

Évaluation des politiques publiques et indicateurs du développement durable : une relation étroite

Mesurer, situer, décrire, comparer, informer, valider...

C'est le rôle que pourraient jouer les «indicateurs» dans la mise en œuvre d'une véritable politique de développement durable.

Dans la pratique, nous en sommes encore loin !

L'évaluation objective, n'étant pas une habitude, reste un exercice difficile.

Cependant, l'Europe, en avance dans ce domaine ainsi que la société civile demandent de plus en plus de comptes.

Recadrer le développement durable dans un ensemble cohérent d'indicateurs lui donnerait plus de lisibilité et de concrétisation.



M. Lacombe / IAURIF

Les «compteurs» du développement durable

Chacune des dimensions du développement durable (environnementale, économique, sociétale) peut être dotée d'un ensemble d'indicateurs, même s'il demeure des difficultés d'harmonisation des définitions et des méthodes. Cependant, des indicateurs sectoriels ne permettent pas de caractériser vraiment le développement durable. Des indicateurs «composites» combinant des données de natures et de dimensions différentes, comme l'empreinte écologique, le bilan carbone, etc., sont particulièrement recherchés.

La définition et l'utilisation d'indicateurs sont indispensables à la mise en œuvre du développement durable. À travers cette recommandation essentielle de l'Agenda 21, il s'agit de définir des critères de mesure de la «durabilité».

Pour être à même d'infléchir certains comportements ou politiques «non durables», il faut en mesurer les effets et les évaluer. L'objectif est de disposer

d'un ensemble d'indicateurs sociaux, économiques et environnementaux, harmonisés à l'échelle internationale et susceptibles de rendre compte des efforts entrepris par les pouvoirs publics aux niveaux nationaux, régionaux et locaux. Ces indicateurs permettront d'évaluer les différentes politiques de développement à toutes les échelles du territoire, le cas échéant, de les réorienter. La définition et le partage d'indicateurs sont aussi une occasion de nouer des partenariats entre acteurs d'un même territoire, et aussi d'autres territoires.

Ces indicateurs ne sont pas une fin en soi, mais peuvent servir de levier. Étant liés à des objectifs, les indicateurs ne sont pas neutres. Ainsi, la mesure de la croissance par le PIB est discutable, car elle comptabilise de manière positive des actions négatives, liées à des dégradations des conditions sociales et de la qualité de l'environnement. Par exemple, des valeurs monétaires telles que les dépenses entraînées par la télésurveillance pour contrôler la violence urbaine, celles engendrées par les soins médicaux liés aux stress et aux dépressions nerveuses...

Évaluation des politiques publiques
et indicateurs du développement durable :
une relation étroite

Il apparaît nécessaire d'élaborer un indicateur capable de traduire à la fois le bien-être de la population et la santé économique d'un pays : l'indice de bien-être économique soutenable (ISEW – *Index of Sustainable Economic Welfare*) qui agrège des indicateurs relatifs aux trois dimensions économique, sociale et environnementale du développement, en est un exemple.

Le choix des indicateurs peut donc orienter le développement, voire correspondre à un choix de développement. D'autant plus s'ils sont utilisés comme des systèmes d'alertes et entraînent des décisions et des actions correctives. Dans une société qui évolue très vite, il faut suivre de près l'évolution des comportements et des modes de vie pour déceler à temps ce qu'il faut infléchir ou encourager.

Il faut également considérer que certains indicateurs frappent suffisamment l'opinion publique pour susciter des changements de comportement en matière de consommation et de respect du milieu naturel.

Les indicateurs, comme les politiques de développement durable, se déclinent à différentes échelles, du global au local. Prenons la problématique de l'épuisement des ressources naturelles. Il faut d'un côté estimer les ressources disponibles au niveau planétaire (gisements), leur caractère renouvelable ou non et leur horizon d'épuisement, la part exploitable en l'état actuel des conditions économiques et des techniques (réserves) et la part supplémentaire qui pourrait devenir exploitable dans le futur.

Par ailleurs, il faut gérer le plus économiquement et le plus rationnellement possible l'exploitation et l'utilisation de ces ressources au niveau local. C'est ce que résume l'expression bien connue de René Dubos «Penser globalement, agir localement (1)», souvent érigée en principe de développement durable.

La recherche d'indicateurs favorise l'amélioration des connaissances.

L'écologie nous a permis d'améliorer la connaissance des systèmes naturels et anthropiques permettant d'élaborer des scénarios dans une démarche systémique. Mais l'évaluation environnementale à long terme ne pourra être cernée qu'à partir d'un suivi régulier à court et moyen termes des différents phénomènes. Par exemple, les conséquences des manipulations génétiques (en particulier de la culture en plein air et de la consommation des produits de l'agriculture OGM), l'effet de serre et les modifications du climat, les atteintes à la couche d'ozone, la désertification, la perte de biodiversité, etc., sont des cycles longs affectés par des causes multiples. La subjectivité ou la méconnaissance de certains thèmes encourage le scepticisme des uns ou l'intégrisme des autres, entretenant des discours chargés de préjugés, rassurants ou alarmistes, ce qui ne favorise pas des choix et des décisions politiques. L'acceptation et la mise en pratique du principe de précaution sont également difficiles : pourtant, les incidences d'un mauvais état de l'environnement sur la santé peuvent représenter des risques encore plus graves que les grandes catastrophes naturelles ou technologiques, car irréversibles et touchant des populations entières. La difficulté d'évaluation de ces «risques lents» dépasse le cadre d'un simple problème de prévision.

Des propositions d'indicateurs de développement durable

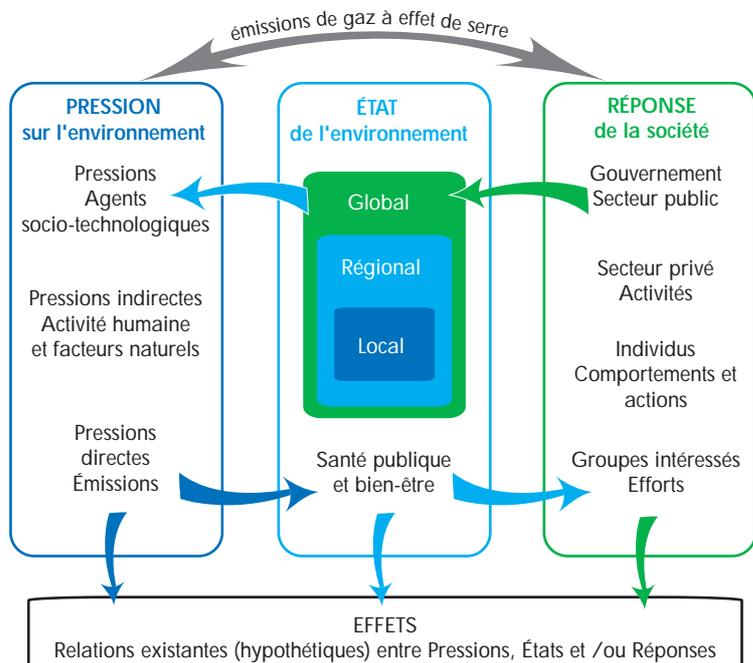
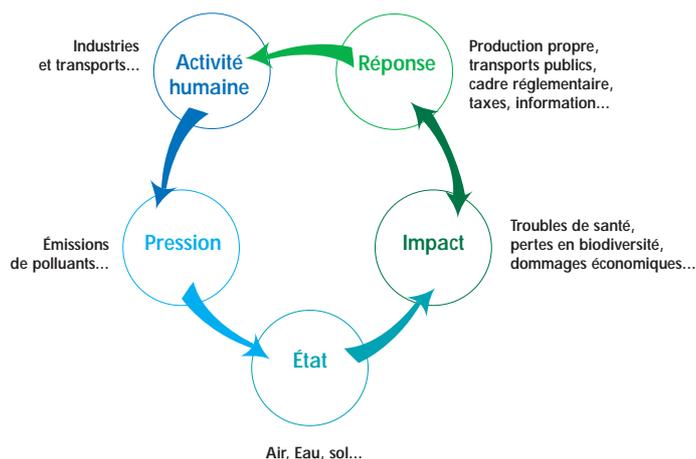
Depuis quelques années, plusieurs initiatives de construction d'indicateurs du développement durable ont vu le jour aussi bien au niveau des nations (Portugal, Allemagne, Suède, etc.) que des organismes internationaux. Depuis 1989, l'OCDE élabore et calcule un jeu d'indicateurs fondé sur un cadre méthodologique «État-Pression-Réponse» qui permet un suivi des conditions environnementales dans ses États membres. L'Agence européenne de l'environnement propose des indicateurs dans une tentative de créer des synergies avec et entre les différentes institutions. L'Institut français de l'environnement (IFEN) élabore des indicateurs de performance environnementale pour l'ensemble de la France. L'approche française pour la construction d'indicateurs de développement durable propose une structure en neuf modules :

- 1 Efficacité de l'appareil productif
- 2 Prélèvements et pollutions critiques
- 3 Gestion patrimoniale
- 4 Répartition et inégalités spatiales
- 5 Globalisation et gouvernance
- 6 Accès aux revenus, services et patrimoines, inégalités et exclusions
- 7 Satisfaction, préférences, engagement, politiques et concertation
- 8 Principes de responsabilité et de précaution
- 9 Résilience, adaptabilité, flexibilité, développement de la réactivité

Nous nous limiterons à la définition des indicateurs, à la démarche méthodologique de l'OCDE, aux indicateurs officiels de l'Union européenne (la liste synthétique des 14 indicateurs

(1) *Cependant, cette formule consacrée à ses limites, la pensée et l'action devant se conjuguer à toutes les échelles.*

Le modèle de l'OCDE : État - Pression - Réponse



Source : Adapté Union Européenne

structurels, les dix indicateurs communs européens et les indicateurs du développement durable proposés par le Conseil de l'Europe) et aux indicateurs français définis par l'IFEN et par la Commission nationale du développement durable (CNDD).

Quelques définitions

Un indicateur décrit un état ou une évolution sur un territoire donné. Il est lié à un objectif ou à une politique. Un indicateur peut être formé d'un ou de plusieurs descripteurs, ou être une représentation et/ou une

interprétation de descripteurs. Un «descripteur» est une notion, un chiffre ou un calcul simple représentatif d'un secteur. Un descripteur prend la valeur d'indicateur lorsqu'il permet d'apprécier une tendance. Par exemple, la production de déchets par an et par habitant est un descripteur qui, comparé avec la production des années précédentes, devient un indicateur.

En agréant des données multiples, les indicateurs permettent de donner une information quantifiée et synthétique. Des phénomènes souvent complexes deviennent ainsi «visibles», ce qui permet de les suivre dans le temps et d'agir en conséquence. Un indicateur peut rarement être utilisé seul pour décrire un phénomène, c'est pourquoi on parle de batteries d'indicateurs qui se complètent et se nuancent. Par exemple, le PIB reste un bon indicateur de la dimension économique, mais il doit être complété par d'autres indicateurs, notamment dans les dimensions environnementales et sociales, afin de mieux caractériser la qualité de vie de la population. Les indicateurs du développement durable peuvent avoir des connotations politiques, puisqu'ils reflètent des choix et des objectifs prioritaires sur un territoire donné. La notion d'échelle de territoire est primordiale puisqu'elle influe sur les priorités.

Le processus de sélection des indicateurs doit suivre un ensemble de critères objectifs, réalisables et vérifiables. Les indicateurs doivent rester fidèles aux données originales, ce qui détermine la compréhension et la précision des résultats. La sélection d'indicateurs n'est pas évidente et exige une définition claire des objectifs recherchés.

Vers des indicateurs globaux

Dans le domaine de l'environnement, on ne dispose pas encore d'un ensemble homogène d'indicateurs permettant l'évaluation et la comparaison internationale, comme c'est le cas dans les secteurs économique et social. Face à la demande croissante d'une description et d'une évaluation rigoureuse de l'état de l'environnement, les propositions se multiplient aux échelles internationales, nationales, etc., et de nombreux experts s'attachent à faire progresser la réflexion sur les différents types d'indicateurs.

L'empreinte écologique ⁽²⁾ apparaît comme un outil d'observation global qui permet de décrire les pressions qu'exercent les activités humaines sur les milieux naturels. Il s'agit de calculer les surfaces productives terrestres et maritimes nécessaires à une population donnée pour subvenir à ses besoins : ressources naturelles et énergies consommées, absorption des déchets produits par cette population. Appliquée en général à la population d'un territoire donné, elle peut aussi être estimée pour un projet d'aménagement ou une entreprise, sous réserve de se doter des données nécessaires. L'empreinte écologique est donc un puissant outil de sensibilisation et de communication par rapport à la notion de développement durable. Pour rendre cet outil plus performant, il faut encore affiner la méthode et progresser dans la mesure de certains phénomènes afin de le rendre plus pertinent.

Cette notion est liée à celle du «découplage» recherché entre la croissance économique et la consommation de ressources naturelles. C'est une des conditions du développement durable, du fait de l'impossibilité pour la planète de subvenir aux

besoins de tous ses habitants s'ils devaient adopter le mode de vie occidental actuel.

En général, les indicateurs «composites» tels que l'empreinte écologique représentent des concepts intéressants, mais ils sont complexes et leur mesure reste perfectible. On peut citer par exemple l'indice de développement humain ⁽³⁾ (IDH), qui agrège des indicateurs relatifs à la longévité (espérance de vie à la naissance), aux connaissances (alphabétisation des adultes et moyenne des années de scolarité) et au revenu (parité du pouvoir d'achat exprimé en dollars par habitant). L'IDH est mieux adapté que le PIB pour mesurer la notion de bien-être d'une population donnée.

Les indicateurs de l'Union européenne

Les indicateurs structurels proposés par l'Union européenne se décomposent en six grands groupes (totalisant 118 indicateurs) : l'environnement économique, l'emploi, l'innovation, la recherche technologique, les évaluations des réformes économiques et les niveaux de cohésion sociale (cf. encadré sur les indicateurs structurels).

À l'occasion du sommet du Conseil de l'Europe de Göteborg, en 2001, et de Barcelone, en 2002, une liste de dix indicateurs communs européens (ECI) de développement durable au niveau communal a été proposée (cf. encadré sur les indicateurs communs de l'Union européenne).

Il est évident qu'un effort est fait au niveau de l'Union européenne pour mettre en pratique les différents aspects du développement durable sur l'ensemble de son espace, et pour traduire ce concept par des choix politiques sur chaque territoire. Les

indicateurs tels qu'ils sont calculés aujourd'hui ne permettent pas de mesurer avec fiabilité la qualité du cadre de vie de la population européenne. Il y a notamment un déficit d'indicateurs environnementaux, et a fortiori d'indicateurs croisés avec les deux autres dimensions, sociale et économique. C'est particulièrement le cas entre le social et l'environnement, alors que ce sont deux dimensions très interdépendantes en termes de développement durable. Ces indicateurs sont proposés pour les collectivités locales européennes. Par ailleurs, le Conseil de l'Europe propose une structure pour les indicateurs de développement durable, présentés en dix niveaux thématiques (Conseils de l'Europe de Göteborg et de Barcelone).

La liste des thèmes ci-après correspondent à la stratégie de développement durable de l'Union européenne qui a déterminé le choix des indicateurs de développement adoptés en juin 2001 à Göteborg, en complément aux indicateurs économiques de la stratégie de Lisbonne :

1. Développement économique
2. Pauvreté et exclusion sociale
3. Vieillesse de la société
4. Santé publique
5. Changement climatique et énergie
6. Mode de production et de consommation
7. Gestion des ressources naturelles
8. Transport
9. Gouvernance
10. Partenariat ou coopération

(2) Une Note Rapide sera consacrée à l'empreinte écologique prochainement. Cet outil a été développé au début des années 1990 à Vancouver (Canada) par le professeur William Rees et son étudiant Mathis Wackernagel.

(3) Élaboré par le plan des Nations unies pour le développement (PNUD).

Les indicateurs de performance de l'IFEN

La stratégie nationale de développement durable adoptée en 2003 par le Comité interministériel du développement durable prévoit, parmi ses actions, la mise en place d'indicateurs du développement durable. L'IFEN en est la cheville ouvrière.

Pressions sur l'environnement

° Émissions dans l'air :

1. Changement climatique

2. Appauvrissement de la couche d'ozone

3. Acidification

4. Autres pollutions atmosphériques transfrontières

° Émissions dans l'eau :

5. Rejets d'eaux usées urbaines et industrielles

° Déchets :

6. Production des déchets ménagers et assimilés

7. Valorisation des emballages et recyclage des matériaux par filière
8. Incinération et stockage des déchets ménagers et assimilés

° Risques et bruit :

9. Prévention des risques naturels

10. Risques technologiques

11. Sûreté nucléaire

12. Bruit lié aux transports

Les indicateurs communs de l'Union européenne

° Satisfaction du citoyen par rapport à la politique locale et régionale : analyse du niveau de bien être général ;

° Contribution locale au changement climatique : mesure de l'émission de CO₂ par secteur et par vecteur énergétique : résidentiel, tertiaire, industriel, transport et des émissions de CH₄ ;

° Mobilité et transport de passagers : analyse de la mobilité du citoyen à l'intérieur de l'aire de compétence de la collectivité territoriale ;

° Accessibilité des espaces verts et des services publics locaux et régionaux : pourcentage de la population vivant dans un périmètre de 300 mètres d'un espace vert ou d'un équipement de base ;

° Qualité de l'air : analyse de la qualité de l'air selon la Directive européenne en matière d'évaluation (96/62/CE) ;

° Déplacement domicile-école des enfants : pourcentage de déplacements des enfants par les modes suivants (à pied, à vélo, transports collectifs, voiture privée et autres modes de déplacements) ;

° Gestion durable des autorités et des entreprises locales : pourcentage d'organismes public et privé (ONG, grande, petite et moyenne entreprises) qui adoptent et utilisent une procédure de gestion durable de l'environnement et du social ;

° Nuisance sonore : analyse des nuisances sonores selon la Directive européenne 2002/49/CE ;

° Utilisation durable du territoire régional : ensemble de thématiques se rapportant à l'occupation et l'utilisation du sol (impermeabilisation, sols pollués, intensité de l'usage, localisation des nouvelles zones urbaines, restauration et décontamination des zones urbaines, etc.) ;

° Production durable : cet indicateur cherche à déterminer le nombre de familles et d'organisations, autorités locales incluses, qui acquièrent des produits assurant la promotion d'une consommation durable. Ces produits sont définis par un éco-label, certifiés biologiquement, efficaces du point de vue énergétique, certifiés du point de vue de la durabilité et de la gestion forestière ou provenant du commerce durable et solidaire.

Les indicateurs structurels

La liste des indicateurs structurels comprend 118 indicateurs, présentés ici sous une liste synthétique réduite. Ces indicateurs sont en phase avec la rationalisation récente des procédures définie dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Cette stratégie a pour but de faire de l'Union européenne l'économie la plus compétitive du monde d'ici à 2010, tout en assurant développement durable et cohésion sociale.

1. PIB par habitant en standard de pouvoir d'achat (SPA)
2. Productivité de la main-d'œuvre
3. Taux d'emploi
4. Taux d'emploi des travailleurs âgés
5. Niveau d'éducation des jeunes (20-24)
6. Dépense de recherche et développement
7. Niveau de prix comparés
8. Investissements dans les entreprises
9. Taux de risque de pauvreté
10. Taux de chômage de longue durée
11. Dispersion des taux d'emploi régional
12. Émissions de gaz à effet de serre
13. Intensité énergétique de l'économie
14. Volume du transport de fret

Évaluation des politiques publiques
et indicateurs du développement durable :
une relation étroite

État des milieux

° Eau :

- 13. Qualité des eaux destinées à la consommation humaine
- 14. Qualité des eaux de baignade
- 15. Qualité des eaux marines

° Air :

- 16. Surveillance de la qualité de l'air et information de la population
- 17. Pollution de l'air par l'ozone

° Patrimoine naturel :

- 18. Diversité biologique :
la conservation des espèces
- 19. Diversité biologique :
la préservation des espaces naturels

° Secteurs :

- 20. Agriculture
- 21. Transports
- 22. Industrie
- 23. Énergies renouvelables

L'Île-de-France, éco-région européenne

L'un des principaux objectifs du conseil régional est de faire de l'Île-de-France la première éco-région d'Europe. Pour cela, il lui faut choisir un mode de développement durable, agir pour une ville sans nuisances, maintenir une activité agricole, encourager l'éco-citoyenneté, reconquérir les espaces naturels et la biodiversité.

Le conseil régional a demandé à l'IAURIF d'élaborer un «tableau de bord du développement durable». Il s'agit notamment de dresser l'état

des milieux et des ressources naturelles (eau, air, sols, forêts, biodiversité, agriculture...), du traitement des nuisances (bruit, pollutions, déchets, risques naturels et industriels, santé et environnement...), de l'énergie, de l'économie durable... L'IAURIF a ainsi engagé, depuis 2003, des réflexions pour l'élaboration d'indicateurs de développement durable, dans l'esprit d'une plate-forme régionale commune. Il s'agit, en effet, de se doter à la fois d'indicateurs de la politique régionale et du territoire régional. Ce programme facilitera les comparaisons internationales et interrégionales, développera des outils pour l'application des directives européennes (en particulier la directive cadre sur l'eau et la directive relative aux incidences des plans et programmes sur l'environnement), permettra d'évaluer les politiques sectorielles (environnementales et autres), servira de support aux grands projets (SDRIF, Agenda 21 régional...), permettra de communiquer et d'informer.

Il ne faut pas canaliser la réflexion uniquement sur les indicateurs : il est nécessaire de continuer à améliorer la production des données nouvelles ainsi que la normalisation des définitions et des échelles spatiales et temporelles au niveau des comparaisons internationales.

L'IAURIF est ainsi en train de concevoir une base d'indicateurs intégrant les indicateurs de l'Union européenne (Conseil de l'Europe, OCDE, EUROSTAT), les indicateurs de



© G. Arnal / IAURIF

l'IFEN, les indicateurs techniques (IAURIF) et des indicateurs stratégiques ou politiques. Un rapport méthodologique sur la base d'indicateurs sera édité et diffusé très prochainement.

Pour en savoir plus :

Nascimento Iuli, «Mieux comprendre le développement durable», *Note rapide sur le développement durable*, n° 346, IAURIF, décembre 2003.

Nascimento Iuli, «Les indicateurs du développement durable dans le périmètre du SAGE Marne-Aval», *Note rapide sur l'environnement*, n° 17, IAURIF, août 1998.

Nascimento Iuli, «Développement durable : du concept aux premières expériences», *Note rapide sur l'environnement*, n° 13, IAURIF, septembre 1997.