

**Université François-Rabelais Tours**  
**Ecole doctorale Sciences de l'Homme et de la Société**

**D.E.A. Villes et Territoires – Aménagement**

**Mémoire de recherche**  
**Présenté par Marie GIRARDIN**

**LES INDICATEURS URBAINS LOCAUX DE DURABILITE :  
PRINCIPES ET APPLICATION AU SEIN DES COLLECTIVITÉS  
LOCALES FRANCAISES**

*Année 2003-2004*

Membres du jury :

Jean-Paul CARRIERE, Professeur, Aménagement  
Corinne LARRUE, Professeur, Aménagement

**Centre de recherche VST-ART, laboratoire CITERES (UMR 63 71)**

**Maison des Sciences de l'Homme " Villes et Territoires "**

UNIV.TOURS EPU DA CESA



D 251 002885 1

11 AG 3 11 R 2004 CIR.



## SOMMAIRE

<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>1. PREMIERE PARTIE : L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES DANS LA PERSPECTIVE D'UN DEVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	<b>9</b>
1.1. SUR QUELLE DEFINITION ET QUELS OBJECTIFS DE L'EVALUATION SOUS L'ANGLE DU DEVELOPPEMENT DURABLE REPOSENT LES INDICATEURS DE DURABILITE ? .....	9
1.1.1. <i>La combinaison évaluation-développement durable</i> .....	10
1.1.1.1. Intérêt de l'évaluation sous l'angle du développement durable.....	10
1.1.1.2. L'évaluation dans la perspective du développement durable : quelques particularités.....	15
1.1.2. <i>Les outils permettant l'évaluation au regard du développement durable</i> .....	19
1.1.2.1. Les indicateurs .....	19
1.1.2.2. Le principe de gouvernance et la participation .....	23
1.1.3. <i>L'échelon local : un échelon territorial adapté à l'évaluation au regard du développement durable</i> .....	26
1.1.3.1. Un échelon adapté à l'application des principes du DD .....	26
1.1.3.2. Les outils permettant des initiatives locales.....	29
1.2. LES APPORTS DES DIFFERENTES EXPERIENCES DANS LA CONSTRUCTION DE SYSTEMES D'INDICATEURS DE DURABILITE .....	33
1.2.1. <i>Les systèmes existants</i> .....	33
1.2.1.1. Au niveau mondial.....	33
1.2.1.2. Au niveau européen .....	36
1.2.1.3. Au niveau national : les indicateurs de l'IFEN .....	40
1.2.2. <i>Des systèmes difficilement utilisables par les collectivités locales françaises</i> .....	43
<b>2. DEUXIEME PARTIE : DES INITIATIVES EMERGENT DES COLLECTIVITES LOCALES .....</b>	<b>45</b>
2.1. LA COMMUNAUTE URBAINE DE DUNKERQUE : UNE INITIATIVE EXEMPLAIRE.....	46
2.1.1. <i>Les raisons qui ont conduit à une telle réflexion</i> .....	46
2.1.2. <i>Les différentes étapes</i> .....	47
2.1.2.1. Mobilisation des différents acteurs : .....	47
2.1.2.2. Création de différents groupes de travail : .....	48
2.1.3. <i>Les outils élaborés</i> .....	49
2.1.4. <i>Les résultats</i> .....	54
2.2. LA COMMUNAUTE URBAINE DE NANTES : VERS UNE EVALUATION AU REGARD DU DD .....	56
2.2.1. <i>Le développement durable, une perspective pour les actions de la Communauté Urbaine</i> .....	56
2.2.2. <i>Les moyens mis en oeuvre pour l'élaboration d'indicateurs locaux de durabilité :</i> .....	57
2.2.3. <i>Les résultats</i> .....	58

2.3.	LA COMMUNAUTE URBAINE DE LYON : .....	59
2.3.1.	<i>Un engagement de longue date en faveur du développement durable.....</i>	59
2.3.2.	<i>Les différentes étapes.....</i>	60
2.3.2.1.	Un premier pas vers l'évaluation .....	60
2.3.2.2.	Vers des indicateurs de durabilité.....	61
2.4.	LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE POITIERS.....	62
2.4.1.	<i>Un contexte favorable à telle réflexion.....</i>	62
2.4.2.	<i>Les moyens mis en œuvre pour l'élaboration d'indicateurs locaux de durabilité</i> <i>63</i>	
2.4.3.	<i>Les résultats .....</i>	64
<b>3.</b>	<b>TROISIEME PARTIE : PRINCIPES FONDAMENTAUX A</b> <b>L'ELABORATION D'INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT</b> <b>DURABLE AU SEIN DES COLLECTIVITES LOCALES</b> <b>FRANÇAISES.....</b>	<b>66</b>
3.1.	L'ADHESION ET L'IMPLICATION DES DIFFERENTS ACTEURS.....	67
3.1.1.	<i>Ce qui précède l'élaboration des indicateurs.....</i>	67
3.1.1.1.	Connaître le territoire et les politiques le concernant .....	67
3.1.1.2.	Acquérir une culture commune en matière de développement durable... 68	
3.1.2.	<i>Pendant la construction des indicateurs.....</i>	69
3.1.2.1.	Le rôle des porteurs de projet.....	70
3.1.2.2.	La participation des différents acteurs du territoire .....	72
3.2.	REFLEXION SUR L'ELABORATION DES INDICATEURS .....	73
3.2.1.	<i>Le choix des indicateurs.....</i>	73
3.2.1.1.	Les domaines et le type d'indicateurs.....	73
3.2.1.2.	Les critères influant sur la sélection des indicateurs.....	74
3.2.2.	<i>L'organisation des indicateurs .....</i>	77
3.2.2.1.	Comment utiliser les indicateurs ? .....	77
3.2.2.2.	La présentation des indicateurs.....	81
	<b>CONCLUSION .....</b>	<b>88</b>
	<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>90</b>
	<b>SITOGRAFIE .....</b>	<b>94</b>
	<b>RENDEZ-VOUS.....</b>	<b>95</b>

## REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier tout particulièrement M CARRIERE, professeur au Centre d'Etudes Supérieures en Aménagement, pour m'avoir accompagné tout au long de mon travail en me donnant de nombreux conseils précieux pour la réalisation et la rédaction de mon mémoire et pour avoir enrichi mes connaissances.

Mes remerciements s'adressent également à :

- Mme Virginie AUFFROY, chargée de Mission service recherche et développement à la Communauté d'Agglomération de Poitiers
  - Aurélien BOUTAUD, Doctorant en sciences de la Terre et de l'environnement, Centre SITE, Ecole des Mines de Saint-Etienne
  - Pascale COMBE, Réseau IDEA
  - Cyria EMELIANOFF, Maître de Conférences à l'Université du Mans,
  - Alban MALLET, chargé de mission, service développement durable à la Communauté Urbaine de Nantes
  - Jean Blaise PICHERAL, Mission Stratégie, Communauté Urbaine de Dunkerque
- pour le temps qu'ils ont bien voulu m'accorder et pour l'ensemble des informations, des conseils qu'ils m'ont communiqués et qui m'ont très utilement servis pour la réalisation de ce travail.

# **LES INDICATEURS URBAINS LOCAUX DE DURABILITE : PRINCIPES ET APPLICATION AU SEIN DES COLLECTIVITÉS LOCALES FRANCAISES**

## **INTRODUCTION**

### **PREAMBULE :**

Ce travail s'inscrit dans le cadre d'un programme de recherches sur la mise en œuvre d'indicateurs locaux du Développement Durable à partir d'une comparaison franco-allemande. Cette recherche se fonde sur une comparaison des méthodes utilisées par les collectivités françaises et les « Gemeinden » allemands pour mettre en place des politiques de développement durable. Un des objectifs de ce travail est de chercher à répondre aux attentes des collectivités françaises en matière d'indicateurs du développement durable en s'appuyant sur l'expérience allemande. Bénéficiant d'une documentation et d'études allemandes très riches, il est nécessaire d'étudier l'état d'avancement des collectivités françaises en matière d'indicateurs de durabilité pour effectuer cette recherche. C'est dans cette optique qu'a été entamé le présent travail.

### **OBJET DE LA RECHERCHE :**

L'idée de développement durable émerge dans les années 70 avec le Club de Rome et le sommet de Stockholm, mais il faut attendre l'ouvrage Stratégie mondiale de la conservation, publié en 1980 par l'Union internationale de la conservation de la nature, pour qu'apparaisse la première fois l'expression française « Développement durable ». Le rapport Brundtland de 1987 fait ensuite connaître le Développement Durable. La conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement à Rio de Janeiro en 1992 lie définitivement les questions d'environnement et de développement et adopte un texte fondateur : La déclaration de Rio et un document de proposition : l'Agenda pour le 21<sup>ème</sup> siècle également nommé Agenda 21. Il s'agit alors d'une nouvelle problématique de développement plus respectueuse de l'environnement, qui garantit le développement

économique sans pour autant compromettre l'objectif d'équité qu'il soit intra- ou intergénérationnel.

Aujourd'hui le Développement Durable est largement utilisée, bon nombre de projets sont ainsi associés à cette idée.

La réelle prise en compte du Développement Durable dans les projets requiert une démarche qui consiste à étudier les objectifs dans chaque domaine (économique, environnemental, sociale, ...). Pour cela une série d'indicateurs est nécessaire pour le suivi des politiques afin de se rendre compte de leurs réels impacts. En effet, l'utilisation d'indicateurs permet de traduire en terme pratique l'idée de Développement Durable ; ils permettent d'évaluer l'adéquation et l'efficacité des mesures arrêtées au regard de ce défi. Le système d'indicateurs permet de répondre à différents besoins ; tout d'abord, il permet de juger la durabilité d'une situation en utilisant des valeurs limites, ensuite, il permet de connaître les conséquences sur l'environnement, la société ou l'économie et, pour finir un système d'indicateurs permet de suivre l'évolution d'une ressource ou de la situation sociale.

Plusieurs séries d'indicateurs ont déjà été élaborées, et ce à différentes échelles. Tout d'abord, au niveau international, la commission de Développement Durable de l'Organisation des Nations Unies a mis en place une grille d'indicateurs qui a pour principale vocation de comparer les pays.

Au niveau européen, la Commission européenne a élaboré une liste de 35 indicateurs à la demande du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. Le conseil demandait « d'évaluer les politiques menées afin d'obtenir une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une grande cohésion sociale à partir d'indicateurs structurels définis d'un commun accord ». C'est en 2001 que le Conseil européen de Göteborg a ajouté la dimension environnementale. Quarante-deux indicateurs ont donc été établis pour évaluer le Développement Durable.

Au niveau national, c'est l'Institut Français de l'ENVironnement qui a mis en place un système d'indicateurs chiffrés permettant de construire un cadre méthodologique intégrant les différentes dimensions du Développement Durable. Tous ces indicateurs sont regroupés en neuf modules et sont aussi bien des indicateurs environnementaux qu'économiques ou sociaux.

Les méthodes d'évaluation citées ci-dessus ne sont pas facilement mises en œuvre, en effet, pour être plus efficaces, il serait nécessaire que les indicateurs soient également

appliqués au niveau local. Le rôle important des collectivités locales dans la mise en œuvre d'un Développement Durable est affirmé par la Déclaration de Rio qui déclare dans son chapitre 28 « une implication forte des acteurs locaux », cette idée est reprise par les nations Unies en 1993 « ce sont les collectivités locales qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales (...) Elles jouent au niveau administratif le plus proche de la population un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur du développement durable. »

Nombreuses sont aujourd'hui les villes européennes qui se sont lancées dans la mise en place d'indicateurs de durabilité afin de suivre une réelle stratégie de Développement Durable.

Cependant, en France les exemples de collectivités locales ayant recourt à des indicateurs de durabilité pour évaluer leurs politiques et leurs actions sont encore aujourd'hui très rares et les systèmes d'évaluation existants au niveau national (par exemple celui de l'IFEN) ne sont, semble-t-il, pas très opérationnels au niveau local.

L'utilisation d'indicateurs de durabilité pour évaluer les actions entreprises au niveau local n'est aujourd'hui pas assez développée en France. Il n'existe qu'une collectivité locale qui bénéficie d'un système d'indicateurs locaux de durabilité fonctionnel ; il s'agit de la Communauté Urbaine de Dunkerque.

Au vu de ce qui est énoncé ci-dessus, on peut se poser la question suivante : Comment développer davantage l'évaluation des orientations choisies au niveau local dans une perspective de développement durable ?

Le travail de recherche va donc se baser sur la problématique suivante : Les collectivités françaises n'ont pas à leur disposition de système d'indicateurs de durabilité leur permettant d'orienter leurs choix vers une logique de développement durable.

La question spécifique de ce travail consiste à se demander quel peut être l'outil à mettre à disposition des collectivités pour les soutenir dans une démarche d'élaboration d'indicateurs de durabilité.

L'hypothèse sur laquelle va se baser ce travail est la suivante :



*Un système d'indicateurs peut être pertinent que si les collectivités se munissent à la fois d'indicateurs communs à toutes les collectivités et d'un ensemble d'indicateurs spécifiques qui répondent aux particularités du territoire.*

Cependant, il semble utile de dégager et d'expliquer quelques principes d'élaboration pour les systèmes d'indicateurs locaux de développement durable ; ceci facilitera le travail des collectivités intéressées à s'engager dans une telle démarche.

Pour répondre à cette problématique et confirmer ou infirmer cette hypothèse, le mémoire de recherche est divisé en trois parties. La première est consacrée à l'explication de l'avantage de combiner évaluation et développement durable. La seconde est quant à elle dédiée à l'interprétation des expériences étudiées aux sein de quelques collectivités locales, et pour finir il convient d'exposer les principes à prendre en compte lors de l'élaboration d'indicateurs de durabilité au niveau local.

## **METHODOLOGIE :**

Pour ce sujet de recherche nous commençons dans un premier temps par un travail bibliographique afin de cerner au mieux le sujet et d'avoir connaissance des travaux déjà effectués dans le domaine l'évaluation des actions d'une collectivité locale dans une perspective de développement durable et l'utilisation d'indicateurs de durabilité. Ces recherches bibliographiques sont agrémentées de rendez-vous auprès de personnes ressources qui pourront m'être utile pour enrichir mes connaissances aussi bien en matière de développement durable qu'au niveau des pratiques d'évaluation.

Ensuite un travail dit « de terrain » est essentiel ; il consiste à rencontrer les personnes ayant en charge l'élaboration ou l'animation d'un système d'indicateurs locaux de durabilité au sien de leur collectivité. L'étude de ces diverses expériences permet de dégager les principes fondamentaux à prendre en compte lors de la construction d'un système d'indicateurs de Développement Durable.

Les exemples français n'étant pas très nombreux, elles sont complétées par des études bibliographiques d'expériences étrangères notamment canadiennes, anglaises, belges, allemandes ou encore espagnoles.

Pour cette recherche, je me base sur des exemples de collectivités locales. J'ai fait le choix de m'intéresser plus particulièrement aux Communautés Urbaines et aux Communautés d'Agglomération. En effet, ces types de collectivités me semblent l'échelle pertinente au vu des projets qu'elles entreprennent et du territoire concerné. Une Communauté Urbaine ou une Communauté d'Agglomération a en effet plus de moyens financiers et humains, et de ce fait elles peuvent plus facilement entreprendre des études et des actions concernant l'évaluation de la durabilité de leur politique. Ce choix est explicité plus amplement dans la première partie de ce travail.

L'objectif de ce travail est donc de réussir à dégager une liste de principes à prendre en compte lors de l'élaboration d'indicateurs locaux de développement durable et de la mettre à disposition des collectivités souhaitant s'engager dans une telle démarche afin de leur faciliter la tâche.

## **1. PREMIERE PARTIE : L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES DANS LA PERSPECTIVE D'UN DEVELOPPEMENT DURABLE**

La construction d'un système d'indicateurs locaux de durabilité est un outil utilisé pour effectuer l'évaluation d'une politique en prenant en considération les exigences de l'application du thème du développement durable.

Pour qu'une collectivité locale puisse construire un système d'indicateurs efficace et adapté à l'évaluation souhaitée, il convient de comprendre ce qu'est l'évaluation sous l'angle du développement durable. De plus, comme cela a déjà été évoqué dans l'introduction, il existe aujourd'hui plusieurs systèmes d'indicateurs de durabilité, élaborés à différentes échelles. Avant de proposer une nouvelle liste de principes d'application pour les indicateurs, il faut donc étudier les apports et les faiblesses des systèmes existants.

Dans un premier temps, il sera donc nécessaire de définir ce que signifie une évaluation sous l'angle du développement durable pour, dans une seconde partie étudier les différents systèmes d'indicateurs de durabilité existants.

### **1.1. SUR QUELLE DEFINITION ET QUELS OBJECTIFS DE L'EVALUATION SOUS L'ANGLE DU DEVELOPPEMENT DURABLE REPOSENT LES INDICATEURS DE DURABILITE ?**

Pour être en mesure d'élaborer des indicateurs servant à l'évaluation d'une politique locale en prenant en compte les exigences du développement durable, il est nécessaire de comprendre et de définir d'une part ce que sont, une évaluation de politique publique et le thème du développement durable et d'autre part, l'intérêt d'une combinaison des deux.

La méthode utilisée pour la construction d'indicateurs dépend en effet de ce qu'on entend par évaluation et des objectifs que l'on donne à cette démarche et le choix des indicateurs dépendent de la définition que l'on accorde au développement durable.

Ensuite, pour que l'évaluation soit la plus pertinente possible, il est indispensable de décrire les différents outils utilisés pour réaliser l'évaluation de la durabilité d'une politique.

### 1.1.1. La combinaison évaluation-développement durable

#### 1.1.1.1. Intérêt de l'évaluation sous l'angle du développement durable

L'évaluation sous l'angle du développement durable permet de vérifier la réelle mise en œuvre du développement durable dans les différentes politiques publiques. Mais avant de développer l'intérêt d'une évaluation au regard du développement durable, il est nécessaire de rappeler ce qu'est une évaluation de politique publique et ce qu'on entend par développement durable.

##### a) Définitions :

##### ***Le développement durable :***

Le développement durable est, selon le rapport Brundtland, " un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette idée :

- le concept de besoins, et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité ; et
- l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir."(Brundtland, 1988)

Bien qu'introduisant les notions de temps (articuler le long terme et le court terme) et d'espace (articuler le local et le global), cette définition reste encore vague dans son contenu, chacun pouvant y mettre ce que bon lui semble. En effet, le succès de cette idée fut tel que nombreux sont ceux qui s'en réclament pour servir leur cause.

C'est ainsi que le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement a détaillé cette définition en qualifiant de développement durable un développement « [qui permet] à tous les peuples de la planète d'accéder à un niveau satisfaisant de développement social et économique, d'épanouissement humain et culturel, sur une terre dont les ressources seraient utilisées plus raisonnablement, les espèces et les milieux préservés. Le

développement durable c'est tout à la fois modifier les modes de production, faire évoluer les pratiques de consommation... mais aussi pour chacun adapter ses actes au quotidien. » (Ministère français de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 1997)

Aujourd'hui il existe un consensus qui consiste à dire que le développement durable vise à promouvoir un développement économique, social et environnemental centré sur l'intérêt de la population actuelle sans pour aucun compromettre les besoins des générations futures. Ces trois dimensions peuvent être définies de la manière suivante :

« dimension économique: appui sur le travail des êtres humains et les ressources renouvelables plutôt que sur l'utilisation de ressources non renouvelables, observation et intégration des cycles, rentabilité à long terme;

dimension écologique: maintien de la multiplicité des espèces ainsi que de la qualité de l'air, de l'eau et des sols qui permettent d'assurer la vie, la santé et le bien-être des êtres humains ainsi que des animaux et des plantes;

dimension sociale: conditions de vie saines, équité entre les êtres humains vivant aujourd'hui (dont équité Nord-Sud) et entre les générations. » (Deschenaux, 2000)

On peut alors symboliser chacun de ces domaines par un cercle, le développement durable étant l'intersection de ces trois pôles ; on emploie alors l'image du tripôle.

A ce niveau de généralisation se pose le problème de la mise en pratique. C'est pourquoi certains ont voulu compléter ce schéma.

Il y a eu en effet, beaucoup d'interrogation sur le système de décision actuel et une quatrième dimension au triptyque existant a été proposée : La gouvernance. La gouvernance serait, en effet, un nouveau mode de relation entre les décideurs et les personnes concernées par la décision pour permettre la mise en œuvre des stratégies et des actions concernant le développement durable.

Ignacy Sachs<sup>1</sup>, a quant à lui, opté pour un modèle à cinq dimensions incluant les dimensions spatiales (équilibre villes/campagnes) et la dimension culturelles (pluralité des solutions locales qui respectent la continuité culturelle).

Pour cette recherche le développement durable va être considéré comme un développement conciliant les intérêts économiques, sociaux et environnementaux en y ajoutant le principe de gouvernance qui semble être un outil pertinent pour faciliter sa mise en pratique. En effet, la construction d'un développement durable doit être une démarche participative impliquant un

---

<sup>1</sup> Socio-économiste français

processus de concertation: tous les acteurs, qu'ils proviennent du monde politico-administratif, de la société civile ou qu'ils soient simples citoyens, sont appelés à participer à la concrétisation du développement durable et de ce fait à influencer véritablement les prises de décision.

Même si des oppositions persistent sur l'interprétation du développement durable et quelles que soient les divergences, le développement durable est unanimement envisagé comme un développement qui tente d'atténuer les clivages existants entre ses différentes composantes.

Il n'existe donc pas de définition unique et concrète du développement durable, en effet, le développement durable n'est pas un développement pouvant être défini de façon universelle. Il s'agit d'un processus de changements continus, s'adaptant à chaque territoire, soumis à un arbitrage individuel et collectif.

### *L'évaluation d'une politique publique :*

Le sens commun insère souvent dans l'évaluation plusieurs pratiques, à savoir, le jugement, l'idée d'un calcul ou d'un chiffrage et encore l'approximation. (Wachter, 2002) Certaines définitions considèrent l'évaluation comme une activité essentiellement cognitive, c'est le cas de la définition du rapport Deleau qui définit l'évaluation ainsi : « reconnaître et mesurer ses effets propres ». (Groupe de travail du Commissariat général du Plan, 1996). Cette définition insiste sur la mesure à posteriori de la politique, cette mesure se limitant aux « effets propres » engendrés par la politique.

D'autres mettent l'accent sur une dimension plus normative comme celle du rapport Viveret. Le rapport Viveret définit en effet l'évaluation ainsi : « évaluer une politique, c'est former un jugement sur sa valeur ». (Viveret, 1989) A cette définition, sont ajoutées quatre exigences :

« - exigence d'indépendance (éviter toute position de juge et partie et d'auto-évaluation)

- exigence de rigueur
- exigence de transparence (sur le plan des méthodes, des critères utilisés)
- exigence de pluralisme (au sein des instances d'évaluation et prise en compte des avis contradictoires) »

L'évaluation présente en fait deux dimensions, une dimension qualitative et une seconde quantitative. C'est un jugement porté sur une donnée par référence à une valeur de base.

Démontrant la nécessité d'une meilleure efficacité du système public à laquelle l'évaluation des politiques permettrait justement de répondre, puis inscrivant finalement l'enjeu de l'évaluation dans une perspective plus large d'amélioration de la qualité du fonctionnement démocratique, Patrick VIVERET préconise finalement la mise en oeuvre d'une politique ambitieuse d'évaluation et clairement organisée autour d'organismes spécifiquement dévoués à cette question. C'est alors en 1990 que l'évaluation est officialisée en France, avec la création du Comité interministériel de l'évaluation.

Il est important de différencier l'évaluation de l'audit ou du contrôle. Le contrôle et l'audit se réfèrent à des normes internes alors que l'évaluation essaye d'appréhender d'un point de vue externe les effets et la valeur de l'action considérée<sup>1</sup>. La recherche d'un lien de causalité entre la politique et les effets observés ainsi que la connaissance de l'influence de la politique sur les comportements constituent le cœur de l'évaluation.

On peut différencier deux types d'évaluation, l'évaluation dite récapitulative et l'évaluation formative. L'évaluation récapitulative a essentiellement une vocation de communication principalement pour les élus ou le grand public alors que l'évaluation formative est destinée aux personnes directement impliquées dans la conduite de l'action.

L'évaluation est parfois difficile à accepter de la part des gestionnaires dont le travail est évalué. L'évaluation peut être perçue comme une démarche dont on ne connaît pas tous les effets. Il est pourtant important de considérer l'évaluation comme un réel outil d'aide à la décision qui peut permettre de progresser plus facilement.

#### b) Pourquoi concilier développement durable et évaluation ?

Mettre au point un outil d'évaluation prenant en compte les exigences du développement durable est un moyen efficace de favoriser la mise en pratique d'une idée encore trop théorique.

---

<sup>1</sup> Petit guide de l'évaluation des politiques publiques, la documentation française, 1996

Comme le souligne Serge Wachter (Wachter, 2002), le développement durable apparaît de plus en plus comme l'*ultima-ratio* des politiques d'aménagement. Ce nouveau vocabulaire, bénéficiant d'une légitimité grandissante, apparaît fréquemment dans les textes qui définissent les moyens de l'action publique. Le principe de précaution, la gestion des risques, le respect des générations future, ou encore la démocratie participative figure en bonne place dans la plupart des exposés des motifs des documents de planification spatiale, certes, parfois de façon incantatoire.

Pour que la référence à ces thèmes ne reste pas purement rhétorique, il est important de pouvoir évaluer la réalité des faits. L'évaluation n'est pas une fin en soi ; elle permet une meilleure mise en œuvre des objectifs liés au développement durable. En effet, pour atteindre ces objectifs, le développement durable doit être faire l'objet d'une estimation complète de l'intérêt et l'impact de chaque projet.

En principe, la définition du développement durable nécessiterait des normes qui permettraient d'arbitrer les conflits d'intérêts entre les trois dimensions du développement durable ainsi qu'entre les générations actuelles et futures. Or ces normes, en particulier dans le domaine de l'aménagement du territoire, n'existent pas. Pour Jacques Theys « l'absence de norme est un grand avantage. Elle limite le risque d'une récupération autoritaire du développement durable par l'état jacobin. Elle ouvre au contraire pour chaque territoire la possibilité de définir démocratiquement ses propres objectifs ». (Zuindeau, 2000)

L'absence de norme concernant le développement durable renforce la nécessité d'évaluer les politiques et les actions publiques au regard du développement durable ; cette évaluation permet de réfléchir à l'élaboration de critères et d'indicateurs de durabilité et d'évaluer la pertinence des objectifs, dits de développement durable, retenus pour le territoire.

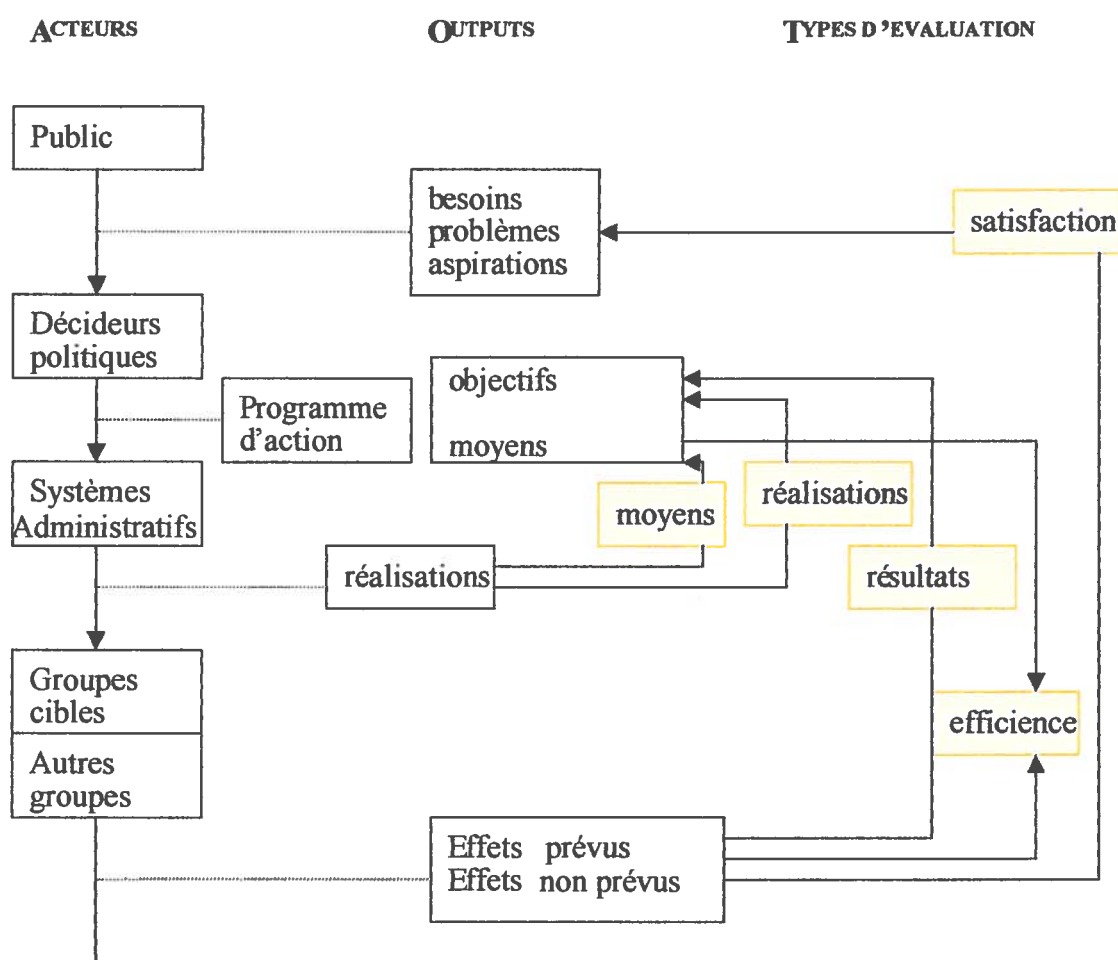
De plus, les actions et les politiques de développement durable étant transversales, multidimensionnelles et interdisciplinaires, elles font appel à de nombreux acteurs aux compétences et aux savoir-faire très différents, et sont l'objet de multiples interactions. Une évaluation peut permettre de clarifier et de simplifier une telle complexité. Malgré la complexité de la tâche, il est primordial de ne pas porter un jugement sur ce qui est bien et mal. Il s'agit de créer les conditions permettant de favoriser un gain de lucidité et l'émergence d'un processus de progrès.



### 1.1.1.2. L'évaluation dans la perspective du développement durable : quelques particularités

L'évaluation d'une politique publique sous l'angle du développement durable occupe une place très importante dans le déroulement même de la politique. Elle est multiple et se déroule à toutes les étapes de la politique publique comme l'illustre le schéma ci-dessous :

Schéma n°1 : Analyse et évaluation des politiques publiques



Source : adapté de Nioche JP De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques, revue française de science politique, fév 1982

Le schéma ci dessus met en évidence le fait que l'évaluation d'une politique publique est effective pour toutes les étapes de la politique, les cinq rectangles jaunes illustrent en effet, les cinq étapes de l'évaluation. Pour l'évaluation d'une politique publique sous l'angle du développement durable, ces cinq étapes sont à respecter.

a) Les objets évalués

La prise en compte du développement durable suppose une nouvelle démarche qui consiste non seulement à avoir une meilleure articulation entre chaque domaine (économique, social et environnemental) mais aussi à revoir les objectifs en leur sein.

L'absence de norme pour le développement durable, que nous avons évoquée précédemment, rend l'exercice de l'évaluation au regard du développement durable plus difficile. Elle suppose alors de définir et d'évaluer, au sein de la collectivité concernée, ses propres objectifs de développement durable. Ces objectifs généraux tiennent compte simultanément des différents objectifs sectoriels. Pour cela, une bonne décision n'est pas l'optimum par rapport à un objectif sectoriel, elle est l'optimum en tenant compte de plusieurs objectifs qui peuvent parfois être contradictoires.

L'évaluation d'une politique publique au regard du développement durable s'exerce à différents niveaux. Elle ne concerne pas seulement les résultats et les impacts d'une politique, mais également sa mise en œuvre et le bien fondé de la politique proprement dite.

Les questions à se poser lors de l'évaluation d'une politique au regard du développement durable sont les suivantes :

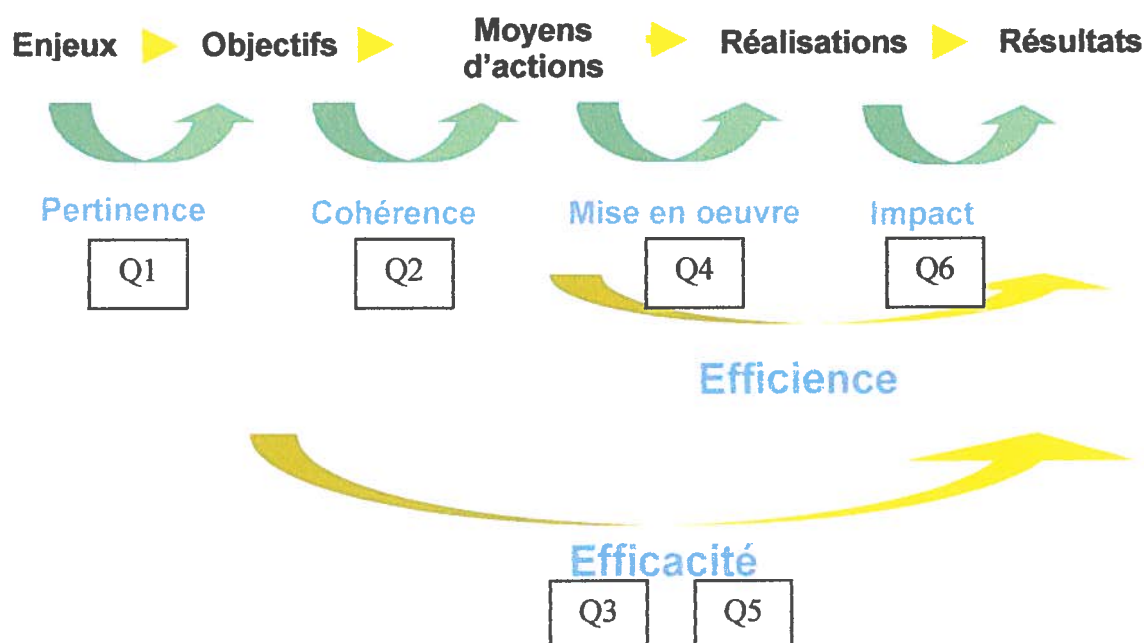
- Q1 : Les objectifs fixés à la politique sont-ils adaptés aux problèmes qu'ils visent à traiter ? Cela signifie qu'il est important de bien fixer les objectifs de développement durable de la collectivité.
- Q2 : Les moyens utilisés (dispositifs institutionnels, organisationnels et réglementaires), les ressources qui lui sont affectées et le système d'acteurs sont-ils cohérents avec les objectifs fixés ?
- Q3 : Les résultats obtenus grâce à cette politique sont-ils conformes à leurs objectifs ?
- Q4 : Les réalisations sont-elles à la mesure des ressources utilisées ?

- Q5 : Quelles sont les conséquences globales de la politique sur le territoire (résultats) en tenant compte des effets non explicitement voulus dans les objectifs ?
- Q6 : Quels résultats ont engendré les réalisations ?

Pour essayer de répondre à ces questions, il faut chercher à évaluer différentes mesures qui sont : la pertinence, la cohérence, la mise en œuvre, l'efficacité, l'efficace, l'efficacité et la satisfaction du public.

- L'évaluation de *la pertinence* doit vérifier que les objectifs de la politique mise en place répondent à une demande réelle sur le terrain.
- L'évaluation de *la cohérence* doit vérifier que les moyens mis en œuvre correspondent aux objectifs fixés par la politique.
- L'évaluation de *la mise en œuvre* doit vérifier que les moyens ont bien été mis en place et effectivement mis en œuvre.
- L'évaluation de *l'impact* doit vérifier que les réalisations ont eu les résultats souhaités.
- L'évaluation de *l'efficace* doit vérifier que les résultats de la politique correspondent aux moyens ou aux instruments utilisés.
- L'évaluation de *l'efficacité* doit vérifier que les résultats de la politique répondent aux objectifs finaux ou buts de la politique.
- L'évaluation de *la satisfaction du public* doit vérifier que la politique a bien répondu aux attentes et besoins du public.

Schéma n°2 : Articulation des différents objets de l'évaluation



Source : Politique d'aménagement de bourgs de Corrèze : Evaluation, rapport de stage de groupe, CESA, 2003

## b) Le choix du moment de l'évaluation

L'évaluation d'une politique au regard du développement durable peut être réalisée à différents moments du processus de cette politique ; suivant le moment où elle s'opère, son rôle est différent.

On distingue trois « moments de l'évaluation » :

- l'évaluation en amont de la politique, il s'agit de l'évaluation *ex-ante*
- l'évaluation au cours de l'action, on qualifie cette évaluation d'*ex-tempore*
- l'évaluation en aval de l'action que l'on nomme l'évaluation *ex-post*

**L'évaluation ex-ante** permet d'avoir une réflexion sur les choix et les orientations à prendre avant d'engager réellement la politique.

Cette réflexion en amont de l'intervention concerne aussi bien les décideurs que les acteurs ; ensemble ils évaluent les objectifs et les finalités de la politique qui va être entreprise. L'évaluation est ici un outil d'aide à la décision qui peut présenter plusieurs scénarios afin de faciliter le choix.

C'est une étape essentielle dans le processus de l'évaluation au regard du développement durable car elle permet d'une part, d'évaluer et éventuellement de redéfinir les objectifs de la politique et plus précisément les objectifs de développement durable définis en amont. D'autre part, elle permet d'éviter des erreurs et des malentendus sur lesquels il serait ensuite difficile de revenir.

**L'évaluation ex-tempore** assure le suivi régulier du processus en cours ainsi qu'une évaluation du degré de réalisation d'un objectif programmé.

Au fur et à mesure de l'avancement de la mise en œuvre de la politique, il s'agit de vérifier que les actions et leurs résultats correspondent aux objectifs de développement durable fixés au départ. Une telle évaluation offre la possibilité d'apporter des corrections éventuelles et de réviser, le cas échéant, les moyens utilisés et même les objectifs.

**L'évaluation ex-post** est une évaluation qui confirme ou infirme les postulats ayant favorisés la mise en place de la politique.

Tout d'abord, ce sont les résultats et les effets, directs ou non, liés à la politique qui sont évaluées au regard des objectifs de développement durables qui avaient été définis au départ.

Ensuite, une évaluation plus large peut être envisagée afin de faire « une photographie du territoire » qui permet d'estimer les apports de la politique sur le territoire et plus largement la pertinence des objectifs de développement durable désignés au départ.

Cette étape peut être l'occasion de tirer les enseignements pour les politiques à venir.

### 1.1.2. Les outils permettant l'évaluation au regard du développement durable

Nous avons donc mis en évidence qu'il est important et même indispensable d'évaluer les politiques publiques sous l'angle du développement durable. Cela permet, en effet, de mettre en pratique les principes d'un développement durable et des les intégrer le mieux possible à la politique. Les indicateurs de durabilité sont un outil incontournable pour une évaluation efficace.

#### 1.1.2.1. Les indicateurs

##### a) Définition

Nous utilisons tous intuitivement des **indicateurs** pour le suivi d'un système complexe qui nous intéresse ou que nous devons contrôler, comme le fait remarquer Meadows. (Meadows, 1996)

Un « indicateur est une variable qualitative ou quantitative permettant, seule ou avec d'autres données de natures différentes et agrégées, une appréciation synthétique, à partir d'une échelle de valeur normative et/ou comparative, d'un phénomène abstrait, non mesurable et non quantifiable »<sup>1</sup>. C'est sur cette définition que ce travail de recherche va se baser, à une nuance près, que les indicateurs étudiés, n'ayant pas comme vocation première une fonction

---

<sup>1</sup> définition du CERTU

de comparaison, les échelles de valeurs étudiées seront essentiellement normatives et non comparatives.

Un indicateur est une variable ou une fonction de variable qui traduit un ensemble de données en une information compréhensible et qui puisse être intégrée dans l'activité de l'utilisateur pour lequel l'indicateur a été construit. Autrement dit, un indicateur peut être défini comme la mesure d'un objectif à atteindre, c'est une variable positionnée par rapport à une référence, un seuil.

La construction d'un indicateur est la réponse à une question, à un problème, il est donc nécessaire de veiller à ce que l'indicateur choisi corresponde bien à la mesure du problème soulevé. Le suivi des indicateurs doit être fait à des intervalles de temps réguliers. Ce laps de temps doit être en rapport avec le phénomène étudié.

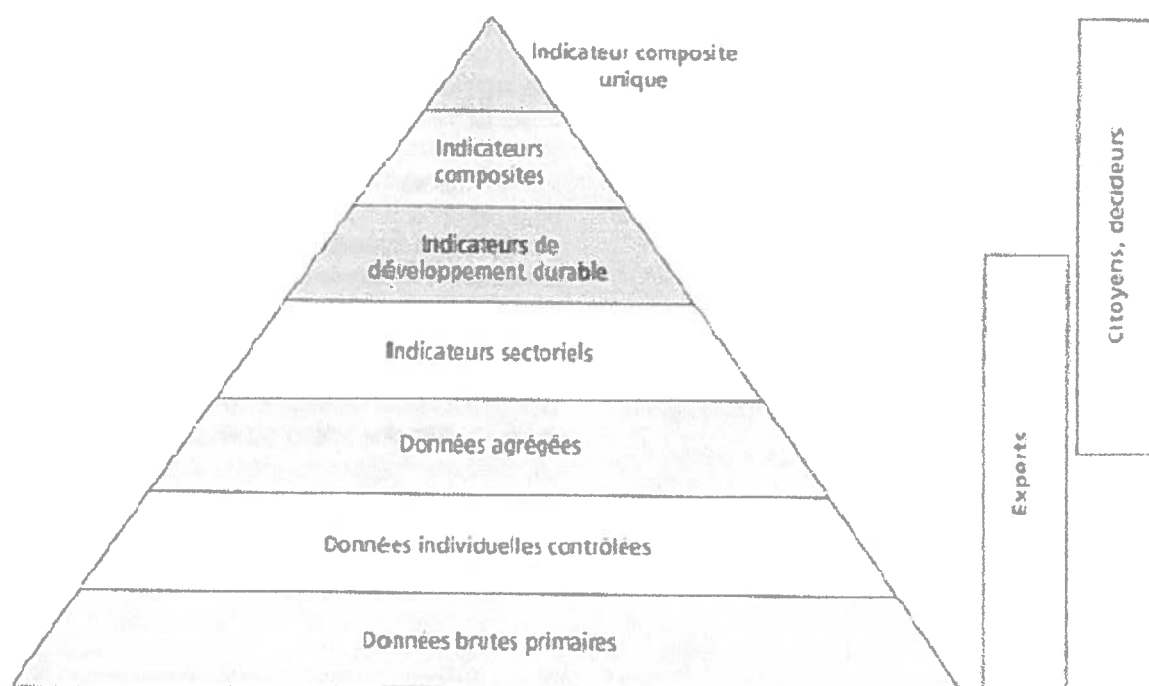
Les indicateurs sont utilisés, d'une part, pour le suivi d'une politique, et d'autre part à des fins de communication. Ces deux fonctions complémentaires ne requièrent pas forcément les mêmes indicateurs. Les indicateurs sont adaptés au public visé ; par exemple, pour communiquer auprès de la population ou auprès des acteurs de la société civile, les indicateurs sont faciles à interpréter et peu nombreux.

Pour évaluer une politique publique, de nombreux indicateurs sont utilisés ; lorsque plusieurs indicateurs sont coordonnés de manière systématique on parle de **système d'indicateurs**. Souvent les systèmes d'indicateurs sont représentés par des tableaux de bords qui exposent de façon synthétique et schématique les principales informations produites par les indicateurs.

Pour qu'un système d'indicateurs soit facilement utilisable, il faut un nombre restreint d'indicateurs. La simplification se fait donc en agrégeant plusieurs indicateurs pour en former un synthétique. Cette simplification peut se faire à des degrés divers. Un degré supérieur d'agrégation facilite la compréhension d'un phénomène, cependant il en déforme la réalité en perdant les données analytiques.

Ce phénomène d'agrégation est illustré par le schéma suivant.

## Schéma n°3 : Pyramide de l'information statistique



Source : Montmolin et Al Altwegg 1999

#### b) Les indicateurs de durabilité ou indicateurs de développement durable

Les indicateurs de durabilité, également appelés indicateurs de développement durable<sup>1</sup>, sont utilisés pour évaluer une politique au regard du développement durable. Il est très difficile de trouver un indicateur synthétique de développement durable, cependant, la compilation de plusieurs indicateurs de disciplines différentes forme un système d'indicateurs de développement durable. Des indicateurs étaient déjà créés dans les domaines économique, environnemental et social, il est donc logique et nécessaire que l'on s'efforce à représenter les avancées vers un développement durable. Ces indicateurs permettent de mesurer le caractère durable de l'état et de l'évolution des ressources économiques, sociales, environnementales d'un territoire.

Ils doivent également être compris comme des outils de planification et d'aide à la décision. En effet, différents acteurs publics ont besoin d'indicateurs pertinents afin de comprendre s'ils s'engagent ou non dans une réelle politique de développement durable. Les indicateurs de durabilité permettent d'identifier les richesses et les faiblesses d'une politique

<sup>1</sup> les deux termes seront employés indifféremment dans ce rapport

face aux objectifs du développement durable et de signaler dans quels domaines les améliorations sont nécessaires.

Mrs Hardi et Barg (Hardi et Barg, 1997) confèrent trois caractéristiques aux indicateurs de durabilité.

Ils les qualifient tout d'abord d'outils explicatifs ; ces indicateurs permettent de mieux comprendre ce que signifie concrètement le développement durable. Ce sont également des outils de planification ; en créant des liens entre les activités quotidiennes et le développement durable, ils indiquent aux décideurs dans quelle direction il faut aller lorsque ceux-ci sont confrontés à des choix politiques. Enfin, ce sont des outils d'évaluation de la performance car ils montrent dans quelle mesure les actions entreprises répondent aux objectifs du développement durable.

Pour satisfaire ces différentes fonctions, il existe des indicateurs dits « génériques et d'autres « spécifiques ». Les indicateurs de durabilité génériques sont des indicateurs agrégés qui permettent d'avoir une vision rapide et synthétique d'un phénomène, alors que les indicateurs spécifiques, plus nombreux, offrent une information plus précise mais moins lisible et plus difficilement interprétable.

### c) Les différents types d'indicateurs

Une majorité des approches actuelles se raccroche à une méthodologie générale qui classe les indicateurs en cinq catégories distinctes. Cette méthodologie est nommée le modèle DPSIR ce qui signifie, Driving force - Pressure - State - Impact - Response ; en français on peut le traduire ainsi : Force directrice - Pression - Etat - Impact - Réponse. Cette méthodologie, au départ essentiellement utilisée pour les évaluations environnementales, tend aujourd'hui à se développer pour l'évaluation au regard du développement durable.

La force directrice est composée des activités humaines, ces activités exercent une pression, notamment sur l'environnement. Par conséquent, l'état de cet environnement se trouve dégradé. Cette modification de l'état de l'environnement engendre des impacts sur l'économie, la santé humaine, sur le système de ressources. Des réponses doivent donc être élaborées qu'elles soient de natures réglementaires, économiques ou encore volontaires ; elles influenceront donc sur l'ensemble du système.



Comme le souligne Mrs Zaccāi et Bauler<sup>1</sup>, ce schéma permet de relier des indicateurs de natures différentes sans pour autant recourir à un système d'agrégation, ni disposer d'une connaissance parfaite de toutes les interactions à évaluer. Cette connaissance fait cependant l'objet d'une amélioration constante pour intervenir de la façon la plus efficace possible sur les problèmes constatés.

Ce modèle qui était au départ essentiellement utilisé pour l'évaluation des politiques environnementales est adaptable à l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable. Cependant il est important de bien veiller à ce qu'une évaluation sous l'angle du développement durable qui utilise ce système ne soit pas simplement une évaluation environnementale.

Il existe une autre distinction entre les indicateurs, on peut différencier les indicateurs d'action et les indicateurs d'état.

Les indicateurs d'action donnent des informations concernant les actions publiques entreprises dans des domaines sectoriels. Par exemple dans le domaine de l'environnement et plus précisément des déchets, un indicateur d'action peut être la « surveillance de la mise en décharge ». Les indicateurs d'état eux nous informent sur l'état de durabilité d'un domaine. Par exemple, concernant le volet économique, le « nombre de création d'emplois » fait partie des indicateurs d'état.

#### 1.1.2.2. Le principe de gouvernance et la participation

L'élaboration d'indicateurs de durabilité est une étape incontournable dans l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable. Cependant pour qu'ils soient utilisés de façon optimale, il est important qu'une animation et qu'un nouveau principe de gouvernance soit mis en place.

---

<sup>1</sup> Dictionnaire du Développement Durable belge, ZACCAI, BAULER, Institut pour un développement durable

### a) Vers une nouvelle forme d'action publique

Le terme de gouvernance s'est imposé au cours des années 90 comme symbole d'une nouvelle forme de l'action publique. Il s'agit d'un nouveau mode de relations entre les décideurs et les personnes concernées par la décision. Autrement dit, « [la gouvernance] désigne une manière d'aborder la question du gouvernement qui ne donne pas la priorité à l'art de gouverner et aux techniques de la conduite de l'action, mais aux relations entre les dirigeants et les dirigés. » (Wachter, 2002). Eric Bail définit le principe de gouvernance comme l'ensemble des voies et des moyens à travers lesquels les individus et les institutions, publiques ou privées, gèrent leurs affaires communes. Il s'agit d'un processus continu grâce auquel les divers intérêts en conflit peuvent être arbitrés et une action coopérative menée à bien. Ceci inclut les institutions formelles et les régimes chargés de mettre en application les décisions, ainsi que les arrangements informels que les gens ou les institutions ont acceptés ou perçoivent comme étant leurs intérêts.

Le principe de gouvernance est donc un processus interactif qui se base sur trois points principaux. Tout d'abord, la gouvernance se base sur le rapport entre les pouvoirs locaux et la société civile. En effet, depuis les différentes vagues de décentralisation, le rôle des pouvoirs n'est plus celui d'un relais de l'Etat, mais d'établir un réel dialogue avec la population locale, notamment en jouant un rôle de coordinateur.

Le rapport entre les secteurs public et privé est également une composante de la gouvernance. Enfin, la participation de la population dans l'action publique, également appelée « démocratie participative », que ce soit par le biais de la consultation ou de la concertation, est un élément important pour que l'on puisse parler de « bonne gouvernance ».

Il est possible de distinguer plusieurs approches de la gouvernance qui sont toutes complémentaires pour aboutir à une « bonne gouvernance » allant dans le sens de la prise en compte du développement durable dans les politiques publiques.

Jacques Theys résume ces quatre approches ainsi (Wachter, 2002):

- un souci évident de légitimation et de modernisation de l'action publique
- des formes originales et multiples de coordination non hiérarchiques des actions collectives
- le passage à des formes plus ouvertes de rationalité
- un transfert des pouvoirs vers la société civile, les collectivités décentralisées ou des institutions autonomes.

Ces différentes approches qui au départ correspondent à l'évaluation des politiques environnementales peuvent sans difficulté être transférées à la prise en considération du développement durable dans les politiques publiques.

b) L'intérêt de la gouvernance dans la démarche de développement durable :

Le principe de gouvernance est souvent associé, comme quatrième pilier du développement durable, aux trois dimensions communément utilisées (économique, environnementale, sociale).

En effet, l'intérêt d'appliquer les nouvelles formes de gouvernance lors de l'évaluation de la durabilité des politiques publiques est qu'elles rendent possible l'appropriation du développement durable et la représentation de nouveaux intérêts.

D'une part, en appliquant le principe de gouvernance, de nombreux acteurs peuvent être associés au projet d'évaluation, en participant à des groupes de travail et de réflexion qui tentent de définir ce que représente l'idée de développement durable pour la collectivité. De ce fait les acteurs se familiariseront avec cette perspective encore difficile à appréhender.

D'autre part, cette association d'acteurs permet d'échanger sur les attentes et les objectifs de chacun, ceci permettant de concilier au mieux la diversité des intérêts. Les projets et les actions entreprises seront alors beaucoup plus riches et en cohérence les uns avec les autres.

### 1.1.3. L'échelon local : un échelon territorial adapté à l'évaluation au regard du développement durable

#### 1.1.3.1. Un échelon adapté à l'application des principes du DD

Le développement durable est souvent défini dans sa dimension temporelle cependant il ne faut pas oublier la dimension spatiale ; en réalité, le développement durable et le territoire son étroitement liés. Cet intérêt pour la dimension spatiale n'est nullement contingent. On peut même dire que c'est la logique de l'approche du développement durable qui requiert la prise en compte du territoire ; autant d'un point de vue théorique que pratique. En effet, une équité intergénérationnelle se complète d'une équité intragénérationnelle ; « le souci du sort, ou pour le moins la considération des intérêts des générations futures, n'a de sens que s'il s'accompagne d'une prise en compte de la génération présente dans la variété de ses situations. »<sup>1</sup>

#### a) Le développement durable une idée globale qui se construit au niveau local

Bien souvent c'est la dimension globale du développement durable qui est mise en avant. Il est reconnu que la planète est un tout qui doit être cohérent, allant dans le sens d'un développement durable ; cependant une telle ambition internationale ne peut se construire sans la contribution de toutes les parties formant ce « tout », chacune à son niveau. Cette réflexion peut être résumée ainsi : « une véritable ambition de développement durable n'est possible au niveau international que si elle est traduite par des actions concrètes au niveau des échelons inférieurs qui forment ce tout : nations, collectivités locales, groupes et enfin individus » (Cogerino, Boutaud, 2000).

Cette idée est largement répandue par la formule populaire : « Penser globalement – agir localement ».

---

<sup>1</sup> Extrait d'une réflexion de Richard Laganier, Bruno Villalba et Bertrand Zuindeau dans Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire

Jacques Theys confirme tout a fait ces propos en affirmant que tout un ensemble de raisons convergentes militent a priori pour donner progressivement aux territoires une place privilégiée dans les stratégies futures de développement durable. L'affirmation peut paraître surprenante si l'on se souvient que l'idée a émergé dans un contexte extrêmement éloigné des préoccupations locales – à propos des risques globaux et des rapports Nord-Sud. Elle peut aussi sembler très décalée par rapport à la situation actuelle marquée par la "déterritorialisation" des économies, la mobilité généralisée des hommes, des informations et des capitaux, et l'effacement relatif des frontières. Et pourtant, elle correspond à une réalité très concrète : aujourd'hui, c'est essentiellement à l'échelle des territoires que les problèmes de développement durable sont perçus et c'est sans doute également là qu'ils peuvent trouver des solutions à la fois équitables et démocratiques. » (Theys, 2002)

La notion de spatialisation du développement durable est d'autant plus importante que chaque territoire a des caractéristiques spécifiques ; une telle diversité nécessite des actions différentes sur chacun des territoires pour aboutir à un développement durable. En effet, œuvrer en faveur d'un développement durable ne signifie pas réaliser autant d'actions dans le domaine économique que dans le domaine environnemental ou social, mais plutôt de prendre en compte les richesses et les faiblesses d'un territoire afin d'agir dans les domaines ayant des lacunes. Le contexte local a alors toute son importance.

Parler de spatialisation quand on parle d'aménagement du territoire va de soi, or, ce n'est pas encore le cas lorsque l'on parle du développement durable. Pourtant une enquête récente<sup>1</sup> montre que, pour les experts interrogés, ce sont les enjeux liés à l'aménagement du territoire (à la péri urbanisation, à l'explosion de la mobilité, à la ségrégation urbaine, aux inégalités entre communes) qui sont les tendances les plus préoccupantes pour le développement durable. Un tel résultat permet de prouver que la spatialisation des problématiques liées au développement durable peut permettre d'y répondre le mieux possible.

Roberto Camagni, Roberto Capello et Peter Nijkamp ont été les premiers à parler d'un théorème qu'ils ont appelé le "*théorème de la localité*". Ils remarquent, d'une part que les problèmes sont à la fois globaux et locaux, ce qui sous entend un « double dividende » des politiques menées à l'échelle locale et d'autre part, ils insistent sur le fait qu'une intervention

---

<sup>1</sup> BIPE et groupe de travail du Centre de Prospective et de Veille Scientifique. "Scénarios de développement durable pour la France en 2020" – 1995.

à l'échelle locale a plus de chance d'être efficace qu'à l'échelle globale (« les responsabilités sont plus faciles à établir, les actions plus commodes à contrôler et les interdépendances entre acteurs plus aisées à prendre en compte »). Le niveau local « apparaît comme le seul à pouvoir garantir le minimum de *transversalité* qui est au cœur de l'idée de "développement durable". En effet, la nécessité de trouver des solutions à des problèmes concrets peut être une bonne incitation au décroisement des logiques institutionnelles – et l'échelle territoriale est sans doute plus favorable que d'autres à la recherche de compromis et donc d'intégration. S'il y a quelque part une articulation à trouver entre les trois dimensions constitutives du "développement durable" – le social, l'écologique et l'économique –, c'est probablement au niveau local qu'elle pourra le plus facilement être construite, dans la mesure où c'est aussi à cette échelle que leur contradiction apparaît avec le plus de force et d'évidence ». (Theys, 2002)

Cependant, il est important qu'il y ait une articulation forte entre le global et le local pour que l'action locale soit véritablement un outil qui permette d'aller dans le sens d'un développement plus durable à l'échelle de la planète.

#### b) Vers des indicateurs de durabilité adaptés au niveau local

L'évaluation de la durabilité d'une politique au niveau local a également sa raison d'être ; une évaluation au regard du développement durable contribue en effet à l'amélioration de la durabilité d'un territoire. Pour que l'évaluation soit réellement locale, il est important d'utiliser des indicateurs spécifiques pour le territoire qui répondent aux problématiques et aux attentes locales.

Une série d'indicateurs peuvent être utiles pour l'évaluation à des échelles plus larges que l'échelle locale (par exemple au niveau national, européen...), cependant il est important de compléter ces indicateurs par des indicateurs spécifiques au territoire étudié.

Dans ce travail l'étude de l'évaluation de la durabilité des politiques locales s'effectue au niveau de groupement de communes et plus spécialement au niveau des Communautés Urbaines et des Communautés d'Agglomération.

L'échelle la plus pertinente pour l'élaboration d'un système d'indicateurs semble être l'échelle de l'Aire Urbaine. D'après la définition de l'INSEE, il s'agit d'un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes

rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. C'est donc un espace de mobilité présentant une cohérence géographique, identitaire et/ou économique ayant des potentiels locaux qu'ils seraient intéressant de coordonner autour d'un objectif de durabilité. Cependant, l'aire urbaine n'est pas une entité administrative reconnue et effective ; ce n'est pas un espace de décision représenté par des élus, il n'y a pas d'existence politique au sein d'un tel territoire.

Les collectivités locales telles que les Communautés d'Agglomération ou les Communautés Urbaines étant les formes administratives les plus proches de l'aire urbaine, c'est la construction d'un système d'indicateurs de durabilité dans ces deux types de groupements intercommunaux qui va être étudiée.

#### 1.1.3.2. Les outils permettant des initiatives locales

Pour inciter les initiatives favorisant la prise en compte du développement durable au sein des collectivités locales, plusieurs outils ont été élaborés. Il s'agit non seulement d'outils de conseils mais également d'outils d'aide financière permettant aux institutions locales de s'engager dans une démarche plus durable.

##### a) L'Agenda 21 local<sup>1</sup>

C'est lors de l'élaboration de l'Agenda 21 que les Nations Unies posent les bases de la participation des collectivités locales au projet international de développement durable. En effet, dans son chapitre 28, l'Agenda 21 précise que la réussite d'un projet de développement durable à l'échelle globale dépend de l'implication des acteurs locaux. Les collectivités locales sont particulièrement visées tant ce thème relève de leurs compétences. L'article 28 de l'Agenda 21 le précise ainsi : « Les problèmes abordés dans l'Agenda 21 qui procèdent des

---

<sup>1</sup> Les informations contenues dans cette partie proviennent principalement des trois ouvrages suivants : Repères pour l'Agenda 21 local, J.P. Comélieu, L. Holec, N. Piéchaud, 2001 ; Les indicateurs de développement durable en milieu urbain : une étude comparative des expériences internationales, G. FUSCO, mémoire de DEA, 1999 ; Elaboration de critère et d'indicateurs de développement durable pour les collectivités locales, A. Boutaud, rapport ADEM intermédiaire, juin 2003

activités locales sont si nombreux que la participation et la coopération des collectivités à ce niveau seront un facteur déterminant pour atteindre les objectifs du programme. En effet, ce sont les collectivités locales qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, qui surveillent les processus de planification, qui fixent les orientations et la réglementation locales en matière d'environnement et qui apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infra national. Elles jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable » (Nations Unies, 1992)

Ainsi les Nations unies, qui souhaitent faire de l'Agenda 21 un programme d'orientation et d'action, désirent impliquer les collectivités locales par un assemblage des différents programmes d'actions allant des organismes internationaux aux collectivités locales. Cependant pour que ce programme soit réellement applicable il manque des précisions, en effet, peu de renseignements sont donnés concernant le contenu même de l'Agenda 21 local. Ce texte international laisse alors une grande liberté d'interprétation pour les Etats ou plus directement pour les collectivités locales.

En France, l'incitation à l'élaboration des agendas 21 locaux auprès des collectivités locales est restée longtemps assez faible. On a tout d'abord pu parler d'Agenda 21 de première génération lors de la mise en place du dispositif des chartes d'écologie urbaine. Il s'agissait de mettre en œuvre une nouvelle approche économique favorisant un développement durable intégrant les notions de coûts écologiques. Il s'agit également d'arriver à « une qualité de vie en ville en construisant une ville pour demain dont le développement sera économe en ressources non renouvelables, plus participatif et plus qualitatif. » <sup>1</sup>

La nouvelle génération d'Agenda 21 locaux a été encouragée par deux mesures. D'une part, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement a lancé, en 1997 et 2000, deux appels à projets sur les "outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux". Ce devait être des projets qui soient des "instruments de gouvernance qui contribuent à un mode de développement économique local durable et intéressent une diversité de domaines transversaux et majeurs pour un développement durable". Ces appels à

---

<sup>1</sup> extrait de Agenda 21 locaux : l'expérience française



projets ont permis d'identifier l'existence de nombreux projets "à caractère durable" sur le territoire, mais également de favoriser l'émergence de nouveaux projets. En 1997, 51 projets ont été retenus sur les 150 qui étaient candidats, en 2000 ce sont pas moins de 104 projets qui ont été primés. En 2003 à eu lieu le troisième appel à projet.

D'autre part, le nouveau contexte législatif joue un rôle important dans l'encouragement à l'élaboration d'agenda 21 locaux. La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, du 25 juin 1999, fait explicitement référence à la démarche d'Agenda 21 local comme outil obligatoire de mise en oeuvre du développement durable. Désormais, la loi impose l'intégration du développement durable dans tout document de planification locale (les chartes de pays ou d'agglomération), condition indispensable de financement par l'Etat. Plus récemment, la loi de Solidarité et Renouvellement Urbain ainsi que la loi de démocratie de proximité ont constitué une étape de plus en direction de la prise en compte du développement durable par les collectivités locales et plus précisément en faveur de l'élaboration d'un Agenda 21 local.

Les Agendas 21 locaux sont des outils intéressants pour une collectivité qui veut s'engager en faveur d'un développement plus durable ; c'est souvent l'occasion de réfléchir à l'élaboration d'un système d'indicateurs de durabilité.

#### b) Le réseau de villes durables

##### ***De la charte d'Aalborg... :***

En 1994 a été engagée une campagne de villes durables européennes pour faciliter la mise en place des Agendas 21 locaux et plus largement la prise en compte du développement durable au sein des collectivités locales. Cette campagne, organisée par l'ICLEI<sup>1</sup> avec l'appui de la Commission européenne, a été lancée officiellement suite à la première conférence sur les villes durables qui s'est tenue à Aalborg. L'objectif était de réunir les villes européennes intéressées par la question du développement durable et des Agendas 21 afin d'échanger les interrogations, les points de vues ou encore les expériences. La conférence a abouti à la signature de la « Charte d'Aalborg » qui permet l'adhésion à la Campagne des villes durables. Aujourd'hui 1650 villes ont signé cette charte. Cette charte a permis notamment de donner

---

<sup>1</sup> ICLEI : International Council for Local and Environmental Initiatives

quelques précisions quant à l'élaboration de l'Agenda 21 local. De plus, c'est dans la même logique que l'ICLEI a proposé aux collectivités de réaliser une auto-évaluation de leur Agenda 21 local dans le cadre d'un programme co-financé par la Commission européenne intitulée LASALA<sup>1</sup> (l'idée étant de mesurer à quel degré les plans d'action répondent aux objectifs de la charte d'Aalborg).

*... au plan d'action de Lisbonne :*

La charte d'Aalborg a permis mieux définir l'Agenda 21, cependant, elle en reste au stade de l'énumération de principe et ne donne pas de méthode pour son application. C'est lors de la conférence de Lisbonne en 1996, que la question de la mise en pratique est abordée ; il s'agit alors de la deuxième conférence du réseau des villes durables. Cette conférence débouche sur la rédaction d'un « plan d'action » qui énumère des points clés aidant les collectivités locales à mettre en œuvre l'Agenda 21 sur leur territoire. Elle propose par exemple de mettre au cœur de la démarche la concertation en créant des forums regroupant les différentes parties intéressées sur territoire. L'accent est également mis sur la sensibilisation de tous les acteurs aux problématiques liées au développement durable.

Ces conférences n'ont pas abouti à l'élaboration d'un guide complet sur l'élaboration d'un Agenda 21 local ou sur la mise en œuvre d'une politique de développement durable. Cependant elles ont le mérite tout d'abord d'avoir permis des échanges d'expériences ensuite d'avoir créé une dynamique autour du développement durable à l'échelle d'une collectivité et enfin d'avoir défini et stabilisé certains principes clés.

---

<sup>1</sup> LASALA : Local Authorities Self Assessment of Local Agenda 21

## **1.2. LES APPORTS DES DIFFERENTES EXPERIENCES DANS LA CONSTRUCTION DE SYSTEMES D'INDICATEURS DE DURABILITE**

Il y a eu de nombreuses réflexions autour de l'élaboration d'indicateurs de durabilité, et ce à différents niveaux (international, européen, national et même local). C'est pourquoi avant d'étudier plus précisément les principes à appliquer pour la construction d'un système d'indicateurs urbains de durabilité, il est important de revenir sur les expériences ayant déjà eu lieu en matière de conception d'indicateurs de durabilité. Cependant de nombreux travaux ont déjà été réalisés concernant le bilan de ces différentes expériences ; c'est pourquoi ce travail sera davantage axé sur les raisons qui poussent aujourd'hui les collectivités locales françaises à construire leur propre système d'indicateurs, que sur une liste détaillée des expériences réalisées. De ce fait, la liste des expériences qui vont être énoncées ci dessous ne se veut pas exhaustive, il s'agit seulement des expériences les plus porteuses.

### **1.2.1. Les systèmes existants**

#### **1.2.1.1. Au niveau mondial**

Au niveau international, ce sont surtout les indicateurs élaborés sous l'égide des Nations Unies qui structurent les débats, mais la plupart des grandes institutions comme l'OCDE ou la Banque mondiale s'intéressent à la question des indicateurs de durabilité. Nous verrons ici les travaux réalisés par les Nations Unies car ils ont servi de base de réflexion importante pour les travaux qui ont suivi. Les indicateurs créés par l'OCDE sont également intéressants, c'est pourquoi ils seront évoqués dans une seconde partie.

##### **a) Les indicateurs des Nations Unies<sup>1</sup>**

Suite au Sommet de Rio, les Nations Unies ont souhaité s'engager davantage en faveur du développement durable, plusieurs initiatives ont alors été envisagées pour promouvoir un

---

<sup>1</sup> Pour cette partie je me suis inspirée des informations contenues dans : Indicateurs du Développement Durable, structure générale et aspects méthodologiques, Nations Unies, 1999

développement durable. De plus, le programme Action 21, dans son chapitre 40, stipule la mise au point d'indicateurs de durabilité pour faciliter le choix des meilleures options pour réaliser les objectifs d'Action 21. Cette création d'indicateurs peut être à l'initiative des pays, des organisations internationales et des organisations non gouvernementales.

C'est pourquoi, en 1995, lors de la sa troisième session, la Commission du développement durable a adopté un programme de travail visant à élaborer des indicateurs du développement durable. A l'issue de ce travail, un ensemble de 134 indicateurs a été retenu<sup>1</sup>, chaque indicateur faisant l'objet d'une fiche descriptive qui présente la définition de l'indicateur et des informations sur sa signification et son applicabilité.

Ces indicateurs sont des éléments qui permettent de rendre compte des activités humaines qui ont une incidence sur le développement d'un territoire. Il y a d'une part les indicateurs de situation qui font le point l'état de la durabilité dans le processus de développement, et d'autre part, les indicateurs d'actions qui eux représentent les orientations et les actions décidées face à l'évolution du développement.

De tels indicateurs sont prioritairement destinés aux Etats pour faciliter leur processus de décision. Chaque pays aura la liberté de choisir parmi la liste les indicateurs qui lui semblent le plus adaptés.

Ces indicateurs sont actuellement testés par différents pays sur la base des fiches méthodologiques et conformément à leurs priorités et objectifs nationaux en matière de développement durable. Plusieurs des pays participant à ces essais ont établi des rapports intérimaires contenant des indications sur les progrès accomplis dans le cadre de cet exercice.

Ces indicateurs ont eu le mérite de faire réfléchir différents pays sur une manière de prendre en compte le développement durable dans leur politique et d'évaluer la durabilité de leurs actions.

---

<sup>1</sup> liste des indicateurs Annexe I

## b) Les réflexions de l'OCDE<sup>1</sup>

Le programme de l'OCDE sur les indicateurs a débuté par la réalisation d'un ensemble d'indicateurs environnementaux. Ce travail a conduit à plusieurs ensembles d'indicateurs répondant chacun à un objectif précis ; il s'agit d'un « corps central » d'indicateurs permettant d'évaluer les progrès réalisés en matière d'environnement. La construction de ces indicateurs suit le modèle PER (Pression-Etat-Réponse) et sont limités au nombre de 50 environ. Les thèmes abordés par ces indicateurs sont les suivants : le changement climatique, l'appauvrissement de la couche d'Ozone, la qualité de l'air, les déchets, la qualité de l'eau, les ressources en eau, les ressources forestières, les ressources halieutiques et la biodiversité. Ces indicateurs environnementaux, destinés à être utilisés à l'échelle internationale, serviront de base pour l'établissement d'indicateurs dits de développement durable.

C'est en 1998, à l'initiative des ministres des pays membres de l'OCDE que l'organisation s'est lancée dans la réalisation d'un vaste travail sur le développement durable. A l'issue de trois ans de travaux, les ministres de l'économie, des finances et de l'environnement ont souhaité poursuivre les travaux réalisés sur les indicateurs de développement durable dans le but de les utiliser dans les études et les examens par les pays de l'OCDE.

Au cours de son travail sur le développement durable, l'OCDE a identifié deux principales options pour intégrer les indicateurs employés pour mesurer le développement durable :

1. Agrégation de l'information fournie par les indicateurs au niveau détaillé pour former un indicateur unique ( par exemple, « l'empreinte écologique », ou « l'indice de développement humain »,
2. Sélection d'une série "d'indicateurs-clés" s'appuyant sur les différentes dimensions du développement durable.

De plus, le rapport sur le développement durable identifie deux cadres théoriques possibles pour lier l'information relevant de différents domaines et faire le lien avec les enjeux politiques. D'une part la possibilité d'élargir les systèmes de comptabilité nationale pour

---

<sup>1</sup> Pour cette partie je me suis inspirée des informations contenues dans Vers un développement durable : indicateurs d'environnement, OCDE, OCDE, 1998, 130p

inclure les comptes sociaux et environnementaux. Ou, d'autre part, d'établir un cadre analytique, tel que le modèle "pression-état-réponse" (PER) traditionnellement employé par l'OCDE pour organiser les indicateurs d'environnement.

Pour satisfaire les besoins immédiats d'information sur le développement durable, le rapport de l'OCDE présente une série d'indicateurs-clés, ces indicateurs par la suite étant intégrés dans un cadre analytique commun qui serait composé de deux types d'indicateurs, les indicateurs ressources et les indicateurs de résultats. Les indicateurs de ressources serviront à mesurer la conservation du capital économique, social et environnemental alors que les indicateurs de résultats seront eux utilisés pour évaluer les besoins actuels (les indicateurs alors utilisés seront par exemple le niveau de revenu, le niveau de consommation, d'emploi, d'éducation, de logement, de santé...)

Cependant, il semble difficile pour l'OCDE d'établir des indicateurs de résultats concernant les indicateurs environnementaux, à cause de la difficulté à distinguer les ressources des résultats dans le domaine environnemental.

#### 1.2.1.2. Au niveau européen

Au niveau européen, nombreuses sont les initiatives en matière de développement durable et plus particulièrement concernant l'élaboration d'indicateurs de durabilité destinés aux pays membres. Nous retiendrons ici les travaux les plus pertinents.

##### a) Indicateurs de durabilité européens : "Vers un profil de durabilité locale"

Le travail sur les indicateurs locaux de durabilité est né lors du sommet de Rio en 1992 dans le 5<sup>ème</sup> programme d'action pour l'environnement et s'inscrit dans le cadre de l'animation du réseau de ville durable constitué par la charte d'Aalborg en 1994. L'élaboration d'un ensemble d'indicateurs européens de durabilité locale est une initiative de la commission européenne et du groupe d'experts sur l'environnement urbain.

L'objectif de la démarche était d'encourager les collectivités locales européennes à s'engager davantage dans la prise en compte du développement durable et de mesurer les progrès de ces collectivités. Ce travail a débuté en juin 1999 pour se terminer en février 2000 en impliquant

des villes volontaires. Le travail du groupe d'experts qui avait en charge la mise au point du système d'indicateurs devait :

- « - analyser les indicateurs urbains et les méthodes pour évaluer l'empreinte écologique mise au point dans le cadre d'autres projets
- évaluer leur applicabilité à un programme à l'échelle européenne et leurs intérêts pour la durabilité locale,
- proposer un ensemble commun d'indicateurs de durabilité locale liés à l'empreinte écologique. » (Garin-Ferraz, Goudet, 2003)

Ce travail réalisé en collaboration avec un ensemble de responsables des collectivités locales a abouti à l'ensemble d'indicateurs suivants (Garin-Ferraz, Goudet, 2003) :

A	INDICATEURS DE BASE (obligatoires)
N°	Indicateurs
1	Degré de satisfaction du citoyen au regard de la collectivité locale (satisfaction globale des citoyens concernant divers aspects de la gestion municipale du cadre de vie)
2	Effets de l'activité humaine au niveau local sur les évolutions climatiques globales (émissions de CO <sup>2</sup> liées à la combustion énergétique )
3	Mobilité locale et mode de transport pour l'ensemble des habitants (distances parcourues quotidiennement et modes de transport)
4	Proximité des espaces verts, des espaces publics et des services quotidiens (Accès des citoyens à des espaces verts et/ou publics proches et à des services quotidiens)
5	Qualité de l'air (extérieure) (nombre de jours où la qualité de l'air est bonne)

B	AUTRES INDICATEURS (non obligatoires)
N°	Indicateurs
6	Modes de transport des enfants scolarisés (mesures des modes de transport utilisés par les enfants pour les trajets scolaires aller-retour)
7	Modes de gestion des pouvoirs et des entreprises de niveau local s'exerçant en accord avec les principes de développement durable (pourcentage des organisations et des institutions publiques et privées ayant adopté et appliquant des procédures respectueuses des principes de gestion sociale et environnementale)
8	Pollution liée au bruit (pourcentage de la population exposée à un niveau de bruit trop élevé et considéré comme nuisible)

9	Occupation de l'espace dans une optique de développement durable (importance des espaces et des sites restaurés, réutilisés et protégés dans une problématique de développement durable)
10	Produits ayant obtenu une certification concernant leur durabilité (proposition, des produits ayant un label écologique ou organique, produits ou commercialisés, par rapport à la consommation totale)

Source: Commission Européenne 2000

D'après ses concepteurs, ces indicateurs doivent être complétés par des indicateurs nationaux ou locaux. C'est lors de la troisième conférence des villes durables, tenue à Hanovre en 2000, que les collectivités ont été invitées à utiliser ces indicateurs.

Un travail d'approfondissement est actuellement en cours et une centaine de villes européennes se sont portées volontaires pour tester ces indicateurs.

#### b) Projet PASTILLE

Le projet PASTILLE est né de la volonté de rendre les indicateurs locaux de durabilité réellement utilisable par les décideurs locaux. C'est pourquoi à partir de 4 exemples de villes (Vienne, Londres, Lyon et Winterthur), le programme Pastille tente de développer des modèles, et des techniques destinées aux collectivités locales pour qu'elles puissent plus facilement utiliser des systèmes d'indicateurs locaux de durabilité.

Les objectifs principaux de ce projet sont les suivants<sup>1</sup> :

- « - définir la gamme de rôles que les indicateurs de durabilité locale peuvent remplir
- examiner le processus de développement des indicateurs de durabilité locaux, liant cela aux facteurs contextuels fonctionnant dans les quatre municipalités en question
- établir le rôle des indicateurs de durabilité locaux, à l'aide des études de cas particuliers et évaluer leur efficacité dans les exemples de la prise de décisions
- diffuser les résultats du projet afin de faciliter une planification urbaine plus efficace et des politiques européennes plus appropriées. »

<sup>1</sup> article : Promotion de l'action pour la durabilité par les indicateurs au niveau local en Europe, 1999



Les municipalités qui s'engagent dans ce projet ont été choisies sur la base du volontariat et d'une participation active. Tout en travaillant sur la recherche d'indicateurs locaux de durabilité et en adoptant une méthodologie commune, chaque collectivité évaluera son programme actuel d'indicateurs de durabilité. Tout au long du projet, il y aura des échanges importants entre les chercheurs et les collectivités pour partager les résultats et détecter les domaines qui nécessiteraient éventuellement de plus amples recherches.

Des conférences sont ensuite organisées afin de diffuser les résultats des recherches et de discuter des pratiques étudiées pour éclairer les responsables politiques. Le programme PASTILLE s'engage également à publier un guide pratique proposant de vérifier jusqu'à quel point des groupes d'indicateurs peuvent être utilisés dans une ville. Ce guide pourra aider à la prise de décisions sur la question de durabilité dans les municipalités partout en Europe.

#### c) Le tableau de bord RESPECT

Sous l'impulsion du CNFPT (Centre National de la Fonction Publique Territoriale), neuf collectivités françaises ont initié une démarche menant à l'élaboration d'un prototype de tableau de bord, le manuel RESPECT : " Référentiel d'Evaluation et de Suivi des Politiques Environnementales des Collectivités Territoriales ". Aujourd'hui, et ce depuis 1997, 30 collectivités de l'Union Européenne (villes, départements, régions, provinces, établissements de coopération intercommunale) élaborent et expérimentent ce tableau de bord.

Cette démarche est basée sur le partage d'expériences, l'échange de pratiques entre les collectivités partenaires qui fonctionnent en réseau. Ce projet permet la mise en place d'outils de suivi, de pilotage et d'évaluation des politiques environnementales, transférables à toutes les collectivités de l'Union Européenne.

Ce projet est soutenu financièrement par l'Union Européenne au titre du programme LIFE-Environnement, par le ministère français de l'Ecologie et du développement durable ainsi que par l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie.)

Le tableau de bord RESPECT a quatre objectifs principaux :

- la connaissance : cela passe par la compilation d'informations pertinentes sur l'état de l'environnement
- l'évaluation et l'aide à la décision : il permet aux décideurs d'avoir une vision globale sur l'état de l'environnement sur leurs territoires et de pouvoir effectuer les actions appropriées à ces diagnostics

- la communication interne
- la communication externe : il s'agit ici de la communication avec les habitants ce qui peut permettre à terme le développement de l'écocitoyenneté.

Aujourd'hui, le tableau de bord RESPECT est composé de 70 indicateurs répartis en 13 thèmes élaborés à partir des compétences des collectivités locales dans le domaine de l'environnement<sup>1</sup>. Pour chaque indicateur est défini un objectif d'ordre général, et un objectif précis qui est chiffré, élaboré par la collectivité. Les objectifs précis sont complétés par une échéance. L'évaluation périodique de chaque indicateur, puis de chaque thème, permet de suivre l'efficacité et la pertinence des politiques et des moyens mis en oeuvre et, le cas échéant, de les redéfinir.

Il est important de noter que le système RESPECT est un système d'évaluation destiné aux problématiques environnementales ; il ne s'agit en aucun cas d'un système d'indicateurs car les dimensions économique et sociale ne font pas partie du système. Il serait cependant intéressant de développer ce tableau de bord afin d'en faire un réel outil d'évaluation de politiques sous l'angle du Développement Durable, en incluant les deux dimensions manquantes.

#### 1.2.1.3. Au niveau national : les indicateurs de l'IFEN

L'IFEN a entrepris des travaux sur les indicateurs de durabilité depuis 1996, ces travaux se sont basés sur des réflexions méthodologiques et des travaux pratiques. Ceci a notamment été suscité par les travaux réalisés par la Commission de Développement Durable des Nations Unies. Au vu des difficultés rencontrées par les organismes ayant réalisé des travaux sur les indicateurs de durabilité, l'IFEN a tenté une nouvelle expérience. Il s'agit d'éviter le cloisonnement entre les trois dimensions du développement durable en les organisant par modules. Des experts ont été consultés pour réfléchir aux catégories d'indicateurs identifiables pour chacun des modules. La liste qui est proposée ici est soumise à la consultation la plus large possible des acteurs concernés pour contourner l'écueil d'un exercice purement technocratique (processus participatif).

Les neuf modules utilisés peuvent être résumés en cinq points (IFEN, 2001) :

---

<sup>1</sup> Cf la liste des indicateurs Annexe II

- une croissance équilibrée, génératrice de plus d'emplois et de productivité et de moins d'externalités (module 1)
- une attention soutenue portée à l'entretien et à la restauration des capitaux critiques, y compris humains et institutionnels (modules 2 et 3)
- une bonne articulation entre le local et le global (modules 4 et 5)
- la satisfaction des besoins des générations présentes par la réduction des inégalités (conception objective) et les insatisfactions (conception subjective) (modules 6 et 7)
- la prise en compte des générations futures par l'application du principe de précaution pour la gestion des ressources et par l'adaptation à l'imprévisible (réduction de la dépendance en cas de risques et d'aléas) (modules 8 et 9)

Au cours des années 1998 et 1999, la construction d'indicateurs s'est appuyée sur une réflexion collective menée avec de nombreux partenaires (groupes de travail, réunissant plus de 50 experts nationaux, des décideurs et des chercheurs). Chacun des groupes avait pour mission de définir des indicateurs pour les différents modules. Une liste d'indicateurs a donc pu être proposée. Cette liste d'indicateurs a été soumise à une large consultation auprès des acteurs concernés pour faire ensuite une sélection parmi les indicateurs proposés.

L'IFEN a également participé au test des indicateurs des Nations Unies ; pour se faire, 126 indicateurs ont été soumis à expertise. Ce test a été mené en deux phases distinctes. Dans un premier temps, « l'objectif de ce test était d'évaluer la capacité du système statistique français à fournir les données nécessaires pour mesurer ces indicateurs, ce qui appelait pour l'essentiel à une comparaison des définitions statistiques et des méthodes de calcul nationales avec les propositions des Nations Unies. Il s'agissait également d'évaluer la pertinence des fiches méthodologiques présentées par les Nations Unies. Ce test a fait apparaître un niveau satisfaisant de disponibilité des données de base pour construire les indicateurs mais des différences notables dans les méthodologies employées au niveau national et requises par la Commission du développement durable(IFEN, 2001).»

Dans un second temps, les travaux de l'IFEN ont permis de mesurer la « pertinence politique des indicateurs. Beaucoup des indicateurs des Nations Unies apparaissent en outre peu adaptés à la France car conçus pour des pays en développement et n'intégrant pas de façon adéquate les problématiques environnementales et spatiales propres aux pays industrialisés<sup>1</sup>. »

---

<sup>1</sup> [www.agora21.org](http://www.agora21.org)

Pour conclure sur les travaux ayant été réalisés en matière d'élaboration d'indicateurs de durabilité, il convient d'évoquer la rencontre des spécialistes de l'évaluation ayant eu lieu en 1996 à la Fondation Rockefeller Bellagio. Afin de limiter les dérapages et la multiplication d'indicateurs de durabilité, parfois contradictoires, les spécialistes de l'évaluation se sont mis d'accord sur dix principes importants en matière d'évaluation au regard du développement durable.

« Ces principes traitent de quatre aspects de l'évaluation des progrès en faveur du développement durable. Le premier principe porte sur le point de départ de toute évaluation, c'est-à-dire sur l'établissement d'une vision du développement durable et sur la formulation d'objectifs clairs fournissant une définition concrète de cette vision en des termes utiles pour les décideurs. Les principes 2 à 5 portent sur le contenu de toute évaluation et sur la nécessité de conjuguer la perception du système dans son ensemble et l'examen pratique des problèmes prioritaires de l'heure. Les principes 6 à 8 traitent d'objectifs clés de l'évaluation, les principes 9 et 10 portant plutôt sur le besoin de prévoir des capacités d'évaluation permanentes.<sup>1</sup> »

Aujourd'hui ces principes font largement consensus bien qu'ils soient inégalement pris en compte dans les différentes méthodes d'évaluation au regard du développement durable.

---

<sup>1</sup> [www.agora21.org](http://www.agora21.org)

### 1.2.2. Des systèmes difficilement utilisables par les collectivités locales françaises

Les indicateurs ou systèmes d'indicateurs de durabilité que nous venons d'étudier sont aujourd'hui très peu utilisés par les collectivités locales françaises. En effet, pour la plupart, il s'agit d'indicateurs s'appliquant avant tout à l'échelle nationale et qui ne sont, par conséquent, pas transférables au niveau local.

Il est bien sûr important d'avoir un noyau d'indicateurs qui seraient utilisés par l'ensemble des collectivités car il existe des problématiques incontournables en matière de développement durable, quelque soit le territoire. Cependant il est indispensable d'avoir au sein de chaque collectivité des indicateurs spécifiques qui répondent aux particularités et aux originalités du territoire. Même si les systèmes d'indicateurs que nous venons d'étudier permettent de mettre en évidence un grand nombre de problématiques à prendre en compte lors d'une évaluation sous l'angle du développement durable, les indicateurs spécifiques ne figurent pas dans ces différents systèmes.

De plus il est regrettable que ces systèmes d'indicateurs ne soient pas accompagnés d'explications pour leur mise en pratique. Par exemple des informations telles que la fréquence d'utilisation de ces indicateurs ou, la disponibilité des données, ne sont pas indiquées.

Il faut également être prudent face aux systèmes d'indicateurs qui ne sont en fait pas vraiment des systèmes d'indicateurs de durabilité. En effet, des systèmes d'indicateurs comme celui du réseau RESPECT, sont des très bons systèmes pour une évaluation environnementale, mais n'ont pas du tout la vocation de servir d'indicateurs de durabilité.

On se rend compte au vu des expériences étudiées qu'il n'y a pas beaucoup de systèmes d'indicateurs de durabilité exploitables au niveau local. Cependant, il est intéressant, pour les collectivités qui souhaitent se lancer dans la construction de leur propre système d'indicateurs, de se baser et d'étudier les travaux qui ont déjà été réalisés ; quelques éléments pourront être exploitables.

Ainsi, l'utilité d'élaborer des indicateurs permettant une évaluation de la durabilité des politiques au niveau local vient d'être souligné ; cependant à ce même niveau, très rares sont les collectivités françaises qui ont déjà élaboré leur système d'indicateur en vue d'une évaluation de la durabilité de leur politique. Quelques Communautés Urbaines et

quelques Communautés d'Agglomération se sont quand même lancées dans cette aventure. Bien qu'étant encore très en amont dans la démarche de construction d'indicateurs locaux de développement durable, voir même en phase de réflexion, il m'a semblé intéressant d'étudier ces diverses expériences afin d'essayer d'en dégager les richesses pour aider les prochaines collectivités souhaitant se lancer dans une démarche similaire.

## **2. DEUXIEME PARTIE : DES INITIATIVES EMERGENT DES COLLECTIVITES LOCALES**

Cette deuxième partie est consacrée à l'examen de différentes expériences, réalisées au sein de collectivités locales françaises, en matière d'élaboration de système d'indicateurs de durabilité. Pour cette étude les collectivités retenues sont des Communautés Urbaine et des Communautés d'Agglomération qui se sont engagées à construire un système d'indicateurs de durabilité permettant d'évaluer leur politique au regard du développement durable. Comme cela a été précisé dans l'introduction le choix d'étudier plus particulièrement les collectivités telles que des Communautés Urbaines et des Communautés d'Agglomération a été motivé par l'échelle pertinente que ces entités représentent au vu des projets qu'elles entreprennent et des problématiques liées au développement durable.

Comme cela a été évoqué précédemment, en France très peu de groupements de communes utilisent aujourd'hui un système d'indicateurs locaux de durabilité. C'est pourquoi les collectivités étudiées sont des collectivités qui ont au moins entamé un premier travail sur l'élaboration des indicateurs même si ces indicateurs ne sont pas encore opérationnels. Nombreuses sont les collectivités qui souhaitent s'engager dans une démarche d'évaluation de leurs politiques en prenant en compte les exigences du développement durable.

Ces études de cas auront donc pour objectif de mettre en exergue les difficultés rencontrées et les richesses des démarches en cours ; cela permettra de conseiller quelques principes importants à suivre aux Communautés Urbaines et Communautés d'Agglomérations voudront construire un système d'indicateurs locaux de durabilité.

Quatre collectivités ont donc été retenues<sup>1</sup> parmi les quelques rares s'étant engagées dans une démarche de construction d'indicateurs de durabilité; la sélection des collectivités étudiées s'est faite selon l'état d'avancement dans la démarche d'élaboration des indicateurs. Pour chaque collectivité étudiée, une rencontre a été organisée avec le responsable du service

---

<sup>1</sup> Communauté Urbaine de Dunkerque, Communauté Urbaine du Grand Lyon, Communauté Urbaine de Nantes et la Communauté d'Agglomération de Poitiers

ayant en charge la mise en place des indicateurs<sup>1</sup>. En cas de besoins, ces rencontres ont été complétées par des entretiens téléphoniques avec des personnes ressources.

## **2.1. LA COMMUNAUTE URBAINE DE DUNKERQUE : UNE INITIATIVE EXEMPLAIRE**

### **2.1.1. Les raisons qui ont conduit à une telle réflexion**

La Communauté Urbaine Dunkerquoise est une agglomération portuaire et industrielle. Elle a connu un choc économique à la fin des années 80 ce qui a entraîné un fort taux de chômage et une fragilisation complète de l'économie sur le territoire.

C'est dans ce contexte de crise que la Communauté Urbaine a réfléchi à l'avenir de son territoire ; elle a alors choisi de maintenir sa vocation industrielle en y appliquant des règles plus respectueuses de l'environnement et de l'Homme.

Cette volonté s'est tout d'abord concrétisée par une réflexion avec les acteurs économiques (surtout du domaine industriel) pour réaliser un document qui définirait des normes environnementales permettant une activité en harmonie avec l'environnement. Cette réflexion a abouti, en 1993, à l'instauration d'un Schéma d'Environnement Industriel. Ce schéma permet une meilleure conciliation entre intérêts environnementaux et les intérêts économiques.

Petit à petit les autorités locales ont porté une attention particulière à la prise en compte de l'environnement dans les différentes politiques publiques, puis elles se sont intéressées aux problématiques concernant le développement durable. C'est ainsi qu'en 1996 la CUD<sup>2</sup> adhère à la campagne des villes durables européennes en signant la Charte d'Aalborg. C'est lors de cette même année que la Communauté Urbaine reçoit le premier prix européen des Villes Durables à Lisbonne qui récompense son engagement en faveur du développement durable.

---

<sup>1</sup> A l'exception de la Communauté Urbaine du Grand Lyon pour laquelle je n'ai pas eu la possibilité de rencontrer Nadia Mabilie, responsable de la Mission Agenda 21. J'ai cependant pu m'entretenir avec Aurélien Boutaud, thésard à Rhonalpénergie qui travail en collaboration avec le Grand Lyon pour la mise en place des indicateurs de durabilité.

<sup>2</sup> CUD : Communauté Urbaine Dunkerquoise



En 1997, c'est une politique de l'habitat intégrant les enjeux du développement durable qui est primée par le MATE<sup>1</sup>.

Aujourd'hui le DD est le fil directeur des projets et des actions de développement et d'aménagement de l'agglomération. Le contrat d'agglomération de la Communauté Urbaine, qui correspond à l'Agenda 21, porte véritablement la stratégie du développement durable. Le Conseil de Développement a été rebaptisé le « Conseil de développement durable ». Le développement durable s'applique à l'ensemble des politiques publiques et à l'ensemble des acteurs du territoire.

En 2001, la Communauté Urbaine décide d'aller plus loin. C'est dans cette logique et pour que cette démarche soit réellement effective, qu'une méthode participative d'évaluation des politiques et des projets au regard du Développement Durable a été élaborée. Cette méthode apporte d'une part des outils concrets et simples destinés à tous les porteurs de projet du territoire. L'évaluation permet alors de relire la politique ou le projet pour avoir une vision complète des objectifs et des actions à mettre en œuvre. D'autre part, des indicateurs, en cours d'élaboration, permettront d'évaluer plus globalement le projet d'agglomération ainsi que ses impacts sur le territoire au vu DD.

### 2.1.2. Les différentes étapes

#### 2.1.2.1. Mobilisation des différents acteurs :

Pour ce faire, la Communauté Urbaine mobilise les partenaires du contrat d'agglomération, à savoir, l'Etat, la Région Nord-Pas de Calais et le Département du Nord et fixe avec eux le cahier des charges. Pour l'aider dans sa démarche, elle a également choisi de faire appel à un bureau d'étude (en 2001) qui a eu pour mission de faire émerger localement une approche partagée du DD, d'orienter et d'animer la co-production partenariale et de susciter une dynamique locale ancrée dans le long terme.

---

<sup>1</sup> Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

Les groupes témoins sont au nombre de quatre, ils travaillent simultanément sur les mêmes objets, avec une vision orientée selon la clef d'entrée thématique de chacun<sup>1</sup>. Ces groupes constituent des lieux d'échanges. Leurs travaux sont organisés autour de séances de groupe thématiques et de rencontres plénières communes aux quatre équipes. Ces équipes sont composées d'acteurs locaux volontaires.

L'équipe pilote est composée de deux membres de la Direction de la Stratégie et de la Planification de la CUD<sup>2</sup> et du bureau d'étude Extra-Muros. L'objectif de cette coopération est de privilégier l'autonomie des acteurs locaux à l'échéance de la mission du bureau d'étude. Pour cela il est primordial que la CUD bénéficie d'un apprentissage du bureau d'étude pour qu'elle puisse intervenir en tant qu'expert après le retrait du bureau d'étude. Il est important qu'elle reste l'interlocuteur privilégié des partenaires du territoire.

Ce travail de groupe a été fixé à cinq mois (à partir de janvier 2002) qui furent consacrés à la relecture du contrat d'Agglomération avec la grille de développement durable et à la méthodologie d'élaboration des indicateurs d'évaluation.

### 2.1.3. Les outils élaborés

Suite à ces réflexions, une série d'outils ont vu le jour :

- une grille de questionnement, une « check List » qui est un instrument de « culture commune », sorte d'idée mémoire pour explorer de façon opérationnelle les différents volets du DD
- une fiche de synthèse sur les pratiques durables à l'issue du balayage avec la grille de questionnement (Voir Annexe III).
- un schéma de progrès « boussole »
- une définition d'indicateurs pilotes
- l'invention d'un quiz test

---

<sup>1</sup> Groupe 1 : port, développement économique, insertion, emploi, formation, enseignement supérieur, tourisme

Groupe 2 : enjeux urbains et habitat, mobilité et déplacements

Groupe 3 : services aux publics, vie sociale (culture, santé, prévention de la délinquance, sport...)

Groupe 4 : services aux publics, gestion et préservation des ressources

<sup>2</sup> l'un de la Mission Stratégique, l'autre de la Mission Développement durable

*La grille de questionnement* permet aux acteurs de s'interroger sur leur politique, projet ou actions au regard des différentes dimensions du DD ; elle est basée sur le volontariat et permet à chacun de procéder à l'évaluation de ses pratiques et leurs impacts. C'est une méthode qui permet de découvrir la richesse du DD pour l'intégrer de façon la plus efficace possible dans les actions futures.

Cette grille propose une quarantaine de questions qui sont organisées selon les quatre clefs d'entrée du développement durable<sup>1</sup>, les six principes<sup>2</sup> et les six conditions<sup>3</sup> sans laquelle la durabilité ne saurait être opérationnelle. Cette grille de questionnement est utilisable à tous les stades d'un projet ; en amont elle permet de redéfinir la politique, et en aval le réajustement. Son utilisation se fait lors de réunions de travail animées par une personne ressource (formée à l'utilisation de la grille), chaque séance de travail doit être appréhendée comme « un moment de création collective, destiné à décaler le regard et à faire émerger entre autres de nouvelles pistes pour agir ».

A l'issue de ce travail, une *fiche synthèse* est réalisée qui donne l'état initial et les objectifs d'une politique, d'un projet ou d'une action qui est destinée à être évaluée au regard du DD. Cette fiche synthèse est composée de trois rubriques : « Champ du Contrat d'Agglomération », « Identification des partenaires légitimes » et « Objectifs stratégiques – Objectifs opérationnels »

Le champ du Contrat d'Agglomération : il faut indiquer à quel champ du contrat d'Agglomération de Développement Durable du littoral dunkerquois se réfère le projet (ou la politique) si elle a un lien avec ce dernier.

L'identification de partenaires : même si les différents partenaires sont normalement identifiés préalablement au lancement des travaux avec la grille de questionnement, quelques acteurs peuvent être identifiés au moment des questionnements.

Les objectifs stratégiques correspondent à la finalité de ce travail d'évaluation au vu du DD.

Les objectifs opérationnels correspondent quant à eux aux plus-values concrètes que les acteurs veulent obtenir.

---

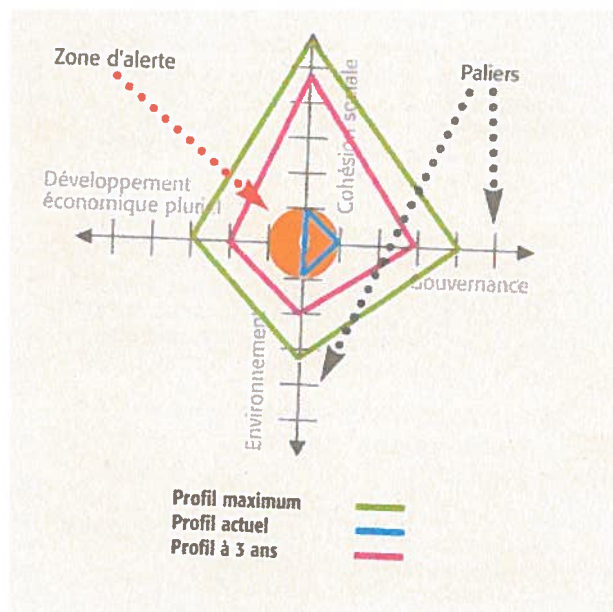
<sup>1</sup> la cohésion sociale et l'égalité des chances, le développement économique pluriel, la protection et promotion de l'environnement et du cadre de vie.

<sup>2</sup> précaution, prévention, subsidiarité, optimisation des moyens, responsabilité et réversibilité

<sup>3</sup> la transversalité, partenariat, articulation des échelles géographiques et gestion des temps, droit à l'initiative, pilotage par projet, évaluation/capitalisation

**Le schéma de progrès** permet de diriger et d'évaluer une politique, un projet ou une action en amont ou au fil de sa vie. Il s'agit d'un instrument graphique visuel organisé autour de quatre axes chacun destiné à une évaluation au regard d'une des composantes du DD. Il permet une lecture rapide et synthétique de l'état d'une politique, d'un projet ou d'une action face à l'enjeu de durabilité. Chaque axe est divisé en paliers de progrès qui correspondent aux impacts et aux plus-values attendues.

Schéma n°4 : Schéma de progrès











Source : Evaluation en terre de développement durable. H. COMBES Extra-Muros. Dunkerque Grand littoral.









La création **d'indicateurs pilotes** permet d'accompagner les actions sur le terrain tout en permettant de réaliser une « photographie » régulière de l'état global de la CUD au regard du DD et des perspectives énoncées dans le Contrat d'Agglomération. Ce système d'indicateurs propose 24 indicateurs pilotes, mais ceux ci ne sont à ce jour pas encore définitifs ; ils doivent encore être approuvés et validés par les autorités locales.

Liste des indicateurs pilotes du Développement Durable de l'Agglomération Dunkerquoise :









## PROMOUVOIR UNE ECONOMIE RESPONSABLE ET SOLIDAIRE

	<b>Développement économique pluriel</b>	<b>Diversité de l'activité économique</b> : diversité des filières d'activité (source AGUR CCI/D)
		<b>Responsabilisation des entreprises</b> : nombre d'entreprises engagées dans une démarche Qualité (source C.C.I.D.)
	<b>Environnement</b>	<b>Préservation des ressources et de l'environnement de la planète</b> : récupération et utilisation, par les entreprises industrielles, de l'énergie qu'elles produisent via leur activité (source Enepal)
		<b>Développement de pôles de compétences "environnement"</b> : montant des investissements en recherche et développement dans "santé/environnement", "écologie industrielle", "Haute Qualité environnementale" (source : à définir, DK Promotion, CCI/D)
	<b>Cohésion sociale</b>	<b>Solidarité économique</b> : Nb de placements effectifs (supérieur ou égal à 6 mois) sur nombre de sorties (source : Entreprendre Ensemble)
		<b>Accès à l'emploi pour les jeunes</b> : délai moyen d'obtention du premier emploi après une formation qualifiante (source ANPE, Mission Locale, C.F.A.)
	<b>Gouvernance</b>	<b>Consommation éthique et responsable</b> : part des achats de produits éthiques ou équitables dans l'Agglomération (source CCI)
		<b>Implication des entreprises dans le territoire</b> : nombre de chartes de coopération entre les entreprises et la CUD (source CUD)

## OFFRIR A TOUS UNE BONNE QUALITE DE VIE DANS L'AGGLOMERATION

	<b>Qualité des services "près de chez soi"</b> : distance entre les habitations et les commerces/services de proximité (source AGUR)
	<b>Attractivité du territoire</b> : nombre de personnes (notamment issus d'autres territoires) ayant fréquenté les équipements culturels et touristiques de l'Agglomération (source offices de tourisme CCI et CUD)
	<b>Accès aux déplacements "doux"</b> : nombre de kilomètres de parcours cyclables et d'usagers dans les transports en commun (source CUD)
	<b>Accès à des espaces de promenade et de loisirs de qualité en plein air</b> : nombre d'hectares d'espaces protégés et qualifiés par habitant (source CUD)
	<b>Mixité sociale</b> : implantation des logements sociaux à l'Est et l'Ouest de l'Agglomération (source CUD/AGUR)
	<b>Qualité et sécurité de l'espace public</b> : Montants des dégâts de dégradation des bus (?) Montant des effacements de tag (?) (source DK Bus, Villus, CUD)
	<b>Convivialité des services locaux</b> : % de services publics et de commerces de centre ville ouverts entre 12 et 14 heures et/ou au-delà de 19 heures (source AGUR, Bureau des temps)
	<b>Echanges avec d'autres territoires</b> : nombre d'élèves et étudiants étrangers reçus dans l'Agglomération et de jeunes du Dunkerquois ayant accès à un séjour à l'étranger pendant leur scolarité (source Etablissements, Université)

## FAVORISER LE BIEN-ETRE INDIVIDUEL ET COMMUNAUTAIRE

	<b>Accès aux soins</b> : délai moyen pour l'obtention d'un RV chez un médecin spécialiste (source AGUR)
	<b>Accès à l'initiative économique pour les habitants</b> : montant des financements mobilisés sur la création de micro-entreprises (sources directes et accompagnement) (source CUD C.C.I.D., C.M.)
	<b>Impact de l'environnement local sur la santé</b> : nombre de personnes atteintes par des maladies liées aux pollutions (source Agglomération Santé-Environnement)
	<b>Qualité de l'habitat</b> : nombre de familles vivant dans un logement à Haute Qualité Durable (source CUD/AGUR)
	<b>Développement de l'offre de service aux personnes dans l'Agglomération</b> : nombre d'équivalents temps plein dans les services aux personnes, par habitant (source DDTFP/DDASS)
	<b>Apprentissage de la vie collective pour les enfants et les jeunes</b> : nombre d'enfants et jeunes ayant accès à un sport avec encadrement (source associations sportives)
	<b>Accès aux pratiques culturelles et à la création artistique</b> : nombre de personnes ayant accès à un mode d'expression artistique ou culturel (source à définir)
	<b>Partage de savoirs</b> : nombre de personnes actives dans les dispositifs d'échanges bénévoles de savoirs et de compétences (?) (source à définir)

Les indicateurs pilotes intègrent plusieurs dimensions. Tout d'abord, ils doivent prendre le parti pris énoncé par les acteurs : la personne humaine est au centre de toute réflexion ; c'est à dire que les indicateurs sont orientés de façon à observer l'évolution de la situation locale au regard des services, de l'environnement (au sens large), de l'information et

de la coopération, proposés à la population. Ensuite, ils doivent répondre aux trois enjeux énoncés dans le contrat d'agglomération, à savoir, promouvoir une économie responsable et solidaire, offrir à tous une bonne qualité de vie dans l'agglomération et favoriser le bien être individuel et communautaire. Pour ce faire, les indicateurs seront organisés suivant ces trois grandes catégories. A l'intérieur de ces trois catégories les indicateurs seront classés selon la composante du DD à laquelle ils se réfèrent (Développement économique pluriel, environnement, cohésion sociale ou gouvernance).

Pour finir, deux approches sont proposées, l'approche « équilibre » et l'approche « excellence ». L'approche « équilibre » concerne ce qui constitue une préoccupation incontournable pour inscrire le territoire dans une logique de DD alors que l'approche « excellence » démontre une maturité et une exigence particulière en matière de DD.

En voyant ces 24 indicateurs, on peut noter qu'il est intéressant de les mettre en regard avec les objectifs énoncés dans le Contrat d'Agglomération. De plus, il est remarquable que pour chaque indicateur la source, qui permettra d'obtenir les données servant à former l'indicateur, soit indiquée. Cette liste d'indicateurs est très riche et le nombre d'indicateurs reste tout à fait raisonnable pour être facilement utilisable.

On peut également se rendre compte qu'il s'agit d'un système d'indicateurs tout à fait équilibré, il y a en effet pour chaque objectif de la convention, un indicateur d'excellence et un indicateur d'équilibre dans chacune des dimensions du développement durable.

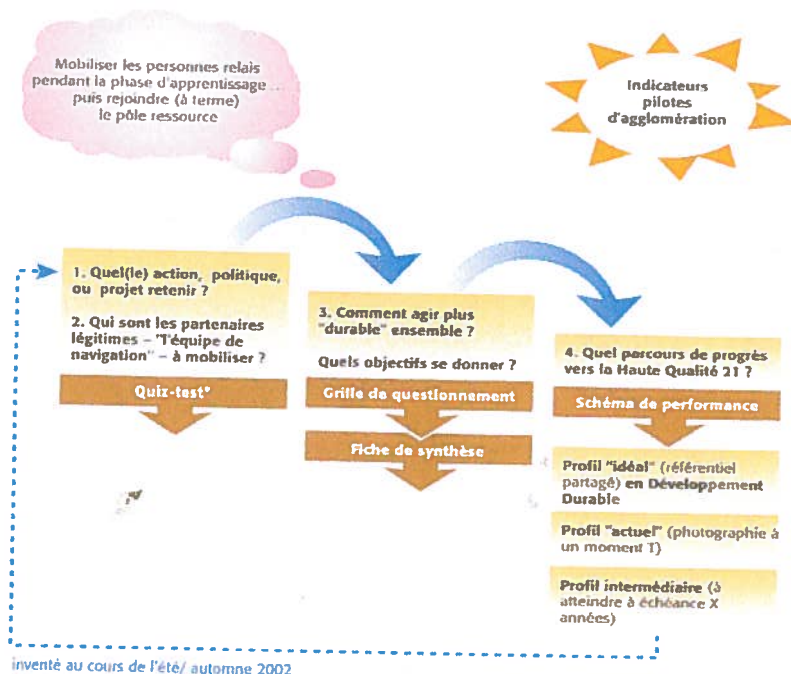
Une petite limite peu juste être relevée : bien que cette liste ne soit pas encore adoptée par l'ensemble des élus, il aurait été souhaitable que tous les seuils de chaque indicateurs aient été notés.

Les différents acteurs de ce projet ont souhaité réaliser un outil pour la sensibilisation au DD, c'est pourquoi ils ont créé un « *Quiz-test* ». Ce support permet d'inciter les partenaires locaux encore éloignés de la démarche de se familiariser avec la méthode participative d'évaluation des politiques et des projets au regard du Développement Durable. D'après les personnes qui ont élaboré cet outil, il permet de provoquer des interpellations, de combattre les idées reçues et de donner une image du contexte général du DD.



Le schéma suivant résume les différents outils précédemment présentés et les organise ; ceci est appelé la carte de la Haute Qualité 21.

Schéma n°5 : Carte de la Haute Qualité 21



Source : Evaluation en terre de développement durable, H. COMBES Extra-Muros, Dunkerque Grand littoral, 2003

#### 2.1.4. Les résultats

Le projet d'élaboration d'une méthode participative d'évaluation des politiques et des projets au regard du Développement Durable est très récent, c'est pourquoi il est difficile aujourd'hui de dresser un bilan de cette initiative.

Cependant, on est quand même en mesure de pouvoir affirmer que la méthode d'évaluation et plus particulièrement le schéma de progrès a été approprié par les acteurs avec succès. En effet, plusieurs types d'opérateurs tels que des collectivités locales, des entreprises, des associations ont appliqué cette méthode d'évaluation à leur propre projet. Par exemple, l'entreprise Triselec ou encore le Plan local pour l'insertion de l'emploi se sont engagés dans une telle expérience.

En ce qui concerne les « indicateurs pilotes », la Direction de la stratégie et de la planification de la Communauté Urbaine ainsi que l'agence d'urbanisme et la CCI réalisent actuellement les derniers ajustements.

Actuellement quelques prolongements à ce projet d'évaluation au regard du DD sont envisagés par Dunkerque Grand Littoral, il s'agit en effet de collaborer avec deux autres sites portuaires de la mer du Nord qui sont Rostock et Gdansk-Setting. Une réflexion autour d'un programme INTERREG 3 visant à inscrire la démarche de progrès Haute Qualité 21 est actuellement en cours de négociation. Des échanges sont également entrepris avec le Centre Québécois du Développement Durable.



## **2.2. LA COMMUNAUTE URBAINE DE NANTES : VERS UNE EVALUATION AU REGARD DU DD**

### **2.2.1. Le développement durable, une perspective pour les actions de la Communauté Urbaine**

L'agglomération nantaise a connu ces dernières années, une croissance importante (la deuxième de France durant ces dix dernières années). Pour faire face à ce développement, la collectivité s'est imposée de « s'organiser en un espace géographique solidaire pour ne pas sacrifier la qualité de vie et l'harmonie sociale à un essor démographique et économique inédit dans son histoire ». La collectivité opte donc pour un développement durable pour son territoire.

C'est dans cette logique que la Communauté Urbaine de Nantes s'est engagée dans la voie du développement durable depuis longtemps par de nombreuses actions notamment à travers le Plan de Déplacement Urbain, le traitement des espaces naturels et agricoles ou encore par la façon d'envisager le développement économique<sup>1</sup>.

Lors du passage du District à la Communauté Urbaine, il y a deux ans, la collectivité a souhaité s'engager dans un Agenda 21 local afin de rendre toutes ces actions en faveur du Développement Durable plus lisibles. Le Développement Durable est alors devenu le fil directeur de la politique communautaire.

L'Agenda 21 local est envisagé par le service « Environnement » de la CU comme un « système d'amélioration continue ». Cela sous-entend donc la volonté d'évaluer les politiques au regard du développement durable afin de pouvoir l'améliorer. Aujourd'hui, la collectivité souhaite réaliser une évaluation en utilisant un système d'indicateurs de durabilité, cependant il ne s'agit pour le moment que d'un début de réflexion ; aucun système d'indicateurs n'a encore été élaboré.

---

<sup>1</sup> « Dans les années 80, l'agglomération nantaise a engagé une politique ambitieuse de développement des transports collectifs pour éviter l'asphyxie par la voiture. En 2010, la part de la voiture particulière devrait être réduite à 50%. » ; « La Communauté Urbaine est déterminée à entretenir, valoriser et même développer ce patrimoine naturel et agricole remarquable, qui couvre près de la moitié du territoire. L'objectif est de ne plus opposer densification urbaine et qualité de vie » ; « La CU s'attache à offrir aux entreprises et à leurs salariés les meilleures conditions d'accueil et de développement dans un cadre de vie attractif. » Extraits de Construire une métropole durable, CU de Nantes, 2003

### 2.2.2. Les moyens mis en oeuvre pour l'élaboration d'indicateurs locaux de durabilité :

La Communauté Urbaine de Nantes fait partie du réseau de l'ACUF (Association de Communautés Urbaines de France), cette association travaille sur l'évaluation au regard du développement durable notamment par l'intermédiaire des grilles de questionnements et des schémas de performance du même type que ceux élaborés par la Communauté Urbaine de Dunkerque. La volonté du service Environnement de l'agglomération nantaise, qui a en charge de coordonner ce projet de prise en compte du développement durable, s'est joint à ce projet associatif et souhaite s'en inspirer pour leur collectivité plutôt que de réinventer des systèmes d'indicateurs entièrement nouveaux.

Dans un premier temps, le service environnement souhaiterait que tous les services de la Communauté Urbaine se dotent d'indicateurs de durabilité pour pouvoir évaluer leurs actions. Ces indicateurs seront élaborés en interne dans chacun des services afin qu'ils soient facilement appropriables et utilisables. De plus d'après M. Mallet chargé de mission « développement durable », la collectivité doit servir d'exemple en matière de développement durable et de ce fait il est important que son personnel soit sensibilisé.

Dans un second temps, il semble important d'élaborer plusieurs indicateurs transversaux qui permettraient d'évaluer la politique communautaire dans son ensemble. Ces indicateurs auraient principalement une vocation de communication face à la population.

Pour la construction des indicateurs, qu'ils soient spécifiques à un service ou qu'ils soient globaux, il convient de définir une situation initiale (situation actuelle) et la situation optimale. Pour passer de la situation initiale à la situation optimale des paliers seront définis ainsi que des échéances souhaitables.

La collectivité souhaite prioritairement évaluer les politiques et non les actions entreprises (il s'agit d'une évaluation en amont). Cependant, pour avoir une réelle photographie du territoire et pour faciliter la communication des indicateurs d'Etat seront utilisés (ce sont des indicateurs qui permettent d'évaluer les résultats sur le territoire).

### 2.2.3. Les résultats

On peut noter que la volonté de prendre en compte le développement durable dans la politique communautaire est présente tout comme la volonté d'élaborer des indicateurs de durabilité pour le suivi et l'évaluation des politiques et des programmes entrepris. Ça s'inscrit en continuité d'une série de projets (évoqués précédemment).

On peut cependant noter quelques faiblesses au sein de la démarche entreprise par la collectivité. Tout d'abord on remarque un manque de portage politique ; la discrétion de l'implication des élus dans cette démarche nuit quelque peu à la légitimation de ce projet aux yeux non seulement de la population mais également au sein même de la collectivité.

De plus, on note un cloisonnement encore trop marqué entre les différents services de la collectivité. Il serait peut être souhaitable d'élaborer conjointement les indicateurs plutôt que de faire se travail à l'intérieur même de chacun des services de la communauté urbaine.

Pour finir, il semble regrettable que pour le moment la population n'ait pas encore été associée au projet.

## 2.3. LA COMMUNAUTE URBAINE DE LYON :

### 2.3.1. Un engagement de longue date en faveur du développement durable

La Communauté Urbaine du Grand Lyon s'est engagée dans la prise en compte du développement durable depuis déjà quelques années.

En décembre 1997 une mission « prospective et stratégie » a été créée et placée auprès du secrétaire générale et sous contrôle d'un comité des sages présidé à l'époque par Raymond Barre. Cette mission a abouti à la création d'un conseil de développement, à la signature de la Charte d'Aalborg et à la décision d'élaborer un Agenda 21. Cette mission a également conduit l'ensemble d'une démarche stratégique concernant « l'audit du développement durable ».

Un groupe de travail « écologie et développement durable : de la charte de l'écologie à l'agenda 21 » a engagé le travail sur l'audit développement durable, ce travail ayant ensuite été complété par une analyse extérieure de la charte d'écologie urbaine, un contrat de ville et un plan d'action Lyon Technopole. Cet audit a été mis en place par Rhônalénergie<sup>1</sup> en appliquant une méthode d'analyse mise en place par Christian Brodhag. Cette méthode conduit à auditer et noter 173 actions des trois champs du développement durable et de leurs interfaces (économie / environnement, société / environnement, économie / société) ainsi que de la gouvernance. Ce travail d'audit a créé une dynamique importante de réflexion au sein des différents services de la Communauté Urbaine.

Cette dynamique a été transmise aux nouveaux élus ayant pris leurs fonctions en juin 2001. Les membres du nouveau conseil de développement ont en effet insisté sur l'une de leurs deux priorités qui était d'agir en faveur du développement durable. Une chargée de mission a alors été nommée pour s'occuper de l'agenda 21 avec l'aide de l'équipe de la mission prospective et stratégie de l'agglomération. De plus, un thésard de l'Ecole des mines de Saint Etienne travaille pour cette mission sur les indicateurs de développement durable.

Le développement durable est donc devenu, au fil des années, une orientation importante pour les actions de la collectivité. Comme le souligne un rapport<sup>2</sup> concernant une

---

<sup>1</sup> Rhônalénergie est l'agence régionale pour l'environnement

<sup>2</sup> Zoom sur deux démarches territoriales, Le Grand Lyon, dans Développement durable, les travaux de l'atelier du PUCA, G. GARIN-FERRAZ et F. GOUDET

rencontre avec Patrick Lusson<sup>1</sup>, aujourd'hui, bon nombre d'élus, de techniciens et de la population ont entendu parler de développement durable et d'agenda 21.

### 2.3.2. Les différentes étapes

#### 2.3.2.1. Un premier pas vers l'évaluation

Suite à ces différents travaux et ces diverses réflexions concernant le développement durable, la Communauté Urbaine du Grand Lyon souhaite aujourd'hui aller plus loin en élaborant des indicateurs de développement durable. Ces indicateurs permettraient d'évaluer les actions de la collectivité au regard du développement durable.

Tout d'abord, des indicateurs environnementaux ont été élaborés dans le cadre du programme RESPECT. Ce système d'indicateurs ne correspond pas à un système d'indicateurs de durabilité car il reste très sectoriel cependant, lors de la recherche d'élaboration d'un système complet, ces indicateurs seront exploités.

De plus, la Communauté Urbaine du Grand Lyon possède un panel très riche d'observatoires (il en existe entre 15 et 20), ce qui permet une bonne évaluation des politiques. Ces différents observatoires seront eux aussi exploités lors de la construction des indicateurs de durabilité.

La Communauté Urbaine a également souhaité calculer son empreinte écologique, et la croiser avec son IDH<sup>2</sup> afin d'avoir une idée de sa performance en matière de développement durable. Cette approche qui a été utilisée par un grand nombre d'Etats utilise deux indicateurs reconnus par les Nations Unies. Bien sur il ne s'agit pas d'une approche très précise qui permet d'évaluer les actions de la collectivité, mais plutôt d'une approche permettant d'avoir une vision générale sur l'état de « durabilité » de la collectivité. Les deux indicateurs étant reconnus par les Nations Unies, cette représentation a un fort impact politique.

---

<sup>1</sup> Directeur de la prospective et de la stratégie d'agglomération du Grand Lyon

<sup>2</sup> IDH Indice de Développement Humain

### 2.3.2.2. Vers des indicateurs de durabilité

Forte de ses diverses expériences, la Communauté Urbaine a souhaité entamer un travail d'évaluation permettant de combiner l'empreinte écologique<sup>1</sup> et les données récoltées par les observatoires. Pour ce faire, la collectivité s'organise en interne autour de la mission Agenda 21. L'idée est de créer un groupe de travail composé d'un représentant de chaque service. Ce groupe de travail aura pour première mission de s'approprier le principe de développement durable et ce à raison d'une à deux réunions par mois. Un bureau d'étude a déjà été retenu pour suivre ce travail et aider à la construction d'une grille d'évaluation adaptée aux projets de l'agglomération, cette grille d'évaluation sera bientôt testée sur quelques projets et normalement mise en service à partir du mois de juin 2004.

La construction d'un système d'indicateurs est prévue dans la continuité de la grille d'évaluation en s'appuyant sur les données existantes dans les différents observatoires.

L'expérience n'en étant qu'à ces débuts, il n'est pas facile, voir peu judicieux d'en faire un bilan. Néanmoins, quelques remarques peuvent être formulées.

D'une part, le portage de ce projet de création d'indicateurs semble davantage porté par les techniciens de la collectivité que par les élus ; hors ce sont de ces derniers que dépendent les décisions.

D'autre part, pour le moment le choix des indicateurs semble dicté par les données existantes dans les différents observatoires. Il est indispensable de se servir des données existantes, cependant, il faut être très prudent afin de ne pas se borner à ces données ; on pourrait alors passer à côté de données intéressantes.

---

<sup>1</sup> D'après une définition de D. Heussaire, l'empreinte écologique correspond à la « "charge" écologique correspondant à une activité, une population, une société ; c'est à dire la surface terrestre nécessaire pour assurer la vie (surfaces nécessaire pour les différentes productions permettant l'ensemble des activités, surface nécessaire aux déchets...). D'où l'idée de répartir la surface des terres productives entre chaque habitant de la terre, soit 1,92 hectares par personne. » Ce concept a été appliqué à la Communauté Urbaine du Grand Lyon.

## 2.4. LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE POITIERS<sup>1</sup>

### 2.4.1. Un contexte favorable à telle réflexion

La prise en compte du développement durable dans le contrat d'agglomération est effective depuis une dizaine d'années, cette réflexion a été impulsée par le service « recherche et développement » de la CA (plus particulièrement par M. D.Royaux). Cependant la « culture de l'évaluation » n'est pas encore dans les mentalités.

En 1994, l'agglomération a mis en place un Agenda 21 local qui correspond en réalité au contrat d'agglomération.

En 1997 la CAP répond à un appel d'offre concernant la sensibilisation des différents services de la CA aux principes du développement durable. Cette sensibilisation concerne certaines problématiques telles que les affaires scolaires, les espaces scolaires ou encore le POS. La formation qui a été donnée par l'association « Orcade » a été difficile à mettre en application. Il s'agissait en effet d'une intervention qui insistait davantage sur une dimension mondiale du développement durable que sur sa mise en application au niveau local.

Le conseil de développement durable de la CAP piloté, par le service « Recherche et développement », a pour mission d'enrichir le projet d'agglomération et de pointer du doigt les sujets d'actualité importants pour la collectivité. Son appellation insiste bien sur son intention de prendre en compte le développement durable dans les politiques de l'agglomération. Elle s'engage en effet actuellement dans la réalisation d'une grille de questionnement.

De plus, la collectivité s'est engagée dans le contrat ATENEE<sup>2</sup> qui malgré son intitulé environnemental s'inscrit dans la logique de l'agenda 21 local.

---

<sup>1</sup> Communauté d'Agglomération de Poitiers : CAP

<sup>2</sup> Actions Territoriales pour l'Environnement et l'Efficacité Énergétique



### 2.4.2. Les moyens mis en œuvre pour l'élaboration d'indicateurs locaux de durabilité

Comme cela a été souligné précédemment, la « culture de l'évaluation » n'est pas très développée au sein des services de l'agglomération ainsi que dans l'esprit des politiques. Cependant deux démarches en cours qui vont dans le sens d'une évaluation au regard du développement durable, ont été entamées par la CAP. Ces démarches devraient, à terme, aboutir à l'élaboration d'indicateurs.

D'une part, la première démarche s'inscrit dans le cadre du programme ATENEE qui fait l'objet d'une contractualisation avec la Région et l'ADEME concernant 4 grands projets de l'agglomération<sup>1</sup>.

Dans ce contrat un volet est dédié à l'évaluation, dans ce cadre des critères et des indicateurs de durabilité devront être élaborés pour chaque projet afin de les évaluer au regard du développement durable.

L'outil retenu pour cette évaluation est l'outil RESPECT. Aujourd'hui aucun indicateur n'est encore défini, mais une étudiante a actuellement en charge la définition des critères et des indicateurs.

D'autre part, le Conseil de développement durable travaille actuellement sur l'élaboration d'un guide de questionnement, c'est un guide méthodologique qui sera à disposition des différents services de la collectivité. L'évaluation est un volet important de ce guide de questionnement.

Ce travail se fait avec le concours de M. Picheral qui a effectué un travail similaire avec la Communauté Urbaine de Dunkerque. Dans un premier temps cette grille de questionnement sera testée par le service en charge d'un des programmes inscrits dans le contrat ATENEE.

---

<sup>1</sup> les quatre projets : -maîtrise de l'énergie dans les bâtiments

- meilleure intégration des principes de développement durable dans les projets d'aménagement
- valorisation des boues d'épuration dans le milieu agricole
- plan de déplacement des établissements



### 2.4.3. Les résultats

Pour l'instant il ne s'agit que d'un début de réflexion autour de l'évaluation au regard du développement durable.

Cependant on peut souligner le manque de portage politique ce qui ne favorise pas la motivation et l'implication du personnel de la collectivité. De plus, il existe de nombreux observatoires dans les différents services qui ont des données intéressantes. Il serait peut être judicieux de les associer davantage afin de profiter des données déjà recueillies et ainsi de gagner du temps.

Nous venons de voir que plusieurs actions intéressantes étaient en cours, pour optimiser leurs résultats, il serait avisé de les mettre en relations.

Ainsi nous avons pu constater que sur les quatre exemples étudiés, seule une collectivité possède réellement un système d'indicateurs de durabilité et celui-ci n'est pas encore opérationnel.

Cette remarque confirme le décalage existant entre le souhait qu'ont de nombreuses collectivités de se munir d'un système d'évaluation pour leur politique prenant en compte les exigences du développement durable et le nombre de restreint de collectivités françaises qui possèdent un système d'indicateurs locaux de durabilité fonctionnel. Cette observation montre bien que l'élaboration d'un système d'indicateurs de durabilité n'est pas une tâche aisée.

L'étude des démarches d'élaboration d'un système d'indicateurs de durabilité dans les quatre collectivités va donc permettre de mettre en évidence quelques points clés à ne pas négliger pour réussir au mieux la création de ces indicateurs.

On peut d'ores et déjà noter quelques éléments importants qui ressortent des quatre exemples précédemment présentés. Tout d'abord, il est indispensable qu'il y ait un portage politique fort pour qu'un système d'indicateurs de durabilité soit efficace et utilisé. Un tel portage politique permet en effet de motiver et d'impliquer un grand nombre de personnes au sein même de la collectivité.

Il est également indispensable que tous les services de la Communauté Urbaine ou la Communauté d'Agglomération soient intégrés à la démarche. La démarche sera ainsi transversale.

De plus, pour donner davantage de légitimité à toute cette démarche, il est souhaitable, comme c'est le cas pour les exemples étudiés, que le projet soit porté par un service proche de la Direction générale de la collectivité.

Voici les éléments importants qui ressortent nettement de l'étude des expériences des quatre collectivités locales, ces quelques remarques vont être complétées, dans la partie qui suit, celle-ci présentera les principes fondamentaux pour l'élaboration d'indicateurs locaux de durabilité au sein des collectivités françaises.

### **3. TROISIEME PARTIE : PRINCIPES FONDAMENTAUX A L'ELABORATION D'INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT DURABLE AU SEIN DES COLLECTIVITES LOCALES FRANÇAISES**

L'émergence du développement durable a amené depuis quelques années des décideurs à intégrer cette valeur dans leurs actions et leurs politiques. L'objectif est de passer d'une politique de développement à une politique que l'on qualifierait de « développement durable ». L'élaboration d'indicateurs locaux de durabilité semble un moyen adapté pour la mise en œuvre d'un tel objectif afin qu'il ne reste pas simplement rhétorique.

Pour que l'élaboration d'indicateurs de développement durable soit efficace et utile, il est important de respecter certains principes méthodologiques tout au long du processus de construction du système d'indicateurs. Cela concerne aussi bien l'animation autour de l'élaboration des indicateurs que pour le choix et l'élaboration des indicateurs. Comme le dit Frank Scherrer, « l'essentiel, en matière de développement durable des territoires ne tient pas dans un programme à prescrire, mais dans un choix de bonnes pratiques ».

Cette dernière partie est donc consacrée à la présentation des principes importants à respecter. Ces résultats se basent sur les exemples de collectivités françaises étudiés<sup>1</sup> ; cependant, étant donné l'état d'avancement de la réflexion dans les collectivités locales françaises, il est difficile de faire un bilan des expériences entamées. C'est pourquoi, cette dernière partie s'appuiera également par l'expérience de quelques exemples étrangers<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Les CU de Dunkerque, Nantes, Lyon et Bordeaux ainsi que les CA de Poitiers et de Bayonne Anglet Biarritz

<sup>2</sup> Des exemples de Suisse, d'Angleterre, d'Allemagne et du Canada seront utilisés

### **3.1. L'ADHESION ET L'IMPLICATION DES DIFFERENTS ACTEURS**

La prise en compte du développement durable dans les politiques publiques et plus particulièrement l'élaboration d'indicateurs de durabilité, concerne un grand nombre d'acteurs. En effet, par définition, le développement durable permet de concilier les objectifs de plusieurs domaines ; ce sont donc les acteurs de ces différents secteurs qui seront associés à la mise en place d'indicateurs de développement durables afin que le système d'indicateurs retenu corresponde aux attentes du territoire dans sa globalité.

Cette diversité des acteurs (et donc la diversité de cultures, de points de vue, d'objectifs), impose une entente préalable sur les objectifs de la démarche ainsi que sur la définition du développement durable.

#### **3.1.1. Ce qui précède l'élaboration des indicateurs**

##### **3.1.1.1. Connaître le territoire et les politiques le concernant**

L'élaboration d'indicateurs de durabilité est un exercice technique et politique qui suppose, avant même l'élaboration des indicateurs, de définir clairement les finalités de l'action publique et ses modalités. En effet, la performance d'un système d'indicateurs dépend de leur pertinence par rapport aux objectifs de la politique mise en œuvre par la collectivité. Lors de l'élaboration d'un système d'indicateurs, la définition d'objectifs de la politique locale est préalable à la définition de critères qui conduisent à la construction des indicateurs. Sans objectifs clairs pour la politique, l'exercice de l'évaluation sera difficile et inefficace, il n'y aura aucun élément de référence pour les indicateurs. Comme le souligne Martin Vanier (Synthèse des actes du colloque, 2002), cela implique de penser à l'ancrage des indicateurs dans un système démocratique territorial. Cette question sera approfondie dans le chapitre 3.2.1.2 concernant les aspects techniques des indicateurs.

Cependant, pour définir les objectifs de la politique de la collectivité, il est indispensable d'analyser les besoins du territoire concerné. Pour élaborer des indicateurs locaux de durabilité, il est nécessaire d'appréhender au mieux les particularités du territoire et

d'en comprendre ses besoins. En effet, chaque territoire à ses propres problématiques et de ce fait, ses propres objectifs à évaluer<sup>1</sup>.

Les indicateurs doivent être adaptés aux spécificités locales pour permettre d'évaluer la durabilité à l'échelle d'un groupement de communes, c'est pourquoi les spécificités du territoire doivent être diagnostiquées en amont de la définition des objectifs de la politique communautaire, et ce, avant la construction des indicateurs.

### 3.1.1.2. Acquérir une culture commune en matière de développement durable

La construction d'indicateurs de durabilité n'est pas une tâche aisée tant l'idée de durabilité fait l'objet de multiples interprétations. Il n'existe pas une définition ou un modèle avéré de développement pouvant être qualifié de « durable » mais une multitude. Il est donc important que tous les acteurs impliqués dans la démarche d'évaluation au regard du développement durable se mettent d'accord sur ce que signifie le terme « développement durable ». Cela permettra de fixer plus facilement les objectifs de la politique et d'éviter d'éventuels mal entendus par la suite.

Il s'agit non seulement de travaux de sensibilisation mais également d'un travail d'échange et de mobilisation. Pour cela il est nécessaire d'associer le personnel interne à la collectivité qui élabore des indicateurs de durabilité, mais également tous les acteurs concernés ainsi que la population.

La sensibilisation peut se faire sous forme de questionnaires qui servent de base à la discussion par la suite ; c'est ce support qu'a utilisé la Communauté Urbaine de Dunkerque pour sensibiliser la population à la problématique de développement durable. Ces mêmes questionnaires ont été utilisés dans certains lycées de l'agglomération afin d'initier les élèves au thème de développement durable.

Le travail d'échange concerne tout d'abord les différents services de la collectivité, qui, souvent habitués à travailler de façon sectorielle, doivent apprendre à échanger leurs informations afin de prendre en compte la transversalité dans leurs projets. La grille de questionnement est en effet envisagée comme un support pour les réflexions autour des

---

<sup>1</sup> Ce point a été détaillé dans la partie 1.1.3 concernant l'importance de l'échelon local

politiques, des projets et des actions à entreprendre ; elle est utilisée simultanément par tous les acteurs.

Il peut également exister un échange d'expériences entre collectivités, cela permet d'étudier comment a été appréhendé le développement durable sur un autre territoire et nourrit ainsi les réflexions concernant l'application du développement durable au niveau local.

Une fois le développement durable éclairci et défini par l'ensemble des personnes concernées, il est important de sensibiliser les acteurs et plus particulièrement les élus à la pratique de l'évaluation. Les objectifs de la démarche d'élaboration d'indicateurs et plus largement de la démarche d'évaluation doivent être énoncés. Cela permet, en effet, aux divers acteurs de mieux comprendre la démarche et de s'y investir de façon plus efficace. L'évaluation n'étant pas encore très bien acceptée dans les collectivités françaises, il est indispensable d'expliquer ses finalités afin de motiver les élus ainsi que leurs partenaires impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique publique.

Ces quelques mesures préalables à l'élaboration d'indicateurs de durabilité sont nécessaires pour éviter la construction d'un système d'indicateurs qui se révélerait pas la suite inadapté au territoire et aux volontés des différents acteurs.

### 3.1.2. Pendant la construction des indicateurs

Pendant la phase d'élaboration des indicateurs l'animation des acteurs impliqués dans la démarche est très importante ; elle permet de les associer au mieux à la construction du système d'indicateurs ce qui facilite ensuite son appropriation.

Le rôle des porteurs de projets est très important, qu'ils soient politiques ou techniques. En effet, c'est de leur dynamisme et de leur engagement que dépend la qualité du travail final. D'autre part, la multiplicité et la diversité des acteurs participant à l'élaboration du système d'indicateurs concourent également à la réussite du projet.

### 3.1.2.1. Le rôle des porteurs de projet

#### a) Importance du portage politique

Tout d'abord pour qu'une collectivité locale s'engage dans une démarche de prise en compte du développement durable dans ses politiques, il est indispensable que les responsables politiques s'impliquent entièrement dans ce projet et soient convaincus de son bien fondé. S'il n'y a pas de portage politique concernant l'élaboration d'indicateurs de durabilité, il sera difficile de la rendre crédible et légitime auprès de la population et des techniciens de la collectivité ayant en charge le dossier.

C'est par exemple par manque d'un portage politique que l'élaboration d'indicateurs n'a pas abouti à la Communauté d'Agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz. Une réflexion transfrontalière avait abouti à un diagnostic permettant d'avoir un regard sur les potentialités du territoire relatives au développement durable. Cette réflexion a permis de définir un cahier des charges pour la construction d'indicateurs de durabilité transfrontaliers. Cependant suite à un changement politique en 2001, toutes les réflexions ayant trait aux indicateurs de développement durable ont été abandonnées. Cette expérience montre bien l'importance de la motivation des politiques dans la réalisation des projets.

Dans une moindre mesure, la Communauté Urbaine de Nantes, qui, comme nous l'avons vu précédemment, s'engage depuis longtemps en faveur du développement durable, reste encore trop « frileuse » quant à la communication autour de cette initiative. Ce manque de communication est dû à un portage politique trop discret. Les techniciens en charge de ce projet au sein de la collectivité regrettent cette discrétion qui selon eux empêche à une telle démarche de prendre une réelle envergure.

Contrairement aux expériences précédentes, on peut citer l'exemple de la Communauté Urbaine de Dunkerque qui a réussi à s'engager véritablement dans une politique de prise en compte du développement durable et, plus précisément, à créer un système d'indicateurs de durabilité. Cette initiative s'est basée sur une volonté et des convictions politiques.

Il est plus facile de motiver le personnel d'une collectivité dans l'élaboration d'indicateurs de durabilité lorsque qu'il existe une volonté politique claire et affirmée. Elle permet de crédibiliser l'engagement et surtout de motiver d'avantage le personnel de la collectivité ainsi que la population.

b) Une équipe technique motivée

La volonté et l'engagement des élus dans la construction d'un système d'indicateurs de durabilité sont indispensables ; cependant si ces élus ne sont pas suivis par l'équipe technique de la collectivité, le travail sera sans doute plus dur à mettre en place. C'est pourquoi il est nécessaire de s'appuyer sur une équipe motivée et dynamique. C'est elle qui aura pour mission de motiver et d'intégrer les autres membres de la collectivité ainsi que la population et les autres acteurs.

En reprenant l'exemple de la Communauté Urbaine de Dunkerque, on remarque que tout le personnel de la collectivité s'est engagé dans une politique en faveur du développement durable, chacun à son niveau d'action. Cette mobilisation est le fruit d'un travail important des membres de la Direction de la stratégie et de la Planification qui ont mis l'accent sur la sensibilisation de leurs collègues aux problématiques liées au développement durable et à l'intérêt de l'utilisation d'indicateurs de durabilité.

c) Un projet porté par une mission adaptée

Enfin, il est important que ce projet soit porté par un service proche de la Direction Générale de la collectivité. Cela permet de donner une meilleure légitimité à la prise en compte du développement durable et surtout une plus grande transversalité.

Le fait de confier l'élaboration des indicateurs de durabilité à un service proche de la Direction Générale peut également éviter les mal entendus qui qualifieraient ce projet de préoccupation environnementale trop environnementale si le projet est porté par le service « environnement » ou au contraire de préoccupation trop économique si le projet était porté par un service « développement économique ».

Les services proches des services centraux (les services « prospective », « planification » ou encore « développement durable ») apportent plus de neutralité et de légitimité.



### 3.1.2.2. La participation des différents acteurs du territoire

Pour qu'on puisse réellement parler de développement durable, il ne faut pas oublier l'importance de la gouvernance. Il s'agit, comme nous l'avons défini précédemment d'un mode particulier de relation entre les décideurs et les personnes concernées par la décision. Les termes de « participation » et de « démocratie participative » peuvent être associés à cette idée. Il s'agit alors d'associer les divers acteurs et la population au projet d'élaboration d'indicateurs de durabilité.

Pour ce faire, il existe plusieurs méthodes ; cependant, la plus appropriée lorsque l'on veut réaliser un système d'indicateurs locaux de durabilité semble la constitution de groupes de travail.

Les groupes de travail, qui pourraient également être qualifiés de groupes de réflexion, doivent être constitués d'experts pour tous les domaines évalués, de personnes travaillant dans les différents services de la collectivité, d'acteurs économiques, sociaux et environnementaux du territoire et de représentants de la population. Un tel éventail de participants permet des échanges plus riches et évite de négliger les intérêts d'une catégorie de personnes.

Ces groupes de travail sont tout d'abord chargés de définir les objectifs du projet de création d'un système d'indicateurs et d'opter pour une méthodologie bien définie.

Ensuite, comme le propose le programme suisse « Monitoring du développement durable »<sup>1</sup>, il est intéressant de constituer des groupes de travail sectoriels qui seraient chargés de proposer une série d'indicateurs par domaine.

Il est indispensable que les groupes de travail aient des échanges réguliers afin d'avoir une vision transversale sur le choix des indicateurs mais que ce choix soit le fruit d'une concertation accrue. Un bon système d'indicateurs n'est pas la juxtaposition de bons indicateurs sectoriels, il faut étudier les interactions éventuelles entre tous les indicateurs.

---

<sup>1</sup> La Confédération a lancé le projet MONET (Monitoring du développement durable) dirigé conjointement par l'Office fédéral de la statistique, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage et l'Office fédéral du développement territorial. Ce projet a pour but de mettre sur pied un système opérationnel d'indicateurs qui permet de mesurer et de commenter l'état et l'évolution de la Suisse du point de vue économique, environnemental et social par rapport à la durabilité. Ce système, destiné à donner des informations à la fois aux acteurs politiques, à l'administration et à la population, doit sensibiliser ces différents publics cibles à la problématique du développement durable. Il doit également veiller à développer des liens avec les systèmes d'indicateurs sectoriels et régionaux ou locaux

## 3.2. REFLEXION SUR L'ELABORATION DES INDICATEURS

### 3.2.1. Le choix des indicateurs

#### 3.2.1.1. Les domaines et le type d'indicateurs

Comme nous l'avons mis en évidence précédemment, il est très difficile de construire un indicateur unique de durabilité c'est pourquoi on utilise préférentiellement un système constitué de plusieurs indicateurs pour l'évaluation au regard du développement durable. Pour que ce système soit un outil d'évaluation et d'aide à la décision au regard du développement durable, il est indispensable de trouver un équilibre d'une part entre les indicateurs environnementaux, sociaux et économiques, et d'autre part entre les indicateurs d'action et d'état.

La richesse de l'idée du développement durable étant l'équilibre entre les trois dimensions, il est important de conserver cet équilibre à l'esprit lors de la construction du système d'évaluation ; dans le cas contraire la démarche serait quelque peu discréditée. Cet écueil a été rencontré par la Région Lac St Jean-Saguenay (Canada) qui a souhaité mettre en place un tableau de bord du développement durable. Les indicateurs constitutifs du tableau de bord sont pour la plupart des indicateurs sociaux ce qui a rendu le travail difficilement utilisable pour la mesure de la durabilité ([www.iisd1.iisd.ca](http://www.iisd1.iisd.ca)). De la même manière si le système d'indicateurs regroupe une trop grande proportion d'indicateurs environnementaux, l'outil d'évaluation sera moins facilement approprié par l'ensemble des acteurs.

De plus il existe plusieurs types d'indicateurs qui ont chacun leur spécificité en terme d'évaluation. Pour que l'évaluation soit efficace et complète, il est important de respecter un équilibre entre tous les types d'indicateurs. Un autre équilibre doit en effet être respecté, il s'agit de l'équilibre entre les nombre d'indicateurs pour chacune des dimensions du développement durable. En effet, il est souhaitable qu'un système d'indicateurs rassemble le même nombre d'indicateurs d'état et d'action ainsi que le même nombre d'indicateurs qualifiés de force directrice, de pression, d'état, d'impact et de réponse<sup>1</sup>. Cet équilibre permet

---

<sup>1</sup> Ces différents types d'indicateurs ont été définis dans la partie 1.1.1.3. c) page 17

une évaluation totale de la politique portant à la fois sur les forces directrices exercées par l'activité humaine et sur les réponses données par la collectivité ainsi que l'état de durabilité du territoire. Comme le souligne le rapport de l'expérience suisse du Monitoring pour le développement durable, la combinaison de plusieurs types d'indicateurs on permet d'émettre des constats plus proches de la réalité.

L'exemple suivant, utilisé dans ce même rapport, est tout à fait concluant : « On pourrait interpréter un indicateur (de type critères structurels)<sup>1</sup> considéré isolément de la manière suivante : l'augmentation de l'efficience (introduction du catalyseur) a entraîné une baisse des émissions de NOx par kilomètre parcouru, ce qui va dans le sens d'un développement durable. Au contraire, l'accroissement des émissions de NOx provenant du trafic (indicateur input-output) montre une évolution défavorable à un développement durable. Cette divergence s'explique par la mobilité croissante, qui se traduit par une augmentation du nombre de kilomètres parcourus par personne (indicateur «niveau»). La croissance fait donc plus que compenser l'augmentation de l'efficience, d'où cette évolution défavorable. »

Cet exemple prouve qu'un système d'indicateurs mal défini au départ ou incomplet est la porte ouverte à de mauvaises interprétations.

### 3.2.1.2. Les critères influant sur la sélection des indicateurs

L'élaboration d'un système d'indicateurs nécessite un travail important de sélection des indicateurs. Cette sélection s'effectue en fonction de plusieurs critères qu'il est indispensable d'avoir à l'esprit. Ces critères peuvent être regroupés en deux catégories, les critères concernant la qualité technique des données et ceux liés à la pertinence des indicateurs<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Les catégories d'indicateurs élaborées par l'Office fédéral de statistique s'inspire du modèle « Force motrice-Pression-Etat-Impact-Reponse ». Ses catégories sont les suivantes : Niveau (mesure de la couverture des besoins), Capital (etat et potentiel des ressources), Input et Output (utilisation et développement du capital), Critère structurel (efficacité, alternative, disparité) et Réaction ( mesures sociétales et politiques).

<sup>2</sup> Cette classification à été utilisée par l'IFEN pour une étude sur l'application des indicateurs de développement durable au tourisme.

## a) La qualité technique des données

La *disponibilité des données* permettant la construction d'un indicateur est un critère très important. Les données devraient pouvoir être disponibles à des laps de temps réguliers. Le laps de temps peut varier d'un indicateur à l'autre au sein du même système, il est en rapport avec l'échelle temporelle d'évolution des phénomènes à observer.

Les données les plus disponibles et les plus accessibles sont sans aucun doute celles des grands organismes de statistiques, cependant, leurs collectes sont fondées sur des attentes et des appréciations antérieures aux préoccupations liées au développement durable. C'est pourquoi leurs bases de données ne correspondent pas entièrement aux séries de données que l'on souhaiterait étudier quand on parle de développement durable. Il ne faut pourtant pas ignorer systématiquement les indicateurs qui font appel à des données difficiles à obtenir. C'est pourquoi il est intéressant de réfléchir, en collaboration avec les partenaires locaux, aux nouvelles sources possibles de créations de données. La collectivité doit s'impliquer totalement dans la collecte de données. Par ailleurs il est indispensable de définir la fréquence à laquelle est recueillie l'information et par qui cette récolte est effectuée afin d'éviter tout oubli ou mal entendu.

L'exploitation d'un indicateur doit être *peu coûteuse*. Cela est étroitement lié à sa disponibilité et correspond au temps, aux moyens humains et financiers mobilisés pour obtenir et traiter les données permettant le calcul des indicateurs.

La *valeur scientifique* des données est un critère très controversé lorsqu'on parle de développement durable. Dans l'idéal, un « indicateur doit reposer sur des fondements scientifiques sains et non ambigus... Un consensus d'experts doit avoir été dégagé autour de l'utilisation de cet indicateur » (Rechatin, 1998), cependant par nature le développement durable se caractérise par un fort degré d'incertitude. Il faut donc veiller à ce que les indicateurs donnent une représentation la plus fidèle possible d'une réalité complexe. Il faut alors réduire le plus possible les incertitudes concernant l'appréhension et la représentation de cette réalité.

Un indicateur doit être *facile d'emploi*. Cela signifie qu'il peut être agrégé ou désagrégé facilement. En effet, pour construire un système d'indicateurs on utilise un grand nombre d'indicateurs différents qu'il faut ensuite traiter ensemble en s'intéressant à leurs relations. Cet exercice est plus aisé si les indicateurs de base sont faciles à travailler.

Il est également souhaitable que les indicateurs soient *facilement interprétables* et ce par les différents acteurs (techniciens de la collectivité, élus, acteurs du territoire, population).

Il faut être attentif au fait qu'un indicateur peut facilement faire l'objet de mauvaises interprétations, de ce fait il faut préférer des indicateurs précis qui limitent ce risque au maximum. L'approche anglaise en matière d'indicateurs de développement durable illustre ce problème par un exemple simple : un de leurs indicateurs montrait qu'il y avait de moins en moins d'accidents de la route impliquant des piétons et des cyclistes. Mais cela signifiait-t-il que la route devenait de plus en plus sécuritaire ou au contraire qu'elle devenait tellement dangereuse que les piétons et les cyclistes n'osaient plus s'y aventurer ?

La bonne interprétation de l'indicateur est essentielle car c'est d'elle que dépend par la suite les actions et les orientations choisies pour les politiques locales.

#### b) La pertinence et la précision des indicateurs

Tout d'abord un indicateur est pertinent s'il répond clairement au critère que l'on souhaite évaluer. De plus, il doit y avoir un lien évident entre l'indicateur et le postulat de durabilité afin que son utilisation soit incontestable pour tous les acteurs. Un indicateur doit de ce fait être *défini avec précision* pour le rendre utile et compréhensible. Cependant, cette précision dépend du poids que l'on souhaite donner à l'indicateur ; en effet, un indicateur de poids faible pourra être calculé à partir de données moins précises que celles utilisées pour des indicateurs ayant un poids important dans les résultats finaux.

Pour que les indicateurs utilisés puissent être pertinents, il faut également qu'ils soient *adaptés au territoire* sur lequel ils s'exercent. Ceci signifie qu'ils doivent être adaptés au lieu géographique et à l'échelle du territoire. Un indicateur doit refléter les spécificités de l'ensemble de la zone d'étude ; il doit être adapté à l'échelle retenue<sup>1</sup> car un indicateur valable à un niveau local n'est pas forcément pertinent à l'échelle nationale.

Le choix d'un indicateur doit être *adapté au public visé*. Les indicateurs utilisés ne sont pas forcément les mêmes s'ils s'adressent à des techniciens ayant pour mission d'améliorer une politique ou à des élus qui souhaitent communiquer sur leur politique à l'aide d'indicateurs. Il est donc indispensable de savoir pour qui et pour quoi ils sont réalisés avant d'élaborer le système d'indicateurs.

---

<sup>1</sup> L'échelle retenue dans le cadre de cette étude est l'échelle intercommunale et plus précisément : Communauté Urbaine et Communauté d'Agglomération.

Pour terminer, un indicateur pertinent doit être *sensible aux évolutions de l'environnement*<sup>1</sup>. Les relations de causalité entre les changements de l'environnement et l'indicateur doivent être établies et claires, cet exercice, bien que difficile est indispensable.

Il ne s'agit pas ici d'un ensemble exhaustif de critères concernant le choix et l'élaboration des indicateurs, mais plutôt de quelques critères importants. Pour aider la prise de décision concernant le choix des indicateurs, une grille de sélection classant les critères selon leur importance peut être réalisée. Par exemple, le travail « Monitoring pour le développement durable » réalisé par l'office fédéral de statistique suisse, a élaboré une liste de critères qui sont jugés selon leur importance ; il existe dans cette liste deux catégories, les critères « condition absolue » ou ceux « condition souhaitée » (cf. annexe IV ). Une telle liste, permettant aux créateurs du système d'indicateurs de savoir quels sont les critères de choix les plus pertinents, peut s'avérer utile.

### 3.2.2. L'organisation des indicateurs

Une fois le choix des indicateurs réalisé, leur mode d'organisation est une étape importante de ces derniers pour en faire un système d'indicateurs souple, pertinent, efficace et surtout facilement utilisable. Souvent, pour qu'une évaluation soit la plus exhaustive possible, on est tenté d'utiliser un grand nombre d'indicateurs. Cependant cela peut nuire au bon fonctionnement de l'évaluation. C'est pourquoi il est indispensable d'organiser et de hiérarchiser la masse d'indicateurs de base retenus.

#### 3.2.2.1. Comment utiliser les indicateurs ?

L'exploitation des indicateurs peut simplement se faire par grandes catégories correspondant aux objectifs généraux de la politique de la collectivité. La Communauté Urbaine de Dunkerque utilise ce type de classification en utilisant comme catégories les quatre clés d'entrée du développement durable, à savoir, le développement économique pluriel, la cohésion sociale, l'environnement et la gouvernance. Cette classification semble cependant peu appropriée pour l'exploitation des résultats par son manque de lisibilité. En

---

<sup>1</sup> Le terme environnement est utilisé ici dans son sens le plus large.

effet, on se retrouve face à un grand nombre d'indicateurs côte à côte sans comprendre comment les traiter. Il n'existe alors aucune hiérarchisation entre les indicateurs utilisés, il est donc difficile d'interpréter les résultats et surtout de s'en servir pour l'amélioration de la politique étudiée. De plus, il est compliqué de comprendre à partir d'une telle liste d'indicateurs lesquels sont prioritaires et, de ce fait, il devient difficile d'opter pour les orientations et les actions prioritaires qui permettraient d'arriver au plus près des objectifs fixés.

C'est pourquoi, il est préférable de hiérarchiser les indicateurs entre eux afin de simplifier la compréhension des résultats. Pour les hiérarchiser, il est possible d'utiliser une méthode multicritères. Cette méthode d'analyse est un outil d'aide à la décision qui consiste à ne pas rejeter la complexité et donc à ne pas sacrifier les nuances à des schémas rationalistes. Comme le souligne Alain Schärting (Schärting.A, 1985), pour que l'exercice ne s'avère pas trop compliqué, « il est nécessaire de réduire la complexité pour que l'interlocuteur y voie clair : il s'agit d'un compromis difficile entre la conservation des nuances (idéal inaccessible) et la simplification rationaliste (l'excès qu'on veut éviter) ». Cette méthode de traitement des indicateurs permet de pondérer chaque indicateur en fonction de son importance avant de l'agréger avec les autres pour donner des indicateurs synthétiques.

Par exemple la Région Navarre en Espagne fait une pondération simplifiée en faisant la moyenne arithmétique entre les données de chaque indicateur ce qui donne un résultat unique qu'il convient de comparer avec la valeur souhaitée. Cette moyenne se fait à partir de données qui ont été préalablement normalisées.

### Liste des indicateurs de durabilité pour la région de Navarre

#### Indicador sintético de sostenibilidad. Navarra 2000

Ámbito	Indicador (relación con el fenómeno)*	Valor del indicador		
		real	normalizado	complementario
Uso de la energía	Precio medio de gasolinas y gasóleos (D) (céntimos de euro)	79,7	39,9	
	Emisiones contaminantes (I) (miles de Tm/año)	55,7	55,7	44,3
	Consumo de energía primaria procedente de energías renovables (D) (tep/100 hab.)	38,9	38,9	
Movilidad	Autobuses (D) (número/100 hab.)	1,6	31,0	
	Turismos (I) (número/100 hab.)	44,2	44,2	55,8
	Carreteras (I) (km/hab.)	231,9	46,4	53,6
Producción de alimentos	Superficie dedicada a la agricultura ecológica (D) (% de superficie cultivada total)	5,4	5,4	
Materias primas	(M-X) de materias primas (I) (miles de ptas/hab.)	35,0	35,0	65,0
Consumo	Residuos urbanos (I) (kg/hab.)	457,1	60,9	39,1
	Consumo de electricidad en los hogares (I) (Kwh/hab.)	1277,9	63,9	36,1
	Reciclado de vidrio (D) (kgs/hab.)	12,2	48,8	
	Reciclado de papel (D) (kg/hab.)	2,7	10,8	
	Indicador sintético de sostenibilidad	39,1		

Fuente: CEFT

\* La relación con el fenómeno puede ser directa (D) o inversa (I)

Source : Goierri de Navara (2003), DIAGNOSTICO, RESTO, INDICATORS

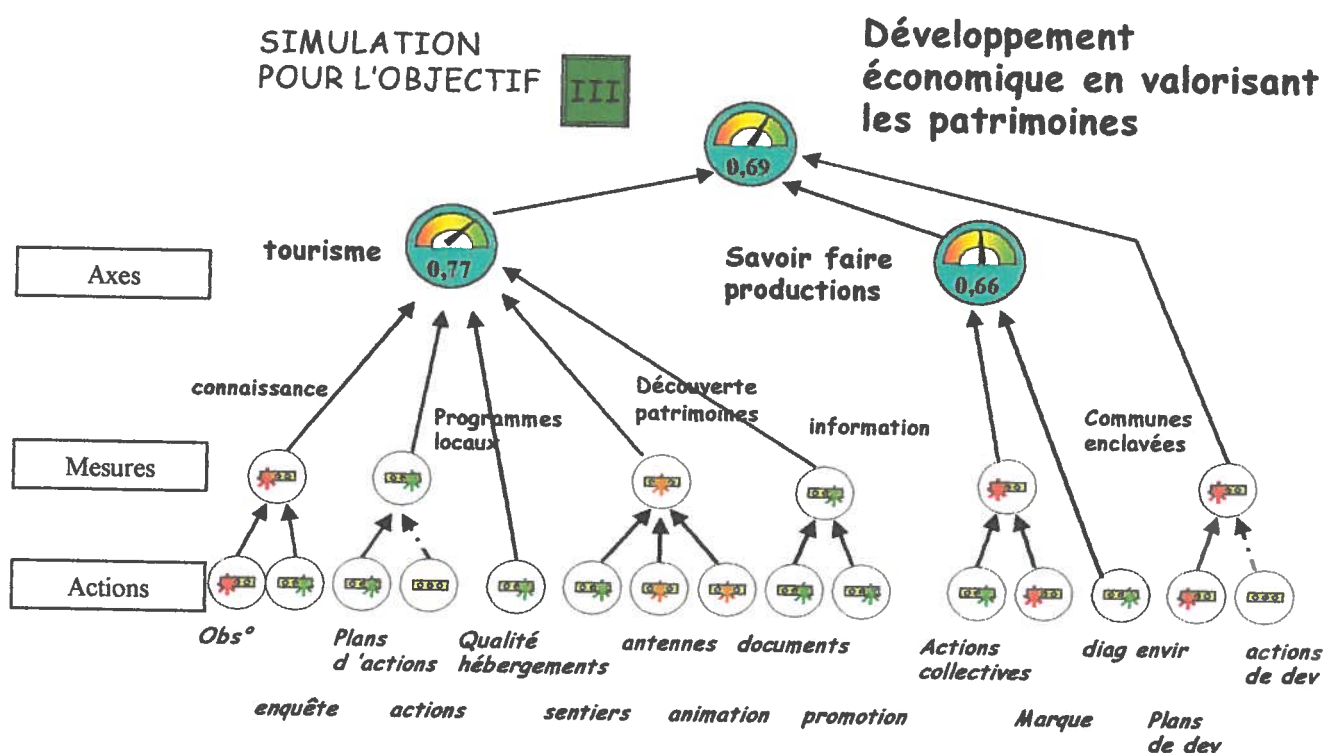
Cette méthode d'agrégation semble peut être un peu imprécise mais utile dans le cas où on n'utilise qu'un petit nombre d'indicateurs. En effet, si la valeur du résultat final n'est pas semblable à la valeur souhaitée, il convient d'étudier chaque indicateur précisément afin de trouver lequel est responsable de ce résultat non conforme aux souhaits énoncés.



De plus l'agrégation peut être le fruit d'une réflexion du comité de pilotage de l'évaluation. Au vu des résultats pour chaque indicateur, il s'agit de se mettre d'accord sur le poids donné à chaque indicateur pour en faire une donnée agrégée.

Il peut y avoir plusieurs niveaux d'agrégation, c'est par exemple le cas pour la méthode d'évaluation au regard du développement durable élaborée par l'INRA. Tout d'abord le premier niveau concerne l'agrégation des résultats de l'évaluation des actions d'une même mesure, cela permet d'évaluer la façon dont la mesure a été mise en œuvre. Plusieurs mesures font partie d'un même axe, donc pour évaluer la mise en œuvre de celui-ci, il convient d'agréger les résultats de chaque mesure. Pour finir tous les résultats des axes d'un même objectif sont à leur tour agrégés pour que l'on puisse évaluer la façon dont toutes les actions ont répondu à l'objectif fixé dans la Charte. Cet exemple d'agrégation par niveau au moyen de règles de décisions intégrant une pondération entre critère est illustré par le schéma suivant.

Schéma n°6 : Organigramme de l'évaluation de l'objectif III de la Charte du Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges (PNRBV).



Source : Schéma adapté de l'organigramme utilisé pour l'évaluation de l'objectif III de la charte du PNRBV réalisé par l'INRA de Colmar.

Il existe donc plusieurs façons d'utiliser et d'interpréter les indicateurs ; le propos n'est pas ici de préconiser une méthode qui serait la meilleure ou la plus appropriée car le choix doit être celui de la collectivité engagée dans la démarche d'évaluation et de ces associés. De ce fait, elle sera plus facilement appropriée par les différents acteurs impliqués.

### 3.2.2.2. La présentation des indicateurs

Après avoir exploité les indicateurs et leurs données il est important de retransmettre les résultats obtenus aux élus et aux différents acteurs de la façon la plus fidèle et la plus claire possible. Pour cela plusieurs outils peuvent être utilisés, en fonction du public visé.

Tout d'abord il est important de réaliser une *fiche descriptive* pour chaque indicateur. En effet, un certain nombre de renseignements sont nécessaires pour pouvoir comprendre et interpréter les indicateurs.

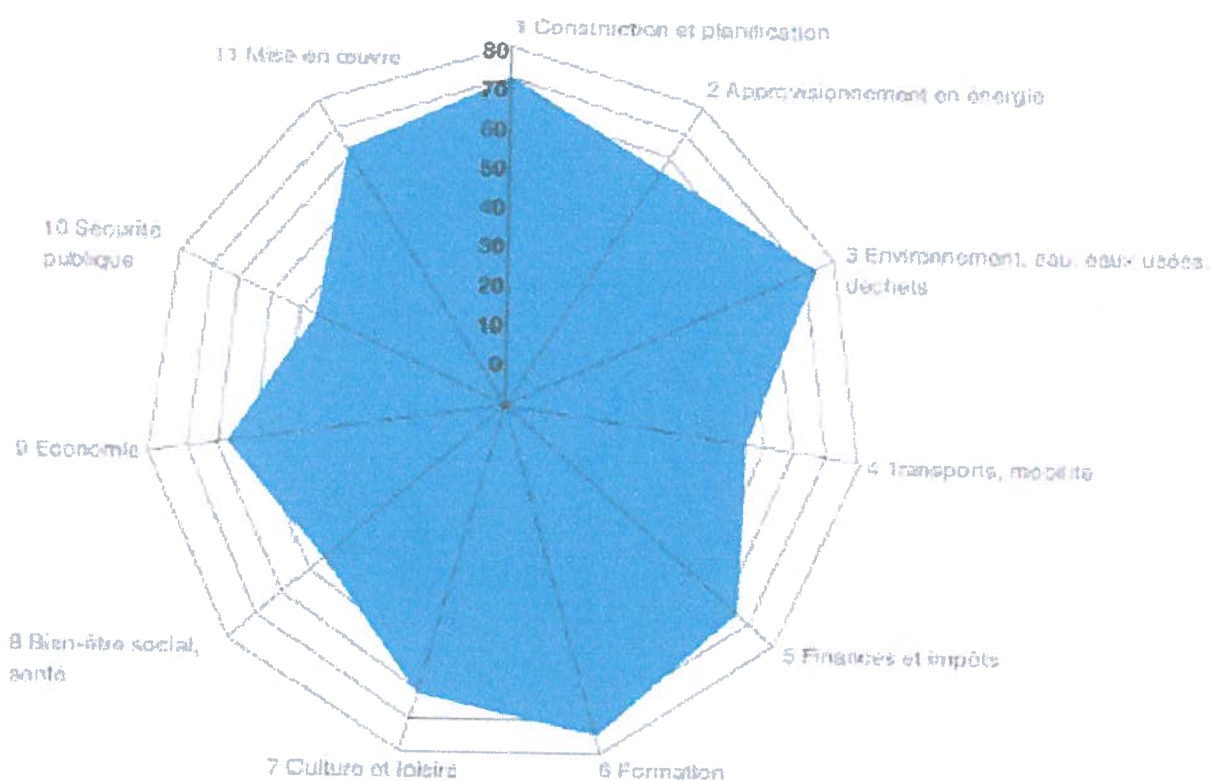
L'office fédéral de statistique de suisse a été encore plus loin en réalisant pour chaque indicateur deux fiches descriptives, l'une destinée aux personnes chargées du calcul des indicateurs, l'autre étant pour les décideurs pour lesquels il est nécessaire d'imaginer un autre modèle de présentation des indicateurs. L'office fédéral de statistique le considère comme un « modèle alors utilisé plus didactique qui inclut notamment dans la présentation de l'indicateur son évolution temporelle ainsi qu'une partie analytique portant sur la signification et l'explication des résultats et sur les actions à entreprendre. Ce faisant, [cette fiche] "contraint" celui ou celle qui la remplit à faire le lien entre les données récoltées et l'action politique. Vous trouverez ces deux exemples de fiches descriptives en annexe accompagnées d'une fiche descriptive utilisée par l'INRA pour l'évaluation de la charte du Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges.

Les fiches descriptives par indicateur sont utiles pour les personnes désirant avoir des informations concernant les indicateurs, mais elles ne permettent pas d'avoir une vue globale concernant l'état de la durabilité d'une collectivité. Il devient donc nécessaire d'utiliser des représentations qui offrent une vision synthétique de l'information fournie par les indicateurs. Ces différentes représentations doivent pouvoir également servir d'alarme en indiquant aux décideurs quels sont les domaines où la situation est "non durable".

Aujourd'hui il existe plusieurs modes de représentation, mais jusque là aucun ne s'est vraiment imposé. C'est pourquoi ce travail présentera les exemples intéressants actuellement utilisés.

*Le modèle de la toile* ou du « *radar* » est un modèle souvent utilisé est très compréhensible ; il s'agit d'une représentation graphique qui est utilisée lorsque l'évaluation a recours à un nombre restreint d'indicateurs. Pour que ce modèle visuel soit plus pédagogique, il convient de définir des paliers directement comparables pour chaque indicateur.

Schéma n°7 : Exemple de profil des onze catégories

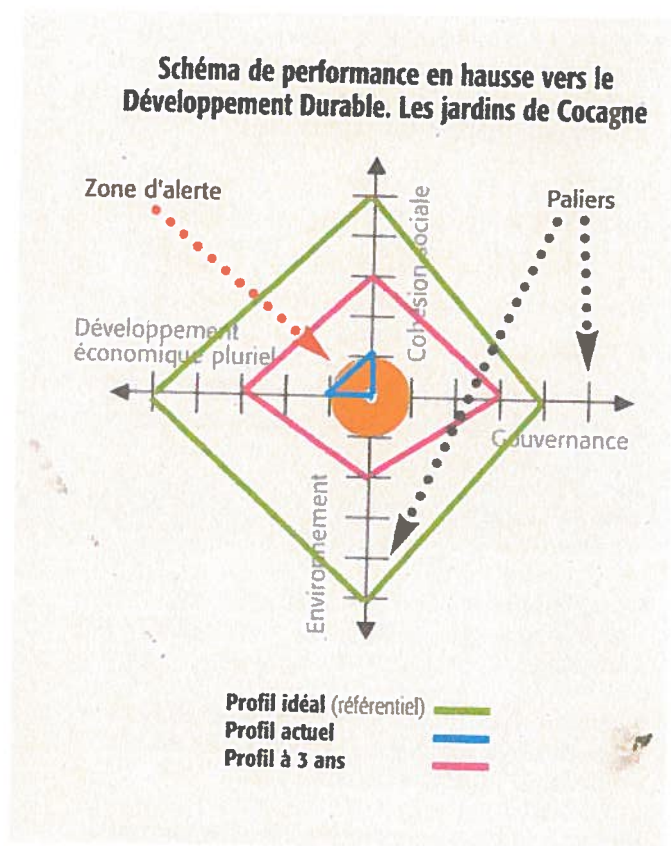


Source : Association « Agenda 21 local », 2000

L'avantage d'un tel modèle est qu'il peut s'inscrire dans la durée et dans une démarche de progrès collectif car il laisse la possibilité d'inscrire les informations à des dates différentes (cela permet de visualiser facilement l'évaluation). C'est intéressant quand il faut étudier l'évolution d'un phénomène.

C'est ce modèle graphique qui a par exemple été utilisé par la Communauté Urbaine de Dunkerque pour réaliser leur schéma de performance (cf schéma ci dessous ).

Schéma n°8 : Schéma de performance de Dunkerque



Source : Evaluation en terre de développement durable, H. COMBES Extra-Muros, Dunkerque Grand littoral, 2003

Cependant, en ne présentant pas un indicateur unique de synthèse (comme dans le cas précédent), on ne peut pas avoir de vision globale sur la politique engagée et savoir si elle tend ou non vers un développement durable.

Un autre mode de représentation est aujourd'hui utilisé, il s'agit d'un *tableau de bord du développement durable* ou « dashboard of sustainability ». Ce modèle est issu des réflexions du « groupe consultatif sur les indicateurs du développement durable » de l'Institut international du développement durable basé au Canada. Ce nom fait référence aux tableaux de bord d'automobiles ou d'avions qui contiennent différents instruments de contrôle. Ces instruments permettent au pilote de savoir ce qui ne va pas et de prendre les mesures correctives qui s'imposent. Les signaux émis par ces instruments sont souvent le résultat d'informations agrégées afin de ne pas faire crouler le pilote sous l'information, mais il est

toujours possible pour ce dernier d'afficher si nécessaire à l'écran des informations spécifiques à un problème particulier. Le tableau de bord utilise cette analogie en terme de développement durable<sup>1</sup>.

Selon ses concepteurs, ce modèle visuel a deux fonctions principales ; d'une part, il le considère comme un outil d'aide à la décision pour les élus. Le tableau de bord permet, en effet, de représenter des relations complexes d'une manière qui soit "digestible" par les décideurs. D'autre part, ils l'envisagent comme un « baromètre de performance politique » pour les « non experts » : comme c'était le cas pour l'utilisation du « radar », la population peut avoir d'un seul coup d'œil une idée des points forts et de points faibles de son pays en matière de durabilité et les comparer avec des pays similaires.

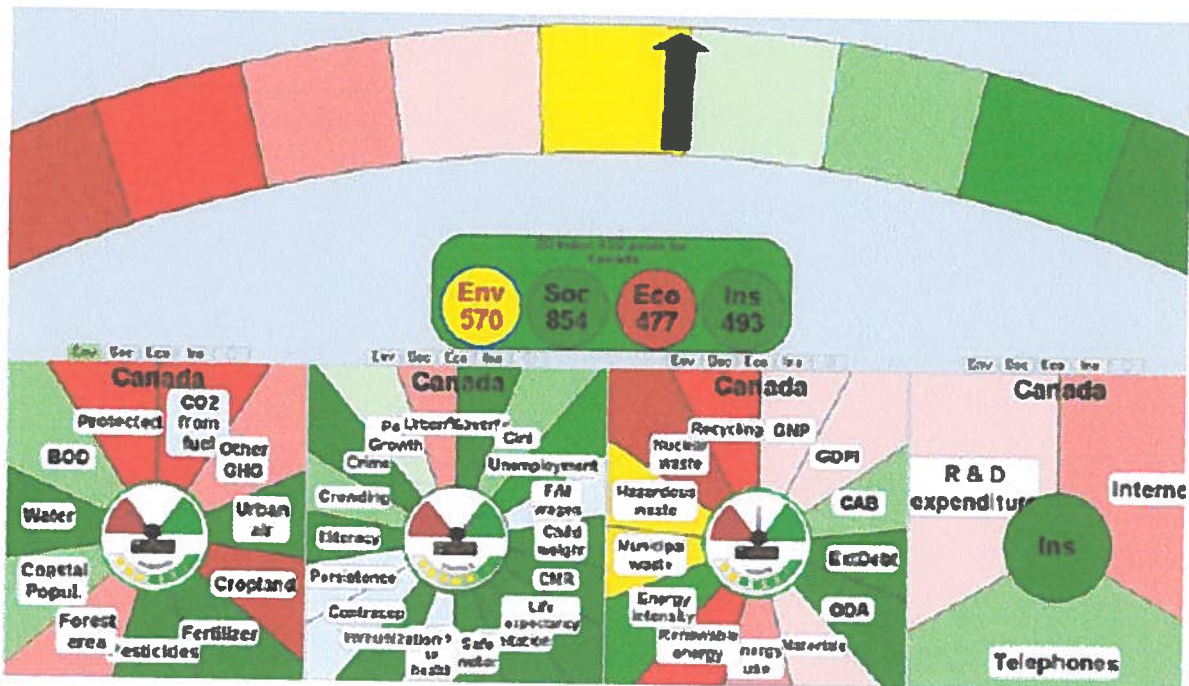
Comme le montre le schéma suivant, le tableau de bord du développement durable est un outil pédagogique qui permet de présenter beaucoup d'informations de façon claire. C'est ce type de schéma qui a par exemple été utilisé par l'INRA pour retransmettre les résultats des évaluations qu'il réalise (cf. Schéma n°8).

---

<sup>1</sup> réflexion issue de : Indicateurs de durabilité au niveau local : Elaboration et mise en oeuvre d'un système d'indicateurs du développement durable adapté aux besoins des communes suisses, Centre de compétences HES-SO Puma, mai 2002



### Schéma n°9 : le tableau de bord du développement durable



Source : [http://IISD1.IISD.CA/CGSDI/DASCHBOARD\\_DSPLY.HTM](http://IISD1.IISD.CA/CGSDI/DASCHBOARD_DSPLY.HTM)

Ainsi une série de mode de représentation a été représenté ; certaines représentations permettent d'avoir une vision globale de la « durabilité » d'une politique (c'est pas exemple le cas du tableau de bord) alors de d'autre permettent davantage de montrer les domaines dans lesquels les objectifs sont ou non atteints c'est le cas du radar). Pour bien faire, il serait intéressant de combiner deux mode de représentation afin d'avoir le maximum d'information, cependant on perdrait sûrement en lisibilité.

Ainsi les quelques principes importants à prendre en considération pour l'élaboration d'indicateurs locaux de durabilité viennent d'être énoncés ; ils concernent à la fois l'animation autour de la mise en place des indicateurs ainsi que leur construction.

A ces quelques principes s'ajoute un élément qu'il faut toujours garder à l'esprit lors de l'élaboration d'indicateurs locaux de durabilité : il s'agit du contexte local. C'est pourquoi, comme cela a déjà été dit dans la première partie de cette recherche, il est primordial d'avoir des indicateurs spécifiques au territoire en complément d'un noyau d'indicateurs qui

pourraient être utilisés par l'ensemble des collectivités locales. Les indicateurs spécifiques permettent de prendre en compte les particularités d'un territoire alors que le noyau d'indicateurs permet un gain de temps lors de l'élaboration du système. Il n'est pas question de réinventer tous les indicateurs sachant qu'il existe pour l'ensemble des collectivités des problématiques incontournables lorsqu'on parle de développement durable.

Pour illustrer ce propos, on peut par exemple citer des indicateurs tels que le taux de CO<sub>2</sub> dans l'air, le taux de chômage ou encore le taux de recyclage du verre ou du papier par habitants (sachant que c'est à chaque collectivité de fixer ces propres seuils).

Les indicateurs spécifiques seraient quant à eux par exemple pour les villes à forte tendance industrielles, le taux de récupération et d'utilisation, par les entreprises industrielles de l'énergie qu'elles produisent ou le nombre d'entreprises engagées dans une démarche de qualité. Les territoires situés sur un littoral, pourraient utiliser des indicateurs tels que le nombre de formations spécifiques permettant de valoriser l'activité prédominante. Les territoires fortement boisés peuvent quant à eux utiliser des indicateurs concernant l'équilibre sylvo-cynégétique. Les indicateurs spécifiques doivent permettre de répondre et de renseigner sur les problématiques caractéristiques de chaque territoire.

Une bonne articulation entre les indicateurs spécifiques et les indicateurs communs est indispensable pour la qualité et l'efficacité d'un système d'indicateurs. Il semblait donc opportun d'insister sur ce fait en conclusion de l'ensemble des principes à prendre en compte.



## CONCLUSION

Le Développement Durable est aujourd'hui un principe souvent mis en avant ; nombreuses sont les collectivités locales qui souhaiteraient faire de ce principe leur fil directeur pour la gestion de leurs politiques. Cependant, ce principe est encore trop souvent mal défini, galvaudé et bien difficile à mettre en application.

Dans ce contexte, les systèmes d'indicateurs sont des outils techniques intéressants qui tentent de répondre à cette demande politique pour plus de développement durable.

Tout d'abord, la construction de ces outils doit émaner d'une réflexion profonde sur la définition que l'on souhaite donner au Développement Durable et sur ce que ce terme signifie si on l'applique à son territoire. Par exemple, on peut distinguer des courants différents qui seraient la « durabilité faible » et la « durabilité forte » derrière lesquels la définition du développement durable est bien différente. La « durabilité faible » place l'économie au centre du système ; elle suppose qu'un niveau élevé de développement d'un territoire est susceptible d'avoir un effet positif sur l'environnement. Autrement dit, il s'agit de la conception selon laquelle l'environnement n'est qu'un facteur corrélé et non pas la base du développement socio-économique. La « durabilité forte » conçoit au contraire l'environnement comme support à toute activité humaine. Cette vision impose alors un regard tout à fait autre : « la donnée d'entrée est la capacité de l'environnement à fournir des ressources et à absorber les déchets, la donnée de sortie est le niveau de développement. Cet exemple permet juste d'illustrer que deux visions qui se targuent d'être du développement durable sont, en fait, tout à fait inverses.

L'exercice de l'évaluation n'est pas moins complexe ; en effet, cet exercice n'est à ce jour pas toujours bien accepté au sein des collectivités locales. Bien qu'il s'agisse d'un outil d'amélioration continue, l'évaluation a dans l'esprit de beaucoup de personnes une connotation encore négative, synonyme de sanction.

Pour mettre en place les pratiques prônées par le développement durable au sein d'une collectivité, l'évaluation peut s'avérer un atout supplémentaire. Elle permet de mettre en exergue les points importants à prendre en considération pour avancer dans le sens d'un

développement qui serait plus durable, après s'être accordé sur ce qu'on entend par « développement durable ».

L'utilisation d'un système d'indicateurs est une façon intéressante de réaliser une évaluation. Elle apporte une certaine objectivité et une plus grande clarté dans les résultats c'est de ce fait plus facilement utilisable par les différents décideurs.

Il faut cependant rester prudent face aux quelques limites que connaissent les indicateurs. En effet, il serait illusoire de penser que l'élaboration d'un système d'indicateurs locaux de durabilité permet de donner une vision synthétique d'un problème complexe qui cachent souvent des divergences d'intérêts. Cet outil très pédagogique peut, parfois être détourné et utilisé pour défendre un point de vue ou une série d'intérêts qui peuvent être contradictoires.

C'est pourquoi pour réaliser un tel exercice dans un souci de grande objectivité, il y a plusieurs étapes importantes de décision durant lesquelles il faut rester particulièrement attentif. Tout d'abord, il convient d'être particulièrement vigilant lors du choix des variables qui serviront d'indicateurs, ce sont en effet ces variables qui orienteront par la suite l'évaluation. Elle représente la base du travail. Ensuite le choix des seuils est un exercice qui a également toute son importance, c'est les seuils qui permettront de détecter ou non (suivant la valeur) un éventuel problème. Si on utilise un système d'agrégation pour retranscrire les données, il est important de définir précisément les règles de décisions et le poids que l'on affecte à chaque indicateur. C'est cette étape qui influera sur le résultat final de l'évaluation.

Ce travail de recherche a donc permis de dégager quelques principes qui sont importants à prendre en compte dès la phase d'élaboration d'un système d'indicateurs locaux de durabilité au sein d'une collectivité locale. L'application de ces principes peut en effet permettre de minimiser les problèmes que nous venons d'évoquer en conclusion.

Il serait souhaitable que ces quelques conseils permettent à quelques collectivités encore hésitantes de se lancer dans un travail d'évaluation au regard du développement durable.

## BIBLIOGRAPHIE

### Développement durable

- Actes du colloque de la Rochelle (2001), VILLES DU XXIEME SIECLE. QUELLES VILLES VOULONS-NOUS, QUELLES VILLES AURONS-NOUS ?, Tome 2, Certu, 815 p.
- Actes du troisième Symposium Européen (2000) RECHERCHE ET DEVELOPPEMENT REGIONAL DURABLE, Université de Tours
- BROUSSE.C (2002), LE PAYS URBAIN DE POITIERS, DANS UNE PERSPECTIVE D'URBANISME DURABLE ET POLYCENTRIQUE, mémoire DUS, CESA, Tours
- CAMAGNI.R, GIBELLI.M (1997), DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE, édition de l'aube, 174 p
- Centre de documentation internationale pour le développement (1998), VILLES ET DEVELOPPEMENT DURABLE : DES EXPERIENCES A ECHANGER, Les libertés et la paix, Éditeur scientifique
- CHASSANDE.P (2002), LE DEVELOPPEMENT DURABLE : POURQUOI ? COMMENT ?, Edition Edisud
- COMELIAU.J-P HOLEC.L N. PIECHAUD.N (2001), REPERES POUR L'AGENDA 21 LOCAL
- DUCROUX.A-M (2002), LES NOUVEAUX UTOPISTES DU DEVELOPPEMENT DURABLE, éditions Autrement
- EMELIANOFF.C (1999), LA VILLE DURABLE, UN MODELE EMERGENT. GEOSCOPIE DU RESEAU EUROPEEN DES VILLES DURABLES, thèse de Doctorat, Université d'Orléans, 746 p.
- EMELIANOFF.C THEYS.J (janvier 2001), *Les contradictions de la ville durable*, Le Débat
- GARIN-FERRAZ.G et F.GOUDET.F (2003), QUESTIONS A PROPOS DU DEVELOPPEMENT DURABLE, Atelier du PUCA, 192 p.- GOXE.A (2002), LE DEVELOPPEMENT DURABLE LOCAL, DEA, Université de Lille
- Groupe d'experts sur l'environnement urbain (1996) VILLES DURABLES EUROPEENNES, rappo
- Ministère français de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, STRATEGIE NATIONALE DU DEVELOPPEMENT DURABLE, CFDD, 1997
- MOSS.T FICHTER.H, VOIES REGIONALES VERS LE DEVELOPPEMENT DURABLE, Office des publications officielles des Communautés Européennes, 193 p.
- OCDE (2002), LA GOUVERNANCE POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE, OCDE, 402p.

- Organisation de Coopération et de Développement Economique (2001), LA GOUVERNANCE POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE
- Rapport au Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (2001), LA VILLE ET L'ENJEU DU DEVELOPPEMENT DURABLE, Documentation française, rt final
- ROUXEL.F RIST.D (2000), LE DEVELOPPEMENT DURABLE : APPROCHE METHODOLOGIQUE DANS LES DIAGNOSTICS TERRITORIAUX, Certu, 147 p.
- THEYS.J, DEVELOPPEMENT DURABLE, VILLE ET TERRITOIRE : INNOVER ET DECLOISONNER POUR ANTICIPER LES RUPTURES, Note du centre de prospective et de veille scientifique n°13, Ministère de l'Equipeement des transports et du logement
- WACHTER.S (2002), L'AMENAGEMENT DURABLE : DEFIS ET POLITIQUES, éditions de l'aube DATAR, 195 p.
- ZUINDEAU.B (2000), DEVELOPPEMENT DURABLE ET TERRITOIRE, Presses Universitaires du Septentrion

## Evaluation

- BAILLEUL .H FEILDEL.B GIRARDIN.M MARTON.P ROSTAING.C STEINMETZ.F (2003), POLITIQUE D'AMENAGEMENT DE BOURGS DE CORREZE : EVALUATION, rapport de stage de groupe, CESA, 187p.
- Conseil Scientifique de l'Evaluation (1996), LE PETITE GUIDE DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES, la documentation française, 122 p.
- Direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction (2000), L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES URBAINES, Centre de documentation de l'urbanisme, 156 p.
- DUPUIS.J GAPIN-FREHEL.J-C, BDUBOSCQ.J, LECOLE.J-B (1998), L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES, dossier d'experts, édition de la lettre du cadre territorial, 375p.
- DURON.P (2002), L'EVALUATION : UNE NECESSITE EN DEVENIR, Les documents d'information de l'assemblée nationale, assemblée nationale
- MONNIER.E, n°599 janvier 1989, *Evaluation des politiques publiques : Méthodes et pratiques*, Dossier d'actualité mondiale, la documentation française, 64 p.
- SCHARLING.A (1995), DECIDER SUR PLUSIEURS CRITERES : PANORAMA DE L'AIDE A LA DECISION MULTICRITERE, Presses polytechniques et universitaires romandes, 304p.

## Indicateurs de durabilité

- BONNEFOY.S BRETONNIER.S CHENAT.A-C MARTIN.P DE PONTBRIAND.A (2003), TEST D'UNE METHODE D'EVALUATION DE DEVELOPPEMENT DURABLE, mémoire de stage de groupe IUP 3, Tours, 205 p.
- BOUTAUD.A (2003), ELABORATION DE CRITERE ET D'INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT DURABLE POUR LES COLLECTIVITES LOCALES, rapport ADEM intermédiaire
- CERTU (2002), 33 FICHES DE LECTURES SUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE, dossiers 128, 203p.
- COMBES.H (2003), EVALUATION EN TERRE DE DEVELOPPEMENT DURABLE, Extra-Muros, Dunkerque Grand littoral, 109p.
- EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET INDICATEURS DU DEVELOPPEMENT DURABLE, le Moniteur, 12/07/2002
- FUSCO.G (1999), LES INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT DURABLE EN MILIEU URBAIN : UNE ETUDE COMPARATIVE DES EXPERIENCES INTERNATIONALES, mémoire de DEA
- Goiero de Navara (2003), DIAGNOSTICO, RESTO, INDICATORS, 136p.
- GUINOMET.I (1997), INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT DURABLE, Office des publications officielles des Communautés européennes, 125 p.
- IFEN (2001), PROPOSITIONS D'INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT DURABLE POUR LA FRANCE, Etudes et travaux n°35, 110p.
- LANG.A (2002), LE DEVELOPPEMENT DURABLE EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE – OUTILS ET APPLICATION DANS QUELQUES SECTEURS D'ENVIRONNEMENT, Universität Hannover
- LANG.A (2003), EINE GEGENÜBERSTELLUNG VON INDIKATOREN UND KRITERIEN ZUR BEWERTUNG NACHHALTIGER ENTWICKLUNG UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER RAHMENBEDINGUNGEN IN DEUTSCHLAND UND FRANKREICH, Universität Hannover
- LEHTONEN.M (2002), LES INDICATEURS D'ENVIRONNEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE DE L'OCDE : QUEL ROLE DANS LA MONDIALISATION ?, Présentation au séminaire de l'axe « Mondialisation, Institutions et Développement Durable », C3ED, Université de Versailles St Quentin en Yvelines, 21p.
- NATIONS UNIES (1999), INDICATEURS DU DEVELOPPEMENT DURABLE STRUCTURE GENERALE ET ASPECTS METHODOLOGIQUES, 443 p.
- OCDE (1998), VERS UN DEVELOPPEMENT DURABLE : INDICATEURS D'ENVIRONNEMENT, OCDE, 130p.
- "Sustainable city policy: economic, environmental, technological". In *"Urban habitat: the environment of tomorrow"*, TUE, Eindhoven, 1996.

- Synthèse des actes du colloque (2002), INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT DURABLE : JEUX ET ENJEUX, , Communauté Urbaine du Grand Lyon, 38 p.

### **Autres**

- REYNAUD.J-D (1997), LES REGLES DU JEU : L'ACTION COLLECTIVE ET LA REGULATION SOCIALE, Armand Colin, 348 p.
- WACHTER.S (2002), REPENSER UN TERRITOIRE : DICTIONNAIRE CRITIQUE, édition de l'Aube, 203p.
- WEBER.M (1971), ECONOMIE ET SOCIETE, Plon, 650p.

## SITOGRAFIE

- [www.sqm-praxis.net](http://www.sqm-praxis.net)
- [www.sustainable-development.gov.uk](http://www.sustainable-development.gov.uk)
- [www.arpe-mip.com](http://www.arpe-mip.com)
- [www.sustainable-cities.org](http://www.sustainable-cities.org)
- [www.c3e.fr/evaluation/evaluation.htm](http://www.c3e.fr/evaluation/evaluation.htm)
- [www.agora21.org](http://www.agora21.org)
- [www.uvcw.be](http://www.uvcw.be)
- [www.comite21.org](http://www.comite21.org)
- [www.cites21.org](http://www.cites21.org)
- [www.collectifjoburg2002.org](http://www.collectifjoburg2002.org)
- [www.amiesdeleterre.org](http://www.amiesdeleterre.org)
- [www.environnement.gouv.fr](http://www.environnement.gouv.fr)
- [www.mairie-nantes.fr](http://www.mairie-nantes.fr)
- [www.un.org/esa/sustdev/](http://www.un.org/esa/sustdev/)
- [www.sommetjohannesburg.org](http://www.sommetjohannesburg.org)
- [www.association4d.org](http://www.association4d.org)
- [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- [http://biznet.hevs.ch/pdf/rapport\\_phase1.pdf](http://biznet.hevs.ch/pdf/rapport_phase1.pdf)
- [www.travail.gouv.fr/etudes/etudes\\_g.html](http://www.travail.gouv.fr/etudes/etudes_g.html)
- [www.iisd1.iisd.ca](http://www.iisd1.iisd.ca)
- [www.statistique.admin.ch](http://www.statistique.admin.ch)
- [www.tableaubord.org/principal.htm](http://www.tableaubord.org/principal.htm)

## RENDEZ-VOUS

- Mme Virginie AUFFROY, chargée de Mission à la Communauté d'Agglomération de Poitiers : mardi 17 février 2004
- Aurélien BOUTAUD, Doctorant en sciences de la Terre et de l'environnement, Centre SITE, Ecole des Mines de Saint-Etienne :
- Pascale COMBE, Réseau IDEA : mardi 2 mars 2004
- C. COURREGES, Communauté d'Agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz : entretien téléphonique mardi 23 mars 2004
- Cyria EMELIANOFF, Maître de Conférences à l'Université du Mans : mercredi 21 janvier 2004
- Nadia MABILLE, Mission Développement durable Communauté Urbaine de Lyon : entretien téléphonique vendredi 05 décembre 2003
- Alban MALLET, chargé de mission, service développement durable à la Communauté Urbaine de Nantes : mercredi 07 janvier 2004
- Jean Blaise PICHERAL, Mission Stratégie, Communauté Urbaine de Dunkerque : lundi 17 novembre 2003



# ANNEXE I : Liste des indicateurs de développement durable des Nations Unies

## Liste préliminaire des indicateurs du développement durable

CHAPITRES D'ACTION 21	INDICATEURS DES ELEMENTS MOTEURS	INDICATEURS DE SITUATION	INDICATEURS D'ACTION
CATEGORIE : INDICATEURS SOCIAUX			
Chapitre 3 : Lutte contre la pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taux de chômage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indice numérique de pauvreté</li> <li>- Indice d'écart de pauvreté</li> <li>- Indice d'écart de pauvreté au carré</li> <li>- Indice de Gini de l'inégalité du revenu</li> <li>- Différence entre le salaire moyen des femmes et celui des hommes</li> </ul>	
Chapitre 5 : Dynamique démographique et durabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taux de croissance démographique</li> <li>- Taux net de migration</li> <li>- Indice synthétique de fécondité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Densité de la population</li> </ul>	
Chapitre 36 : Promotion de l'éducation, de la sensibilisation du public et de la formation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taux de croissance de l'effectif d'âge scolaire</li> <li>- Taux de scolarisation dans le primaire (brut et net)</li> <li>- Taux de scolarisation dans le secondaire (brut et net)</li> <li>- Taux d'alphabétisation des adultes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Population parvenue en 5e année d'études du cycle primaire</li> <li>- Nombre moyen d'années d'études</li> <li>- Différence entre les taux de scolarisation masculin et féminin</li> <li>- Nombre de femmes actives pour 100 hommes actifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PIB consacré à l'éducation</li> </ul>
Chapitre 6 : Protection et promotion de la santé		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assainissement de base : Pourcentage de la population ayant accès à des installations correctes d'assainissement</li> <li>- Accès à l'eau potable</li> <li>- Espérance de vie à la naissance</li> <li>- Poids de naissance suffisant</li> <li>- Taux de mortalité infantile</li> <li>- Taux de mortalité maternelle</li> <li>- Etat nutritionnel des enfants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaccination contre les maladies infectieuses de l'enfance</li> <li>- Fréquence de la contraception</li> <li>- Pourcentage de produits chimiques potentiellement dangereux décelés dans les produits alimentaires</li> <li>- Dépenses nationales de santé consacrées aux soins de santé locaux</li> <li>- Pourcentage du PNB représenté par les dépenses nationales totales de santé</li> </ul>
Chapitre 7 : Promotion d'un modèle viable d'établissements humains	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taux de croissance de la population urbaine</li> <li>- Consommation de carburant pour véhicule à moteur d'origine fossile par habitant</li> <li>- Pertes humaines et économiques dues aux catastrophes naturelles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pourcentage de la population dans les zones urbaines</li> <li>- Superficie et population des établissements urbains formels et informels</li> <li>- Surface de plancher par personne</li> <li>- Rapport entre le prix de l'habitation et le revenu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépenses d'équipement par habitant</li> </ul>

CHAPITRES D'ACTION 21	INDICATEURS DES ELEMENTS MOTEURS	INDICATEURS DE SITUATION	INDICATEURS D'ACTION
--------------------------	-------------------------------------	-----------------------------	-------------------------

CATEGORIE : INDICATEURS ECONOMIQUES

<p>Chapitre 2 : Coopération internationale visant à accélérer un développement durable dans les pays en développement et politiques nationales connexes</p> <p>Chapitre 4 : Modification des modes de consommation</p> <p>Chapitre 33 : Ressources et mécanismes financiers</p> <p>Chapitre 34 : Transfert de techniques écologiquement rationnelles, coopération et création de capacités</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PIB par habitant</li> <li>- Part nette des investissements dans le PIB</li> <li>- Somme des exportations et des importations en pourcentage du PIB</li> <li>- Consommation énergétique annuelle par habitant</li> <li>- Part des industries grosses consommatrices de ressources naturelles dans la valeur ajoutée du secteur manufacturier</li> <li>- Rapport entre le transfert net de ressources et le PNB</li> <li>- Rapport entre le montant total de l'APD versée ou reçue et le PNB</li> <li>- Importations de biens d'équipement</li> <li>- Investissements étrangers directs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Produit intérieur net ajusté pour tenir compte de l'environnement</li> <li>- Part des produits manufacturés dans les exportations totales de marchandises</li> <li>- Réserves minérales prouvées</li> <li>- Réserves prouvées de combustibles fossiles</li> <li>- Durée de vie des réserves énergétiques prouvées</li> <li>- Intensité de l'utilisation des matières premières</li> <li>- Part dans le PIB de la valeur ajoutée manufacturière</li> <li>- Part de la consommation de ressources énergétiques renouvelables</li> <li>- Rapport dette/PNB</li> <li>- Rapport service de la dette/exportations</li> <li>- Part des importations de biens d'équipement écologiquement rationnels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Part des dépenses de protection de l'environnement dans le PIB</li> <li>- Montant des financements nouveaux ou supplémentaires en faveur au développement durable</li> <li>- Dons de coopération technique</li> </ul>
--	---	--	--

CATEGORIE : INDICATEURS DE L'ENVIRONNEMENT

<p>Chapitre 18 : Protection de ressources en eau douce et de leur qualité</p> <p>Chapitre 17 : Protection des océans, de toutes les mers et des zones côtières</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prélèvements annuels sur les ressources en eau souterraines et de surface</li> <li>- Consommation d'eau à usage domestique par habitant</li> <li>- Accroissement démographique dans les zones côtières</li> <li>- Rejets de pétrole dans les eaux des zones côtières</li> <li>- Rejets d'azote et de phosphore dans les eaux côtières</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réserves en eaux souterraines</li> <li>- Concentration de coliformes fécaux dans les eaux douces</li> <li>- Demande biochimique d'oxygène dans les nappes d'eau</li> <li>- Rendement équilibré maximal des pêcheries</li> <li>- Indice de la concentration d'algues</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Traitement des eaux usées</li> <li>- Densité des réseaux hydrologique</li> </ul>
--	---	---	---

Chapitre 10 : Conception intégrée de la planification et de la gestion des terres	- Changements d'utilisation des sols	- Modifications des conditions des terres	- Gestion décentralisée des ressources naturelles au niveau local
Chapitre 12 : Gestion des écosystèmes fragiles : lutte contre la désertification et la sécheresse	- Population vivant au-dessous du seuil de pauvreté dans les zones arides	- Indice national mensuel de la pluviosité - Indice de la végétation dérivé par satellites - Terres touchées par la désertification	
Chapitre 13 : Gestion des écosystèmes fragiles : mise en valeur durable des montagnes	- Evolution de la population dans les zones de montagne	- Utilisation durable des ressources naturelles des zones de montagne - Conditions de vie des populations des zones de montagne	
Chapitre 14 : Promotion d'un développement agricole et rural durable	- Emploi de pesticides agricoles - Utilisation d'engrais - Taux d'irrigation des terres arables - Consommation d'énergie dans l'agriculture	- Terres arables par habitant - Terres touchées par des infiltrations d'eau salée et la sursaturation en eau	- Enseignement agricole
Chapitre 11 : Lutte contre le déboisement	- Taux de déboisement	- Modification des terres boisées	- Pourcentage des terres boisées gérées - Terres boisées protégées en pourcentage des terres boisées totales
Chapitre 15 : Préservation de la diversité biologique		- Espèces menacées en pourcentage des espèces indigènes totales	- Superficie protégée en pourcentage de la superficie totale
Chapitre 16 : Gestion de la biotechnologie respectueuse de l'environnement			- Dépenses de R&D au titre des biotechniques - Réglementations et de directives nationales concernant la sécurité biologique
Chapitre 9 : Protection de l'atmosphère	- Emissions de gaz à effet de serre - Emissions d'oxydes de soufre - Emissions d'oxydes d'azote - Consommation de substances contribuant à la destruction de l'ozone	- Concentrations de polluants atmosphériques dans les zones urbaines	- Dépenses consacrées à la lutte contre la pollution de l'air
Chapitre 21 : Gestion écologiquement rationnelle des déchets solides et questions relatives aux eaux usées	- Production de déchets industriels et urbains solides - Déchets ménagers par habitant	- Dépenses au titre de la gestion des déchets - Recyclage et réutilisation des déchets - Elimination des déchets urbains	

<p>Chapitre 19 : Gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques toxiques</p> <p>Chapitre 20 : Gestion écologique des déchets dangereux</p> <p>Chapitre 22 : Gestion sûre et écologiquement rationnelle des déchets radioactifs</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Production de déchets dangereux</li> <li>- Importations et exportations de déchets dangereux</li> <li>- Production de déchets radioactifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empoisonnements graves dus à des produits chimiques</li> <li>- Superficie des terres contaminées par des déchets dangereux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre de produits chimiques interdits ou sévèrement rest</li> <li>- Dépenses au titre du traitement des déchets dangereux</li> </ul>
---	---	--	--

#### CATEGORIE : INDICATEURS INSTITUTIONNELS

<p>Chapitre 8 : Intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement</p> <p>Chapitre 35 : La science au service d'un développement durable</p> <p>Chapitre 37 : Mécanismes nationaux et coopération internationale pour le renforcement des capacités dans les pays en développement</p> <p>Chapitre 38 : Arrangements institutionnels internationaux</p> <p>Chapitre 39 : Instruments et mécanismes juridiques internationaux</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Potentiel de scientifiques et d'ingénieurs pour un million d'habitants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stratégies de promotion du développement durable</li> <li>- Programme de compatibilité environnementale et économe intégrée</li> <li>- Etudes obligatoires de l'imp sur l'environnement</li> <li>- Conseils nationaux du développement durable</li> <li>- Scientifiques et ingénieurs s'occupant de R et D pour million d'habitants</li> <li>- Dépenses de R et D en pourcentage du PIB</li> <li>- Ratification des accords mondiaux</li> <li>- Mise en oeuvre des accords</li> </ul>
--	--	--	--

CHAPITRES D'ACTION 21	INDICATEURS DES ELEMENTS MOTEURS	INDICATEURS DE SITUATION	INDICATEURS D'ACTION
<p>Chapitre 40 : L'information pour la prise de décisions</p> <p>Chapitres 23-32 : Renforcement du rôle des principaux groupes</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Principales lignes téléphoniques pour 100 habitants</li> <li>- Accès à l'information</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programmes d'établissement statistiques nationales sur l'environnement</li> <li>- Représentation des principaux groupes au sein des conseils nationaux du développement</li> </ul>

## ANNEXE II : Liste des indicateurs du tableau de bord RESPECT

THÈMES TRAITÉS (10 thèmes)		Pression	Etat	Réponse
<b>AIR ( 9 indicateurs)</b>				
1	Bilan d'émission atmosphérique	X		
2	Impact écotoxique potentiel des émissions	X		
3	Impact potentiel d'acidification	X		
4	Effet de serre potentiel	X		
5	Pollution soufrée		X	
6	Pollution azotée		X	
7	Pollution par les poussières		X	
8	Pollution photochimique		X	
9	Episodes extrêmes de pollution atmosphérique		X	
<b>BRUIT ( 4 indicateurs)</b>				
10	Infrastructures routières bruyantes	X		
11	Population résidente exposée au bruit des déplacements routiers		X	
12	Plaintes relatives au bruit		X	
13	Effort interne de réduction du bruit par la collectivité			X
<b>CADRE DE VIE ( 17 indicateurs)</b>				
14	Propreté de la ville	X		
15	Evolution de l'urbanisation		X	
16	Mixité des fonctions urbaines		X	



THEMES TRAITES (10 thèmes)		Precision	Etat	Réponse
17	Zones à requalifier		X	
18	Affichage publicitaire			X
19	Esthétique urbaine			X
20	Conformité de l'habitat		X	
21	Pollution des bâtiments publics par l'amiante		X	
22	Protection du patrimoine bâti			X
23	Amélioration de l'habitat			X
24	Diversité biologique			
25	Végétalisation		X	
26	Protection du patrimoine naturel		X	
27	Mesures agri-environnementales dans les espaces ruraux			X
28	Gestion raisonnée des espaces verts urbains			X
29	Accessibilité potentielle des espaces verts publics de proximité			X
30	Reseaux de cheminements verts			X

#### DÉCHETS ( 5 indicateurs)

31	Quantité collectée de déchets	X		
32	Traitement des déchets		X	
33	Performance de la récupération des matériaux issus des ordures ménagères		X	
34	Traitement thermique des déchets (UOM)		X	
35	Efforts internes de la collectivité pour la maîtrise des déchets			X

#### DÉPLACEMENTS ( 4 indicateurs)

36	Répartition modale des déplacements	X		
37	Fréquentation des transports en commun		X	
38	Utilisation du vélo en ville		X	
39	Actions d'exemple pour les déplacements moins polluants			X

#### EAU ( 11 indicateurs)

40	Consommation d'eau potable	X		
41	Quantité de la ressource en eau potable		X	
42	Qualité globale des eaux douces et saumâtres de surface		X	
43	Qualité des eaux de baignade		X	
44	Qualité de l'eau distribuée		X	
45	Disponibilité de la ressource		X	
46	Sécurité d'approvisionnement en eau potable		X	
47	Dépollution par le système collectif d'assainissement des eaux usées			X
48	Rendement du réseau de distribution d'eau potable			X
49	Prix de l'eau			X
50	Consommation d'eau potable par la collectivité			X

#### ÉNERGIE ( 7 indicateurs)

51	Énergie totale consommée sur le territoire par vecteur		X	
52	Énergie totale consommée sur le territoire par secteur		X	



**THÈMES TRAITÉS (10 thèmes)**

	Pression	État	Réponse
53. Consommation totale d'énergie par la collectivité par vecteur		X	
54. Consommation totale d'énergie par la collectivité par secteur		X	
55. Production d'énergie renouvelable locale			X
56. Part des énergies renouvelables consommées par la collectivité			X
57. Montrer l'exemple par les économies d'énergie			X

**RISQUES ( 6 Indicateurs)**

58. Événements déjà vécus par la collectivité	X		
59. Étendus des zones d'aléas		X	
60. Population concernée par les aléas		X	
61. Niveau de risque de la collectivité basé sur la population		X	
62. Communication sur les risques			X
63. Mesures préventives et prise en compte des risques			X

**SOL, SOUS-SOL ( 4 Indicateurs)**

64. Imperméabilisation des sols	X		
65. Suivi de la connaissance des sols pollués par la collectivité		X	
66. Suivi de la réhabilitation des sols pollués sur la collectivité		X	
67. Consommation directe et indirecte des produits phytosanitaires et fertilisants de synthèse de la collectivité.			X

**ENGAGEMENT MUTUEL POUR L'ENVIRONNEMENT ( 6 indicateurs)**

68. Information et sensibilisation du public			
69. Éducation des scolaires à l'environnement			
70. Actes environnementaux de la collectivité			
71. Soutien à la vie associative locale			
72. Plaintes reçues sur l'environnement			
73. Consultation du public			



# COHÉSION SOCIALE & ÉGALITÉ DES CHANCES

Préoccupation existante	À intégrer	Si oui, comment ?
-------------------------	------------	-------------------

- 2/1 • La diversité sociale et l'accessibilité pour tous sont-elles assurées et recherchées, quels que soient l'âge, le handicap (sensoriel, physique, mental), l'origine, le sexe, la situation sociale..., en termes :
  - physiques (accessibilité à des locaux, à des infrastructures...)?
  - de proximité ?
  - de services ou de prestations (prise en compte des spécificités de chacun) ?
  - financiers (prise en compte des moyens de chacun pour garantir un droit à la "consommation" pour tous) ?
- 2/2 • L'attractivité pour tous est-elle recherchée ?
- 3/3 • Vise-t-on à donner envie de s'associer aux bénéficiaires ?
- 4/4 • L'égalité des chances est-elle prise en compte :
  - parité hommes femmes ?
  - lutte contre les discriminations ?
- 5/5 • la diversité des cultures, liées aux origines géographiques ou sociales, à la religion... est-elle prise en compte ?
- 6/6 • des mesures spécifiques (discrimination positive) sont-elles prises pour assurer une véritable solidarité ?

# DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE PLURIEL\*

Préoccupation existante	À intégrer	Si oui, comment ?
-------------------------	------------	-------------------

- 1/1 • Plusieurs types d'échanges économiques
  - activités marchandes, non marchandes, non monétaires...
  - sont-ils intégrés ?
- 1/2 • Quelle est la place accordée aux différents acteurs de l'économie (entreprises y compris issues de l'économie sociale et solidaire\*, milieu adapté\*, pouvoirs publics, consommateurs et/ou usagers...) ?
- 1/3 • Est-ce que les fonctions productives (création d'activités, de richesses et d'emplois) sont prises en compte ?  
Si oui, recherche-t-on une redistribution de ces acquis vers le plus grand nombre ?
- 1/4 • La gestion "éthique" des ressources humaines (professionnalisation des hommes et des organisations, mise en œuvre de conditions de travail épanouissantes...) fait-elle partie des exigences ?
- 1/5 • Fait-on référence aux échanges équitables (usage de produits issus du commerce équitable\*, promotion et transferts de pratiques) ?



## PROTECTION/PROMOTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CADRE DE VIE

Préoccupation existante

À intégrer

Si oui, comment ?

3/1 • Des mesures favorisant le bien-être individuel et collectif des personnes sont-elles adoptées ?

3/2 • Est-ce que des mesures destinées à promouvoir la Haute Qualité Environnementale\* (maîtrise des flux (eau, énergie...), gestion et recyclage des déchets, éco-matériaux...) sont intégrées, en termes d'investissement et de fonctionnement (dans la construction, la gestion et l'entretien des locaux ou des espaces non bâtis) ?

3/3 • Que fait-on pour valoriser le cadre de vie et préserver la biodiversité\* ?

3/4 • la question des déplacements nécessaires pour la mise en œuvre de la politique ou du projet est-elle posée ?  
Si oui, est-ce que l'usage des transports en commun, des véhicules propres ou les déplacements piétons sont privilégiés ?

3/5 • La promotion et l'utilisation d'éco-produits\* sont-elles développées ?

3/6 • La question des nuisances (sonores, olfactives, visuelles, relatives à la santé...) est-elle traitée ?

## GOUVERNANCE\* (PARTICIPATION)

Préoccupation existante

À intégrer

Si oui, comment ?

4/1 • L'information est-elle relayée vers les partenaires, les usagers effectifs ou potentiels, les personnes pouvant éventuellement s'opposer à l'action ou au projet ?

4/2 • Un large débat est-il favorisé en amont (définition et validation du diagnostic et des enjeux), "chemin faisant" ou en aval ?

4/3 • La coproduction est-elle favorisée entre les différents acteurs (maîtres d'ouvrage, usagers, salariés ou bénévoles, financeurs...) ?

4/4 • Le partenariat mobilise-t-il de moyens spécifiques pour garantir son animation et une transparence dans les pratiques ?

4/5 • Existe-t-il des lieux de codécision ? Si oui, sur quoi porte cette codécision et quelle est la légitimité des décideurs ?

4/6 • Les pratiques au sein des structures ou organisations peuvent-elles être qualifiées de démocratiques ?

4/7 • S'inscrit-on dans une véritable dynamique de territoire ?

# ANNEXE IV : Liste des critères de sélection des indicateurs

Critères		Importance
Cadre de référence	1. Intérêt pour la Suisse L'indicateur présente un intérêt dans le contexte suisse; il décrit certains aspects de «l'état de la Nation».	XX
	2. Lien avec les postulats de MONET L'indicateur découle directement d'au moins un postulat de MONET.	XX
	3. Appréciation univoque L'indicateur ne laisse planer aucun doute quant à savoir si une évolution est bonne ou mauvaise. (condition absolue seulement pour le capital et les critères structurels).	X
	4. Réaction rapide L'indicateur réagit rapidement à tout changement de conditions.	X
	5. Signification temporelle/spatiale L'indicateur a des implications importantes dans la durée et dans l'espace.	X
	6. Urgence L'indicateur prend en compte des problèmes urgents à traiter dans l'optique d'un développement durable et qui ont des implications à long terme.	X
	7. Limitation L'indicateur privilégie des objets ayant une valeur limitative à long terme.	X
Facilité d'utilisation	8. Simplicité et transparence L'indicateur est facile à interpréter et son origine est transparente (préférer des paramètres physiques aux valeurs monétaires et aux prix: années de vie en bonne santé au lieu de dépenses pour la santé)	XX
	9. Qualité informative L'indicateur contient assez d'information (pas d'indicateur «oui/non»).	XX
	10. Intérêt public L'indicateur est intéressant et touche le quotidien de ses utilisateurs.	X
	11. Intérêt politique L'indicateur est en rapport avec un engagement ou un objectif national ou international.	X
Validité	12. Fondement scientifique L'indicateur repose sur un large consensus quant à sa pertinence et à sa fiabilité.	XX
	13. Consensus autour de l'interprétation Il existe un large consensus sur l'interprétation à faire de l'indicateur.	X
Dispon. des données	14. Réalisable à moindre coût L'indicateur se fonde sur des données faciles à obtenir ou pouvant être réunies à moindre coût.	XX
	15. Données saisies périodiquement et de façon homogène L'indicateur se fonde sur des données qui peuvent être obtenues et qui pourront continuer de l'être périodiquement et de façon homogène.	XX
	16. Données quantifiables L'indicateur se fonde sur des données quantifiables (ce qui n'exclut pas qu'on puisse en tirer des enseignements subjectifs ou qualitatifs).	XX
	17. Représentativité pour toute la Suisse L'indicateur se fonde sur des données représentatives pour toute la Suisse.	X

X: condition absolue

X: condition souhaitée