

Les indicateurs du développement durable

Mesurer la qualité de vie des Franciliens

Mieux comprendre les impacts des actions d'aménagement sur les problématiques environnementales, sociales et économiques permet de dégager de nouvelles orientations, indispensables à la durabilité de notre développement.

Préalable essentiel : mesurer ces impacts et donc choisir des indicateurs pertinents et ciblés, adaptés aux réalités territoriales.



Crédit : Alexandre Duret-Lutz

Le développement durable s'impose aujourd'hui dans toutes les politiques publiques d'aménagement.

Ces dernières années, les initiatives d'élaboration d'indicateurs de développement durable se sont multipliées. Ces travaux ont revêtu des formes très diverses : batteries d'indicateurs de développement durable dans le cadre d'une stratégie européenne ou nationale⁽¹⁾, atlas régionaux du développement durable⁽²⁾ ou tableaux de bord sectoriels⁽³⁾ ou régionaux⁽⁴⁾. Il est apparu de plus en plus nécessaire

d'harmoniser les diverses initiatives ou, du moins, «d'échanger les expériences». Les travaux menés au sein des régions et autres collectivités territoriales viennent enrichir les débats nationaux et européens, en même temps que s'affirme la nécessité d'une dimension territoriale du développement durable.

Une multitude d'acteurs, une kyrielle d'indicateurs

Afin de faire face aux défis du nouveau millénaire concernant l'environnement et l'accroissement de la population mondiale, l'Union européenne (UE), les gouvernements nationaux et les collectivités locales mettent en place des campagnes de sensibilisation

(1) La stratégie européenne de développement durable (SEDD) lancée à Göteborg (2001) et la stratégie nationale de développement durable (SNDD), adoptée par la France en 2003.

(2) Région Nord-Pas-de-Calais, Atlas régional du développement durable Nord-Pas-de-Calais, *La Tour d'Aigues, éditions de l'aube, 2004* (www.atlas.nordpasdecalais.fr/).

(3) L'Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (UNICEM) vient de définir 25 indicateurs de développement durable adaptés à son univers professionnel (www.unicem.fr/?IDINFO=5849).

(4) Le site du réseau des territoires durables de Midi-Pyrénées (www.territoires-durables.fr/).

Les indicateurs
du développement durable
Mesurer la qualité
de vie des Franciliens

et cherchent à se doter d'outils d'évaluation du développement et des modes de vie des sociétés humaines et de la mise en pratique du concept de développement durable à l'ensemble des nations. L'UE, consciente de ces difficultés, a entrepris plusieurs programmes européens pour poser les bases d'une réflexion sur des indicateurs dans un cadre méthodologique commun aux différents pays de l'Union. À son échelle, la Région d'Île-de-France adopte la même démarche et développe un programme d'indicateurs adoptant le modèle de l'OCDE (État-Pression-Réponse) du programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Il s'agit entre autres de régionaliser les indicateurs de développement humain – IDH –, de pauvreté humaine – IPH – et de participation féminine – IPF –, ainsi que de proposer des méthodes d'élaboration d'indicateurs synthétiques afin d'appréhender le fonctionnement de l'écosystème régional.

Deux problématiques sont au centre de la construction d'indicateurs régionaux : le choix de ces indicateurs et le problème d'imbrication des échelles.

Le contexte européen

En juin 2001, la stratégie européenne de développement durable (SEDD) était adoptée à Göteborg. Elle faisait suite à la stratégie de Lisbonne (mars 2000), qui avait l'ambition de faire de l'UE «l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde⁽⁵⁾».

Si la SEDD comble certaines lacunes de la stratégie de Lisbonne concernant les sphères environnementale et sociale, son désir de maintenir un développement économique constant et performant n'est pas nouveau, ni les

moyens mis en place pour y parvenir : pactes de stabilité et de croissance, politiques de soutien à un euro fort, amélioration de l'attractivité et de la compétitivité... Pourtant, le rapport Brundtland, en 1987, rompait déjà avec cette conception d'un environnement au service de l'économie, posant la nécessité du «principe de précaution» : l'absence de certitude scientifique sur l'étendue de certains risques légitime des mesures de précaution, mais ne doit pas conduire à l'inaction. Afin de traduire, sur le territoire, le développement durable, ces deux stratégies (la stratégie de Lisbonne et la SEDD) contribuent à dessiner les lignes d'action pour : limiter le changement climatique, structurer le système de transport, maîtriser l'étalement urbain, lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, diminuer les risques liés à la santé publique, faire face aux conséquences économiques et sociales du vieillissement de la population, combattre les nuisances dégradant la qualité de vie des populations. Par ailleurs, le Conseil de l'Europe souhaite que, d'ici la fin de la décennie (2010), la moitié des emplois créés en Europe proviennent, de façon plus ou moins directe, des technologies de l'information. L'objectif de la SEDD est de favoriser un développement économique porteur d'un progrès social équitable et créateur d'un

environnement naturel, agricole et urbain de qualité pour les pays de l'UE. Une attention toute particulière doit être portée à une large information de la population sur les efforts accomplis en faveur du développement durable. Pour ce faire, le Conseil de l'Europe a d'abord proposé un jeu d'indicateurs de développement économique (Lisbonne, mars 2000). Sept autres thèmes ont été ajoutés en 2001 (Göteborg), puis deux nouveaux thèmes – «les modèles de production et de consommation» et «la bonne gouvernance» – en 2003 (Barcelone). À cette occasion, a été proposé un jeu d'indicateurs de suivi de la SEDD, assortis aux nouvelles adaptations de la stratégie de Lisbonne et conformes aux engagements internationaux pris dans le cadre de la Déclaration du millénaire⁽⁶⁾.

Le contexte national

La Commission française du développement durable (CFDD) a été créée le 29 mars 1993, au lendemain du Sommet de la Terre de Rio (1992). Organe consultatif et véritable laboratoire d'idée, sa mission était «d'éclairer les pouvoirs publics en matière de développement durable». L'expérience durera dix ans⁽⁷⁾. Elle aura eu le mérite de consolider les bases d'une «culture institutionnelle» du développement durable. Entre-temps, une stratégie nationale de développement durable (SNDD) a été adoptée en 2003 par le Comité interministériel du développement durable. Le Conseil national du développement durable (CNDD) assure le suivi de cette stratégie. Tout comme la CFDD, le CNDD émet des avis, mais uniquement à la demande de l'exécutif, traduisant la volonté gouvernementale de reprendre sa marche en avant dans l'élaboration d'une politique nationale en matière de développement durable.

(5) «Le Conseil européen extraordinaire de Lisbonne (mars 2000) : vers une Europe de l'innovation et de la connaissance»

(europa.eu.int/scadplus/leg/fr/cha/c10241.htm).

(6) Les huit objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ont été adoptés le 8 septembre 2000 lors de l'ouverture de la 55e session de l'Assemblée générale des Nations unies. Les États membres se sont engagés à les réaliser d'ici 2015.

(7) «Le biologiste Jacques Testart sera le dernier président de cette commission, puisque, suite à sa démission et à celle de la majorité de ses membres le 27 mai 2003, le gouvernement ne semble pas souhaiter recomposer une telle institution.»
Source : www.revueddt.org/lectures/LEC_014.htm

Batteries d'indicateurs du développement durable les plus connus

Date de création	Appellation	Conférence marquant l'origine du projet	Organisme producteur	Échelle de mesure	Nombre de descripteurs
1998	Indicateurs clefs d'environnement (ICE)	--	OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques)	nationale	10
2000	Indicateurs structurels	Conférence de Lisbonne, 2000	Union européenne (Conseil de l'Europe)	nationale	118
2000	Indicateurs communs (ECI : European Common Indicators)	3 ^e Conférence européenne sur les villes durables, Hanovre, 2000	Union européenne (Conseil de l'Europe)	municipale	52 (indicatif)
2003	Indicateurs du millénaire	Sommet du millénaire, 2000	ONU	nationale	48
2003	Indicateurs IFEN (Institut français de l'environnement)	--	IFEN	nationale	51
2003	Indicateurs techniques Région Île-de-France	--	IAURIF et organismes associés	régionale	env. 300
2004	Indicateurs SNDD (stratégie nationale de développement durable)	--	CIDD (Conseil interministériel pour le développement durable)	nationale	60
2005	Indicateurs de développement durable européens	Conférence de Göteborg, 2001	Union européenne (Conseil de l'Europe)	nationale	139

Quels indicateurs pour l'Île-de-France ?

Le caractère multidimensionnel des indicateurs du développement durable joue en faveur de leur faculté d'adaptation : avant d'élaborer des indicateurs originaux, spécifiques au territoire régional, il a fallu transposer des indicateurs établis aux échelles suprarégionales : indicateurs structurels, indicateurs de développement durable de la stratégie de l'UE et de la France, ainsi que les indicateurs techniques de l'Aurif.

D'après l'analyse des différents jeux d'indicateurs de développement durable existants, deux constats ont été faits. D'abord, chaque série d'indicateurs ne couvre pas toutes les préoccupations planétaires ou thématiques du développement durable. Ensuite, une grande partie des indicateurs proposés n'est pas compatible avec l'échelle régionale. Les indicateurs régionaux doivent répondre à

un besoin d'évaluation propre, mais également faire écho aux besoins d'évaluation des politiques de l'UE : la plupart des données et indicateurs économiques et sociaux retenus sont proposés par Eurostat.

De plus, il n'existe aucun consensus international, voire même national, concernant une quelconque liste d'indicateurs de développement durable. Pour rendre compte de la situation francilienne, il s'agira moins de pointer les faiblesses des batteries d'indicateurs existantes que de suivre les recommandations des uns et de autres, sans perdre l'objectif du chiffrage et des nouveaux besoins d'évaluation.

L'intégration de la démarche de développement durable à l'aménagement apporte un nouveau regard. Elle permettra d'intégrer de nouvelles pratiques d'observation et d'analyse de la qualité du développement régional. Le choix d'indicateurs régionaux du développement durable correspond à cette approche globale d'observation de l'écosystème métropolitain régional.

Ne pas être subordonné à la sphère de l'économie

Les relations entre les conceptions actuelles du développement durable et de l'économie ne sont pas toujours claires. Les acteurs traditionnels du développement ont souvent subordonné la qualité de l'environnement et le progrès social à la croissance économique : l'amélioration de l'état de l'environnement serait une conséquence logique de la richesse⁽⁸⁾. L'activité économique est, encore aujourd'hui, peu encline à porter le poids des normalisations en matière de fonctionnement des entreprises pour garantir un cadre de vie et un environnement naturel de qualité.

(8) S'appuyant sur une approche dite « faible » l'hypothèse de l'économiste américain Simon Kuznets, au cours des années 1950, consistait à affirmer (via les courbes environnementales de Kuznets) que plus un État est riche, plus il est propre. Cité dans Lorsque le développement perd le Nord ! Courbes de Kuznets Environnementales : l'apport des indicateurs alternatifs de type empreinte écologique dans la réflexion sur le développement durable, Aurélien Boutaud, Christian Brodhag et Natacha Gondran. (www.francophonie.durable.org/documents/colloque-ouaga-a3-boutaud.pdf).

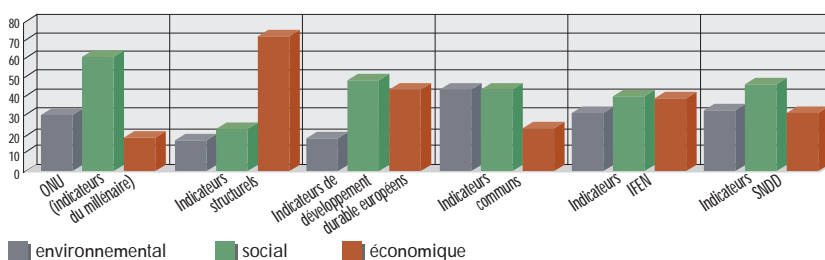
Dans le même ordre d'idée, le produit intérieur brut (PIB), indicateur universel qui mesure la performance économique et la richesse des nations, n'en dit pas long sur la durabilité d'un territoire donné et encore moins sur le bien-être des populations. L'IFEN a choisi d'utiliser le PIB en relation avec des indices destinés à évaluer la mobilité, les émissions de CO₂ et les consommations d'énergie et de matières premières pour construire des indicateurs dits de découplage. Ces indicateurs relèvent la question de la corrélation entre la croissance des richesses (mesurée par le PIB ou le revenu des ménages) et la quantité de ressources utilisées ou de pollutions émises par les activités humaines. Les indicateurs synthétiques proposés par le PNUD relèvent de la même démarche : utiliser des indicateurs synthétiques alternatifs pour obtenir une nouvelle vision du développement humain.

Ne pas se réduire à des indicateurs environnementaux

Si l'on doit écarter la conception d'un environnement au service de l'économie, il faut, à l'opposé, éviter le piège qui consisterait à réduire le développement durable à la protection de l'environnement et donc réduire les indicateurs de développement durable aux seuls indicateurs environnementaux.

Le thème des transports, par exemple, ne peut être évoqué sous le seul aspect des atteintes à l'environnement (nuisances et pollutions). Ce serait oublier de nombreux aspects, notamment sociaux (temps de transport, confort, insécurité) ou économiques (coûts des infrastructures). Actuellement, l'indicateur «éco-efficacité des transports» de la SNDD intègre des données sur les nuisances (l'exposition au bruit), les

Représentation des piliers du développement durable dans les différentes listes d'indicateurs



chiffres de l'insécurité routière (nombre de personnes tuées dans les accidents de la route) et un indice sur l'évolution du mode de transport intérieur de voyageurs et de marchandises comparée à celle des émissions polluantes. Outre les conséquences globales (pollutions, consommation d'énergie), il est important de mesurer les effets locaux, au gré des possibilités de chiffrage : l'adaptation régionale de cet indicateur pourrait par exemple servir des chiffres de l'Enquête global de transport (EGT) sur le mode de déplacements des Franciliens, et du mode d'occupation du sol (MOS) pour le rapport au territoire (les infrastructures).

Les indicateurs du développement durable et le territoire suprarégional

Articuler les échelles

Une autre possibilité de parvenir à des indicateurs multidimensionnels ou synthétiques est d'aborder la problématique par le biais du territoire. En effet, il y existe une forte demande d'indicateurs pour des évaluations locales, afin d'établir un diagnostic qui fasse ressortir les points forts et les points faibles des territoires franciliens en termes de développement durable.

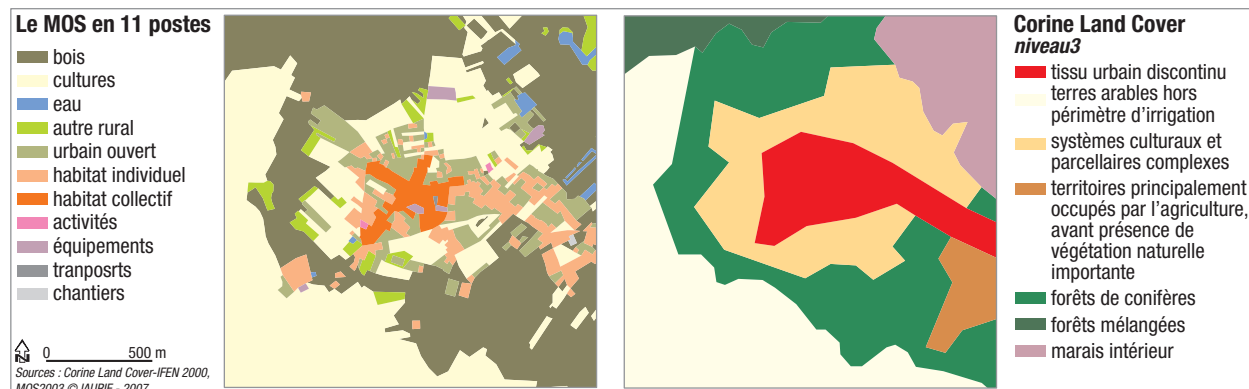
La question des échelles est primordiale. L'échelle régionale sied pour des comparaisons avec les autres régions françaises et européennes. Les échelles infrarégionales offrent une vision plus nette au sein des territoires et permettent d'estimer les disparités internes à la région Île-de-France.

La SNDD, dans son travail de mise à disposition d'une série d'indicateurs statistiques sur la situation de la France, a pris soin d'intégrer le cadre méthodologique et les choix stratégiques de l'UE, pour situer l'état du développement durable de la France par rapport à celui de ses partenaires européens. Pour l'Île-de-France la difficulté de cet exercice est de bien doser les indicateurs spécifiques à la région et ceux qui autorisent les comparaisons avec les autres régions nationales et européennes : les indicateurs régionaux doivent d'abord identifier les enjeux spécifiques au territoire et, seulement après, rendre possible ces comparaisons.

Une autre question se pose : doit-on se servir du meilleur outil disponible pour chiffrer l'indicateur ou choisir l'outil le plus communément utilisé ? Pour mesurer les mutations de l'occupation du sol, le référentiel européen est la couche Corine Land Cover⁽⁹⁾ (CLC), disponible pour 1990 et 2000, et le

(9) Pour plus d'informations : <http://www.eea.eu.int> et <http://www.ifen.fr>

La description de l'occupation du sol par le mode d'occupation du sol 2003 et Corine Land Cover 2000



La figure 2 illustre la précision géométrique du MOS (1/5000) couvrant la région d'Île-de-France selon une nomenclature en 83 postes (ici agglomérée en 11 postes) au regard de CLC qui décrit l'occupation du sol selon une nomenclature en 44 postes avec une superficie minimale de 25 hectares (précision du 1/50 000).

référentiel régional est le mode d'occupation du sol⁽¹⁰⁾ de l'Iaurif, mis en place depuis 1982 et actualisé tous les quatre ans, en moyenne. La nécessité d'une expertise pointue exige d'utiliser le meilleur outil disponible, de surcroît éprouvé depuis plusieurs décennies, le MOS, mais la nécessité de mettre en perspective le cas francilien par rapport à ses voisins nationaux et européens appelle l'utilisation de CLC.

Un autre exemple illustre cette problématique : pour mesurer l'évolution de la population par catégorie d'espace, l'utilisation de la nomenclature de zonages en aires urbaines établie par l'Insee n'est pas toujours la plus pertinente. Elle ne fait pas valoir le cas spécifique de la région d'Île-de-France où la taille de l'agglomération centrale et le phénomène péri-urbain n'ont pas leur pareil en France. L'approche «territoriale et morphologique» utilisée dans le cadre de l'*Atlas rural et agricole d'Île-de-France*⁽¹¹⁾ permet une meilleure connaissance de la réalité francilienne, même si, en contrepartie, la méthode est difficilement applicable dans les régions voisines.

Les indicateurs du développement durable et la dimension opérationnelle

En décembre 2006, la revue *Développement durable & Territoires* a consacré un dossier complet à l'évaluation du développement durable, relevant l'actualité forte «de cette thématique, tant du point de vue de la recherche académique que de celui des réflexions et expérimentations des praticiens⁽¹²⁾», comme l'indiquent les nombreux colloques organisés ces dernières années. Le développement durable s'imisce aujourd'hui dans toutes les politiques publiques d'aménagement et de développement. Il est donc urgent de disposer d'outils permettant de mesurer les effets de ces politiques. Il s'agit d'élaborer des indicateurs synthétiques du type «indicateur de qualité de vie humaine» ou «indicateur de qualité de l'environnement» pour relever les tendances du bien-être humain et la qualité du cadre de vie. Il faut alors collecter, organiser, produire et analy-

ser les données, afin d'obtenir des indicateurs multidimensionnels simples, comparables et mobilisables à l'échelle régionale, susceptibles de constituer de vrais leviers d'action politique. Après le calcul de l'empreinte écologique des habitants, les calculs des indicateurs de développement humain (IDH), de pauvreté humaine (IPH), de participation féminine (IPF) ainsi que ceux des indicateurs de qualité de vie et de bien-être (IQS et IQE) sont en cours de validation auprès des organismes techniques associés à la Région d'Île-de-France.

(10) Voir <http://www.iaurif.org/basemos/>

(11) L'Iaurif a effectué un découpage rural/urbain qui reprend les principes de continuité urbaine et l'étude de la population utilisés par l'Insee, en y intégrant la nomenclature du MOS pour les espaces ruraux. «C'est d'avantage le territoire, la perception des habitants, les paysages, l'occupation du sol (agriculture, forêts...) qui sont ici ciblés, plutôt que les bassins d'emploi ou les migrations pendulaires, sur lesquels s'appuient, notamment, les aires urbaines de l'Insee.» dans *Atlas rural et agricole de l'Île-de-France*, Iaurif, 2004.

(12) Éditorial, dossier 8 du 14 décembre 2006, par Antoine Goxe, Nathalie Holec et Sandrine Rousseau (<http://developpementdurable.revues.org/document3321.html>).

Les indicateurs
du développement durable
Mesurer la qualité
de vie des Franciliens

Aborder les indicateurs synthétiques ou même construire un tableau de bord du développement durable n'est pas une tâche facile. La lecture des informations ou des résultats est souvent complexe et exige beaucoup de prudence. Le travail à réaliser n'est pas la simple juxtaposition d'indicateurs des sphères économique, sociale et environnementale en vue de former un vaste catalogue. Il consiste d'abord à sélectionner et hiérarchiser un nombre limité d'indicateurs cohérents, qu'on soit capable d'alimenter dans la durée, tout en disposant du recul nécessaire pour mettre les évolutions en perspectives.. Utilisés à bon escient, ces outils peuvent être d'un grand secours aux décideurs et aux responsables techniques de l'aménagement pour mieux appréhender la durabilité de l'écosystème complexe d'un territoire.

Ils représentent une modélisation de nos modes de consommation, de déplacement ou d'habitat et permettent de constater les dysfonctionnements d'un écosystème. Ils permettent surtout d'avoir une vision transversale de ce territoire..

Un indicateur social, économique ou environnemental devient un IDD dès lors qu'il est mis en relation cohérente avec les autres pour traiter équitablement des trois dimensions de la durabilité (la société, l'économie et l'environnement), en s'inscrivant dans une démarche de développement durable. Les objectifs qui sous-tendent cette démarche à la fois technique et politique donnent leur caractère aux indicateurs et visent à les faire évoluer dans le temps, dans une volonté d'amélioration continue. De façon interactive, les indicateurs contribuent aussi à définir ces objectifs et à les faire évoluer.

Pour en savoir plus :

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

Cordeau E. et Nascimento I., «L'empreinte écologique des habitants d'Île-de-France», *Note rapide*, n° 403, Iaurif, septembre 1997.

Nascimento I., Carrage S. et Darre C., *L'organisation d'une base d'indicateurs du développement durable*, CRIF, Iaurif, 2005.

Nascimento I., «Mieux comprendre le développement durable», *Note rapide*, n° 346, Iaurif, décembre 2003.

Nascimento I., Carrage S., *Tableau d'indicateurs du développement durable*, Iaurif, juillet 2007.

Nascimento I., Carrage S., *Indicateurs stratégiques de développement durable, un indice de qualité de vie et de bien-être* pour la Région Île-de-France, novembre 2007.