

# teddif

Septembre 2012

*territoires, environnement  
et développement durable  
en Île-de-France*

## *Étude de capitalisation des rapports développement durable franciliens*

[www.teddif.org](http://www.teddif.org)



 **île de France**



 **GARENE**  
\* île de France  
Expertise et ressources  
pour un développement durable

 **Etd** le centre  
de ressources  
du développement  
territorial

## Avant-propos

Initialement liés à des démarches volontaires, les rapports sur la situation en matière de développement durable des organisations sont aujourd'hui de plus en plus encadrés par des textes législatifs et réglementaires. C'est en premier lieu la loi relative aux nouvelles régulations économiques du 15 mai 2001 qui a rendu le rapport de développement durable obligatoire pour toutes les entreprises cotées en bourse. Cette obligation fut renouvelée et élargie par l'article 225 de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 en ce qui concerne le bilan social et environnemental des entreprises contenant les informations sur leurs engagements en faveur du développement durable. Quant aux collectivités territoriales, l'article 255 de la même loi précise l'obligation, pour les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants, de produire et de présenter un rapport sur la situation en matière de développement durable en amont du débat budgétaire. Ce rapport a pour objectif de faire le point sur la situation de la collectivité en matière de développement durable. Cette nouvelle obligation impose aux collectivités de réinterroger leurs politiques publiques, leur fonctionnement et les modalités d'intervention de nature à améliorer la situation en matière de développement durable.

Cette disposition législative a été complétée dans un premier temps par le décret du 17 juin 2011 qui vient préciser le contenu attendu du rapport. Celui-ci doit faire état à la fois du « bilan des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de la collectivité », et du « bilan des politiques publiques, des orientations et des programmes mis en œuvre sur son territoire », au regard des 5 finalités du développement durable <sup>1</sup>. Le décret précise également que ces bilans comportent une « analyse des modalités d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des actions, politiques publiques et programmes ». Cette analyse peut être élaborée à partir du cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux.

La circulaire du 3 août 2011 est venue, dans un second temps, faciliter la réalisation des rapports développement durable en proposant, à titre indicatif, deux trames de rapport. Qualifiant ce document de « nouvel outil de dialogue local », la circulaire apporte des précisions sur les modalités de son élaboration. Il doit ainsi être présenté préalablement aux débats sur le projet de budget. Rappelons dès lors que la tenue d'un débat d'orientation budgétaire est obligatoire dans les deux mois précédant le vote du budget. De plus, toute collectivité territoriale doit adopter son budget primitif avant le 31 mars de l'exercice ; pour l'année de renouvellement des assemblées délibérantes, la date limite du vote est repoussée au 15 avril <sup>2</sup>.

Si la loi ne prévoit pas que la présentation du rapport donne lieu à un débat ou un vote, cette présentation doit néanmoins faire l'objet d'une délibération spécifique de l'organe délibérant. Enfin, le rapport n'étant pas transmis aux services de l'État, cette délibération permet d'attester de son existence et de sa présentation ; cette dernière sera transmise avec le budget au représentant de l'État.

En Île-de-France, plus de 90 collectivités étaient soumises en 2011 à la présentation d'un rapport sur la situation en matière de développement durable, en amont du débat d'orientation budgétaire. La DRIEE <sup>3</sup> a été destinataire d'une dizaine de rapports pour ce premier exercice. Sur la base de ces rapports, les partenaires du réseau teddif ont souhaité capitaliser un certain nombre d'expériences franciliennes afin d'en tirer des enseignements. L'objectif de cette étude consiste à analyser la forme et le contenu de ces premiers rapports au regard des attentes du législateur et de faire état de la méthodologie employée par les collectivités. Enfin, quelques pistes méthodologiques sont exposées dans cette étude afin de guider les collectivités franciliennes dans leur prochain exercice.

### Notes

- 1 - Cadre de référence national des projets territoriaux de développement durable et des agendas 21 locaux : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-cadre-de-reference>
- 2 - Article L. 1612-2 du Code général des collectivités territoriales
- 3 - Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie

## Présentation de l'étude

### Les modalités de travail

Le réseau teddif a réalisé cette étude de capitalisation en poursuivant deux grandes étapes :

#### 1. Analyse documentaire des rapports développement durable et entretiens avec les agents concernés

S'appuyant sur une analyse documentaire approfondie réalisée par la DRIEE et à partir d'une lecture de l'ensemble des 10 rapports développement durable disponibles, les partenaires du teddif ont souhaité répondre aux questions suivantes :

- Quelle a été la forme adoptée par ces premiers rapports ?
- Les rapports développement durable interrogent-ils réellement l'ensemble des politiques au regard des cinq finalités ?
- Ces rapports font-ils le lien avec les projets territoriaux de développement durable, s'ils existent (agenda 21 par exemple) ?

Ces premières observations ont été complétées par des entretiens avec les chargés de mission/directeurs de services mobilisés pour la rédaction des rapports, afin d'apporter des éléments de réponse sur les points suivants :

- La méthodologie employée en interne :
  - \* Quelles ont été les ressources humaines investies ?
  - \* Quelle a été la méthode d'élaboration adoptée ?
  - \* Quelle communication entre services a été faite ?
  - \* Quels échanges ont eu lieu avec les élus suite à la présentation du rapport ?
  - \* Ya-t-il eu une communication au grand public ? Le rapport est-il accessible sur le site de la collectivité ?
- Le respect du décret du 17 juin 2011 et de la circulaire du 3 août 2011 :
  - \* Comment a été traitée la question du bilan des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de la collectivité ?
  - \* Comment a été traitée la question du bilan des politiques publiques, des orientations et des programmes mis en œuvre sur le territoire ?
  - \* Quels ont été les premiers enseignements tirés de ces rapports sur l'organisation interne de la collectivité, sur les modalités de travail avec l'ensemble des services, et sur les projets et politiques menés par la collectivité ? Incitent-ils les collectivités à s'engager dans des démarches de développement durable ?

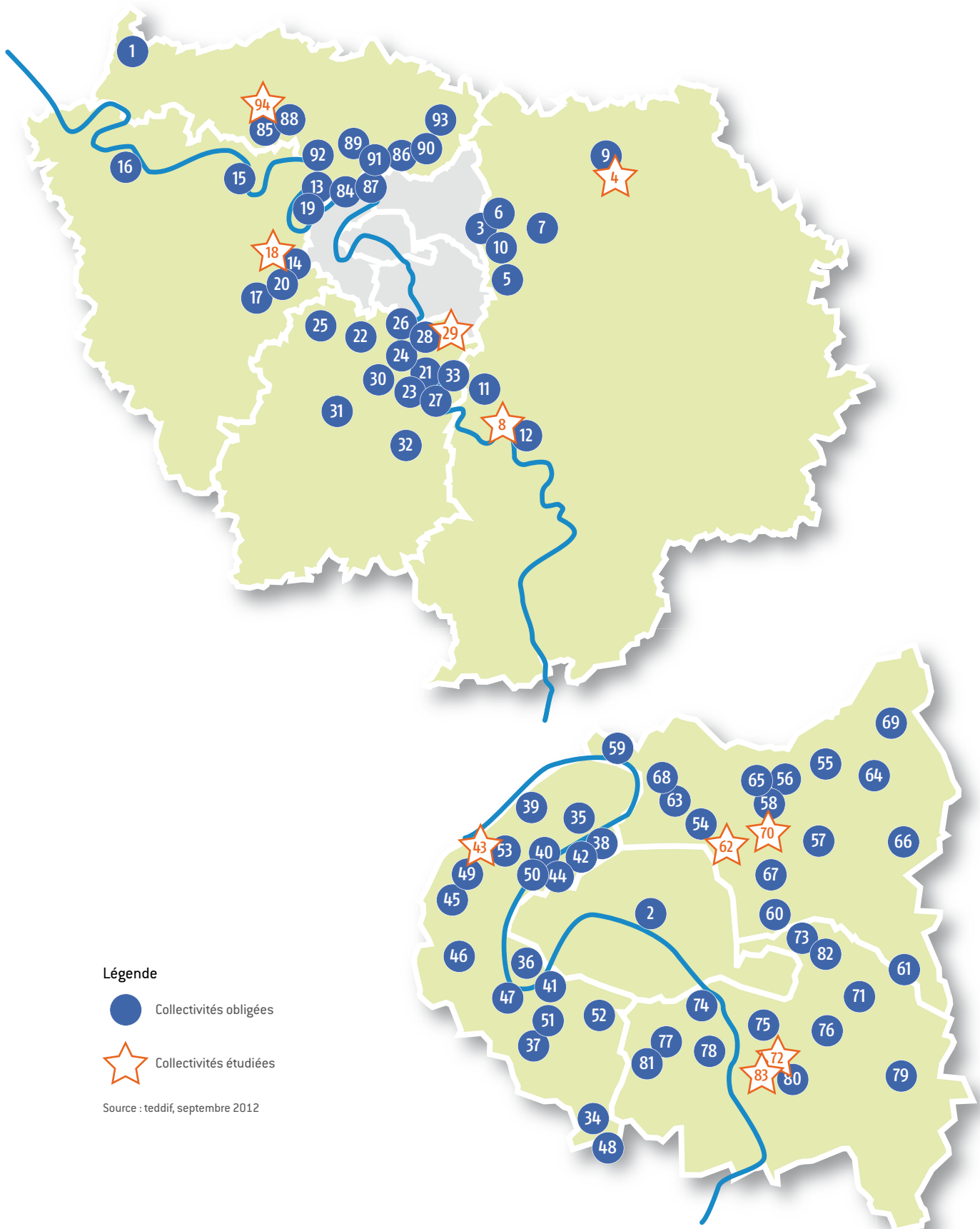
#### 2. Rédaction d'une note d'observation et premières recommandations

La présente note, travail de synthèse, a permis de mettre en exergue les principales observations tirées des rapports étudiés tant sur leur contenu, leur forme, la méthode employée que le respect des obligations réglementaires. Ce document contient quelques recommandations visant à aider les collectivités franciliennes dans l'élaboration de leur prochain rapport.

#### PANEL DES COLLECTIVITÉS ÉTUDIÉES

Types de collectivités	Panel des collectivités retenues
Conseils généraux	Conseil général du Val-de-Marne [94]
	Conseil général de Seine Saint Denis [93]*
	Conseil général du Val d'Oise [95]
Intercommunalités	Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine [77]
	Communauté d'agglomération Versailles Grand Parc [78]
	Communauté d'agglomération du Val d'Yerres [91]
Communes	Ville de Meaux [77] *
	Ville de Nanterre [92]
	Ville de Pantin [93]*
	Ville de Créteil [94]

(\* ) collectivité engagée dans un agenda 21 local



---

## Étude de capitalisation des rapports développement durable franciliens

### Liste des collectivités obligées

1 CR Île-de-France

#### 75 - Paris

2 Paris

#### 77 - Seine-et-Marne

3 Chelles  
4 Meaux  
5 CA La Brie Francilienne  
6 CA Marne et Chantereine  
7 CA Marne et Gondoire  
8 CA Melun Val Seine  
9 CA Pays de Meaux  
10 SAN Marne la Vallée - Val Maubuée  
11 SAN Sénart Ville Nouvelle  
12 CG Seine et Marne

#### 78 - Yvelines

13 Sartrouville  
14 Versailles  
15 CA Deux rives la Seine (CA 2RS)  
16 CA Mantes-en-Yvelines (CA MY)  
17 CA St-Quentin-en-Yvelines  
18 CA Versailles Grand Parc  
19 CC Boucle de la Seine  
20 CG Yvelines

#### 91 - Essonne

21 Évry  
22 CA Europ'Essonne  
23 CA Évry Centre Essonne  
24 CA Lacs de l'Essonne  
25 CA Plateau de Saclay  
26 CA Portes de l'Essonne  
27 CA Seine-Essonne  
28 CA Sénart Val-de-Seine  
29 CA Val d'Yerres  
30 CA Val Orge  
31 CC Arpajonnais  
32 CC Val d'Essonne  
33 CG Essonne

#### 92 - Hauts-de-seine

34 Antony  
35 Asnières-sur-Seine  
36 Boulogne-Billancourt  
37 Clamart  
38 Clichy  
39 Colombes  
40 Courbevoie  
41 Issy-les-Moulineaux  
42 Levallois-Perret  
43 Nanterre

44 Neuilly-sur-Seine  
45 Rueil-Malmaison  
46 CA Coeur Seine  
47 CA Grand-Paris-Seine-Ouest  
48 CA Hauts-de-Bièvre  
49 CA Mont Valérien  
50 CA Seine Défense  
51 CA Sud de Seine  
52 CC Chatillon Montrouge  
53 CG Hauts-de-Seine

#### 93 - Seine-Saint-Denis

54 Aubervilliers  
55 Aulnay-sous-Bois  
56 Blanc-Mesnil  
57 Bondy  
58 Drancy  
59 Épinay-sur-Seine  
60 Montreuil  
61 Noisy-le-Grand  
62 Pantin  
63 Saint-Denis  
64 Sevran  
65 CA Aéroport Bourget  
66 CA Clichy-sous-Bois Montfermeil  
67 CA Est Ensemble  
68 CA Plaine Commune  
69 CA Terres de France  
70 CG Seine-Saint-Denis

#### 94 - Val-de-Marne

71 Champigny-sur-Marne  
72 Créteil  
73 Fontenay-sous-Bois  
74 Ivry-sur-Seine  
75 Maisons-Alfort  
76 Saint-Maur-des-Fossés  
77 Villejuif  
78 Vitry-sur-Seine  
79 CA Haut Val-de-Marne  
80 CA Plaine Centrale Val-de-Marne  
81 CA Val-de-Bièvre  
82 CA Vallée de la Marne  
83 CG Val-de-Marne

#### 95 - Val-d'oise

84 Argenteuil  
85 Cergy  
86 Sarcelles  
87 CA Argenteuil Bezons  
88 CA Cergy Pontoise  
89 CA Val et Forêt  
90 CA Val France  
91 CA Vallée Montmorency  
92 CA Parisis  
93 CC Roissy Portes France  
94 CG Val Oise

## Observations et bilan des premiers rapports développement durable franciliens

L'objectif initial du rapport annuel de développement durable est de balayer chaque politique publique locale au regard des 5 finalités du développement durable et des éléments de démarche propres aux projets territoriaux de développement durable. Cet exercice constitue un temps de questionnement de la collectivité sur son fonctionnement ainsi que sur les politiques dont elle a la charge. Ce travail d'analyse approfondi est indéniablement facilité par la réalisation d'un suivi régulier assurant la collecte de données utiles et le renseignement d'indicateurs. De plus, la rédaction du rapport développement durable constitue l'occasion pour la collectivité d'affirmer clairement et collectivement le sens du projet de développement durable du territoire et les éléments nécessaires à une amélioration de la situation, « dans un contexte général de transparence et d'informations »<sup>4</sup>. Il conviendra dès lors de réaliser ce bilan en intégrant une vision « prospective ».

Du fait des publications tardives du décret et de la circulaire, de la faiblesse des indications méthodologiques concernant le rapport ainsi que de la nouveauté de l'exercice, les premiers rapports étudiés s'avèrent pour la plupart peu approfondis. Ces derniers, très inégaux tant dans leur forme que dans leur processus d'élaboration, s'avèrent également très différents au regard des objets analysés.

L'analyse des dix premiers rapports développement durable d'Île-de-France a permis de dégager les trois axes de réflexion suivants :

- **L'intégration du rapport dans la politique globale de la collectivité**, notamment du point de vue de l'articulation avec le projet territorial de développement durable ;
- **La méthodologie employée par la collectivité**, tant du point de vue des ressources humaines investies que des outils utilisés pour l'élaboration du document ;
- **Les contenus développés** dans les rapports étudiés, au regard des préconisations du décret du 17 juin 2011 et de la circulaire du 3 août 2011.

### Note

4 - Circulaire du 3 août 2011 relative à la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales

## Partie 1 - L'articulation du rapport développement durable avec la politique de la collectivité

### **Des commandes politiques variées liées aux différentes interprétations de la loi**

En accord avec les attentes du législateur, pour la majorité des collectivités concernées par cette étude, l'élaboration du rapport développement durable a constitué l'occasion de présenter, évaluer et mettre en perspective l'action de la collectivité au regard des enjeux du développement durable. Ce rapport a également permis dans certains cas de préciser des réorientations d'actions actuellement en cours ou des perspectives pour les projets à venir. Ces collectivités ont également presque toutes admis l'utilité stratégique de ce rapport potentiellement apte à rendre l'orientation du budget plus lisible tant pour les élus que pour les citoyens.

Dans certains cas, l'élaboration du rapport développement durable a permis de sensibiliser les élus aux grands enjeux du développement durable tout en leur rappelant les diverses obligations issues du Grenelle de l'environnement. Cet exercice de reporting peut en effet constituer le point de départ d'une réflexion plus globale et stratégique de développement durable, dans la mesure où il permet de réaliser une photographie à un instant T des forces et faiblesses inhérentes aux activités et aux politiques de la collectivité au regard des 5 finalités du développement durable et des 5 éléments de démarche issus du cadre de référence national pour les projets territoriaux de développement durable. Ainsi, la **communauté d'agglomération de Melun Val de Seine** a profité de l'exercice pour rappeler aux élus la création d'un Service environnement et développement durable au sein de la collectivité.

Dans d'autres cas, le rapport développement durable a reçu un accueil plutôt mitigé de la part des élus. Faisant face à la multiplication des documents demandés aux collectivités, les élus et directeurs de services n'ont pu cacher leur désintéressement et leur découragement face à cette nouvelle obligation, vécue davantage comme une contrainte. De plus, ayant vocation à constituer un préalable au débat sur le projet de budget, ce rapport a parfois été perçu comme une simple formalité. C'est la raison pour laquelle certains rapports sont très courts et peu étayés.

Toutefois, certaines collectivités ont délibérément choisi de réaliser un document court, synthétique et lisible, mettant en exergue les principales avancées de la stratégie locale de développement durable. C'est le cas de la **communauté d'agglomération de Versailles Grand Parc** qui a fait le choix d'adopter comme rapport final un document synthétisant 5 actions remarquables et intégrées. En l'espèce, le document final est le fruit d'un travail d'analyse approfondi, minutieux et volumineux qui n'a, quant à lui, pas été rendu public.

Enfin, dans certains cas, mais plus rarement, les collectivités locales franciliennes ont saisi cette obligation comme une opportunité pour réaliser un document-pivot de leur stratégie de développement durable, tout particulièrement lorsque elles menaient parallèlement plusieurs politiques sectorielles liées au développement durable, et ce en l'absence d'un document global et transversal, de type agenda 21.

## Recommandation

- Profiter de ce rapport pour travailler sur la mise en cohérence des initiatives de la collectivité et pour communiquer sur les avancées.

## Des rapports s'appuyant sur des outils préexistants

Le décret et la circulaire relatifs au rapport de développement durable incitent promptement les collectivités à utiliser les divers rapports et bilans réglementaires ou volontaires que ces dernières élaborent par ailleurs. Ainsi, la majorité d'entre elles ont fait le choix de s'appuyer directement sur leurs rapports d'activités (c'est le cas de la communauté d'agglomération du Val d'Yerres) et sur le suivi et/ou l'évaluation de leurs politiques sectorielles. À titre d'exemple, le conseil général du Val-de-Marne a répertorié dans son rapport développement durable les bilans et perspectives de son Plan bleu, du Plan sur les éco-activités, du Plan de déplacements, du Plan stratégique départemental pour l'insertion, du schéma départemental d'aménagement ainsi que le Plan climat-énergie. Les collectivités admettent unanimement l'opportunité de développer ou de renforcer un regard transversal en cas d'absence de politique globale. C'est également une chance pour les collectivités de rendre visible et de communiquer, tant en interne qu'en externe, sur ce qu'elles font pour améliorer la situation de l'institution et du territoire en matière de développement durable.

Néanmoins, les collectivités franciliennes concernées par l'obligation ont souvent dû procéder à une priorisation des obligations réglementaires. La réalisation des rapports de développement durable a parfois souffert de l'émergence de nouvelles priorités qui se sont imposées, telles que les Plans climat-énergie territoriaux, les Plans locaux de l'habitat intercommunaux ou encore les Plans locaux de déplacements.

## Recommandations

- S'appuyer autant que faire se peut sur les outils existants et largement partagés par les agents (rapports d'activités, outils de gestion et de pilotage des politiques publiques, etc.).
- Réfléchir à terme à l'intégration de la dimension développement durable dans les outils de contrôle de gestion de la collectivité.

## Une réelle articulation des rapports avec les projets territoriaux de développement durable

Au titre des démarches volontaires portées par les collectivités, les agendas 21 locaux et les projets territoriaux de développement durable ont été tout naturellement intégrés aux rapports développement durable, soit au même titre que les autres politiques sectorielles, soit en tant que politiques intégrées aux rapports traduisant la prise en compte du développement durable. Ce sont le plus souvent les résultats de l'évaluation des agendas 21 locaux qui ont été transférés dans les rapports. La ville de Meaux a ainsi directement intégré le travail réalisé dans le cadre de son agenda 21 local, chaque action étant reliée au cadre de référence national et donc aux 5 finalités du développement durable.

À Pantin, l'agenda 21, adopté dès 2006, a fait l'objet d'une évaluation en 2008-2009 grâce à un « arbre à objectifs ». L'élaboration du rapport développement durable a permis de donner un nouveau souffle à cet agenda 21 qui a connu de nombreuses évolutions au cours de son histoire.



---

## ***Étude de capitalisation des rapports développement durable franciliens***

Enfin, le rapport développement durable du conseil général de Seine - Saint-Denis s'inscrit en totale adéquation avec l'agenda 21 départemental et est d'ailleurs structuré de la même manière.

### **Recommandation**

- S'appuyer sur les grilles d'analyse, indicateurs développés dans le cadre du projet territorial de développement durable.

### **Une communication timide pour les premiers rapports**

La plupart des collectivités franciliennes n'ont pas diffusé leur rapport développement durable, ni en interne ni au grand public. Cela s'explique bien souvent par le manque de temps alloué aux collectivités pour réaliser ce rapport dans le calendrier imposé. Toutefois, une grande partie d'entre elles ont bien cerné l'intérêt de disposer d'un outil communicant et transparent à destination des acteurs du territoire, et tout particulièrement des habitants. La ville de Créteil a ainsi mis l'accent sur le caractère communicant du rapport en faisant appel à un prestataire pour la mise en page et le maquettage du rapport. Aussi, le conseil général du Val-de-Marne a concentré ses efforts sur l'aspect très informatif et pédagogique de son rapport illustrant systématiquement les éléments développés par une action emblématique et par des repères chiffrés.

### **Recommandations**

- Penser à réaliser une version du rapport à destination du grand public, dont le moyen de diffusion le plus évident serait le site internet de la collectivité.
- Ne pas oublier que le rapport développement durable a pour objectif de susciter l'intérêt et la mobilisation. Un autre format de rapport, peut-être plus synthétique et plus visuel, peut ainsi être discuté.

## Partie 2 - Les processus d'élaboration des rapports développement durable

### Un exercice le plus souvent entièrement réalisé en interne

Dans les collectivités dotées d'un service développement durable, le rapport a été réalisé par le ou les chargé(s) de mission en charge de ces dossiers, en collaboration plus ou moins étroite avec la direction Communication. Au sein des collectivités où il n'existe pas de service dédié, ce sont en majorité les directeurs généraux des services ou directeurs généraux adjoints qui se sont emparés de cet exercice. Dans la très grande majorité des cas, l'exercice a été réalisé exclusivement en interne. Toutefois, certaines collectivités, qui ont mis l'accent sur le caractère communicant du rapport, ont sollicité une Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour le maquettage du rapport. Cas de figure particulier, le conseil général du Val-de-Marne a été accompagné pour une courte mission par un prestataire dans le but de réaliser un panorama le plus exhaustif possible des politiques et projets de développement durable de la collectivité. La rédaction du rapport a été prise en charge par les chargés de mission développement durable.

Les élus en charge du développement durable ne se sont que rarement appropriés l'élaboration du rapport. Ils ont pu dans le meilleur des cas indiquer quelques grands principes de rédaction, relayés par la suite par les directeurs.

### Recommandation

- Profiter de ce document pour sensibiliser, informer, communiquer sur le développement durable.

### Le partage du projet avec les services de la collectivité

Une première sensibilisation à la démarche et le rappel des obligations issues du Grenelle de l'environnement ont été réalisés le plus souvent avant l'été 2011 auprès des élus et des directions. Pour ce faire, le conseil général du Val d'Oise a organisé un comité de directeurs en septembre de la même année. De plus, les collectivités ont très souvent procédé à un benchmark des rapports développement durable de collectivités situées hors Ile-de-France ainsi que des rapports des entreprises.

En termes de collecte d'informations, des demandes ont le plus souvent été envoyées à chaque service afin de recenser par finalité les actions et projets menés par la collectivité. Des tableaux reprenant les finalités du développement durable, les questions évaluatives pour les projets en cours et les principaux critères du développement durable ont également pu être utilisés pour échanger avec les chefs de service ou directeurs. Si des difficultés ont pu s'imposer dans certains cas du fait d'une culture naissante de la transversalité au sein de la collectivité, ce recensement s'est généralement bien déroulé et a très largement conditionné la rédaction du rapport. Il a parfois été complété par des rencontres bilatérales entre le service développement durable et les directions concernées. Pour les collectivités dotées d'un agenda 21, la collecte a été facilitée par la méthodologie préexistante permettant de dresser un suivi des actions, *via* le tableau de suivi des actions de l'agenda 21. Pour les collectivités pour lesquelles le rapport a été rédigé par le directeur

général des services ayant une bonne connaissance de l'ensemble des projets et politiques de la collectivité, il n'a pas été nécessaire de constituer de comité ad hoc ou de réaliser des entretiens entre services. Elles ont simplement procédé à un travail de synthèse et d'analyse des données. À titre d'exemple, la ville de Nanterre a réalisé une évaluation de ses 11 politiques publiques à partir d'un travail budgétaire transversal et approfondi. Des fiches ad hoc ont ainsi été élaborées comme support de recueil de l'information. Les fiches dites BPA (budget par activité) ont permis de dresser un bilan des politiques publiques *via* la catégorisation suivante : objectifs fixés, indicateurs de suivi, indicateurs de résultat, et niveau d'avancement. Afin d'ancrer la culture du suivi et surtout celle de l'évaluation au sein de la ville, des rencontres entre la mission Écologie urbaine et les directeurs de service sont organisées dorénavant tous les trois mois. Cette méthode permet d'engager et de maintenir dans le temps la mobilisation des directions qui ne se considèrent pas comme directement concernées par le développement durable ou qui ne pensent pas l'être.

Le conseil général du Val-de-Marne a demandé à l'ensemble des directions de remplir des fiches projets spécifiques reprenant les 5 finalités du développement durable et les 5 éléments de démarche en tâchant de répondre à la question suivante : en quoi votre projet répond-il aux enjeux de développement durable ? Les rendus de cette investigation ont été présentés lors d'un comité technique qui s'est tenu au mois d'octobre. Après quelques relances individuelles auprès des services, la collecte d'informations s'est définitivement achevée au mois de décembre. Le travail de synthèse a par la suite été réalisé par la mission développement durable.

Très généralement, le travail collaboratif mené avec les services a été productif et a permis la mobilisation en interne d'une grande partie des services. De plus, le rapport développement durable a permis aux élus, réunis en débat d'orientation budgétaire, d'aborder collectivement la thématique du développement durable.

Enfin, en termes de calendrier, les débats d'orientation budgétaire ayant lieu le plus souvent au mois de novembre, voire décembre, les phases de collecte d'informations et de synthèse débutent dès l'été pour que la rédaction en tant que telle puisse avoir lieu au mois d'octobre au plus tard. De ce fait, les rapports développement durable ne portent pas réellement sur une année civile entière mais se situent davantage dans une période allant de juin à juin.

### Recommandation

- Remplir les grilles d'analyse à plusieurs afin de confronter les points de vue, générer de la réflexion et prendre du recul. Le développement durable requiert une approche coopérative nécessitant de décloisonner les services et de dépasser les clivages disciplinaires.

### Des grilles de lecture parfois aménagées par les collectivités

Sans donner de trame ou de grille de lecture précise (la première étant particulièrement liée à la seconde), le décret du 17 juin 2011 souligne les éléments qui doivent nécessairement apparaître dans le rapport développement durable, c'est-à-dire le bilan de toutes les activités internes de la collectivité ainsi que le bilan des politiques publiques et des projets menés sur le territoire, sans oublier l'analyse des modalités d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des actions et des politiques, et ce au regard des 5 éléments de démarche des projets territoriaux de développement durable.

La circulaire du 3 août 2011 s'attache, quant à elle, à proposer à titre indicatif deux trames différentes reprenant les éléments du décret précité. Pourtant, ces dernières ont été jugées par certains comme trop rigides, ne permettant pas un véritablement croisement des différentes finalités. C'est la raison pour laquelle certaines collectivités ont élaboré leur propre grille d'analyse.

La mission écologie urbaine de la ville de Nanterre a demandé aux différentes directions de compléter les fiches de suivi budgétaire en identifiant les objectifs et les actions relevant des 5 finalités de développement durable en leur attribuant la lettre correspondant à la finalité identifiée (A, B, C, D et E). Chaque programme et chaque politique publique ont été interrogés sur leur prise en compte de chacune des 5 finalités. Cette méthode a été facilitée par le nombre important d'observatoires et d'instances permettant d'améliorer les actions de développement durable : observatoire de la construction et des mutations foncières, observatoire communal de la première enfance, inventaire faunistique et floristique, bilan des activités municipales de développement durable, comité des usagers, groupe de travail avec la communauté d'agglomération du Mont Valérien, etc.

De même, la communauté d'agglomération de Versailles Grand Parc a choisi de construire sa grille de lecture selon deux niveaux, l'un sur les actions de la collectivité en interne et l'autre sur les actions et politiques menées sur le territoire. Tous les programmes des directions, qu'elles soient opérationnelles ou de support, ont été étudiés. À partir de ce tableau à deux lignes, 6 colonnes ont été construites selon les 5 finalités du développement durable et la dernière colonne selon les éléments de méthode utilisés. Cette grille permet d'éviter de catégoriser uniquement les actions selon leurs finalités et met ainsi en exergue des actions les plus intégrées possibles incluant toutes les dimensions du développement durable.

### Recommandation

- Dépasser le format des grilles mises en place. Ces grilles ne constituent qu'un support permettant de réinterroger la pertinence des actions et la finalité du projet territorial au regard du développement durable. Le rapport doit être l'occasion de créer une dynamique de projet, de mettre au point un programme d'action, autrement dit de développer des actions correctives. Elles ne constituent pas une fin en soi.

*Une autre grille a été proposée par le Commissariat général au développement durable (CGDD) dans le guide publié en juin 2012 « Premiers éléments méthodologiques pour l'élaboration du rapport sur la situation en matière de développement durable » :*

*Ce guide soulève ainsi la nécessité de s'interroger pour chaque programme et politique publique sur la prise en compte des 5 finalités ainsi que sur les impacts produits sur ces dernières. Ainsi, le CGDD pointe la nécessité de s'interroger sur l'impact des politiques, actions et programmes sur chacune des finalités : est-il positif ? neutre ? négatif ? L'impact négatif d'un programme ou projet sur une finalité donnée est-il compensé par un impact positif sur cette même finalité ou une autre ? Ou encore, l'impact négatif d'un programme sur une finalité donnée est-il compensé par un impact positif d'un autre programme sur cette même finalité ou une autre ?*

**EN SAVOIR PLUS :** [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Ref\\_-\\_Elaboration\\_rapport\\_DD.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Ref_-_Elaboration_rapport_DD.pdf)

### **L'insuffisance d'éléments chiffrés et d'indicateurs de suivi et d'évaluation**

La nécessité pour les collectivités de se doter d'indicateurs pour suivre et évaluer leur stratégie territoriale est communément acceptée par tous. Pourtant, cette mission demeure complexe et, ce à toutes les échelles. Sans être une obligation inscrite dans le décret ou encore dans la circulaire, des indicateurs actualisables chaque année devraient permettre de mettre en avant les forces, faiblesses et enjeux sur le territoire et de cibler là où il est nécessaire d'agir pour apporter des réponses viables. Les différents référentiels d'analyse des enjeux au regard du développement durable réalisés à l'échelle nationale par le conseil économique social et environnemental ou encore le Commissariat général au développement durable fourniront un cadre de travail. Il conviendra de vérifier la pertinence de ces référentiels au regard de la capacité de la collectivité à renseigner ces indicateurs à un rythme régulier, à partir de sources aisément disponibles et mises à jour à un rythme annuel. Nécessitant un travail particulièrement lourd, la plupart des collectivités n'ont pas réalisé ce travail. Quelques tentatives notamment de la **ville de Créteil** ou encore la **ville de Pantin** (en lien avec son Agenda 21) ont permis de mettre en avant des premières pistes d'indicateurs.

Des éléments de chiffrage financier s'intéressant aux poids budgétaires de la prise en compte du développement durable au sein de la collectivité ont par ailleurs pu être proposés. Là encore la **ville de Créteil** a procédé à un vrai travail d'analyse pour estimer le budget consacré au développement durable. Le **conseil général du Val-de-Marne** a également rendu public le coût de 14 projets significatifs au regard du développement durable.

### **Recommandations**

- Penser en amont de la rédaction aux indicateurs et éléments chiffrés pouvant être présentés dans le rapport.
- Faire le lien avec le travail mené dans le cadre de l'évaluation spécifique de certains projets de la collectivité et celle des projets territoriaux de développement durable.

### **L'influence à demi-teinte du rapport dans le débat politique**

Dans la plupart des cas, le rapport développement durable a été présenté en débat d'orientation budgétaire par l'élu en charge du développement durable. La **ville de Créteil** a confié cette tâche au Maire.

Si dans la moitié des situations la présentation du rapport n'a pas réellement suscité de réactions de la part de l'assemblée délibérante, elle a très souvent permis de réaliser un état de l'art sur ce qui était fait par la collectivité en matière de développement durable, parfois à la surprise de certains élus. Dans d'autres collectivités, le rapport a reçu un accueil très positif de la part des élus et techniciens et a permis à ces derniers de trouver du sens dans le projet territorial de développement durable porté par la collectivité. Au sein de la **communauté d'agglomération de Versailles Grand Parc** par exemple, la présentation du rapport a suscité l'intérêt d'un grand nombre de participants qui ont découvert l'étendue des actions intégrées de développement durable portées par l'intercommunalité. Depuis, certaines directions ont témoigné leur intérêt pour participer à l'élaboration du prochain rapport et faire figurer des actions portées au sein de leur service. Cette présentation a finalement créé une véritable émulation au sein de la collectivité et a initié une réflexion que ce soit au niveau des agents ou des directions.

Enfin, du fait du caractère inédit de l'exercice, il apparaît difficile d'apprécier les impacts de la présentation du rapport sur les choix budgétaires des collectivités. Il faudra ainsi attendre les prochains exercices pour être à même d'apprécier les impacts réels, qu'ils soient positifs ou négatifs, sur les arbitrages financiers de l'année à venir.

### **Recommandation**

- Favoriser l'échange autour du rapport en avançant autant que faire se peut sa sortie de façon à peser véritablement dans les choix budgétaires.

## Partie 3 - Les contenus développés dans les rapports développement durable

### **L'hétérogénéité des formes de rapport**

D'une manière générale, on observe une grande diversité dans la forme des documents élaborés. Les 10 rapports franciliens étudiés sont des documents allant de 2 à 70 pages qui ont adopté parfois un style très littéraire, ou à l'inverse indiquant une simple liste d'actions sans détailler le contenu. Certaines collectivités ont insisté sur le caractère communicant du rapport *via* une mise en page très travaillée alors que d'autres n'avaient pas pour objectif de communiquer le rapport. Rappelons tout de même que ce sont souvent les contraintes de temps s'imposant aux collectivités qui ont conditionné le fond et la forme du rapport final.

Les collectivités franciliennes ont généralement rappelé en introduction les obligations réglementaires issues du Grenelle de l'environnement. Elles ont également généralement suivi les trames proposées par la circulaire du 3 août 2011 et ont donc procédé à un bilan de leurs politiques locales et de leurs actions menées en interne au regard des 5 finalités du cadre de référence national. De plus, elles ont fait état des modalités d'élaboration et de conduite de ces actions internes et politiques mises en œuvre sur le territoire. Dans certains cas, tout particulièrement pour les rapports voués à être communiqués au grand public, l'introduction et/ou l'avant-propos ont été réservés à la parole de l'élu en charge du développement durable.

À titre d'exemple, dans le document final de la **ville de Nanterre**, la première partie du rapport liste toutes les actions de la politique municipale au regard des 5 finalités du développement durable. Puis, la seconde partie reprend toutes les politiques publiques municipales et les classe selon l'élément de démarche qui gouverne majoritairement la politique en question.

La **communauté d'agglomération de Versailles Grand Parc** a choisi, quant à elle, de ne pas suivre explicitement les attendus du législateur. Le rapport présente ainsi, après une brève introduction, 5 bonnes pratiques que la communauté d'agglomération juge significatives de la politique menée dans la mesure où elles témoignent de l'intégration de l'ensemble des finalités du développement durable. Ainsi, détaillant l'origine, l'historique et les modalités de conduite de ces actions, la communauté d'agglomération met en exergue, entre autres, le projet de pépinière d'entreprises qui ouvrira ses portes en 2012, le plan Vélo qui constitue une déclinaison territoriale du Plan de déplacements urbains d'Île-de-France, un projet de valorisation des déchets ainsi que la politique de l'habitat conduite par la communauté d'agglomération.

### **Un contenu également hétéroclite**

Le contenu développé dans les différents rapports reflète une grande diversité d'approche. Dans de nombreux cas, les rapports développement durable se contentent de lister les actions estampillées développement durable et de les classer dans une des 5 finalités. Cette initiative, ne répondant pas pleinement aux attentes du législateur, ne cherche pas à interroger de manière systématique l'ensemble des politiques publiques au regard du développement durable. Il y a de ce point de vue une ambiguïté à lever entre « bilan des politiques de développement durable » et « bilan des politiques publiques au regard du développement durable ».

Il est vrai que suivre les attendus demande des moyens importants et une certaine expertise qui n'ont pas toujours pu être déployés compte-tenu du calendrier très contraint. Faute de temps, il semble que la majorité des collectivités franciliennes soient allées au plus court. Elles n'ont pour la plupart pas identifié les impacts de leurs politiques publiques sur les 5 finalités du développement durable et ne sont pas parvenues à faire état de l'intégration du développement durable dans l'ensemble des politiques publiques et dans le fonctionnement interne de la collectivité.

Au-delà du prisme choisi par les collectivités pour ce premier exercice, cette première observation des rapports franciliens témoigne de la richesse du nombre d'actions ou programmes de développement durable qui sont ainsi portés à la connaissance des pouvoirs publics, et des citoyens dans le cas où le rapport a fait l'objet d'une diffusion. Le rapport développement durable constitue ainsi un vecteur très efficace d'information sur les politiques publiques. Il sera dès lors possible de s'appuyer sur certains de ces rapports pour identifier des actions originales et des stratégies locales en la matière. Ces rapports présentent aussi bien des plans d'aménagement territoriaux de différentes natures, les plans climat-énergie territoriaux que des programmes « administration éco-responsables », des études plus générales et des séries d'actions très concrètes. La gouvernance et les actions de sensibilisation au développement durable des agents et des habitants figurent aussi dans les rapports les plus fournis.

Ainsi, la **ville de Créteil** présente dans son rapport d'une cinquantaine de pages tout d'abord un panorama socio-économique de la ville puis une analyse de ses politiques publiques au regard de chaque finalité. À **Pantin**, le rapport présente l'ensemble des politiques locales : gestion du patrimoine, lutte contre le changement climatique, schéma global des espaces verts, charte de la biodiversité avec la région, gestions des risques et des pollutions, programmes liés à la politique de la ville, plans de prévention de la santé, aides à l'emploi, etc. La ville a également ajouté un rappel historique depuis ses premières actions de développement durable initiées dès 1996.

## **L'absence de précisions sur les perspectives**

Au-delà de l'évaluation des impacts des politiques publiques sur les composantes du territoire, l'article 255 de la loi Grenelle 2 invite les collectivités à présenter les éléments d'amélioration de la situation au regard des bilans qui sont réalisés. Ces pistes de progrès, qui n'engagent la collectivité que moralement, permettent de dynamiser les politiques publiques pour les années à venir. Elles permettent également de rendre visibles les projets de la collectivité et s'inscrivent directement dans une dynamique d'amélioration continue, faisant ainsi écho aux modalités de conduite des projets territoriaux de développement durable. Ainsi, dans le cadre de son Plan climat, le **conseil général du Val-de-Marne** a proposé des perspectives telles que l'élaboration d'un plan d'actions de lutte contre la précarité énergétique ou la mise en place d'une « comptabilité carbone » de l'activité de l'institution. Le Département a donc listé une série de perspectives répondant aux 5 grandes finalités du développement durable et aux 5 modalités de conduite des projets et politiques. La **ville de Pantin** a également formulé des perspectives pour un avenir plus ou moins lointain sur certaines politiques, soit pour rappeler les prochaines échéances à venir ou dessiner de possibles évolutions dans les 3 voire 5 années suivantes.

## **Recommandations**

- Ne pas oublier que l'élaboration du rapport développement durable constitue l'occasion pour la collectivité de réfléchir aux projets à venir. Omettre cette réflexion ferait perdre à l'exercice son essence même.
- Intégrer dans les perspectives les partenariats futurs ainsi que les perspectives de développement que la collectivité partagera avec ses différents partenaires, notamment ses collectivités voisines.



---

# Programme teddif

*Étude de capitalisation  
des rapports développement durable franciliens*

## Conclusion

Dans un contexte général de transparence de l'action publique locale et face à la demande croissante d'informations de la part des citoyens, les rapports sur la situation en matière de développement durable constituent une opportunité pour les collectivités de rendre compte d'une stratégie territoriale globale. Ils revêtent un intérêt pédagogique certain, soulevant inévitablement des interrogations et appelant à une ouverture vers l'ensemble des parties prenantes des politiques considérées. En espérant que les collectivités concernées ne se saisissent pas uniquement de cet outil comme d'une nouvelle contrainte ou comme d'un instrument de communication, elles ont tout intérêt à réaliser cet exercice afin de tirer un bilan de ce qu'elles ont fait au regard des grands enjeux du développement durable et de formuler des perspectives sur ce qu'elles vont faire pour améliorer leurs actions et leurs politiques au titre d'un développement territorial soutenable. S'il n'existe pas de grille de lecture-type à utiliser, les collectivités gagneront à réfléchir aux modalités d'élaboration qui leur semblent les plus adéquates afin que les rapports développement durable parviennent à devenir de véritables outils stratégiques qui placeraient les enjeux du développement durable au cœur du pilotage des politiques publiques locales.

Cet exercice n'aura de sens que si la collectivité s'en saisit. Ce n'est évidemment pas l'obligation qui crée intrinsèquement la plus-value d'un rapport mais ce que la collectivité en fait.

---

### **Cette étude a été réalisée dans le cadre du réseau teddif :**

- Rédaction : Vincent Wisner et Marion Dorel (Etd)
  - Contribution (comité technique) : Laurent Guinard (DRIEE IDF) ; Danielle Sauterel et Gaël Potage (Conseil Régional IDF) ; Thomas Hemmerding et Sophie Dedieu (ARENE IDF)
-

## Annexe

### Grille d'entretien

Sans être exhaustive et adaptée à l'ensemble des territoires du panel, la grille d'analyse (et d'entretiens) de la présente étude s'est basée sur le questionnement suivant :

- Quelle méthodologie utilisée en interne ?
  - > quelles études préalables (collecte de données, analyse, difficultés, etc.) ?
  - > quel pilotage du projet ? Quelles ont été les ressources humaines investies ?
  - > quel partage du projet ? Quels échanges avec les élus en amont du débat budgétaire ? Quelle communication entre services a été faite ?
  - > quel calendrier/échancier prévu ?
  - > y a-t-il eu une communication au grand public ? Le rapport est-il accessible sur le site de la collectivité ?
- Quelle intégration du projet dans la politique de la collectivité ?
  - > quelle place dans le projet de la collectivité ? Quelle place par rapport aux autres politiques ?
  - > dans quelle mesure fait-il partie de la stratégie de développement durable de la collectivité ?
  - > quelle intégration dans les politiques publiques de la collectivité ? Quelle cohérence du rapport DD avec les autres projets et politiques de la collectivité ou du territoire (articulation entre les outils, tels que l'agenda 21) ?
- Quelle contribution du projet aux attentes internes et à celles du territoire ? Quelle réponse aux besoins exprimés par les acteurs du territoire ?
- Quelle prise en compte des 5 finalités du développement durable définies par le cadre de référence national ? Quelles ont été les thématiques déclinées ? Certaines thématiques ont-elles été plus abordées que d'autres ?
  - > lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère,
  - > préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources,
  - > épanouissement de tous les êtres humains,
  - > cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations,
  - > dynamique de développement suivant des modes de production et de consommations responsables.
- En termes de contenu, quelle prise en compte du décret du 17 juin 2011 et de la circulaire du 3 août 2011, au titre notamment :
  - > du bilan des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de la collectivité ?
  - > du bilan des politiques publiques, des orientations et des programmes mis en œuvre sur le territoire ?
- Y a-t-il eu un contrôle de légalité de la part de la préfecture ?

### **Bilan et Perspectives**

- Quelles difficultés rencontrées dans l'élaboration du rapport DD (cf. liste non exhaustive) ?
  - > contrainte de faisabilité technique,
  - > contrainte de temps, capacité à mettre en œuvre dans des délais raisonnables,
  - > manque d'appui en ingénierie,
  - > faiblesse des ressources (financières, humaines, etc.),
  - > autres priorités politiques ou conjoncturelles qui se sont imposées,
  - > etc.
- Face à ces difficultés, la collectivité identifie t-elle des conditions de réussite, des leviers d'action ?
- Quels ont été les facteurs clés de succès ?
- Quels sont les premiers enseignements tirés de ce rapport sur l'organisation interne de la collectivité, sur les modalités de travail avec l'ensemble des services, et sur les projets et politiques menés par la collectivité ? Vous a-t-il incité à engager des démarches de développement durable ?

Animation et coordination  
du réseau teddif  
**Vincent WISNER**

v.wisner@etd.asso.fr  
Tél. 01 43 92 68 13

Créé en 2002, **teddif** (territoires, environnement et développement durable en Île-de-France) est une réponse commune de la DRIEE, de la direction régionale de l'Ademe, de l'Arene Île-de-France, du conseil régional Île-de-France et de l'association Etd pour faciliter l'appropriation des principes du développement durable par les collectivités.

Le but est aussi de leur permettre de repérer et de mieux connaître les acteurs régionaux susceptibles de les guider dans leur démarche. Des organismes régionaux tels que l'IAU Île-de-France, Natureparif, l'Agence de l'eau Seine Normandie, interviennent occasionnellement en apportant leur expertise.

**teddif** propose des temps d'échanges, de sensibilisation, favorise le partage de connaissances et d'expériences, fait connaître des outils et démarches.

**teddif** s'adresse principalement aux collectivités mais aussi aux acteurs susceptibles de contribuer à leurs projets de développement durable (services de l'État, associations, chambres consulaires, cabinets conseils, etc.).

**teddif** est ouvert à tous les acteurs de la région Île-de-France intéressés.