

Développement durable

Regard sur les rapports de développement durable en Pays de la Loire

Rapport de stage- Isabelle de Rotalier-Guillou

ANALYSES
ET CONNAISSANCE
Collection

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	4
I. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ET MÉTHODOLOGIQUE.....	5
A. Le contenu des rapports de développement durable.....	5
B. Les collectivités ayant l'obligation de produire un rapport de développement durable en Pays de la Loire.....	6
C. Éléments méthodologiques.....	7
II. BILAN DES RAPPORTS PRODUITS EN PAYS DE LA LOIRE.....	10
A. Modalités de l'étude.....	10
B. Les constats clés	12

INTRODUCTION

L'[article 255 de la loi du 12 juillet 2010](#) portant engagement national pour l'environnement prescrit aux collectivités territoriales et aux EPCI de plus de 50 000 habitants d'élaborer un rapport sur leur situation en matière de développement durable.

Cette obligation figure donc depuis 2010 dans le Code général des collectivités territoriales (articles L2311-1-1 ; L3311-2 ; L4310-1 et L4425-7). En Pays de la Loire, elle concerne 30 collectivités territoriales.

Au-delà de l'obligation réglementaire, la présentation du rapport de développement durable (RDD) est l'occasion :

- de faire du développement durable la **ligne d'horizon** de l'action publique et de mettre au centre des débats entre élus le cheminement de l'action publique locale vers la durabilité ;
- d'évaluer la **cohérence** des politiques publiques et leurs contributions au développement durable du territoire ;
- d'apprécier l'**exemplarité** de la collectivité : les méthodes de gouvernance et le fonctionnement interne sont-ils en adéquation avec les principes du développement durable ?
- de donner du souffle au **débat** budgétaire : quels moyens pour que les actions contribuent le plus efficacement possible au développement durable du territoire ?

9 ans après la publication de la loi, l'analyse des rapports produits sur le territoire ligérien et de retours d'expérience de rédacteurs de RDD permet de dresser un bilan de la façon dont les collectivités se sont saisies de l'exercice.

Cette étude a été menée en 2 temps. Dans un premier temps, 19 RDD ont été collectés et étudiés. Dans un second temps, des entretiens téléphoniques ont été menés avec quelques rédacteurs de RDD.

Après un bref rappel du cadre juridique et méthodologique applicable, le présent rapport vise partager les constats issus de l'étude menée et à fournir aux collectivités territoriales quelques éléments de réflexion afin de les aider à identifier les leviers d'amélioration les plus pertinents.

I. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ET MÉTHODOLOGIQUE

A. Le contenu des rapports de développement durable

Les textes prévoient que le rapport de développement durable dresse un double bilan :

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

Le bilan est établi « au regard des 5 finalités du développement durable définis dans le code de l'environnement ».

Ces bilans comportent, en outre, « une analyse des modes d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des actions, politiques publiques et programmes menés par la collectivité », analyse qui peut être élaborée à partir des 5 éléments de démarche du développement durable.

Les 5 finalités du développement durable

1. La lutte contre le changement climatique
2. La préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources
3. La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations
4. L'épanouissement de tous les êtres humains
5. La transition vers une économie circulaire

Titre III, article L 110-1 du code de l'environnement

Les 5 éléments de démarche du développement durable

1. La participation des acteurs
2. L'organisation du pilotage
3. La transversalité de l'approche
4. Le dispositif d'évaluation partagé
5. La stratégie d'amélioration continue »

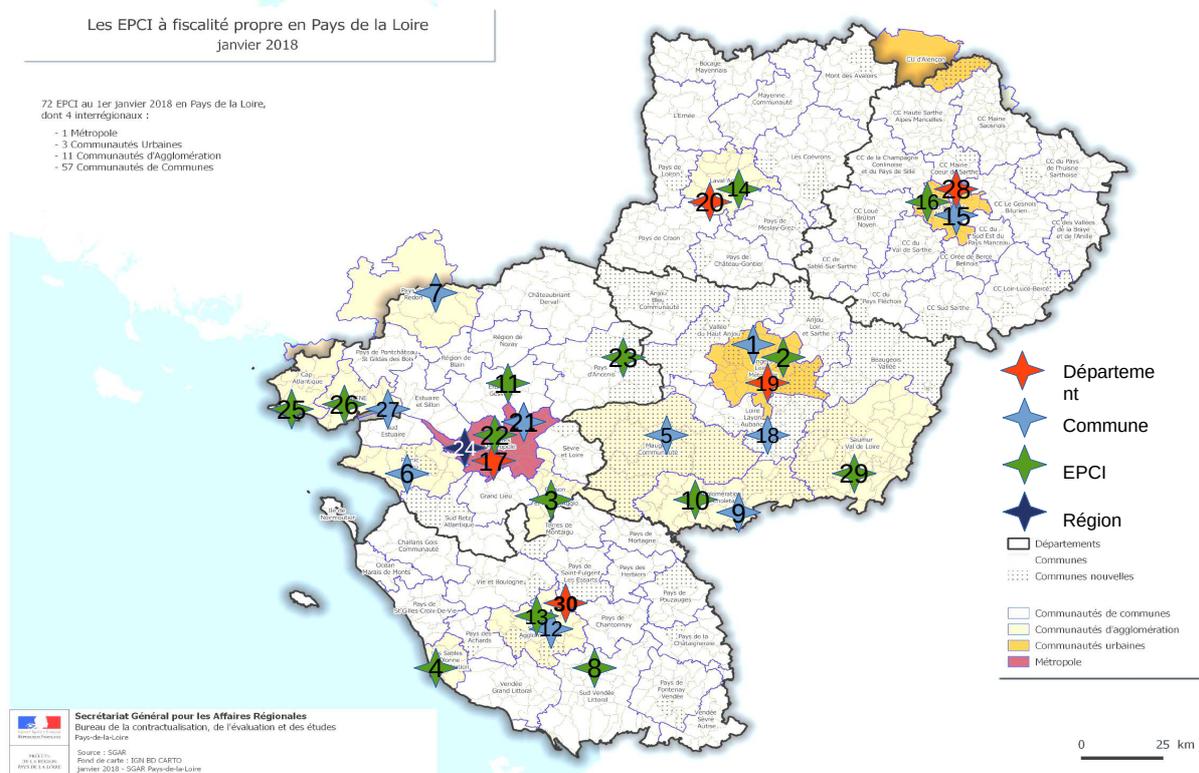
Cadre de référence pour les projets territoriaux de DD et agendas 21 locaux

Le rapport de développement durable est présenté à l'assemblée délibérante en amont du débat budgétaire.

Il n'est pas obligatoire de diffuser le rapport sur internet ni de transmettre le rapport aux services de l'État. Toutefois, il est recommandé que sa présentation à l'assemblée délibérante donne lieu à une délibération (transmise dans le cadre du contrôle de légalité) afin d'attester que la collectivité a bien rempli cette obligation réglementaire.

Le [décret N° 2010-788 du 17 juin 2011](#) et la [circulaire du 3 août 2011](#) précisent la structure du rapport et proposent, à titre indicatif, deux trames.

B. Les collectivités ayant l'obligation de produire un rapport de développement durable en Pays de la Loire



- | | |
|---|--|
| 1. Angers | 16. Le Mans Métropole |
| 2. Angers Loire Métropole | 17. Loire Atlantique |
| 3. CA Clisson Sèvre et Maine Agglo | 18. Loire Layon Aubance |
| 4. CA Les Sables d'Olonne Agglomération | 19. Maine et Loire |
| 5. CA Mauges Communauté | 20. Mayenne |
| 6. CA Pornic Agglo Pays de Retz | 21. Nantes |
| 7. CA Redon Agglomération | 22. Nantes Métropole |
| 8. CC Sud Vendée Littoral | 23. Pays d'Ancenis (COMPA) |
| 9. Cholet | 24. Pays de la Loire |
| 10. Agglomération du Choletais | 25. Presqu'île de Guérande Atlantique (Cap Atlantique) |
| 11. Erdre et Gesvres | 26. Région nazairienne et de l'estuaire (CARENE) |
| 12. La Roche-sur-Yon | 27. Saint-Nazaire |
| 13. La Roche-sur-Yon agglo | 28. Sarthe |
| 14. Laval Agglo | 29. Saumur Val de Loire |
| 15. Le Mans | 30. Vendée |

c. Éléments méthodologiques

1) LES OBJECTIFS DU RAPPORT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le législateur a souhaité que l'exercice soit peu contraint afin de laisser aux collectivités le loisir de s'en saisir.

UNE PLURALITÉ D'OBJECTIFS

Les textes n'assignent pas clairement un objectif unique aux rapports de développement durable. La circulaire situe l'exercice « *dans un contexte général de transparence et d'informations à destination des citoyens dans le sens d'une plus grande intégration du développement durable à tous les niveaux* ». Ce faisant, elle attribue au rapport de développement durable un objectif de **communication à destination des citoyens**.

Toutefois, la loi, en imposant que le rapport soit présenté « *préalablement aux débats sur le projet de budget* » lui assigne, en creux, un second objectif stratégique : celui d'**éclairer le débat budgétaire et les choix des élus**.

UN BILAN AU PÉRIMÈTRE POTENTIELLEMENT LARGE

La loi du 12 juillet 2010 et la circulaire imposent qu'un « *bilan ...au regard des 5 finalités du développement durable* » soit réalisé, sans préciser dans quelle acception prendre ce terme. S'agit-il de mettre en lumière, de manière **descriptive**, les actions et programmes concourant au développement durable du territoire ? S'agit-il d'en mesurer les **impacts** ? Les trames fournies, à titre indicatif, en annexe de la circulaire proposent de développer une analyse d'impact sans toutefois que cela ne soit expressément inscrit dans la loi.

Par ailleurs, la loi mentionne que le rapport d'une collectivité doit aborder « *les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer la situation* ». Le libellé de la loi invite alors à développer dans le rapport une **dimension prospective**.

Le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) s'est saisi de ces questions et a produit, en avril 2016, des « **éléments méthodologiques pour l'élaboration du rapport sur la situation en matière de développement durable** ».

2) LA MÉTHODOLOGIE PRÉCONISÉE PAR LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE (CGDD)

Le CGDD préconise que les rapports de développement durable comportent deux dimensions importantes :

- une dimension **évaluative** : le rapport de développement durable fait le bilan des actions menées, en mesure l'état d'avancement, l'efficacité, la

cohérence au regard du développement durable

- une dimension **prospective** : le rapport de développement durable met en exergue les grands questionnements pour l'avenir, les éléments nécessaires à une amélioration de la situation et le chemin qui reste à parcourir. Cette dimension prospective est essentielle et doit être structurante pour le projet de budget mis en débat.

Le maître mot du rapport de développement durable est la **transversalité**.

L'article L . 110-1 du code de l'environnement, définit les 5 finalités du développement durable (cf p.2). Pour y tendre, chaque politique publique menée sur le territoire a vocation à impacter positivement **l'ensemble de ces 5 finalités**. L'élaboration d'un rapport de développement durable suppose donc d'**évaluer ces impacts** (qui peuvent être positifs, négatifs ou neutres). Il s'agira donc d'éviter la seule analyse sectorielle et d'opter pour une **analyse matricielle** qui doit permettre :

- de mettre en évidence les interactions et interdépendances
- d'arbitrer entre les programmes et actions en posant la question de leur renforcement, de leur adaptation ou de leur abandon à la lumière de leur impact en termes de développement durable.

3) **LA QUESTION DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE (ODD) ET L'AGENDA 2030**

La loi dispose que les rapports de développement durable doivent être construits « *au regard des 5 finalités du développement durable* ». Or un travail important est mené en 2019 pour familiariser les collectivités aux ODD.

L'utilisation des ODD pour la réalisation des rapports de développement durable présente de réels avantages. Les ODD constituent une clé d'entrée plus universelle, plus fine et plus concrète que les 5 finalités. Leur inscription dans le projet universel des agendas 2030 peut également constituer un atout en termes de communication pour les collectivités territoriales.

Toutefois l'analyse matricielle sur 17 objectifs semble plus complexe à appréhender que sur 5 finalités. Par ailleurs, les collectivités arbitrent déjà avec des clés d'entrées fort différentes (organigramme, mandat politique, projet de territoire, etc....) Multiplier les clés d'entrée peut constituer une complexité supplémentaire.

En réalité, il existe une convergence profonde entre les 5 finalités et les 17 ODD. Le CGDD propose, dans la « boîte à outils ODD pour élaborer un RDD », des astuces pour utiliser les ODD dans ses actions et élaborer un rapport de développement durable. La boîte à outils comprend par ailleurs la grille de correspondance ci-dessous permettant de passer d'une approche à l'autre sans difficulté.



Ces deux approches sont donc complémentaires et permutable.

II. BILAN DES RAPPORTS PRODUITS EN PAYS DE LA LOIRE

A. Modalités de l'étude

1) ANALYSE DOCUMENTAIRE DE 18 RAPPORTS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

En Pays de la Loire, en plus des 30 collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants concernées par l'obligation réglementaire (voir page 4), la ville de Laval (49 492 habitants) produit un rapport de développement durable alors même qu'elle n'en a pas l'obligation.

Dans le cadre de cette étude, 18 rapports ont été collectés et étudiés. Ces rapports couvrent 21 collectivités, La Roche-sur-Yon, Le Mans et Cholet ayant choisi de produire un seul et même rapport de développement durable pour la ville cœur et son agglomération.

L'objectif de cette analyse documentaire était d'étudier :

- le positionnement des rapports ;
- leur lien avec le projet politique local ;
- le niveau d'appropriation de la méthodologie (analyse d'impact via les 5 finalités).

Cette analyse a été complétée par quelques entretiens ou échanges téléphoniques avec des rédacteurs de rapport de développement durable.

2) GRILLE D'ANALYSE ET TYPOLOGIE DES RAPPORTS

L'analyse documentaire des 18 rapports de développement durable a été réalisée en tachant d'évaluer le positionnement des rapports selon 2 critères :

- Le rapport est il plutôt descriptif ou prospectif ?

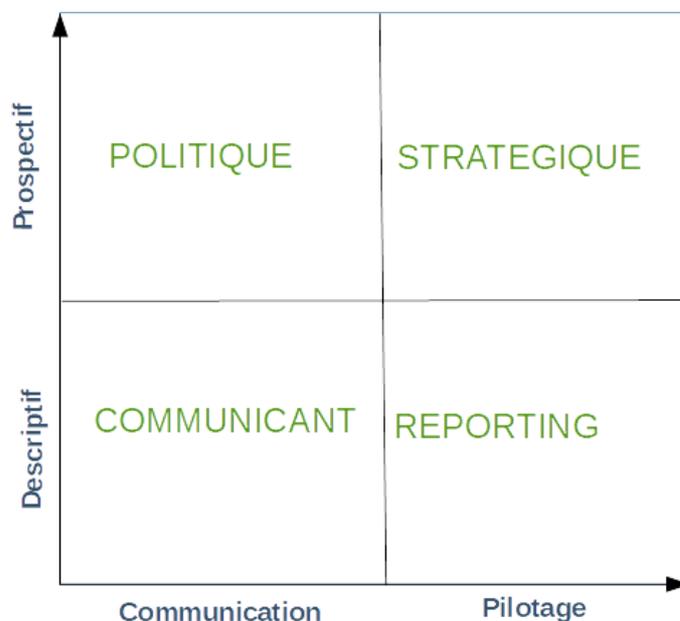
RDD étudiés
Angers
Angers Loire Métropole
Cholet/ agglomération du choletais
Erdre et Gesvres
La Roche-sur-Yon/ La Roche-sur-Yon agglo
Laval
Laval Agglo
Le Mans/ Le Mans Métropole
Maine et Loire
Nantes Métropole
Pays d'Ancenis (COMPA)
Pays de la Loire
Presqu'île de Guérande Atlantique (Cap Atlantique)
Région nazairienne et de l'estuaire (CARENE)
Saint-Nazaire
Saumur Val de Loire
Vendée
Ville de Nantes

- Le rapport est il plutôt destiné à de la communication grand public, avec pour objectif de rendre compte aux citoyens des politiques menées en faveur du développement durable, ou destiné aux élus et directeurs, avec l'ambition d'être un outil de pilotage et de décision.

Cette analyse a permis de distinguer schématiquement 4 types de rapports :

- Les rapports « communicants »**, qui décrivent les actions de manière à rendre compte. Les indicateurs sont des chiffres clés rendant compte de l'action plus que du résultat.

- Les rapports « reporting »** : ils décrivent les programmes menés mais les indicateurs sont plus techniques, souvent en série longue et font parfois le lien entre les ressources investies et les résultats obtenus. Des éléments budgétaires de l'année passée figurent souvent dans ces rapports.



- Les rapports « politiques »** : ils inscrivent clairement les actions dans un projet politique de moyen terme. Le rapport de développement durable est alors souvent l'occasion de faire le point ou de rappeler les politiques sectorielles (plan transport, plan alimentation, etc) et les stratégies cadres (agenda 21, PCET, etc). Le rapport de développement durable permet alors de se projeter dans l'avenir. Il identifie les projets à venir, pistes d'amélioration, objectifs et enjeux d'avenir pour le territoire, etc.
- Les rapports « stratégiques »** : Ce sont les rapports les plus poussés dans les logiques d'évaluation des actions (par exemple par rapport aux 5 finalités). Des indicateurs d'efficacité et parfois d'efficience permettent une évaluation des actions menées. Cette dimension est complétée par un questionnement pour l'avenir (objectifs, identification des pistes, leviers, questionnements, enjeux, etc). Ils ont une vocation plus interne et ont clairement l'ambition d'éclairer les décisions des élus et directeurs de service.

Cette vision, volontairement simplificatrice, permet de dresser à grands traits les options qui s'offrent au rédacteur de rapport de développement durable et les choix aujourd'hui réalisés en Pays de la Loire.

B. Les constats clés

1) UNE FORTE PRÉDOMINANCE DES RAPPORTS DESCRIPTIFS

Il ressort de l'analyse des 18 rapports que **les positionnements sont très hétérogènes, avec toutefois une forte prédominance des rapports descriptifs, avec soit un objectif de communication, soit un objectif de reporting.**

Pour un certain nombre d'entre eux (les rapports dits « communicants »), ceci est assumé dès le préambule, ou l'objectif (unique) de « rendre compte aux citoyens » est affirmé.

D'autres (les rapports « reporting »), en mettant l'accent sur l'évaluation des actions via l'utilisation d'indicateurs plus précis, font de cette description un « point d'étape annuel » à destination des services et des élus.

Les rapports développant une dimension prospective sont plus rares.

D'après les quelques entretiens menés, deux raisons peuvent expliquer cet état de fait :

- Les objectifs sont rarement formalisés et le portage par les élus est timide. La commande politique est souvent peu claire, voire inexistante. Or l'élaboration d'un rapport plus prospectif nécessite l'implication des élus ou, a minima, une commande politique allant clairement dans ce sens.
- Le rapport est souvent perçu comme une obligation chronophage qui se superpose à d'autres travaux stratégiques très lourds pour les collectivités (PCAET, projets de territoire, travaux liés à l'agrandissement ou à la fusion d'EPCI et aux transferts de compétences, etc). Le rapport « communicant », dont la méthodologie est parfaitement maîtrisée et nécessite moins d'implication des services, est alors privilégié.



2) UNE RÉELLE (MAIS DIFFICILE) ARTICULATION DU RAPPORT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE AVEC LA POLITIQUE DE LA COLLECTIVITÉ ET LES DOCUMENTS CADRES EXISTANTS

SUR LA FORME

➤ La circulaire du 3 août 2011 fournit, en annexe et à titre indicatif, 2 trames de rapport de développement durable bâties sur les 5 finalités. En pratique, celles-ci sont rarement ou partiellement adoptées. Elles sont jugées trop complexes et techniques, mal adaptées à une analyse d'impact transversale ou encore trop difficiles à articuler avec d'autres clés d'entrées qui peuvent être par exemple :

- La structure de l'organigramme, ce qui simplifie la collecte de l'information auprès des équipes
- Les grandes politiques publiques telles qu'exposées dans le projet politique ou projet de territoire, ce qui rend le rapport de développement durable plus lisible pour les citoyens

Au final, les plans adoptés varient énormément sur la forme.

SUR LE FOND

L'élaboration du rapport de développement durable est souvent l'occasion de faire un point sur l'avancement des projets cadres transversaux ou sectoriels (plans alimentaires, plans transport, plans habitat, PCET, agenda 21, etc). La quasi-totalité des rapports y consacre une part importante.

Toutefois, l'articulation entre ces clés d'entrée et les 5 finalités est complexe pour les collectivités et nécessite un travail méthodologique important de transposition. Certaines collectivités peu habituées à ce type d'exercice se trouvent parfois démunies face à cette complexité.

Quelques collectivités procèdent toutefois à une analyse matricielle en croisant ces clés d'entrées avec les 5 finalités du développement durable.

3) L'ÉVALUATION DE L'IMPACT: UNE VRAIE DIFFICULTÉ

CONCERNANT L'ÉVALUATION CHIFFRÉE

Tous les rapports sont riches en chiffres clés et indicateurs. Cette profusion cache toutefois une grande diversité. On y trouve :

- Des chiffres clés, illustrant les actions menées: x km de voies cyclables créées, y logements sociaux alloués, z € investis dans...,etc ;
- Des indicateurs d'efficacité : évolution de la consommation d'énergie de la collectivité ;
- Des indicateurs d'efficience (lien résultat/ressources) mais ils sont rares.

Ces indicateurs, trop divers, peuvent traduire l'efficacité de chaque action par rapport à son objectif propre mais peinent à mesurer la contribution de l'ensemble de l'action publique au développement durable du territoire.

CONCERNANT L'ÉVALUATION QUALITATIVE TRANSVERSALE

Dans son document méthodologique, le CGDD préconise d'évaluer l'impact (positif, négatif ou neutre) de chaque politique, action ou programme sur l'ensemble des 5 finalités du développement durable. C'est là que se joue la transversalité de l'analyse.

Si les finalités sont citées dans la quasi-totalité des rapports, le plus souvent en

préambule, le fait que les 5 finalités du développement durable doivent irriguer l'ensemble d'un même programme/action est à la fois peu mis en avant et peu utilisé comme principe de l'évaluation. Pour les collectivités ayant utilisé les 5 finalités pour structurer le rapport, elles attribuent le plus souvent chaque action ou programme à la finalité sur laquelle elle a le plus d'impact (donc positif) mais n'analyse pas l'impact de cette action sur les autres finalités. La transversalité est de ce fait limitée ce qui aboutit, souvent à un catalogue d'action ou de programmes, « classés » par finalité.

4) LA QUASI-ABSENCE DE DIMENSION PROSPECTIVE ET DE LIEN AVEC LE BUDGET À VOTER

La dimension prospective n'apparaît généralement que dans le rappel des engagements pris dans le cadre des documents stratégiques sectoriels ou transversaux (PCET/PCAET, agenda 21, etc). Quelques rapports vont plus loin, bien que timidement en abordant, de façon plus ou moins systématique mais jamais détaillée, les projets, perspectives et enjeux à venir.

Par ailleurs, aucun rapport ne soumet, de façon formalisée, les questions ou enjeux qui pourraient « faire débat » lors de la présentation en débat d'orientation budgétaire.

Enfin, les rapports sont souvent longs (plusieurs dizaines de page) et seuls quelques-uns proposent, en conclusion ou en annexe, un travail de synthèse (tableau des impacts, représentations graphiques, force-faiblesse/opportunité-menace SWOT, etc). Or ce travail de synthèse paraît indispensable à une réelle mise en perspective de l'impact de l'action publique sur le développement durable du territoire et à l'exploitation du document par les élus lors du débat d'orientation budgétaire.

Ces constats expliquent les difficultés pour faire de ce rapport un véritable outil d'aide à la décision budgétaire.

5) DE NOMBREUX TRAVAUX EN COURS OU À VENIR SUR LES RAPPORTS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE EN PAYS DE LA LOIRE.

Lors des contacts avec les rédacteurs ou même dans les préambules de certains rapports, plusieurs collectivités ont annoncé vouloir repenser leurs rapports de développement durable. La plupart expliquent que, par manque de temps ou de connaissance sur le sujet, elles n'ont pas pu produire jusqu'à présent le rapport de développement durable qu'elles auraient souhaité avoir. Elles regrettent généralement le côté « catalogue d'actions et d'indicateurs » de leurs rapports actuels et veulent se doter d'un véritable outil d'aide à la décision.

L'avancement des projets est variable et la nature des outils les plus utiles varie selon l'ambition assignée au rapport de développement durable, la maturité de la réflexion sur sa refonte, l'intérêt et l'acculturation du rédacteur à ce type de démarche et le temps qu'il peut consacrer à cet exercice. Le document méthodologique du CGDD est utilisé par les plus avancés.



Les pistes d'améliorations

- **Mieux impliquer les élus dans la définition des objectifs et du positionnement du rapport de développement durable.**
- **Systematiser l'évaluation transversale de l'impact de chaque politique, action ou programme sur l'ensemble des 5 finalités du développement durable.**
- **Accentuer la dimension prospective pour faire du document un support du débat : synthétiser, mettre en exergue les questions à arbitrer et faire le lien avec le budget à voter.**