

La communication extra-financière des collectivités locales en matière de développement durable

(Thème retenu pour le colloque du centenaire de la revue *Gestion & Finances publiques*)

Première partie : Présentation du thème.

I. L'agenda 2030 en matière de développement durable. Les objectifs, les cibles et les indicateurs plus particulièrement assignés aux collectivités locales.

A. Les Objectifs de Développement Durable (ODD) compris dans l'agenda 2030.

L'agenda 2030 a été souscrit par les 193 Etats membres de l'ONU en septembre 2015. Il leur assigne 17 Objectifs de Développement Durable (ODD) dont la liste est la suivante :

- ODD 1 : Eradication de la pauvreté.
- ODD 2 : Sécurité alimentaire et agriculture durable.
- ODD 3 : Santé et bien-être.
- ODD 4 : Education de qualité.
- ODD 5 : Egalité entre les femmes et les hommes.
- ODD 6 : Gestion durable de l'eau pour tous.
- ODD 7 : Energies propres et d'un coût abordable.
- ODD 8 : Travail décent et croissance durable.
- ODD 9 : Infrastructures résilientes et innovation.
- ODD 10 : Réduction des inégalités.
- **ODD 11 : Villes et communautés**
- ODD 12 : Consommation et production responsables.
- ODD 13 : Lutte contre les changements climatiques.
- ODD 14 : Vie aquatique marine.
- ODD 15 : Vie terrestre.
- ODD 16 : Paix, justice et institutions efficaces.
- ODD 17 : Partenariats pour la réalisation des objectifs.

B. La place prévue pour les collectivités locales dans la mise en œuvre des ODD de l'agenda 2030.

Dans son rapport relatant un point d'étape de la France sur la mise en œuvre de l'agenda 2030, publié en juillet 2018, le ministère de la transition écologique présente les collectivités locales comme des acteurs essentiels de la transformation économique, sociale et sociétale nécessaire à l'atteinte des objectifs qu'elle s'est fixés en matière de développement durable.

Sur les 17 objectifs de développement durable souscrits par la France, un ODD n° 11 est particulièrement affecté aux collectivités locales, bien que la liste des 17 objectifs précités fasse ressortir, à l'évidence, qu'ils entretiennent entre eux des liens plus ou moins forts.

Le taux de réalisation des objectifs est mesuré à partir de cibles assorties d'indicateurs chiffrés.

Les cibles et les indicateurs de l'ODD n° 11 « Villes et communautés » sont présentés sur le site de l'INSEE qui retrace leur évolution depuis 2010. Ils se présentent de la façon suivante :

Catégorie des cibles et des indicateurs	Intitulé de la cible	Intitulé de l'indicateur	Définition de l'indicateur
Cibles et indicateurs affectés aux collectivités locales	1. Le logement	1. Taux de surpeuplement des logements	% de la population totale habitant des logements surpeuplés
	2. L'urbanisme	2. Surface des sols artificialisés	En milliers d'hectares
		3. Proportion des sols artificialisés	En % de la surface du territoire national
	3. Les déchets	4. Déchets traités selon 4 types de traitement	En milliers de tonnes
		5. Déchets traités par habitant	En kg par tête
		6. Taux de recyclage des déchets	En % du tonnage total des déchets traités
	4. Qualité de l'air	7. Stations mesurant les émissions de particules fines (PM 10)	Nombre de stations mesurant un dépassement du seuil réglementaire journalier dans les agglomérations entre 50 000 et 250 000 h et dans les agglomérations de plus de 250 000 h
		8. Concentration moyenne annuelle en PM 10	Taux de concentration en µg/m ³ à proximité du trafic routier et en fond urbain
Cibles et indicateurs multi-objectifs Affectés à titre principal à d'autres ODD	5. Consommation de produits phytosanitaires	9. Doses épandues sur les surfaces	Nombre d'unités de doses épandues en millions d'hectares, en distinguant les fongicides, les herbicides, les insecticides et les autres produits.
	6. L'eau potable	10. Population desservie par une eau non potable	% de la population desservie par une eau non conforme en termes de microbiologie ou de physico-chimie
	7. Les transports	11. Part modale des transports collectifs de voyageurs (hors aérien)	% de kms/voyageurs par mode de transport collectif dans le total du transport intérieur terrestre de voyageurs
		12. Part modale des transports de marchandises	% des tonnes/kms de marchandises transportées dans le total du transport intérieur terrestre de marchandises (transport routier, ferroviaire et fluvial)
	8. Les institutions	13. Confiance de la Population dans les institutions	% de la population ayant confiance dans les institutions : armée, police, justice, école et hôpital.

II. Les supports et les outils permettant aux collectivités locales de suivre et de communiquer sur leurs engagements en matière de développement durable.

A. Le cadre légal du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévu pour les collectivités locales.

Les articles du CGCT, L 2313-1 pour les communes, L 5211-36 pour les EPCI, L 3311-2 pour les départements et L 4310-1 pour les régions, disposent que, pour toutes les collectivités territoriales et les établissements publics locaux comptant une population supérieure à 50 000 habitants, les exécutifs locaux ont l'obligation de présenter à leur assemblée délibérante, préalablement aux débats sur le budget annuel, "un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation".

Ces dispositions imposent une présentation extra-financière à l'assemblée délibérante des actions, des données et des résultats en matière de développement durable, mais elles n'obligent à aucune publication du rapport y ayant trait, contrairement aux dispositions du CGCT, contenues dans les articles L 2313-1, L 3313-1, L 4313-1 et L 5211-36, imposant une publication et une communication sur le budget et les comptes par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux.

B. Les autres dispositions ou dispositifs, de nature légale ou contractuelle, utilisés par les collectivités locales en matière de développement durable.

1. Le rôle des régions.

L'article 10 de la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) modifie les dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) et introduit l'élaboration d'un Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) parmi les attributions de la région en matière d'aménagement du territoire pour le développement durable.

Ces nouvelles dispositions ne visent pas la région d'Ile-de-France, les régions d'Outre-mer et la Corse, qui sont régies par des dispositions spécifiques.

Le SRADDET, se substituant aux schémas sectoriels idoines, fixe des objectifs de moyen et long termes en lien avec plusieurs thématiques : équilibre et égalité des territoires, implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, désenclavement des territoires ruraux, habitat, gestion économe de l'espace, intermodalité et développement des transports, maîtrise et valorisation de l'énergie, lutte contre le changement climatique, pollution de l'air, protection et restauration de la biodiversité, prévention et gestion des déchets.

2. Le rôle des intercommunalités.

Les intercommunalités détiennent des compétences essentielles de relais, au niveau de leur territoire, pour développer et coordonner les actions de développement durable.

Il leur revient, à ce titre, de concevoir et de mettre en œuvre des outils de planification et de programmation : Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUI), Plan Local de l'Habitat (PLH), Plan de Déplacement Urbain (PDU)...

3. Les autres supports ou outils mis à la disposition des collectivités locales en matière de développement durable.

Les collectivités locales sont appelées à se saisir des dispositions récemment introduites par le législateur en matière de développement durable et notamment :

- La loi portant Evolution du Logement de l'Aménagement et du Numérique (ELAN) du 23 novembre 2018.

- La loi Energie et Climat du 8 novembre 2019.

- La loi d'Orientation des Mobilités (LOM) du 24 décembre 2019.

Au niveau des communes, des métropoles ou des autres intercommunalités, peuvent ainsi être conclus et mis en œuvre différents supports et outils de développement durable, parmi lesquels on peut citer :

- **Le contrat de transition écologique**, construit à partir d'un projet local et conclu entre l'État, les collectivités locales et les acteurs socio-économiques du territoire, il repose sur une démarche innovante pour accompagner et soutenir la transformation écologique du

territoire, sur la base d'actions concrètes au service du quotidien des habitants et des salariés participant à l'évolution des collectivités locales, des associations et des entreprises.

Ce type de contrat a pris la suite des **projets territoriaux de développement durable** mis en place dans le cadre des agendas 21 qui ont précédé l'agenda 2030

- **Les territoires engagés pour la nature (ou la biodiversité)** : pour obtenir la reconnaissance « Territoire engagé pour la nature », les collectivités doivent présenter un plan d'action pour les trois prochaines années en faveur de la biodiversité. Ce plan doit répondre à quatre critères

. Le plan d'action doit chercher à rassembler l'ensemble des services de la collectivité et les acteurs du territoire. Les actions mises en œuvre devront être proportionnées au regard des compétences et moyens de la collectivité.

. Il doit contenir des objectifs de résultat précis et prévoir un suivi de la mise en œuvre des actions et de leurs impacts.

. Il doit conduire à des effets positifs, directs ou indirects, significatifs et proposer des actions qui vont au-delà de la réglementation et des actions passées.

. Il doit contribuer à la mise en œuvre des outils d'action publics régionaux et nationaux

Après réception des dossiers, un jury régional examine les candidatures. Les collectivités retenues bénéficient d'un accompagnement pour la réalisation de leur plan d'action.

Le dispositif est pour l'instant ouvert dans six régions : Centre-Val de Loire, Guadeloupe, Île-de-France, Occitanie, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur. En 2019 au total, 65 communes, intercommunalités et syndicats ont obtenu une reconnaissance au titre de l'initiative et près de 1000 collectivités devaient être reconnues d'ici 2022. Les intervenants engagés autour de la collectivité porteuse du plan d'action (Etat, Région, Agence de l'eau, Agence française pour la biodiversité) sont censés lui apporter un appui technique et/ou financier.

- **Le projet alimentaire territorial**, prévu à l'article 39 de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, le projet alimentaire territorial s'appuie sur un diagnostic partagé faisant un état des lieux de la production agricole et alimentaire locale, du besoin alimentaire du bassin de vie et identifiant les atouts et contraintes socio-économiques et environnementales du territoire. Appuyé par le ministère en charge de l'agriculture et de l'alimentation, élaboré de manière concertée à l'initiative des acteurs d'un territoire, il vise à donner un cadre stratégique et opérationnel à des actions partenariales répondant à des enjeux sociaux, environnementaux, économiques et de santé. L'alimentation devient alors un axe intégrateur et structurant de mise en cohérence des politiques sectorielles sur ce territoire.

- **Les démonstrateurs industriels pour la ville durable**. La démarche, initiée par un appel à projets de l'État, a pour objectif de soutenir l'innovation dans le cadre de projets urbains portés par des groupements d'entreprises en partenariat avec des territoires. Réunis en consortium, des acteurs privés et parapublics tels que les grands groupes français du BTP, de l'énergie, du numérique, des transports, mais aussi des PME, des start-up, des universités, des collectivités et des établissements publics, élaborent des projets innovants sur un site pilote.

Les pilotes des projets reçoivent un appui financier à l'ingénierie de la part de l'Etat via le programme d'investissements d'avenir « Ville de demain ».

Le dernier recensement faisait état de 21 démonstrateurs au plan national et de 166 membres de groupements (souvent des GIE), dont 118 entreprises ou filiales d'entreprises comptant 45% de PME ou TPE et 13 associations professionnelles.

- Enfin, les collectivités locales peuvent développer des actions plus spécifiques et circonscrites de développement durable, dans le cadre, par exemple, d'un **plan « Action**

cœur de ville » visant à développer l'animation et le commerce de proximité en centre-ville, ou **des éco-quartiers ou éco-cités de haute qualité environnementale**.

Deuxième partie : Proposition d'un programme de travail.

I. Les questions à se poser sur ce qui existe dans les collectivités locales en matière de supports et d'outils de programmation, de publication et de communication sur le développement durable.

1. Le SRADDET régional est-il publié sur le site internet de chaque région ? Comment ses prescriptions en matière de développement durable sont-elles prises en compte par les collectivités locales faisant partie du territoire régional, dans leurs rapports, leurs supports ou leurs outils sur le développement durable ?

2. Le rapport sur le développement durable rendu obligatoire par le CGCT pour toutes les collectivités de plus de 50 000 habitants, existe-t-il dans toutes ces collectivités ? Est-il présenté à leur assemblée délibérante ? Contient-il les indicateurs de suivi du type de ceux prévus par l'ODD n° 11 de l'agenda 2030 ? Fait-il l'objet d'un compte-rendu et d'une éventuelle révision chaque année avant les débats sur le projet de budget ?

3. En dehors, ou à côté de ce rapport, quels sont les autres supports ou outils auxquels ont recours les collectivités locales en matière de développement durable : contrat de transition écologique, projet territorial de développement durable, territoire engagé pour la nature ou la biodiversité, projet alimentaire territorial, plan action cœur de ville, éco-quartier ou éco-cité, démonstrateur industriel pour la ville durable ?

4. Ces supports et outils permettent-ils d'apprécier le degré de réalisation des actions prévues au moyen d'indicateurs ou par d'autres moyens ? Donnent-ils lieu à une publication et à une communication régulière ? Par quels moyens sont-elles assurées ? Le contenu des supports de publication et de communication est-il rendu accessible et intelligible pour les habitants du territoire concerné ? Un relais par la presse locale vise-t-il à améliorer l'accessibilité de l'information à ces habitants ?

II. La constitution d'un échantillon de collectivités à questionner.

En vue d'essayer de rendre compte le mieux possible de la réalité de l'état des lieux des collectivités locales en matière de publication et de communication sur le développement durable, il est proposé de constituer un échantillon de collectivités qui comprendrait :

- Trois régions et trois départements (dont 2 plus urbains et 1 plus rural)
- Une dizaine d'autres intercommunalités ou communes de plus de 50 000 habitants (dont la moitié gérant des agglomérations urbaines et la moitié des zones péri-urbaines ou rurales).

III. Le processus de collecte des informations auprès de ces collectivités.

1. Se présenter comme auteur-contributeur d'exposés et d'articles à paraître dans la revue Gestion & Finances publiques à l'occasion d'un colloque organisé pour son centenaire.

2. Prendre contact avec le responsable de la communication (ou le directeur général) de la collectivité pour recueillir son accord de principe sur le questionnement de sa collectivité en matière de développement durable.

3. En cas d'accord de principe, le faire suivre par l'envoi du questionnaire comportant les questions précitées.

4. Prévoir un entretien sur place dans la collectivité pour recueillir les réponses au questionnaire.

IV. Les mesures qui pourraient être envisagées pour améliorer le publication et le communication des collectivités locales sur le développement durable.

En vue d'essayer de rendre le plus pertinent et le plus utile possible notre contribution au colloque, il est proposé d'adjoindre à l'état des lieux résultant du questionnement précité, des suggestions ou recommandations de mesures susceptibles d'améliorer la publication et la communication des collectivités locales en matière de développement durable.

Dresser une liste de ces mesures à ce stade, avant d'avoir établi l'état des lieux de ce qui existe et se pratique, serait prématuré.

Il est donc proposé d'y penser au stade de la rédaction des synthèses établies sur la base du recueil des questionnements.

V. La rédaction des synthèses pour la communication lors du colloque.

Il est proposé que chaque questionneur (pour ne pas employer le terme d'enquêteur qu'il n'est pas) d'une ou, si possible, de plusieurs collectivités, rédige sa propre synthèse pour la ou les collectivités qu'il aura questionnées.

Un des questionneurs serait alors chargé de rassembler les synthèses pour rédiger une synthèse d'ensemble qu'il circulariserait avant communication au responsable du colloque.

Au stade actuel, le groupe de travail comprend 5 membres : Jean-Luc Albert, Matthieu Houser, Paul Hernu, Daniel Durr, Céline Husson

Un échantillon portant sur 16 collectivités a été envisagé.

Pour questionner cet échantillon de 16 collectivités (au moins), il serait certainement intéressant d'étoffer ce groupe par le renfort d'un ou de deux membres.

A l'heure actuelle le tableau suivant a été établi : il ne comprend encore que dix collectivités ce qui est insuffisant par rapport à l'échantillon envisagé.

Tableau des collectivités proposées

type de collectivité >	région >	département > (ruraux) >	agglo. >	commune >	csp >
	AURA D. Dürr	Allier JL Albert	CU du grand Besançon M. Houser	Amiens C. Husson	métropole de Lyon D. Dürr
	SUD JL Albert	Rhône D. Dürr	CU d'Arras P. Hernu		
	Hauts-de- France P. Hernu	Nord P. Hernu			