posteriori. Ils sont à distinguer du budget, qui est un document d'anticipation et de prévision, mais ils peuvent lui servir de base. Cela explique que ne s'y trouve pas un outil tel que Ecobudget qui propose, entre autres, un outil budgétaire.



Remarques :

- Un glossaire est proposé en annexe 1 ;
- Ce schéma est un cadre qui recense les outils connus à ce stade : il pourra être complété ou modifié en fonction de l'évolution des outils. Il faut noter que certains outils sont peu lisibles et plus difficiles à repérer, notamment ceux qui n'ont pas fait l'objet de projets particuliers ou d'une communication systématique en anglais;
- Les outils européens et spécifiques aux collectivités locales sont signalés en italique. Mais d'autres outils peuvent avoir des versions adaptées aux collectivités locales.

3. Des outils qui couvrent un large champ ...

Le champ couvert par le système d'information dépend de la définition choisie, des orientations de la collectivité et de ce qui est proposé par l'outil. Il peut varier selon :

⁴ Cela n'exclut pas que ces outils apportent d'autres informations ou fonctions, soit à l'intérieur du schéma, soit à l'extérieur, leur spectre étant souvent plus large que celui d'un seul module, notamment après des phases de développement successives. Cela explique que certains outils soient cités plusieurs fois. Le champ est parfois celui du développement durable

- L'entité sur laquelle on souhaite produire de l'information : la collectivité comme organisation (comme une entreprise) ou comme territoire. Une comptabilité « territoriale » implique une démarche associant l'ensemble des partenaires présents sur ce territoire (collectivité locale mais aussi population, entreprises, institutions, services locaux de l'état...), tandis que la collectivité peut s'engager avec ses seuls services et prestataires dans un système touchant à son activité propre.
- L'objet que l'on souhaite mesurer et suivre : la ressource, le patrimoine, les flux physiques, l'activité, les impacts, les coûts, la dépense, une action environnementale ou l'ensemble d'une politique environnementale...
- Le type de données que l'on souhaite utiliser et leur facilité d'accès : données brutes ou calculées, prévisions, estimations, exprimées en unités physiques ou monétaires, unités que l'on peut agréger ou non (traduction de toutes les données en unités physiques comme la surface pour l'empreinte écologique ou les émissions de CO2 pour la comptabilité carbone ou en unité monétaires qui sont facilement additionnables et comparables avec d'autres domaines).
- La définition de l'environnement choisie : vision par problèmes suscités par la dégradation de l'environnement, vision de l'environnement comme ressource ou comme des secteurs d'activité, des domaines d'actions.

Beaucoup d'outils sont fondés sur une conception de l'environnement plutôt négative (problèmes ou contraintes à gérer). En Europe, les outils de comptabilité environnementale fondés sur l'environnement comme ressource pour le développement durable sont peu diffusés ; il s'agit plus souvent de minimiser des effets négatifs que de maximiser les effets positifs et les retombées d'investissements.

Quel que soit le champ défini, il est souhaitable de privilégier la dimension transversale et la recherche de cohérence, a minima dans le domaine de l'environnement. Certains outils proposent ces approches d'emblée et les rendent incontournables (la méthode française par exemple) tandis que d'autres proposent une application partielle (à un domaine, à un type d'impact, à une politique particulière...). Soit ils proposent une logique à décliner selon le choix de la collectivité, soit leur fonction est limitée à une approche liée à un secteur ou à un site. L'analyse de la cohérence s'en trouve alors forcément limitée.

4. ... au-delà des limites d'un système comptable au sens strict...

Nous proposons de distinguer sept grandes catégories d'outils appliqués au niveau local et souvent cités en relation avec la comptabilité environnementale :

- Outils de management environnemental (suivi et de contrôle des procédures)
- Outils stratégiques
- Outils de débat et de concertation
- Outils de connaissance
- Outils de suivi
- Outils d'aide à la décision
- Outils de communication et de diffusion de l'information

Quatre de ces catégories ne relèvent pas à proprement parler de systèmes d'information et de mesure de l'environnement, leur premier objectif n'étant pas de produire de l'information. Toutefois, ils peuvent contenir des « modules » de comptabilité environnementale (modalités de production de l'information nécessaire, conventions ou normes de calcul, de diffusion,...), ce qui conduit parfois à les classer comme tels.

La première catégorie regroupe des systèmes de certification permettant de dérouler une politique environnementale du diagnostic à la mise en œuvre. Souvent qualifiés de « systèmes de management intégrés⁵ », ils garantissent la qualité de la mise en œuvre de la politique

⁵ Il s'agit ici de systèmes de management intégrés de l'environnement. Il existe également des systèmes de management intégrés du « développement durable » ou d'un « territoire durable ».

environnementale menée. Il s'agit par exemple des systèmes ISO 14001, EMAS ou EMS for cities. Des outils tels que Ecobudget® ou CLEAR proposent des éléments de ce type.

Les outils stratégiques permettent de formuler les objectifs d'une politique par rapport aux enjeux et priorités locales (Ecobudget® par exemple).

Les outils de débat et de concertation organisent l'expression des acteurs et l'arbitrage politique ; leur développement dans tous les domaines est très lié à la problématique environnementale, qui implique la gestion de conflits d'usage.

La dernière catégorie regroupe des outils portant sur l'usage de l'information produite et qui proposent des solutions d'organisation de l'information, de communication ainsi que des cadres et références communes à des fins de comparaisons . On y trouve le « Reporting » qui organise l'information, propose un cadre pour l'analyser et la diffuser (GRI par exemple) ; et les indicateurs et références, qui permettent la comparaison entre villes ou dans le temps, entre elles ou par rapport à des normes (standards, idéal à atteindre, moyennes). Ces deux grandes manières d'utiliser l'information, qui préparent l'analyse, sont souvent utilisées par les outils de comptabilité environnementale, chacun proposant les plus adaptées à son objet.

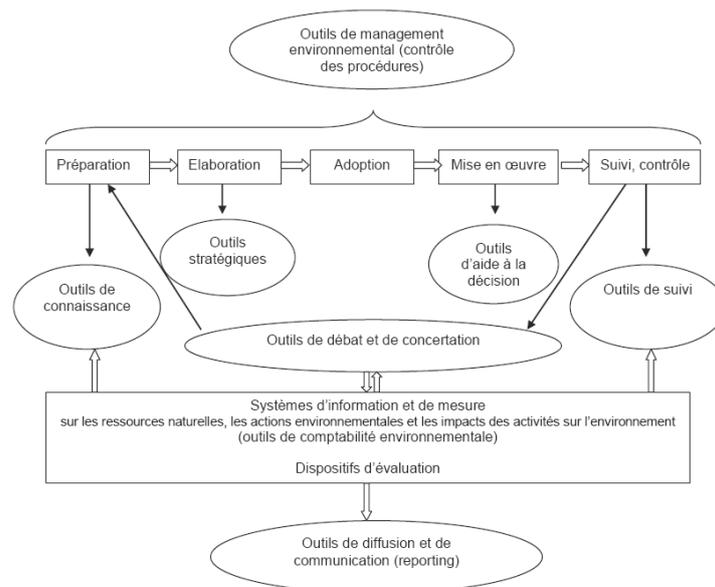
Les trois autres catégories d'outils, sont à proprement parler des systèmes de comptabilité environnementale.

Les outils de connaissance (état des lieux à un moment donné) et de suivi (veille régulière) sont souvent complémentaires et développés ensemble. Ils sont centrés sur le capital naturel et les flux de ressources ; ou bien sur les actions de la collectivité et leur relations avec l'environnement (actions environnementales ou toute activité de l'organisation considérée).

Les outils d'aide à la décision interviennent plus ponctuellement : il s'agit d'apporter de l'information environnementale sur toutes les dimensions d'un projet pour arbitrer à un moment donné.

Ces outils de mesure et de production d'information environnementale peuvent être associés entre eux ou aux outils des quatre premières catégories qui sont en marge du champ traité ici⁶.

Le schéma suivant classe ces outils selon leur utilité au cours des étapes du déroulement d'une politique. Il montre la position intermédiaire qu'occupent les outils de comptabilité environnementale entre les outils de gestion, qui assurent la cohérence et le respect des procédures, et les systèmes qui permettent de rendre compte et de communiquer.



Ce schéma positionne simplement les outils au vu du déroulement d'une politique. Mais il n'est pas parfait et de nombreux autres liens pourraient être introduits.

⁶ ce rapport traite seulement ponctuellement des outils venant de l'entreprise (notamment quand il a été adapté ou offre un potentiel d'adaptation pour une collectivité) et ne traite pas des outils sectoriels qui peuvent pourtant être utiles aux collectivités.

Ainsi ne traduit-il pas les relations parfois étroites entre ces catégories d'outils, ni le fait que certaines méthodes relèvent de plusieurs catégories :

- Distinction indicateurs/outil de comptabilité environnementale :

Un système d'indicateurs⁷ est un outil de compte-rendu et de communication. Mais il peut être assimilé à un outil de comptabilité environnementale. Tout dépend du type d'indicateur et du champ couvert par la méthode d'élaboration des indicateurs. Les outils de comptabilité environnementale aboutissent d'ailleurs souvent à produire des indicateurs. Le propre d'un outil de comptabilité est de fournir un cadre pour la production des données avec des conventions. Inversement, l'indicateur est produit à partir des informations fournies par la comptabilité. Enfin, un indicateur est ponctuel alors qu'un système comptable produit des séries et permet éventuellement, s'il est constitué de modules complémentaires, de mettre en relation des flux et des stocks.

- Distinction système de management environnemental/outil de comptabilité environnementale :

Un système de gestion de l'environnement (ou système de management environnemental) utilise l'outil de comptabilité. Il peut proposer un « module » de comptabilité environnementale avec des conventions spécifiques, mais ne s'y résume pas. Il consiste d'abord en une procédure de suivi et d'amélioration des actions menées, le plus souvent du point de vue des impacts négatifs sur l'environnement. Il s'agit d'apprécier les efforts accomplis par une collectivité en matière d'environnement.

Un exemple : Ecobudget®

Ecobudget propose une méthode pour réaliser le bilan des ressources locales (outil de connaissance de la ressource), des indicateurs sur les pressions exercées par l'activité locale sur l'environnement (outil de suivi des impacts), une procédure pour le débat démocratique (outil de management environnemental) et une manière de poser la question environnementale au moment clé du budget financier dans une collectivité (outil stratégique en faveur de l'enjeu environnemental).

5. ... mais qui ne composent pas aujourd'hui un système complet d'information sur l'environnement

L'analyse des différents outils montre les avantages et insuffisances de la palette disponible. Certains objectifs peuvent également être contradictoires, ce qui exige un choix ou un compromis de la part de la collectivité.

- **Souplesse et comparabilité :** l'outil est d'autant plus rigide qu'il vise une information extérieure qui a besoin de cadres communs pour comparer ou vérifier la conformité. Les outils externes sont donc plus conventionnels que les outils internes. Toutefois, tout système aide la collectivité à répondre aux demandes d'informations sur l'environnement venant de toute part, et ce, d'autant plus que l'unité de base pour le recueil des données est fin (nombreuses recombinaisons possibles).
- **Intégration à des systèmes comptables nationaux ou internationaux :** cette intégration n'est possible que pour les outils normés et conventionnels, à condition qu'ils tiennent compte de ces normes dès la conception. Il faut toutefois bien distinguer la démarche de comptabilité nationale, macroéconomique, qui a une logique d'analyse des secteurs d'activité et des acteurs économiques, éventuellement utile au niveau local ; et la démarche d'évaluation et de pilotage de politiques locales (approche microéconomique). Une démarche de « consolidation » des comptes de l'environnement ne sera possible qu'après adoption de standards pour tous les types de systèmes d'information.
- **Coût et facilité de mise en œuvre :** les moyens nécessaires pour la mise en place de tels outils sont très dépendants de la situation de départ de la collectivité selon le niveau de développement des systèmes d'information techniques et financiers. Leurs caractéristiques⁸, transparence et relations avec les partenaires détenteurs des données, auront une influence.

⁷ Un indicateur est un ratio ou une donnée de référence simple et reproductible, qui permet de rendre compte d'une évolution ou d'une situation sans l'analyser finement. Il « signale » l'opportunité d'engager une telle analyse.

⁸ capacité de ces systèmes à intégrer la dimension environnementale, par essence transversale, présence de comptabilités analytiques, d'inventaires, ...

La mise en œuvre nécessite également des compétences en environnement et comptabilité. Le recours à des experts extérieurs est possible ponctuellement pour des outils d'aide à la décision, de communication ou pour le démarrage. Mais la mise en place d'une politique structurée exige d'intégrer ou de former du personnel compétent. Enfin, l'investissement initial est toujours important. Il n'est toutefois pas du même ordre selon qu'il s'agit, dans l'ordre croissant et sans être exhaustif :

- a) d'estimer des dépenses ou des impacts en référence à des normes établies ou à des dires d'expert,
- b) de repérer les grandes masses financières dans les comptes d'une collectivité
- c) ou de réaliser des inventaires ou écobilans locaux.

Par la suite, le compromis est souvent délicat à trouver entre effort réalisé et pertinence des résultats produits⁹.

- Lisibilité et communication : les outils les plus lisibles et utiles pour ouvrir le débat avec des élus ou le public sont ceux qui fournissent des résultats faciles à interpréter, grâce à une construction simple (données brutes ou rapportées à l'habitant par exemple) ou en référence à des connaissances communément maîtrisées (surface ou unités monétaires). Les données financières ont le grand avantage d'avoir une signification immédiate pour la population. Mais pour nourrir le débat et argumenter des choix locaux vers l'éco-efficience, il est nécessaire de pouvoir « décortiquer » les résultats obtenus pour expliquer les mécanismes à l'œuvre et remonter aux différentes variables explicatives. Or certains outils rendent difficile ce retour aux « données sources » car ils nécessitent de revenir à des modes de calculs complexes, parfois successifs.
- Ressources pour des analyses en aval : tous les outils de comptabilité environnementale produisent de l'information utile à d'autres outils ou analyses, à l'exception de ceux qui aboutissent à des analyses globales sans possibilité de retour aux données de base : soit en raison de méthodes inaccessibles aux non spécialistes (estimations, conversions, hypothèses, ...), soit en raison de données de bases inadaptées à un autre usage, par manque de précision ou à cause de formats différents.
- Prise en compte des dimensions temporelle et spatiale : la dimension temporelle est prise en compte diversement selon les outils : le plus souvent, les données sont produites annuellement dans un système comptable, mais certaines mesures, notamment physiques sont difficiles à reproduire à ce rythme (coût trop important). Le long terme et les effets d'accumulation dans le temps sont encore mal connus, mais sont introduits dans des outils tels que l'analyse de cycle de vie. Les analyses physiques sont plus adaptées pour introduire la dimension spatiale nécessaire dans l'analyse des échanges de flux (définition d'un écosystème en relation avec l'extérieur). Les outils financiers se réfèrent, eux, à des périmètres institutionnels.

La palette des outils adaptés aux collectivités est encore incomplète. Les outils destinés aux collectivités répondent à des préoccupations spécifiques, à l'exception de systèmes complets tels que le SEEA qui intègre toutes les dimensions (stocks, flux, mesures physiques et financières). Mais ce système n'est pas décliné localement et ses méthodes ne sont pas transférables au niveau local sans précaution méthodologique.

Quoi qu'il en soit, le potentiel est énorme et peut être d'une réelle utilité pour les collectivités locales et régionales dans le cadre de l'amélioration de leurs processus décisionnels pour tenir compte de l'environnement. Bien souvent, les processus décisionnels sont mus uniquement par des considérations financières et il peut être difficile de rationaliser la prise en compte d'autres facteurs. Néanmoins, si l'on propose une méthode pour donner de la valeur à d'autres considérations, cela peut permettre de résoudre cette difficulté. Bien qu'il soit difficile pour une collectivité de mettre immédiatement en application un ensemble exhaustif d'outils, cela ne signifie pas que les collectivités locales et régionales ne doivent pas agir. Certains outils étant plus appropriés pour certaines que pour d'autres, elles devraient toutes être encouragées à adopter dans les plus brefs délais ceux qui peuvent leur convenir au mieux (à titre d'exemple, on pourrait citer la comptabilité du carbone ou les recensements de patrimoine naturel).

⁹ par exemple, l'effort pour maintenir à jour la base de données est considéré trop important pour travailler sur tous les domaines, mais ni une information sur les grandes masses sans détail, ni une information partielle ne sont satisfaisants, notamment pour le suivi des politiques

6. La voie à suivre

La comptabilité environnementale est une technique dont l'objectif premier est de favoriser les démarches de développement durable des pouvoirs locaux. La mise à disposition d'outils nouveaux permettant d'intégrer l'environnement dans les politiques locales est un levier pour y parvenir.

Les outils de comptabilité environnementale existants sont tous imparfaits, incomplets et très liés aux contextes dans lesquels ils ont été construits. Ils se répartissent en trois grandes catégories d'outils (outils d'information, de suivi et d'aide à la décision).

Aujourd'hui, il n'est pas possible de généraliser tel ou tel outil :

- Ces trois catégories correspondent à trois démarches différentes et reposent sur des hypothèses, des conventions et des références temporelles différentes : elles ne sont ni réductibles, ni intégrables. La coexistence de ces catégories est donc nécessaire.
- Au sein d'une même catégorie d'outils, les méthodes actuelles ont été élaborées en lien avec des objectifs locaux, avec des systèmes d'information préexistants et avec une architecture institutionnelle spécifique. Ils ne sont donc pas généralisables à tous les pays et tous les niveaux de collectivité sans des adaptations importantes, même si quelques travaux en ce sens ont déjà été réalisés.

Il paraît opportun de développer l'usage de ces outils, comme moyen d'intégrer l'environnement dans la gestion locale, en visant, à long terme la mise en place de systèmes complets d'information sur l'environnement, complémentaires des autres systèmes d'information existant localement (systèmes d'information économique, financier, social, ...).

Pour ce faire, deux pistes complémentaires sont ici proposées aux collectivités :

- Avoir des exigences a minima sur les outils et les principes qui les sous-tendent :
 - a) Qu'ils positionnent clairement leur objet et leur articulation à d'autres outils, en précisant explicitement le champ couvert et ses limites : informations sur le capital, les flux, sur l'environnement physique ou l'économie de l'environnement, informations croisant les deux aspects (environnemental et économique), unités utilisées, etc.
 - b) Qu'ils adoptent une approche transversale couvrant tous les domaines, problèmes ou actions environnementaux ; pour aller à terme vers l'appréhension de toutes les actions menées localement ;
 - c) Qu'ils analysent les interactions, effets croisés et cohérence des politiques de l'environnement, à différentes échelles spatiales et temporelles ;
 - d) Qu'ils soient capables d'évoluer pour intégrer de nouvelles questions actuellement hors du champ de l'environnement ;
 - e) Qu'ils soient capables d'évoluer pour prendre en compte d'autres acteurs locaux sur le même territoire ;
 - f) Qu'ils soient cohérents par rapport aux autres systèmes d'information existants dans les collectivités (possibilités de dialogue avec le système comptable utilisé par exemple, possibilité de consolidation avec d'autres comptes, ...)
 - g) Qu'ils fassent partie des opérations quotidiennes ou régulières des services ;

Avec ces exigences, conformes aux principes de développement durable, ils pourront servir de support aux Agenda 21, au suivi des engagements d'Aalborg et de la Stratégie européenne thématique de l'environnement urbain. La future révision de la Stratégie européenne de l'environnement urbain pourrait être l'occasion d'introduire la comptabilité environnementale comme outil de suivi de sa mise en œuvre, comme l'un des mécanismes imposant la gestion intégrée de l'environnement urbain¹⁰, en complément d'un système de gestion environnementale.

¹⁰ Voir la communication de la commission au Conseil et parlement européen sur la stratégie thématique de l'environnement urbain, CE 11/1/2006.

- Mode d'emploi à destination des collectivités :
 - a) Expliciter pourquoi la collectivité s'engage dans une comptabilité environnementale, en identifiant des priorités ;
 - b) S'inscrire dans une démarche progressive par rapport aux trois catégories d'outils, avec la perspective d'aller vers des systèmes complets d'information sur l'environnement à long (voire très long) terme ;
 - c) Adapter le choix de l'outil aux systèmes d'information déjà existants : les outils ont des filiations très précises qui ne sont pas compatibles avec tous les cas de figure (par exemple, la méthode CLEAR est particulièrement adaptée à l'organisation et aux règles comptables italiennes) ;
 - d) Adapter le choix de l'outil en fonction des étapes à franchir par la collectivité : le point de départ n'est pas le même selon les pratiques d'information et de transparence en vigueur localement. Les outils n'insistent pas sur les mêmes étapes selon le contexte dans lequel ils ont été élaborés ;
 - e) Développer en priorité les outils d'aide à la décision, utilisables et appropriables facilement par les services. Ces outils peuvent être mis en œuvre au coup par coup, indépendamment d'une politique structurée, et avec des méthodes hétérogènes (la seule exigence est le recours à une expertise, éventuellement extérieure). Ils sont efficaces pour faire évoluer rapidement les décisions ;
 - f) S'orienter ensuite vers les outils de suivi des politiques environnementales locales, car les collectivités sont directement responsables du résultat de ces politiques et doivent répondre à une exigence d'information, de suivi et d'analyse des résultats. Élargir aux outils d'information sur les ressources locales ;
 - g) Envisager dès le départ la participation des partenaires de l'action environnementale des collectivités pour pouvoir consolider les informations relatives à un domaine localement, quelle que soit l'organisation institutionnelle du pays (par exemple, la politique de l'eau fait l'objet d'une répartition entre divers niveaux d'intervention dans de nombreux pays, mais ces niveaux ne sont pas comparables. Obtenir des actions homogènes suppose d'associer des acteurs différents selon les pays) ;
 - h) Prévoir les moyens nécessaires, avant de s'engager dans ces systèmes. Ils pourraient d'ailleurs être financés par les bénéfices retirés de ces outils.
 - i) Prévoir les modalités d'évolution du système en fonction des enjeux et du contexte.

A l'échelle européenne, il est essentiel de poser les bases d'un système commun par :

- L'usage de leviers incitatifs et obligatoires

L'objectif est à terme, d'améliorer la prise en compte de l'environnement par les collectivités, pour développer les politiques et les améliorer. Il est également essentiel que les collectivités sachent produire certaines informations utiles pour les analyses des politiques menées au niveau européen. Deux grands leviers existent pour ce faire :

- a) L'incitation, à travers un effort de mobilisation ou la proposition d'outils de référence : management environnemental au niveau national et local (repérer, se donner des objectifs, suivre les impacts), comptabilité environnementale, indicateurs ...
- b) L'obligation d'exercices de planification, de méthodes de préparation des projets et de respect de normes (comme dans d'autres domaines, comme le logement par exemple). Le levier utilisé peut être l'obligation d'évaluation environnementale ou la mise à disposition des résultats de diverses approches pour un projet par exemple.

Nous pensons que le recours systématique à des analyses économiques environnementales en cycle long doit être imposé pour toutes les décisions de création de grands équipements ou lors de l'élaboration des principaux plans de développement locaux. A terme, la mise en place d'un compte des dépenses environnementales (éventuellement étendu à un état du capital naturel local) pourrait accompagner le rapport annuel de toutes les agglomérations

- Un travail d'analyse critique à travers un guide.

Jusqu'à présent, les efforts d'accompagnement des collectivités par les instances européennes ont porté principalement sur les systèmes de gestion de l'environnement (SME), les études d'impacts, les outils de comparaison et de communication, en amont et en aval des outils comptables. Il est proposé aujourd'hui de mettre l'accent sur la diffusion et la généralisation des outils d'information sur l'environnement. En effet, produire l'information et mesurer constitue la base indispensable des systèmes de gestion environnementale, des indicateurs et documents divers servant à communiquer. De nombreux SME butent sur le manque d'informations produites localement.

Un guide critique des outils est nécessaire pour permettre aux collectivités de s'orienter vers ceux qui sont les plus adaptés à leurs besoins et les utiliser à bon escient¹¹. L'hétérogénéité a des aspects positifs, mais elle est aussi génératrice de complexité. Il faudrait proposer une information synthétique et de compromis sur les outils disponibles, avec une analyse permettant de les situer au regard de leurs apports et limites. Ce guide pourrait être mis à jour en fonction des évolutions.

- L'encouragement au dialogue entre les différentes expériences

Les différents outils doivent pouvoir communiquer à différents niveaux, dans des contextes différents. Il est important de favoriser les passerelles et les compromis entre eux. Cette démarche est soutenue actuellement pour les systèmes de management environnementaux, avec un projet tel que IDEMS¹², qui analyse la complémentarité de trois d'entre eux.

- Des incitations fortes aux collectivités pour qu'elles mettent en place ces outils

Inciter les collectivités à produire de l'information utile avec des outils de comptabilité environnementale complèterait les agenda 21 locaux, la mise en place de stratégies de l'environnement urbain et les engagements d'Aalborg. Ceci pourrait être poursuivi dans le cadre des autres politiques de développement territorial. Il est souhaitable de mettre en place un accompagnement pour adapter les outils existants aux spécificités des collectivités et de chaque pays et susciter des échanges pour améliorer les systèmes internes et/ou externes.

- L'émergence d'une culture du résultat

Faire progresser cette culture permettrait d'aller vers l'échange d'informations au-delà de l'échange de bonnes pratiques.

Les collectivités comparent volontiers leurs bonnes idées et leurs efforts pour parvenir à un développement plus durable, comme en témoignent le développement des systèmes de management environnementaux. Mais les moyens mis en œuvre ne garantissent pas l'amélioration des performances environnementales publiques locales¹³. La comparaison des résultats obtenus est un moyen d'y parvenir. Malgré leurs réticences, les collectivités en retireraient de nombreux bénéfices quant à la qualité de leurs politiques.

- L'harmonisation des indicateurs de résultat

Si les méthodes n'ont pas de raison d'être les mêmes pour produire les informations de base, une harmonisation des indicateurs de résultats pertinents au niveau local est nécessaire. Les collectivités pourront ainsi adapter progressivement leurs outils aux formats communs de données, alors exploitables par les tiers et « consolidables » sur un territoire. Elles disposeront de ces indicateurs pour se positionner au niveau européen.

¹¹ Une démarche de ce type a été engagée récemment pour les outils liés aux engagements d'Aalborg (projet ACTOR, Aalborg Commitments Tools and References, financé par l'Union européenne)

¹² IDEMS: Integration and Development of Environmental Management System. Les SME étudiés sont les outils CLEAR, Ecobudget® et EMAS.

¹³ Comme en ont pris conscience les associations de collectivités signataires des recommandations pour la révision de l'EMAS européen du 28 février 2007 : CCRE, ICLEI, Union of the Baltic cities et Bodensee Stiftung.

La commission européenne pourra faire émerger un compromis sur les indicateurs d'éco efficacité à produire (a minima) – dans l'optique de construire un cadre commun pour les rapports d'avancement de la Stratégie thématique européenne de l'environnement urbain et des engagements d'Aalborg. Cette démarche est déjà entamée par exemple avec le projet européen STATUS¹⁴.

- Le soutien à la diffusion, à l'accès libre et à la mise à jour des méthodes et outils

Les réseaux techniques et associations de collectivités jouent un rôle majeur dans le développement des outils de comptabilité environnementale. Il est essentiel de garantir un accès libre aux outils et méthodes. C'est une condition de leur généralisation et diffusion rapide. La réactivité est nécessaire pour que les outils s'adaptent aux évolutions des politiques et problèmes environnementaux (la durée de vie de certaines données produites est limitée).

¹⁴ Sustainability Tools and Targets for the Urban Thematic Strategy

Annexe 1 Glossaire et sigles

Sigle ou terme anglais	Sigle ou terme français	Définition en anglais	Définition en français
CLEAR	CLEAR	City and local environmental accounting and reporting	Comptabilité et rapports ou « reporting » environnementaux des collectivités locales
EIA SEA EIS	EES	Environmental impact assessment Strategic Environmental Assessment Environmental Impact Statement	Evaluation des impacts environnementaux Evaluation environnementale stratégique Etat des impacts environnementaux
EMA		Environmental management accounting	Contrôle de gestion environnemental ou comptabilité analytique environnementale
EMAS		(Community) system of environmental management and audit	système (communautaire) de management environnemental et d'audit
EMS	SME	Environmental Management System	Système de management environnemental
FEAT		For an Environmental Accounting Tool	Vers un outil de comptabilité environnementale
GRI		Global reporting initiative	
ISO		International Standard Organisation	
LCA LCCA FCA	ACV	Life Cycle Analysis Life Cycle Costing analysis Full Cost Analysis	Analyse de cycle de vie Analyse des coûts au long du cycle de vie
MFA		Material Flow Analysis	Analyses des flux matériels
NAMEA		National accounting matrix including environmental accounts	Matrice de comptabilité nationale comprenant des comptes environnementaux
SERIEE EPEA	SERIEE CDPE	European system for the collection of economic information on the environment Environmental protection expenditure account (SERIEE module)	Système européen pour le rassemblement des informations économiques sur l'environnement ¹⁵ Compte de la dépense de protection de l'environnement (Module du SERIEE)
SEEA	SCEE	System of integrated environmental and economic accounting	Système de comptes économiques et environnementaux intégrés
UNEP	PNUE	United Nations Environmental Program	Programme des Nations Unies pour l'Environnement

¹⁵ Le SERIEE ne constitue pas un SCEE complet aujourd'hui.

Annexe 2 Quel outil pour quel objectif local ?

L'enjeu pour une collectivité est de pouvoir choisir le ou les outils permettant de répondre à ses priorités, en connaissant leur intérêt et leurs limites. Afin de mieux comprendre la fonction de chaque type d'outils, nous proposons ici de reprendre schématiquement les différents objectifs des collectivités locales et de décliner les catégories d'outils qui permettent de mettre en œuvre des réponses appropriées, avec des exemples.

Approches mobilisatrices, politiques, niveau d'information général, plus global		
Objectifs de la collectivité	Type d'outil	Parmi d'autres, quelques exemples d'outils qui répondent à cet objectif
Informier et mobiliser les élus, leur permettre d'arbitrer en intégrant l'environnement	Outils stratégiques	Ecobudget, CLEAR
Informier et mobiliser un public large	Outils de communication	Indicateurs synthétiques (empreinte écologique, comptabilité carbone)
Analyse globale et de la cohérence de la politique	Outils d'évaluation	Méthode française, FEAT
Suivre les politiques environnementales locales A l'échelle de l'action A l'échelle de services	Outils de comptabilité situés entre la gestion interne et la comptabilité financière	Méthode française, FEAT Contaroma
Evaluer les grands postes de dépenses liés à l'environnement (Situer les enjeux économiques de l'environnement, Mesurer la part de l'activité environnementale à partir du cadre comptable) en cohérence avec les systèmes de comptes nationaux	Outils de comptabilité financière ou conventionnelle	CLEAR

Approches de connaissance et de suivi, techniques, niveau d'information fin, souvent partiel		
Objectifs de la collectivité	Type d'outil	Parmi d'autres, quelques exemples d'outils qui répondent à cet objectif
Connaître les coûts pour les affecter	Outils d'aide à la décision (comptabilité analytique)	EMA
Intégrer les coûts des externalités à la gestion : En continu Plus ponctuellement	Outils d'aide à la décision (souvent utilisés)	EMA LCCA
Améliorer l'efficacité des actions environnementales Sur le plan financier Sur le plan physique Sur le plan de l'écoefficiente	Outils d'aide à la décision et d'évaluation	Achats verts, EMA, LCA, ... MFA Indicateurs d'écoefficiente, aussi FEAT, Contaroma...
Mesurer l'impact de l'activité communale sur l'environnement	Outils d'évaluation des impacts dans les outils de comptabilité écologique internes ou externes	EIS, EIA
S'engager dans la réduction des impacts de l'activité communale sur l'environnement	Outils de management environnemental	Eco Management Assessment Scheme EMAS Démarches qualités ISO
Evaluer les impacts d'un projet ou d'un programme sur l'environnement	Outils d'évaluation des impacts (compatibilité écologique)	Strategic Environmental Assessment
Evaluer et réduire les impacts des achats de la collectivité	Outils d'aide à la décision	Achats verts
Produire de l'information économique sur l'environnement pour les partenaires extérieurs selon des formats standards (comparaison et consolidation possible)	Outils de comptabilité financière ou physique externes	Nomenclatures SEEA, NAMEA et SERIEE, Indicateurs européens...
Connaître et suivre la ressource environnementale locale	Outils de comptabilité écologique interne et externe	Ecobudget, partiellement, sinon applications hors d'Europe
Comparer, se situer par rapport aux autres pratiques ou résultats	Outils de diffusion et de communication	Benchmarking

Autres outils avec lesquels existent parfois des confusions, mais qui ne sont pas des outils de comptabilité environnementale locale		
Objectifs de la collectivité	Type d'outil	Parmi d'autres, quelques exemples d'outils qui répondent à cet objectif
Décrire l'interaction entre l'environnement et l'économie nationale	Comptes nationaux et satellites	SERIEE, SEEA, NAMEA
Animer des réseaux locaux de production, consommation environnementale	outil d'animation territoriale autour de l'environnement	Eco Profit (ex Graz,)
Outils économiques et financiers (cf rapport du congrès rédigé par ICLEI, résol 1997, recomm 1999)	Leviers d'action pour intégrer le coût de la dégradation de l'environnement (Taxes, etc.)	Ne relève que rarement des collectivités et outil incitatif, pas outil pour gérer sa propre activité

Annexe 3 Historique des politiques environnementales et comptabilité

i. Des projets locaux de développement durable à l'indispensable « outillage » de la question environnementale

Certaines collectivités locales ont mis en œuvre des démarches de développement durable – agendas 21 locaux- tels que préconisées par les Déclarations de Rio et de Johannesburg. En Europe, elles sont de plus en plus nombreuses à s'engager comme en témoigne le nombre croissant de signataires de la Charte d'Aalborg. Ces démarches impliquent un changement culturel dans les processus de décision et les méthodes de travail. Une large participation de l'ensemble des acteurs et une transversalité de l'approche sont nécessaires.

Pour mémoire, les agenda 21 locaux doivent répondre à cinq finalités¹⁶ principales : la lutte contre le changement climatique, la préservation de la biodiversité, la protection des milieux et des ressources, la cohésion sociale et la solidarité entre territoires et entre générations, l'épanouissement de tous les êtres humains (concernant les biens et services essentiels : alimentation, santé, éducation, logement, aménités environnementales et culture). Ils doivent s'appuyer pour cela sur un mode de production et de consommation responsable.

Pour aboutir et mettre en œuvre un projet de développement durable pertinent par rapport à leur territoire, les collectivités ont aujourd'hui accès à de nombreuses méthodes. Elles permettent de vérifier l'intégration des dimensions temporelles et géographiques, ainsi que les diverses finalités du développement durable. Il s'agit également d'obtenir la participation de tous les acteurs du territoire et de construire un projet commun et partagé.

Quelle que soit la méthode utilisée, ces démarches mobilisent de nombreuses connaissances locales ou extérieures qui permettent de cerner les enjeux locaux, définir des priorités et des objectifs, d'aboutir à une programmation pertinente, puis d'être en mesure de suivre la mise en œuvre. Avant de relier les différents volets des politiques locales, il est nécessaire de bien connaître les interactions d'une politique avec les autres et ses impacts quant au développement durable.

Dans les registres sociaux, économiques et d'organisation de la société, de nombreuses politiques¹⁷ sont désormais bien jalonnées. Des outils d'intervention, d'analyse ou d'évaluation ont été développés. Leurs impacts les uns sur les autres sont questionnés et parfois connus. Les systèmes d'information existants sont étoffés, bien que toujours imparfaits, notamment dans leur prise en compte des principes du développement durable.

En matière environnementale en revanche, les systèmes d'information et l'analyse des actions menées n'en sont qu'à leurs débuts. En effet, les politiques sont encore récentes. Les collectivités locales se sont saisies de la question environnementale et ont multiplié des actions. Mais les résultats sont souvent mal mesurés. En raison d'une prise de conscience récente des enjeux, la dimension environnementale n'est pas encore systématiquement intégrée dans les décisions. Or, identifier, mesurer et évaluer le volet environnemental au niveau local est indispensable pour apprécier la cohérence des politiques publiques de développement durable.

ii. Les politiques environnementales publiques locales européennes : des expériences à capitaliser

Les collectivités locales agissent à divers titres en faveur de l'environnement sur leur territoire, mais ceci ne constitue pas automatiquement une politique environnementale cohérente. Celle-ci supposerait la prise en compte globale du milieu de son territoire¹⁸. Les politiques environnementales locales restent souvent limitées à une somme d'actions sans lien entre elles et avec les enjeux qu'il s'agit de relever. Parfois, elles se contentent de coordonner les actions d'autres acteurs situés à

¹⁶ en faisant référence aux textes internationaux sur le développement durable issus des sommets mondiaux et européens et des conférences internationales des pouvoirs locaux

¹⁷ On pense par exemple aux politiques de l'éducation, de l'enseignement, de l'emploi, de la justice, de la solidarité, de la santé, aux politiques industrielle et culturelle.

¹⁸ Une politique publique locale peut être entendue comme un ensemble d'actions, autonome et présentant une cohérence, lié à une compétence, à la résolution d'un problème ou à une thématique identifiée. Elle est élaborée dans un processus par étape, du diagnostic jusqu'à la mise en œuvre d'actions. Selon cette définition, quelques politiques environnementales locales seulement existent dans les collectivités européennes.

divers niveaux, d'autres fois elles vont jusqu'à réduire leurs propres impacts sur l'environnement. Souvent, la préoccupation de l'environnement est intégrée au niveau des enjeux, par les élus comme par les services, mais les interventions des collectivités sont encore fragmentaires. Comme le souligne le document de la commission européenne « Life in the city ¹⁹», les actions ne sont pas mises en œuvre de manière coordonnée entre les échelles de territoires. Les initiatives sont menées isolément et dispersées entre les services et les acteurs, en fonction des compétences et intérêts de chacun. Les pratiques sont généralement sectorielles et ne tiennent pas compte des éventuels effets externes dans d'autres secteurs.

Cette situation s'explique d'abord par des raisons historiques. Les politiques environnementales locales sont récentes, au moins dans une forme structurée et affichée. La prise en compte de l'environnement s'est faite progressivement. Des solutions à des problèmes environnementaux ont été élaborées aux différentes échelles de territoire en descendant les chaînes des causes aux effets (impacts). Les politiques environnementales peuvent être constatées a posteriori, mais elles ont rarement été construites. Les premières politiques structurées qui traitent des interactions et sont vigilantes à la cohérence globale sont apparues avec la notion de développement durable. Ces premières politiques non sectorielles et intégrées sont issues des premiers plans ou chartes d'environnement, datant de la fin des années 1980. Elles se sont développées après Rio, parfois en lien avec les premiers agenda 21 locaux et des démarches de participation. Ces politiques sont donc encore en train d'émerger.

Un autre facteur est la faible institutionnalisation de l'environnement au niveau local. En d'autres termes, il n'y a pas de compétence établie de chaque collectivité sur son milieu ou sur la gestion de ses ressources naturelles, bien qu'elle y organise de nombreuses actions et services. Le plus souvent, la gestion du milieu relève de dispositifs partenariaux comme pour les rivières par exemple (contrats réunissant collectivités, services de l'État, organismes et agences publiques, représentants de la population ou des utilisateurs). Il est bien sûr difficile d'identifier un écosystème local correspondant à l'échelle institutionnelle de la collectivité. L'institutionnalisation est par ailleurs freinée par l'évolution permanente des contours des politiques environnementales. C'est un objet à géométrie variable qui traite des relations entre le milieu naturel et les autres politiques. Il ne peut y avoir dans ce domaine de compétences stables. Enfin, le caractère transversal de l'environnement ne correspond pas aux schémas sectoriels de formulation des politiques.

La mise en œuvre des politiques locales d'environnement est donc complexe et difficile à cerner sur le plan institutionnel. Pourtant l'importance du rôle des collectivités territoriales fait consensus. Les collectivités sont interpellées pour assurer la cohérence des actions par rapport à l'écosystème et à la vie quotidienne des habitants. En raison de leur proximité, elles sont légitimées par la population, au moins comme relais vers l'État et le législateur ou vers d'autres acteurs. Ce rôle d'intégrateur des différentes politiques menées sur leur territoire²⁰ est reconnu aux collectivités locales. La Commission Européenne relève dans sa communication sur « la Stratégie thématique de l'environnement urbain » qu'une approche intégrée pour la gestion de l'environnement urbain permet aux autorités locales une mise en œuvre plus efficace de leurs actions.

Face à ces politiques de l'environnement, il est donc important de mesurer pour savoir ce qui est effectivement réalisé et recomposer les actions menées au niveau local a posteriori. Les outils de suivi des actions permettent de les mettre en perspective et de les améliorer. Ils rendent également possible :

- l'évaluation des pratiques et l'analyse des résultats du point de vue du développement durable ; ceci peut permettre d'échanger entre collectivités sur les facteurs de réussite, bien qu'ils soient rarement transférables ;
- une plus grande transparence. Il est de plus en plus nécessaire de rendre compte et de produire une information objective pour susciter le débat et une meilleure gouvernance. Les outils sont en eux-mêmes l'occasion de partenariats locaux sur l'environnement.
- enfin, ces outils permettent de renouveler les méthodes de décision en introduisant les aspects environnementaux dans les systèmes d'information.

¹⁹ http://ec.europa.eu/environment/life/infoproducts/urban/urban_hr.pdf

²⁰ Intégration au niveau de leur territoire, des politiques sectorielles, des politiques des niveaux régionaux, nationaux, européens, internationaux.

Annexe 4 Description des outils de comptabilité environnementale

i. Outils de connaissance et de suivi du capital et des flux naturels

La comptabilité du patrimoine naturel local

Objectif et moyens

Cette démarche consiste à tenir un inventaire permanent ou à intervalles réguliers des « ressources naturelles », à savoir le dénombrement des individus ou quantités de chaque espèce, matière ou matériau naturel. Elle fournit un cadre pour décrire l'état de l'environnement et cerner les enjeux pour un territoire donné. Elle se distingue donc des démarches centrées sur les politiques de l'environnement, qui insistent plus sur les flux de pollution ou les conséquences pour l'homme.

Ces dénombrements sont ensuite comparés à la situation antérieure (pour surveiller la reproduction du capital naturel ou éventuellement l'invasion d'une espèce), à celle d'autres espaces (pour évaluer la diversité biologique notamment) et éventuellement monétarisés pour permettre un signal de la rareté et de la nécessité de gérer ou de protéger ce capital. La démarche est bien sûr aussi un moyen privilégié de prendre conscience de la qualité du milieu naturel, particulièrement en zone urbaine, supposée totalement artificielle.

Adaptabilité et comparabilité

L'adaptation d'un dispositif qui repose sur la continuité des recensements est faible, mais les méthodes de suivi, par exemple pour les espèces, peuvent évoluer rapidement avec le passage des méthodes de terrain (mesure d'échantillons sur un espace test) à des méthodes d'observation à distance (photos par satellite) ou par suivi d'une population. La comparabilité pose la question du faible nombre d'espaces où un recensement permanent et global est effectué : la majorité des mesures s'effectuent par comparabilité dans le temps. L'enjeu est d'abord la pérennité des observations.

Transversalité et analyse de cohérence

Les recensements globaux et transversaux, traitant de tous les aspects de l'environnement, sont peu nombreux. Ces outils sont souvent limités à une ressource donnée. L'analyse des interactions est donc rarement présente et la cohérence ainsi non garantie.

Coût et difficultés de mise en œuvre

Les recensements sont très coûteux mais peuvent être relayés par un réseau d'observateurs dans la population (« inventaires participatifs »), ce qui permet aussi de démocratiser et sensibiliser aux enjeux. De ce fait, les démarches sont généralement initiées dans un cadre national ou par un réseau national voire international, et sur des enjeux précis (la forêt, l'eau, les espèces menacées). Ce sont les pays à faible densité dont la richesse dépend de l'exploitation des ressources naturelles qui ont développé ces recensements. Au niveau local, très peu d'expériences ont été menées : elles sont généralement le fait des parcs naturels ou réserves, de quelques régions (Belgique, Espagne), de Fondations centrées sur un espace. Les collectivités locales ne s'intéressent qu'indirectement à ce sujet, mais on peut citer le cas de Paris (inventaires de la biodiversité – faune et flore), des villes canadiennes,

Outil d'évaluation interne

Cette comptabilité est en soi un outil d'évaluation, par le signal qu'elle fournit sur l'évolution des ressources ou des espèces. Elle peut aussi permettre de prévenir des conséquences négatives pour la santé humaine, dans le cas de colonisations présentant un danger.

Ressource pour des analyses en aval

La connaissance chiffrée du patrimoine naturel est un investissement de base utile pour de nombreuses analyses, particulièrement pour les naturalistes, les études d'impact, la mise au point de politiques spatiales (par exemple le cas de plans d'urbanisme) ou l'aide à la décision.

Intégration à des systèmes comptables internationaux

C'est le point fort de cette comptabilité, qui peut se reposer sur de nombreux manuels internationaux (le SEEA des Nations Unies et les travaux du « groupe de Londres » sur la comptabilité environnementale, Les travaux de la Banque Mondiale et de la FAO, le guide de la Fundacion Bariloche ...). Elle peut s'intégrer dans une comptabilité nationale et se rattacher à des réseaux de comparaison internationale.

Visibilité, communication

Les dénombrements sont facilement compréhensibles pour le public de non spécialistes. Les données monétarisées ont l'avantage de s'intégrer aux arbitrages financiers, mais sont souvent très contingents et délicats à manier, ce qui suscite de nombreuses controverses.

Analyse des flux matériels (ou physiques) - Material Flow Analysis (MFA)

Objectif et moyens

L'analyse des flux matériels est une initiative partie de Suède pour renouveler les approches par des indicateurs trop globaux et aider aux choix dans les politiques locales de l'environnement. L'objectif est de connaître et suivre les consommations et rejets de ressources naturelles ou de polluants dans l'ensemble municipal. Cette méthode, couplée à un suivi des ressources naturelles locales, permet d'observer les interactions entre environnement local (et global ou régional) et activité municipale.

Adaptabilité et comparabilité

La recherche des flux peut se faire à toutes les échelles. Les comparaisons sont possibles si les flux sont exprimés dans les mêmes unités. Certaines démarches aboutissent à des indicateurs relatifs à l'activité municipale proprement dite.

Transversalité et analyse de cohérence

Ces outils produisent une information sur les échanges à l'intérieur de l'activité municipale et vers l'extérieur. Ils permettent donc une analyse de cohérence s'ils sont appliqués à tous les services de la collectivité et réussissent à exprimer les flux dans des unités comparables. Pour une ressource donnée (eau, air, ...), ils conviennent parfaitement à l'analyse transversale (analyse des flux de telle ressource dans toutes les services, des impacts sur la ressource locale, etc.). Or les applications sont souvent partielles et, à l'exception de la monétarisation, toujours délicate, le choix d'une unité implique souvent une orientation vers une problématique environnementale particulière (par exemple, la conversion en tonne de CO₂ est pertinente sur le changement climatique, mais pas sur la ressource en eau).

Coût et difficultés de mise en œuvre

Le coût dépend des systèmes d'information déjà existant dans la collectivité au niveau technique. L'outil peut rapidement devenir très complexe si la qualité des flux est suivie de manière détaillée (il n'y pas de juste milieu, le plus souvent, entre un indicateur qualitatif à dire d'expert et un autre proposant des dizaines de mesures différentes. Voir par exemple la définition de la qualité de l'eau). Dans les collectivités finlandaises, l'investissement a été fait dans plusieurs collectivités (de taille importante) tandis qu'en France par exemple, ces analyses de flux n'en sont qu'à leurs débuts.

Outil d'évaluation interne

L'analyse permet à la collectivité de connaître les relations de son activité avec l'environnement. Les résultats débouchent souvent sur une gestion locale transversale des flux et à l'amélioration de la performance environnementale de la collectivité (moins de pression sur l'environnement, optimisation de la consommation de ressource, recyclage, ...).

Ressource pour des analyses en aval

L'information produite peut être monétarisée ou alimenter des outils de suivi des actions. Elle peut également être reliée utilement à un outil de suivi du capital pour analyser le rôle de la collectivité dans l'évolution du capital naturel local. Cette information est la base d'outils de reporting (indicateurs de consommation de ressource par exemple) et de communication tels que les comptabilités carbone et l'empreinte écologique.

Intégration à des systèmes comptables internationaux

L'information produite peut alimenter des outils de comptabilité de flux physiques d'autres échelles, avec des conventions sur les définitions et les unités dans lesquelles exprimer les résultats.

Visibilité, communication

Les principes sont faciles à expliquer. En dehors de conventions de conversions pour obtenir des unités comparables, les données restent brutes et donc faciles à comprendre (à l'exception des analyses de qualité. La méthode s'intéresse à toutes les relations entre l'activité municipale et l'environnement et n'est pas centrée sur les seuls problèmes (pollutions, dégradations). C'est une vision plus positive qui souligne l'intérêt des « déchets » d'une activité comme ressource pour une autre (vers l'écologie industrielle).

ii. Outils de connaissance et de suivi des actions et politiques locales menées

Les outils de suivi des actions peuvent traiter des aspects physiques et financiers selon les outils. Il s'agit de rendre compte et de mesurer, ce qui relève forcément de conventions entre la collectivité, productrices des données et le tiers qui souhaite être informé ou contrôler - usager, population ou organisme national ou international.

Les outils financiers ont un gros inconvénient : les résultats finaux fournissent une aide globale à la définition et à la décision, mais ne sont pas suffisamment opérationnels. Même s'ils peuvent être le point de départ pour des analyses thématiques de la politique : analyses de cohérence, du type d'approche environnementale, des interactions entre domaines, des échelles d'intervention, ... En revanche, un niveau de détail fin pour le recueil des données de base, permet une analyse plus technique. Ces outils essaient de répondre à deux exigences contradictoires : rendre des comptes dans des cadres normalisés pour permettre leur compréhension par des tiers et les organismes de tutelle et donner une information détaillée permettant d'analyser l'efficacité de l'action et les modalités de tarification. Selon le niveau choisi pour recueillir les données (activité, secteur, action), les méthodes dépendent plus ou moins de l'organisation interne des services et des nomenclatures nationales, voire locales. Un niveau détaillé de recensement des données a donc une double utilité : permettre l'analyse technique de terrain et offrir une plus grande souplesse pour s'insérer dans des conventions différentes.

Leur grand intérêt en revanche est leur approche globale et transversale permise par l'usage d'unités monétaires et systématisée pour embrasser tous les domaines de l'action environnementale locale.

Méthode française de mesure des dépenses et ses développements (FEAT)

Objectif et moyens

La méthode française de mesure des dépenses, utilisée et complétée dans le cadre du programme européen FEAT, est un outil de suivi financier (des dépenses et recettes, voire d'évaluation) des politiques environnementales locales. En partant de l'action, elle consiste à repérer dans l'activité de la collectivité les actions liées à l'environnement, puis permet de les suivre et de les analyser en les rapportant à des données physiques. Les collectivités peuvent ainsi répondre à des questions du type : une politique environnementale est menée, elle a un coût: en quoi consiste-t-elle? Quels domaines sont concernés? Combien ? Qui la paye? À quoi sert-elle?

Les résultats devraient permettre une comparaison de ville à ville et de mettre en évidence les objectifs et les approches de la politique locale. L'approche de l'environnement est globale, dans les aspects positifs et négatifs. Elle repose essentiellement sur des dires d'expert, ce qui la rend facilement applicable. Mais le développement du suivi physique des résultats des actions n'est pas encore complet.

Adaptabilité et comparabilité

L'unité de base étant l'action, le système est adaptable très largement. En revanche, jusqu'à présent les applications ne sont pas durables ou partielles. Un frein à l'application dans les collectivités est le travail de recueil des données, jugé trop lourd par les collectivités françaises qui n'ont pas de culture développée de la production d'informations précises relatives aux actions menées en matière environnementale et financière. Les niveaux de gestion différents selon les services et les compétences, rendent la normalisation et donc les comparaisons difficiles.

Transversalité et analyse de cohérence

Ses résultats sont utiles pour l'analyse par objectif et approche environnementaux et fournit une base d'information financière pour de nombreux usages. Cette méthode propose des cadres qui suscitent la prise en compte des effets croisés et leur l'optimisation par le dialogue entre services, ainsi que l'analyse de la pertinence globale (actions préventives opposés à actions réparatrices). Elle questionne sur l'échelle spatiale et l'échelle temporelle des effets.

Coût et difficultés de mise en œuvre

Souvent jugé lourd, l'outil suppose qu'un agent généraliste porte ce projet et permette la coopération entre services techniques et financiers. Il exige un gros investissement pour une commune qui ne produit pas ces informations dans sa gestion quotidienne. En revanche, le recours au dire d'expert évite les détours par des analyses techniques très complexes. Le recours à une analyse a posteriori au début est très exigeant et pas toujours réalisé, mais permet d'assurer une série suffisamment longue dès le départ. Le problème actuel est l'incapacité des collectivités à s'investir dans la durée.

Outil d'évaluation interne

Cet outil permet l'évaluation de la qualité de la politique qui est menée et propose déjà des outils d'analyse (cohérence, transversalité). Mais elle n'est pas un outil d'aide à la décision, ce qui la rend pas directement utile aux élus. C'est essentiellement une base de compte-rendu d'activité.

Ressource pour des analyses en aval

L'outil fournit des informations financières et physiques de bases sur le contenu des politiques locales, les moyens engagés, les effets (dans ses développements). Elles peuvent alimenter des systèmes d'indicateurs physiques ou financiers, étant donné que l'unité de base est l'action, la plus précise possible.

Intégration à des systèmes comptables internationaux

La faiblesse de la méthode française est qu'elle est en décalage avec le SERIEE (notion d'action prise en entier, en contradiction avec la notion de surcoût). L'intégration à la comptabilité nationale pose donc problème.

Visibilité, communication

Les résultats visent les élus pour les résultats globaux, les techniciens pour les résultats par action, et éventuellement le public et les partenaires, à condition que l'information soit retraitée pour ces cibles.

Contaroma

Objectif et moyens

Dans la ville de Rome, le projet Contaroma s'est inspiré de la méthode française. Ensuite, il s'est orienté vers la recherche d'une méthode plus systématique, utilisant d'une part les articles comptables italiens, d'autre part, uniquement pour certaines dépenses plus délicates à cerner, des entretiens avec les services. La définition du champ de l'environnement n'est pas détaillée jusqu'à l'action et reprend douze domaines environnementaux. La définition de la dépense environnementale repose sur les définitions du cadre SERIEE (dépense de prévention, réduction ou élimination d'une pollution ou d'une autre atteinte à l'environnement).

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

Adaptabilité et comparabilité

Le système convient aux collectivités italiennes et permet les comparaisons dans ce contexte. En revanche, il n'est pas immédiatement compatible avec les systèmes comptables d'autres pays. L'organisation italienne des services publics détermine le niveau de disponibilité de nombreuses données, qui ne sont réagrégables que partiellement dans d'autres cadres. Toutefois, il respecte la méthodologie SERIEE ce qui rend le dialogue possible.

Transversalité et analyse de cohérence

La méthode balaye tous les champs d'action de la collectivité. En revanche, elle ne propose pas un cadre analytique particulier pour la cohérence des politiques menées (questionnement sur la nature des actions menées, les interactions).

Coût et difficultés de mise en œuvre

Cet outil offre l'avantage d'être reproductible facilement, le cadre comptable existant étant largement utilisé pour produire l'information comptable liée à l'environnement. L'expérimentation a utilisé le recours à des conseils extérieurs.

Outil d'évaluation interne

Il permet des analyses internes, reste à l'échelle de l'activité ou du service, correspondant aux articles comptables. Il est donc difficile d'évaluer la dépense au regard d'un indicateur physique synthétisant l'ensemble de l'activité. L'analyse ne peut pas être très précise. Il ne permet pas le pilotage d'actions.

Ressource pour des analyses en aval

Ce système offre peu de possibilités en aval car il reste à l'échelle des services, sauf exception.

Intégration à des systèmes comptables internationaux

Oui à travers la méthodologie SERIEE.

Visibilité, communication

L'outil a une visibilité pour ceux qui maîtrisent le système comptable public local italien, donc normalement pour les élus et les services locaux.

CLEAR

Objectif et moyens

La méthode CLEAR, développée en Italie, est un outil de repérage des comptes et budgets "environnementaux", lié à un système de suivi des données physiques. Comme pour le projet Contaroma, l'échelle de recueil de l'information n'est pas celle de l'action mais celle qui est définie par la comptabilité publique italienne (nomenclature comptable), au niveau des services ou des secteurs d'activité environnementaux.

Il permet de mesurer la dépense pour situer les enjeux économiques de l'environnement au niveau local et comparer des collectivités locales entre elles, avec un cadre pérenne. Il fournit des informations de base pour un débat local (élus, population) sur les grandes masses budgétaires liées à l'environnement. Il ne permet pas en revanche de suivre les politiques menées à un niveau fin. Le lien entre actions menées, dépenses et effet est trop distant.

Adaptabilité et comparabilité

La mesure retient les mêmes conventions que celles de la comptabilité publique : le système est donc rigide, mais garantit les possibilités de comparaison.

Transversalité et analyse de cohérence

La méthode balaye tous les champs d'action de la collectivité. En revanche, elle ne propose pas un cadre analytique particulier pour la cohérence des politiques menées (questionnement sur la nature des actions menées, les interactions).

Coût et difficultés de mise en œuvre

Nécessite bien sûr un investissement, mais une fois les correspondances mises en place, l'actualisation n'est pas trop lourde. L'enjeu est la pérennité de l'outil pour disposer de séries suffisamment longues. Or l'expérimentation n'a pas toujours donné lieu à une application annuelle.

Outil d'évaluation interne

Ce projet insiste sur les aspects démocratiques du système comptable, puisqu'il accompagne une politique locale de l'environnement par un dispositif élaboré sous la responsabilité des élus et permettant d'informer à la fois les parties et la population. C'est un outil de mobilisation plus que d'évaluation, ce qui a conduit à développer les aspects stratégiques ou de gestion de la politique (évolution vers un système de management environnemental).

Ressource pour des analyses en aval

Peu de possibilités étant donné la rigidité de l'information produite. A l'inverse, peut être alimenté de manière plus pertinente avec le développement de systèmes d'information plus détaillés en amont.

Intégration à des systèmes comptables internationaux
Bonne à travers la méthodologie SERIEE.

Visibilité, communication

Il débouche sur un système de compte-rendu annuel lié à une politique locale (par exemple un agenda 21) versé au débat public.

iii. Outils d'aide à la décision

Suivant l'exemple des démarches en « coûts complets » (coûts intégrant l'ensemble des coûts induits présents et futurs), ces systèmes consistent à prendre en compte les dépenses environnementales d'un agent économique donné pour les intégrer dans sa comptabilité analytique. Dans les cas les plus avancés, il s'agit également d'intégrer des coûts externes (coût prévisionnel de la pollution, coûts sociaux, coûts pour d'autres acteurs) des activités d'un agent. Selon les méthodes, les coûts liés à l'environnement sont intégrés du point de vue de l'entreprise, d'un site ou d'un produit donné.

L'objectif est de mieux mesurer l'importance du coût de l'environnement dans l'activité pour élaborer les réponses les plus efficaces en termes économiques et environnementaux

Life Cycle Analysis et ses variantes physiques et monétaires

Objectif et moyens

L'analyse du cycle de vie (aussi appelée « écobilan ») fournit un moyen efficace et systématique pour évaluer l'effet sur l'environnement d'un produit, d'un service ou d'un procédé sur l'ensemble de sa durée de vie. Outils d'évaluation tenant compte de l'ensemble des charges présentes et futures exprimées selon la méthode appliquée en unités physiques (LCA, LCIA, mais synthèse difficile si on se place du point de vue de plusieurs ressources ou pollution) ou monétaires (LCCA Life Cycle Costing Analysis et Full Cost Accounting). Le but est de réduire la pression d'un produit sur les ressources et l'environnement en étudiant des alternatives pour les fonctions qu'il remplit, à toutes les étapes de sa vie.

L'analyse du cycle de vie est à la fois une procédure, c'est-à-dire une suite d'étapes standardisées (des normes internationales existent), et un modèle de transformations mathématiques permettant de transformer des flux en impacts environnementaux potentiels, éventuellement monétarisés. Des hypothèses sont introduites : actualisation des coûts, choix des techniques. Elles sont limitées par la disponibilité des données et des connaissances (santé, ressource, ...) Une grande partie repose sur des dires d'expert.

Adaptabilité et comparabilité

C'est un outil très utile pour faire des choix autant à portée globale (choix d'une politique environnementale, comme l'intérêt du recyclage de certains produits) que locale (choix de design et de production pour un produit). Mais nombreux obstacles font que l'analyse du cycle de vie ne sera jamais un outil universel. D'abord il est quasi-impossible d'obtenir l'intégralité des flux utilisés pour un produit, il faut donc se contenter de données parfois limitées et faire appel à des données génériques, donc manquant de précision. Se pose également le problème de la représentativité géographique, les impacts étant différents d'une région à une autre. Par conséquent, souvent une ACV n'est pas transférable. La comparabilité dans le temps est très faible car les politiques et leurs objets évoluent. Elles sont nécessaires à un moment donné pour éclairer la décision, mais elles doivent évoluer en permanence.

Transversalité et analyse de cohérence

L'analyse du cycle de vie permet avant tout d'avoir une vision globale de l'impact environnemental d'une filière, de prévoir le déplacement de pollution, d'évaluer quel type d'impact environnemental est dominant dans la réalisation d'un produit et quelles étapes (étape de production, utilisation, mise au rebut) ou quels éléments particuliers du produit contribuent le plus en terme d'impact environnementaux. Ceci est obtenu par une démarche aussi exhaustive que possible et clairement documentée. Cette méthode permet de mettre en perspective les différents types d'impact plutôt que de se limiter à un type d'impact particulier et introduit la dimension temporelle. En revanche, les interactions au sein de l'activité municipale sont rarement prises en compte, car les applications sont partielles (les ACV intéressant les collectivités les plus répandues traitent des déchets et des déplacements).

Coût et difficultés de mise en œuvre

De nombreux logiciels de calcul et de diagnostic existent ; mais ils sont coûteux en temps et en quantité d'informations à mobiliser. Des outils simplifiés circulent mais supposent d'être parfaitement adaptés au problème posé. Plusieurs choix méthodologiques demeurent assez subjectifs comme les choix d'imputation et les méthodes de caractérisation des impacts. Il n'est pas rare, dans le cadre d'une comparaison, de voir le classement entre plusieurs produits être inversé selon la méthode d'évaluation choisie.

Outil d'évaluation interne

Oui, mais souvent limitée au projet ou au service : or la somme des impacts des actions menées par la collectivité n'est pas égale aux impacts de la politique.

Ressource pour des analyses en aval

Elles constituent une information de base pour suivre la relation entre une action et l'environnement, dans les unités physiques ou financières, ou les deux. Même si les outils n'y ont pas recours de façon formalisée, ces analyses nourrissent tous les outils de suivi des actions ou des procédures et les outils stratégiques.

Intégration à des systèmes comptables internationaux

Non. Aucune interaction possible.

Visibilité, communication

Les résultats peuvent toujours être contestables selon les choix méthodologiques réalisés. Par conséquent les valeurs obtenues peuvent difficilement être utilisées par le grand public et nécessitent d'être étudiées en détail. En revanche, la méthode est facile à expliquer et les résultats reposent sur des données peu contestées.

Achats verts (Green Procurement)

Objectif et moyens

Les achats verts sont une initiative ancienne (20 ans) qui consiste en des outils de diagnostic des produits entrants, pour diffuser une politique d'achats favorable à la protection de l'environnement dans une organisation. Ils peuvent aboutir à des systèmes d'indicateurs et à des bases de données permettant de comparer les alternatives.

Ces analyses transversales peuvent être réalisées en faisant appel à d'autres outils tels que : Analyse de cycle de vie (ACV ou LCA Life cycle analysis, souvent utilisée à l'échelle d'un produit ou d'un service), les études d'impacts environnementaux (EIA Environmental Impact assessment), les évaluations de risque ou les audits environnementaux.

Adaptabilité et comparabilité

S'adapte à toute les organisations et activités, mais les résultats sont contingents (cf. les remarques concernant les analyses de cycles de vie.).

Transversalité et analyse de cohérence

Cette méthode permet de mettre en perspective les différents types d'impact plutôt que de se limiter à un type d'impact particulier et introduit la dimension temporelle. L'entrée par les achats et les flux induits peut déboucher sur une analyse transversale. Mais elle n'est pas garantie par les méthodes.

Coût et difficultés de mise en œuvre

En fonction du détail recherché et du domaine traité. Certains produits bénéficient de bases de données complètes tandis que d'autres sont à peine étudiés.

Outil d'évaluation interne

Oui, mais de la partie achat seulement cela ne vaut pas pour la politique environnementale menée.

Ressource pour des analyses en aval

Oui, partiellement également.

Intégration à des systèmes comptables internationaux

Non.

Visibilité, communication

De nombreux réseaux assurent la lisibilité des résultats obtenus: Eco-procura (OCDE), Eco-labels, certification EMAS, TCO, un réseau « European Green Purchasing Network in Europe » animé par ICLEI. La méthode est relativement simple et les guides méthodologiques sont nombreux, y compris pour les administrations publiques.

Environmental management accounting (EMA) ou comptabilité analytique environnementale

Objectif et moyens

Il s'agit de mesurer un coût complet, véritable et total, incluant l'environnement dans les dépenses des entreprises. Mais plus qu'une méthode particulière, il s'agit d'un corpus méthodologique encore en évolution. C'est un levier pour gérer de façon plus sérieuse les projets environnementaux et permettre aux services environnementaux d'avoir une information budgétaire qui est généralement le monopole des services financiers, lesquels ne sont pas capables de distinguer l'environnemental du reste. L'objectif est de communiquer avec l'extérieur sur le respect de l'environnement et la politique environnementale et d'aider aux décisions internes (sécuriser les profits sur le long terme). Un tel outil permet d'améliorer la performance environnementale des organisations, publiques ou privées. Pour la puissance publique, c'est un moyen d'obtenir une mobilisation des entreprises sur l'environnement qui n'est pas directement transférable aux collectivités car leur intérêt à réaliser des économies dans le futur est moins immédiat et en concurrence avec d'autres objectifs (sociaux, emploi, ...).

Adaptabilité et comparabilité

Les méthodes de comptabilité analytique environnementale s'adaptent aux enjeux de l'organisation, mais apportent des résultats difficiles à sortir de leur contexte, comme tout système interne. Des travaux de normalisation sont toutefois en cours pour que des définitions communes permettent des comparaisons.

Transversalité et analyse de cohérence

La mise en œuvre de tels outils réduit les frontières réglementaires et sectorielles, aboutit à des économies, réduit les dépenses environnementales et donne une vue globale aux dirigeants.

Coût et difficultés de mise en œuvre

Pour les collectivités, cela suppose d'introduire une culture de gestion (outils de comptabilité analytique) qui n'est pas habituelle dans beaucoup d'administrations publiques, où l'administration repose sur le respect de procédures et de cadres permettant le contrôle de la dépense publique.

Outil d'évaluation interne

Oui, il s'agit d'une comptabilité analytique thématique à destination des responsables internes, avec des consolidations possibles pour des arbitrages globaux.

Ressource pour des analyses en aval

Oui : un système de comptabilité analytique est la base pour d'autres systèmes d'information, moins spécifiques à l'entreprise ou à la collectivité, à visée externe.

Intégration à des systèmes comptables internationaux

Il s'agit de comptabilité analytique dont le principal objectif est interne. Toutefois, un consensus s'élabore autour de certaines notions afin de rendre les résultats comparables et utilisables à des fins de communication (groupe de travail de l'UNEP).

Visibilité, communication

Des réseaux d'appui donnent une bonne visibilité à ces méthodes : EMAN, ACCA... Les règles, adaptées à chaque organisme, restent encore difficilement lisibles sauf à relire toutes les modalités de calcul. Les résultats et les économies possibles sont en revanche mobilisateurs pour les décideurs.

Annexe 5 Les outils associés

Sont décrits ici les outils associés à la comptabilité environnementale. Leur description est moins précise.

i. Outils stratégiques

l'Eco-budget®

Objectif et moyens

L'outil Eco-budget est un outil stratégique qui s'appuie sur le suivi du patrimoine environnemental (capital ou ressources naturelles). Centré sur l'orientation du débat budgétaire, il vise avant tout à mobiliser, à réorienter l'information disponible en interne pour l'insérer dans les cycles de la vie politique de la collectivité. Il ne s'appuie pas sur un état des lieux de l'environnement et sur des procédures, ce qui le relie aux outils de suivi du patrimoine local d'une part et à ceux de contrôle de procédures. Comme son nom l'indique, il s'agit d'un budget donc d'un outil prévisionnel des dépenses et recettes, alors que les autres méthodes sont des comptes a posteriori.

La commune se fixe un objectif de qualité environnementale via des indicateurs physiques. Il n'inclut pas d'éléments financiers mais utilise la même procédure que le budget financier de la collectivité.

Adaptabilité et comparabilité

Les résultats sont très dépendants du contexte local : les cibles dépendent des priorités locales et des données disponibles. Cela en fait un outil très facile à adapter, mais pour lequel les résultats ne sont que rarement comparables.

Transversalité et analyse de cohérence

L'Ecobudget propose une approche de l'environnement qui balaye chaque type de ressources de manière systématique. Mais il n'inclut pas d'analyse des interactions entre les actions menées. La cohérence globale n'est pas garantie.

Coût et difficultés de mise en œuvre

Le principe à l'origine est de commencer en se fondant sur les données déjà disponibles en interne, afin que le coût soit modéré. Mais l'Ecobudget peut être enrichi avec des données plus détaillées permettant de relier évolution des ressources et actions menées localement. L'investissement peut donc se poursuivre au fur et à mesure.

Outil d'évaluation interne

S'il est un instrument de mobilisation et de sensibilisation efficace sur la dégradation de la ressource, il ne permet pas de suivre les actions menées par la collectivité sinon globalement. Il n'est pas possible de relier les effets physiques observés à une action de la collectivité et donc pas non plus à une dépense publique locale. Le risque avec un tel outil est de laisser de côté les domaines de l'environnement qui n'ont pas d'actualité politique.

Ressource pour des analyses en aval

Non dans le principe de départ. Toutefois, le cadre fournit pour le suivi des objectifs choisis peut donner lieu à un recensement avant inexistant dans certaines collectivités. La transparence apportée par l'ecoBudget peut à l'inverse susciter la production de données en amont et la mise en place de systèmes de comptabilité environnementale.

Intégration à des systèmes comptables internationaux

Non.

Visibilité, communication

Oui. Un grand atout de l'ecoBudget est sa lisibilité pour des élus et des tiers. Cela rejoint les remarques concernant les comptes physiques de l'environnement puisque Ecobudget propose (entre autre) une première ébauche d'outil de comptabilité de la ressource naturelle locale.

ii. Outils de suivi et de contrôle des procédures

Les systèmes de management environnemental

Les systèmes de management environnemental ont d'abord été développés pour l'entreprise, ils sont désormais largement normalisés (Environmental management system – EMS, autour des normes ISO 14000, EMAS est une version européenne). Certains systèmes ont été adaptés aux villes ou à l'administration publique : EMAS, EMS for City projects (PNUE). Des systèmes simplifiés existent tel que les Ecocartes ou des tableaux de bord.

Les systèmes de management environnemental visent à diagnostiquer et suivre les effets sur l'environnement d'une activité. Comme les approches sur les coûts, ces systèmes de management sont souvent relayés par des outils de diffusion et de communication tels que le « Reporting environnemental », les Ecolabel, les déclarations environnementales ou le « Benchmarking ».

Objectif et moyens

Le système de management environnemental est un système de gestion visant à prendre en compte l'impact environnemental des activités de la collectivité, à évaluer cet impact et à le réduire d'année en année. Ils reposent sur des obligations de diffusion et de publication des résultats et mesure principalement les efforts réalisés et le respect des engagements. En revanche, ils ne rendent pas obligatoires une démarche financière complémentaire. Les éléments sur les coûts liés aux activités et aux effets sur l'environnement sont souvent très grossiers. L'intérêt de s'engager dans un tel système est multiple: respect des réglementations, améliorer l'image de l'organisation, améliorer les relations avec les riverains (pour les entreprises polluantes), faire des économies, obtenir une certification environnementale ou un ecolabel... Il s'adresse d'abord aux responsables administratifs et techniques. Le système de gestion environnemental s'applique aux champs choisis par la collectivité : l'ensemble de ses activités, de la formulation des objectifs jusqu'à leur réalisation et leur évaluation, l'écoconception des produits et services, ou une partie seulement. Il peut traiter ces champs globalement (ecobilan) ou ne s'intéresser qu'à une dimension de l'environnement (prévention de la pollution, diminution de la consommation des ressources naturelles, réduction des déchets, ...). Le management environnemental consiste finalement à coordonner l'ensemble des outils disponibles pour réduire les problèmes environnementaux, en s'assurant que les procédures sont respectées selon des normes, dans un processus d'amélioration continue.

Transversalité et analyse de cohérence

Dans la mesure où les applications sont le plus souvent partielles (un service de la ville par exemple), la cohérence n'est pas garantie. Ils sont spécifiques à un site ou à une administration, ce qui les rend peu transversaux.

Adaptabilité et comparabilité

Le recours à des normes pour de nombreux domaines en fait un outil rigide, mais qui permet en retour la comparaison pour un champ donné (le secteur des déchets, un service administratif par exemple) ou un type de structure donné. Cet outil permet donc de comparer les procédés, y compris démocratiques, et l'effort continu pour diminuer les impacts sur l'environnement, mais n'offre pas de garantie sur les résultats obtenus.

Coût et difficultés de mise en œuvre

Ces systèmes sont souvent qualifiés de lourds, surtout par les collectivités qui demandent des versions allégées.

Outil d'évaluation interne

Oui, car c'est un outil de mesure de la performance des services pour un objectif donné. Son principal apport pour l'extérieur est une certaine transparence, qui peut permettre d'ouvrir le débat sur les modes d'actions. Il devient un outil d'évaluation plus général avec le recours à des normes de résultat par secteurs. Ces normes sont exprimées en unités physiques, rarement financières.

Ressource pour des analyses en aval

Non. A l'inverse, ces outils utilisent les outils de suivi des actions menées, les écobilans et inventaires.

Intégration à des systèmes comptables internationaux

Non. Au mieux ces outils permettent-ils de fournir des résultats pour alimenter ces systèmes, s'ils ont été conçus dans cet objectif.

Visibilité, communication

La visibilité est en général jugée mauvaise par les collectivités et ces certifications restent souvent affaires de techniciens. Ces systèmes ne sont lisibles que pour les personnes connaissant bien le service en question et pouvant interpréter la valeur des objectifs fixés vis-à-vis de l'environnement (effort ordinaire, conséquent, ...). Le découpage en de multiples cibles ne permet pas de faire une synthèse facilement.

iii. Outils de compte-rendu et de communication

Les indicateurs sont des systèmes que nous avons traités à part, car il s'agit surtout d'un mode d'expression, en aval de la production d'information et de mesures. On peut trouver des indicateurs dans d'autres outils. En revanche, si les indicateurs sont produits à des rythmes réguliers, selon des formats identiques et en traitant de toutes les dimensions d'une action (aspects physiques, financiers, effets), de manière exhaustive, ils peuvent permettre un suivi pertinent de politique. Les systèmes d'indicateurs peuvent relever des différentes catégories proposées. Nous décrivons ici deux pratiques particulières : les indicateurs synthétiques et les pratiques de benchmarking.

Les cadres construits pour organiser et diffuser les données (reporting) relèvent de la même logique que celle des indicateurs. Ils expliquent, après des travaux internationaux ou nationaux pour trouver un consensus, comment présenter les données disponibles. C'est le cas notamment des indicateurs européens communs de durabilité locale, mais qui restent, à dessein, très restreints. Ils peuvent à ce titre fournir des détails sur les indicateurs à produire et sur la manière de les produire, en fixant des conventions et donnant une méthode, ce qui peut alors être assimilé à des outils de comptabilité environnementale.

Indicateurs synthétiques (Empreinte écologique, Comptabilité carbone)

L'objectif est de produire une image de la consommation de ressources naturelles à l'échelle d'une collectivité, soit en termes spatiaux (empreinte écologique) soit en émissions de CO₂ (comptabilité carbone). L'intérêt est dans le cas de l'empreinte écologique de mobiliser pour développer des systèmes de compensation à une échelle plus proche et ouvrir vers la collaboration et la négociation avec les territoires sur lesquels on agit. La comptabilité carbone aboutit lui aussi à des négociations qui se traduisent par l'achat de droits à polluer.

Ces outils sont relativement souples et permettent des comparaisons. Ils utilisent des moyens techniques très fins que les collectivités ne maîtrisent pas en interne. Leurs principaux défauts sont les marges d'erreur qui peuvent être importantes et l'impossibilité d'en faire un outil d'évaluation interne étant donné le nombre d'étapes techniques pour relier une action à son impact sur le résultat global. Leur visibilité et leur capacité à communiquer est excellente et c'est pour cela qu'ils sont mobilisés.

Systèmes d'indicateurs et benchmarking

Les méthodes de benchmarking s'adressent à toute comptabilité locale ou à des services prédéterminés. Elles consistent à mettre en place des systèmes de mesures et ratios comparables d'un site à un autre avec des données qui pour la plupart sont des indicateurs qui décrivent l'environnement objectif (auxquels s'ajoutent parfois des indicateurs d'opinion) et les dépenses liées. Le choix des indicateurs est souvent lié au respect d'une réglementation ou d'un idéal consensuel. Pour une bonne utilisation, ces outils sont forcément normalisés. En revanche, les méthodes utilisées peuvent être différentes, faisant intervenir la subjectivité à différents degrés : peer review²¹, audit ou production par les collectivités elles-mêmes, ressenti des habitants,

Adaptabilité et comparabilité

La comparaison est possible, mais en contrepartie, la méthode est très rigide et les indicateurs ne traduisent souvent qu'une partie du contexte local. L'interprétation des comparaisons se trouve donc souvent limitée.

²¹ La méthode PRESUD utilise les peer review pour établir le rapport environnemental et analyser le programme d'action mis en œuvre.

Coût et difficulté de mise en œuvre

Si les indicateurs comme les indicateurs de satisfaction sont très coûteux à établir, un certain nombre de ces données sont déjà produites dans l'activité, comme les taux de polluants. Cela dépend donc de l'information déjà produite en continu au niveau local, qui n'est pas nécessairement la même selon les pays.

Outil d'analyse en interne et d'évaluation

L'utilisation pour le pilotage interne dépend du type d'indicateurs mobilisé. Quand il s'agit d'indicateurs sectoriels, l'usage interne est possible. En revanche, les systèmes d'indicateurs ne fonctionnent pas comme outils d'analyse globale. Ces outils d'analyse et d'évaluation fonctionnent bien quand ils sont déjà présents dans des systèmes sectoriels car ils sont alors intégrables aux différentes échelles administratives et géographiques.

Ressources pour des analyses différentes

Non, à l'inverse : ils sont alimentés par les systèmes de suivi existants.

Capacité d'intégration à un système national ou international

C'est normalement leur principal intérêt, les indicateurs étant normalisés, au moins pour certains. Mais les différents calculs opérés pour parvenir au résultat sont parfois trompeurs. Par exemple, la qualité de l'eau est mesurée en pourcentage de territoires pour lesquels le pourcentage d'analyses conformes est supérieur à un seuil. L'analyse dépendra donc de la taille des territoires, qui peut être très variable, de leur peuplement, etc. Or il est impossible de remonter aux variables pouvant expliquer le résultat. La comparaison n'est en fait valable que dans des situations semblables, aux mêmes caractéristiques.

Visibilité communication

Non, car il faut toujours revenir à la définition, souvent trop complexe. Les systèmes proposant de nombreux indicateurs sont difficiles à interpréter pour le public (nécessité de références et difficultés de synthèse).

Le reporting environnemental des collectivités finlandaises

Le reporting environnemental des collectivités finlandaises inclut des éléments financiers. Ces derniers sont produits grâce à l'application des règles et conventions de comptabilité environnementale émises par le gouvernement finlandais et qui recourent les règles internationales sur les dépenses d'environnement. Il n'y pas d'autres méthodes spécifiques puisque les collectivités finlandaises ont des pratiques de comptabilité publique locale plus transparentes. En revanche les résultats aboutissent bien à des mesures d'éco-efficience.

D'autres méthodes de compte-rendu sont proposées au niveau international : voir notamment les travaux du GRI.