



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie
Lectures (2002-2010)

IFEN (sous la direction scientifique de Thierry LAVOUX et Jacques THEYS), 45 indicateurs de développement durable: une contribution de l'IFEN, édité par l'IFEN, collection «Etudes et Travaux» n°41, décembre 2003, 145 pages

Pierre Bois



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/1296>

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Pierre Bois, « IFEN (sous la direction scientifique de Thierry LAVOUX et Jacques THEYS), 45 indicateurs de développement durable: une contribution de l'IFEN, édité par l'IFEN, collection «Etudes et Travaux» n°41, décembre 2003, 145 pages », *Développement durable et territoires* [En ligne], Lectures (2002-2010), Publications de 2003, mis en ligne le 22 juin 2004, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/1296>

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

*IFEN (sous la direction scientifique de
Thierry LAVOUX et Jacques THEYS), 45
indicateurs de développement durable:
une contribution de l'IFEN, édité par
l'IFEN, collection «Etudes et Travaux» n
°41, décembre 2003, 145 pages*

Pierre Bois



Malgré son titre modeste, cette publication de l'IFEN, si elle n'est qu'une «contribution» lorsqu'on la rapporte à un projet plus vaste d'échelle interministérielle — voire internationale, matérialise un jalon symbolique dans la démarche d'élaboration d'un ensemble d'indicateurs de développement durable: le premier chiffrage. En effet, au-delà de la définition des objectifs, du travail de conception et de l'étude méthodologique, le basculement dans le travail de chiffrage et d'interprétation restera un point d'origine pour bien des acteurs du développement durable, d'autant que la présentation de ces 45 indicateurs, résolument pédagogique et pratique, est une invitation à la prise en compte concrète de l'exigence de durabilité à toutes les échelles, et ce bien au-delà du cercle des connaisseurs. C'est donc un double palier qu'annonce cet ouvrage : l'amorce de la boucle vertueuse « chiffre-interprétation-décision-action-effet-nouveau chiffre », et une large ouverture : la mise à disposition de tous les agents¹d'un outil censé prendre sa place

auprès de chacun. Le défi est de taille, car les indicateurs sont un outil puissant et structurant, et leur utilisation n'est pas sans risque. De la qualité de leur élaboration dépendra largement le succès des initiatives visant à faire du développement durable une préoccupation qui pèse sur toutes les décisions.

- 1 La nécessité d'un jeu d'indicateurs de développement durable est apparue au moment où la notion de durabilité a commencé à dépasser le cadre encore presque confidentiel des conférences internationales, pour s'imposer progressivement comme paramètre de décision aux divers échelons institutionnels demandeurs. Comme on le lit dans l'introduction, l'écho du rapport Brundtland (1987) et de sa célèbre définition : « *Le développement durable est un type de développement qui permet de satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* » (p. 7 et p. 9), la conférence de Rio (1992) « *il faut donc élaborer des indicateurs du développement durable afin qu'ils constituent une base utile pour la prise de décisions à tous les niveaux [...]* » (p. 8) puis le lancement par la Commission du développement durable des Nations Unies en 1995 d'un programme d'évaluation d'un ensemble d'indicateurs - confié à l'IFEN pour son expérimentation française, ont été les étapes principales de ce projet.
- 2 L'ouvrage présent s'inscrit dans une série d'études d'échelle nationale menée par l'IFEN², plus spécifique et pratique, devant « *apporter la réponse la plus cohérente et informée possible à la question [...] : dans quelle mesure la France progresse-t-elle —ou pas— vers un développement considéré comme durable?* » (p. 8). Il est encore provisoire, et la conclusion de la démarche reviendra à des publications ultérieures.
- 3 L'introduction, qui retrace rapidement l'histoire du développement durable, se poursuit sur le développement de la question de sa mesure par des indicateurs et s'achève par un descriptif précis des exigences que s'est fixées l'équipe de l'IFEN en matière de cahier des charges, de méthodes de travail et de présentation des résultats. On note en particulier un respect scrupuleux de la formule Brundtland (citée à trois reprises), mettant l'accent sur la notion de « *legs aux générations futures* », chose essentielle et pourtant nouvelle dans la famille des indicateurs, pour l'instant plutôt portés sur la mesure d'une situation présente. Cette formule un peu abstraite prend corps dans sa déclinaison selon cinq axes qui ouvrent le champ à la mesure, et dont le réseau constitue une grille de lecture permettant d'estimer la durabilité d'une trajectoire d'évolution:
 - 4 - croissance soutenable
 - 5 - patrimoine et ressources critiques
 - 6 - dimension spatiale et perspectives globales
 - 7 - satisfaction des besoins des générations présentes
 - 8 - long terme et générations futures.
- 9 Chaque axe est lui-même décliné dans deux modules dont les lectures s'enrichissent réciproquement en offrant le relief d'un double point de vue. Les modules sont des noyaux de cohérence sur lesquels se regroupent entre 4 et 7 indicateurs. Cette stratégie de présentation fait en outre l'économie du cloisonnement entre les trois piliers du développement durable —l'économique, le social et l'environnemental— qui sont ici complètement « *intégrés* » et apparaissent donc continûment avec les tensions et les compromis qui les articulent, au lieu d'imposer un cadre décorrélé qui brouillerait la référence à la formule Brundtland.

- 10 Un petit guide de lecture et un portrait de la France – territoire, PIB, démographie, emploi – complètent le propos introductif et cèdent la place aux 90 pages organisées suivant le plan des axes et modules.
- 11 Chaque indicateur est présenté sur une double page, par trois paragraphes «Pertinence», «Analyse» et «Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable» et un ou plusieurs graphiques présentant les chiffres avec toujours un comparatif ou une courbe d'évolution. Deux annexes «Pour en savoir plus» et «Méthodologie» complètent l'ensemble. D'un point de vue pédagogique et pratique, cette présentation est complète et irréfutable ; la mise en perspective dans la stratégie européenne est particulièrement bienvenue.
- 12 Quelques exemples:
- 13 L'indicateur «*L'évolution des usages agricoles des sols et les teneurs en matière organique*» (axe 2 : patrimoine et ressources critiques, module 3 : utilisation durable des ressources, p. 54) fait la synthèse des objectifs méthodologiques des auteurs. On retrouve la formule Brundtland dans l'idée du legs d'une terre fertile ; l'indicateur se lit sur plusieurs échelles, qualitatives et quantitatives, étant interprétable au niveau local ou à celui du territoire national pris dans son ensemble ; enfin il illustre une tension entre l'usage du sol nécessaire à la satisfaction des besoins socio-économiques et l'exigence écologique de préservation de la fertilité, finalités dans lesquelles on reconnaît deux piliers du développement durable.
- 14 Un indicateur comme «*La part des ménages sous le seuil de pauvreté*» (axe 4 : satisfaction des besoins des générations présentes, module 7 : inégalités et exclusions, p. 98) illustre l'effort fait pour rendre intelligible une statistique essentielle, chiffrée et suivie depuis longtemps, et dont la pertinence n'est plus vraiment à prouver, mais complexe et difficilement interprétable, le seuil de pauvreté étant une notion relative et demandant une analyse qui dépasse le chiffre: profils touchés, évolution, facteurs... Il revient donc au paragraphe «Analyse» de compléter un graphique d'apparence très simple, et de constituer le cœur de la réflexion.
- 15 Au contraire l'indicateur «*La dette publique*» (axe 5: long terme et générations futures, module 9: principes de responsabilité et de précaution, p. 120) est un exemple d'appropriation d'un chiffre déjà très utilisé en politique économique et objet de commentaires et controverses en abondance, pour lequel la « Pertinence » est le point d'attaque. Le chiffre est sûr et disponible, mais l'exercice est risqué. La perspective du développement durable permet de lui donner une consistance, que la trop facile comparaison à la barre dite «symbolique», mais foncièrement abstraite, des 60% du PIB avait soustrait aux interprétations concrètes: il s'agit de savoir de quoi nous prive le poids de cette dette, mais aussi ce qu'elle permet de financer, et dans quelle mesure elle représente ainsi ou non une créance sur les générations futures. On pourrait objecter que l'interprétation complète d'un tel chiffre requiert des compétences techniques avancées, mais l'effort de démocratisation de cette donnée significative porte ici des résultats qu'on peut mettre au compte de l'interprétation en termes de développement durable.
- 16 Jouant sur les registres de l'intelligibilité par l'analyse, de l'appropriation par la pertinence, mais aussi de la nouveauté par la méthode —formule Brundtland et multidimensionalité— les auteurs réussissent donc à fédérer un grand nombre de données pour parvenir à répondre à leur cahier des charges.

- 17 On peut néanmoins mentionner comme une limite le perfectionnisme que s'est imposé l'équipe dans sa démarche. L'exigence d'un chiffre incontestable et transparent se solde ici par l'exclusion de certaines données potentiellement fécondes mais d'accès encore lacunaire, et des chiffres issus d'une méthode d'agrégation complexe qui éloigne le résultat de la mesure d'origine. En d'autres termes, le scrupule a ici fermé des pistes que la rigueur – dont il est par ailleurs fait preuve – aurait peut-être permis d'explorer. On peut voir dans la simplicité le prix de la pédagogie, et dans la transparence celui de la démocratie – par opposition à la technocratie. Cependant un lecteur curieux pourrait regretter l'absence de propositions plus ambitieuses, éventuellement inachevées (par exemple, une formulée par axe ou par module), qui partiraient de la question *«Quel serait un indicateur idéal pour cet axe?»* et non de *«De quoi dispose-t-on de mieux pour élaborer des indicateurs en rapport avec cet axe?»*, rien n'excluant à l'avenir des efforts pour développer de telles propositions et redynamiser le «tableau de bord»: ces efforts seront dans tous les cas nécessaires à la sortie du carcan que constitue le pré-requis d'un chiffre disponible. Mais les *«[nécessaires] nouvelles investigations statistiques»* (p. 11) ne trouveront pas leur étincelle dans ce livre.
- 18 La notion d'indicateur dans le domaine du développement durable a déjà fait l'objet de plusieurs publications qui en signalent les avantages et les risques³. Mais c'est sans doute dans le monde industriel qu'on trouvera le plus d'expérience accumulée de l'exercice d'utilisation des indicateurs au service de la prise de décision. En effet, c'est dans l'industrie, dans un contexte de complexification rapide de l'activité des entreprises, que la nécessité de paramètres de synthèse représentatifs et fiables, souvent numériques, s'est fait sentir le plus tôt; ils y sont aujourd'hui des outils largement utilisés et éprouvés. Complexité, communication, action, évaluation sont les maîtres mots de l'usage des indicateurs; ils recèlent chacun un levier puissant et un piège.
- 19 L'idée d'une très grande complexité se retrouve dans le travail de l'IFEN, dans les notions de «multidimensionalité», d'interactions: «couplages» ou «découplages», et d'articulation: *«articulation des échelles»*, *«tensions entre les trois piliers»* (pp. 9 et 10). Elle est ainsi signalée par Gilles Allaire et Thierry Dupeuble: *«[...] la prise en compte par la définition du développement durable d'une part des besoins des générations futures, et d'autre part des problèmes environnementaux d'ordre planétaire (par exemple, l'effet de serre), implique une réflexion intégrant des échelles de temps et d'espace inhabituelles dans la sphère de la recherche appliquée à l'agriculture. L'évaluation des pratiques agricoles se heurte ainsi à «de très grandes difficultés méthodologiques et métrologiques»* (Landais, 1999)⁴.
- 20 Mais la complexité ne s'arrête pas au rapport scientifique entre le chiffre et son objet. On trouve chez Claude Riveline⁵ la proposition théorique suivante: *«Un paramètre de contrôle mesure ou dénombre des objets; il est perçu par des personnes qui en font usage; il joue un rôle dans des procédures codifiées; il répond à des attentes de l'opinion. Ainsi, la matière, les personnes, les institutions et les normes culturelles jouent chacune un rôle dans le choix et le succès d'un instrument de gestion.»* Cette analyse à quatre niveaux explique la complexité de la problématique à laquelle doit répondre un indicateur qui sera utilisé pour piloter une politique de changement, qui s'ajoute à la complexité intrinsèque de son élaboration.
- 21 L'indicateur une fois élaboré devient un instrument de communication très puissant : c'est paradoxalement une limite. En effet, conçu pour répondre à la question de la description d'un phénomène complexe, il se substitue rapidement à son objet, faisant faire l'économie d'une analyse plus poussée de la réalité: il *«fait voir en cachant»* et vole à

son objet la vedette de l'attention de ceux qui s'en servent —et ce d'autant plus qu'il est pertinent! L'exemple du protocole de Kyoto montre comme un simple chiffre peut résumer une problématique complexe; il tient sa force communicative et coercitive de cette lisibilité (il est le premier effort écologique de grande ampleur à être aussi médiatisé, et il s'est intégré très clairement aux objectifs des pays signataires), mais limite chez les décideurs concernés le niveau d'interprétation du phénomène du changement climatique, et pousse dans l'ombre les autres efforts de progrès écologiques dans des domaines connexes.

- 22 Plus loin, l'indicateur structure et fait le sens de l'objectif qui a présidé à son élaboration, retournant la filiation logique de sa création: commentant diverses batteries d'indicateurs, Gilles Allaire et Thierry Dupeuble font cette observation: *«Ces grilles témoignent de divergences notables sur l'importance qu'elles accordent à telle ou telle dimension et donc sur le contenu ainsi donné à la durabilité»*⁶.
- 23 La force structurante de l'instrument de communication redouble quand il devient aussi vecteur d'action. Hugues Mollet⁷ commente les effets de la mise en place d'un jeu d'indicateurs dans une entreprise: *«Chaque service, chaque fonction, chaque division sont ainsi individualisés par un ensemble de critères qui les maintiennent en place et rendent difficile toute évolution contraire au respect de ces critères.»* De cette proposition ressortent deux idées fortes: la première, que les structures existantes sont verrouillées par la mise en place d'indicateurs, et la seconde, que l'existence même des indicateurs automatise les comportements et réduit les choix décisionnels. La gestion par indicateurs condamne par avance une action qui dégrade à court terme l'état d'un chiffre, alors qu'il n'est pas exclu qu'une situation meilleure ne soit accessible depuis la situation présente que par un chemin qui dégrade un certain nombre de paramètres à court ou moyen terme. On peut illustrer cette situation par la question de la dette: la contrainte du chiffre réduit les possibilités de gestion et automatise les principes d'orthodoxie budgétaire. Les politiques de relance sont de facto interdites, non plus parce qu'on estime qu'elles ne seraient pas adaptées à la situation présente, mais bien parce qu'elles ne sont pas conformes à un objectif numérique dont on a posé par principe le bien-fondé, indépendamment de toute relation à la réalité future.
- 24 Un dernier effet de la force des indicateurs vient de leur utilisation comme instrument d'évaluation. Gilles Allaire et Thierry Dupeuble écrivent que *«[...] le développement durable devient l'aune à laquelle les politiques publiques doivent être évaluées, ce qui multiplie l'intérêt pour des indicateurs.»* (Art. cit.) Or, selon Hugues Mollet, *«[d]ès qu'un service, une fonction ou un responsable doit rendre compte de son activité résumée par un indicateur, on assiste à une sorte de mécanisation ou d'automatisation des comportements, pouvant aller à l'encontre d'objectifs plus globaux [...] (l'optimum global n'étant pas la somme d'optima locaux !)*». En d'autres termes, la réduction des choix décisionnels devient critique quand l'indicateur sert à l'évaluation du décideur, et pas seulement à la prise de décision. Le poids de l'évaluation, en particulier dans le domaine professionnel, ou quand elle vient de l'opinion publique et concerne un responsable politique, se double alors de la menace de l'arbitraire qui vient de la comparaison simpliste entre un chiffre et un objectif numérique affiché, comparaison qui à son tour se substitue à un jugement argumenté et circonstancié. Ainsi la liberté du décideur n'est pas seulement limitée par son désir d'améliorer les indicateurs, mais tout simplement par son instinct de survie: tout sera fait pour améliorer l'indicateur, au détriment éventuel de la préoccupation pour la réalité, et parfois avec des méthodes contestables comme la réforme du mode de calcul du chiffre. L'exemple du

dénombrément des chômeurs, chiffre délicat pour les élus, montre la possibilité de telles manipulations.

- 25 Ces derniers propos nous éloignent de l'ouvrage présenté. En effet, autant les deux premiers enjeux de l'élaboration d'un jeu d'indicateurs, complexité et communication, ont été clairement identifiés par les auteurs, autant les deux derniers, action et évaluation, font l'objet d'une impasse. Pourtant, un des enseignements majeurs de l'expérience industrielle est que les quatre maîtres mots sont d'égale importance dès l'étape de conception des indicateurs : l'effet structurant d'un instrument de communication efficace n'attend pas une étape de réflexion sur l'action et l'évaluation pour se faire sentir – l'indicateur se présente comme un tout. Au sommet de Rio, un objectif était «*d'éliminer le fossé existant en matière d'information*» et «*d'améliorer l'accès à l'information*» (p. 8). Mais l'IFEN nous propose bien ici une liste à vocation pratique, ce qui en fera un outil d'action, et démocratique, ce qui en fera aussi un instrument d'évaluation. Les quatre enjeux, complexité, communication, action et évaluation, sous-tendent donc l'ouvrage, bien que seuls les deux premiers soient identifiés.
- 26 Le chiffrage des indicateurs va libérer les leviers, mais sera aussi l'occasion de découvrir leurs limites. L'équipe a fait preuve d'une grande prudence sur le plan scientifique. En limitant son ambition à «*rassembler un faisceau de présomptions permettant d'estimer globalement si [...] la France se situe plutôt sur une trajectoire durable ou non durable*» (p.9), elle est une seconde fois très prudente. Cette prudence constitue incontestablement une garantie pour un usage optimal des indicateurs comme instruments de communication sur un sujet complexe. Cependant, sur les plans de l'action et de l'évaluation, l'impalpabilité des enjeux sous-jacents présente des risques. Elle pourrait retarder le passage à l'action en le rendant abstraits, limiter la portée de la démarche en oubliant que la puissance des indicateurs est aussi dans l'action, et pas seulement dans l'information, ou la fragiliser face aux risques des effets secondaires qui n'auront pas été identifiés dès le départ.
- 27 La demande des acteurs publics, associatifs et privés pour des outils tels que les indicateurs du développement durable est en forte progression. Ils trouveront dans ce livre une ouverture de grande qualité, et une rigueur exemplaire - bien que restrictive. Il reste donc à espérer qu'ils sauront faire croître et étendre les qualités de ce travail dans le traitement complet des enjeux, pour une mise en œuvre sans doute plus imminente que ce que la lenteur des étapes passées laisserait supposer. On attend donc avec hâte le prochain rendez-vous, «*l'exercice plus large mené actuellement dans le cadre du Commissariat général du Plan [qui] permettra, au début 2004, de communiquer au Parlement une liste d'indicateurs résultant d'une réflexion interministérielle approfondie.*» (p. 3)

NOTES

1. On entend par « agent » toute entité appelée à agir, quelle que soit par ailleurs son échelle d'action : institution, administration, association, entreprise, particulier, etc. De même on utilisera le terme « décideur » pour toute entité amenée à faire des choix, quel

que soit le contexte : individu, responsables politique, cadre d'entreprise, comité, conseil, etc.

2. Des compléments sur ces études sont disponibles sur le site internet de l'IFEN, à l'adresse <http://www.ifen.fr/pages/2indic0.htm>

3. Une liste de publications sur les indicateurs du développement durable est donnée dans la bibliographie de l'ouvrage. Par ailleurs, on peut mentionner également l'article de Gilles Allaire et Thierry Dupeuble, « Des concepts aux indicateurs de développement durable : multidimensionalité et responsabilisation », publié en janvier 2004 dans la Revue DD&T. Cet article est dédié au domaine agricole mais décrit néanmoins certaines caractéristiques des indicateurs dans toute leur généralité.

4. Cf. art. cit.

5. Claude Riveline, industriel expérimenté, est aujourd'hui professeur à l'Ecole des Mines de Paris. On se réfère à son cours « Evaluation des coûts » (code S9524, 2002), chapitre IX « Eléments d'une théorie de la gestion ».

6. Cf. art. cit.

7. Hugues Mollet, spécialiste de la gestion de production, est professeur à l'Ecole des Mines de Paris. On se réfère à son ouvrage : Comment maîtriser sa productivité industrielle ?, Paris, 1998, Presses de l'Ecole des Mines de Paris)

AUTEUR

PIERRE BOIS

Pierre Bois, polytechnicien, est ingénieur-élève du corps des Mines.
<mailto:pierre.bois@m4x.org>