

La mise en œuvre de systèmes d'indicateurs locaux du développement durable, à partir d'une comparaison franco-allemande (résumé)

Jean-Paul Carrière

Centre de recherches VST – UMR CITERES n° 6173 – Université de Tours

La recherche porte sur la mise en œuvre de systèmes d'indicateurs locaux du développement durable ; elle est fondée sur une comparaison entre les objectifs et les méthodes de cette mise en œuvre dans les collectivités locales françaises et allemandes. Elle vise aussi à examiner dans quelle mesure les collectivités locales françaises pourraient s'inspirer de l'expérience allemande, supposée par hypothèse plus avancée, pour élaborer leurs propres systèmes locaux d'indicateurs du développement durable.

La recherche s'articule donc autour des questions suivantes :

- Quelles sont les différences fondamentales entre les démarches allemandes et françaises en matière d'évaluation de projets de développement durable?
- Sur quoi reposent ces différences et dans quelle mesure rétroagissent-elles sur les attentes relatives aux systèmes d'indicateurs de développement durable?
- Quels sont les aspects de l'expérience allemande susceptibles d'être transférés et appliqués au contexte français?
- Comment pourrait être structuré un tel système d'indicateurs du développement durable?

L'objectif général est donc de réussir à dégager à partir de l'étude comparée une liste de principes à prendre en compte lors de l'élaboration d'indicateurs locaux du développement durable, et de la mettre à disposition des collectivités françaises souhaitant s'engager dans une telle démarche.

Cette recherche a été menée d'une part par des chercheurs allemands de l'ILR de Hannover ¹, et d'autre part par des membres de l'équipe VST de l'UMR CNRS CITERES (6173) ². En outre, elle prolonge une thèse soutenue à Hannover par Annette Lang, qui avait pour titre : « Est-ce que la durabilité est mesurable ? ». Cette thèse a été publiée en Allemagne.

Nous reviendrons préalablement sur la question de l'intérêt de créer des systèmes d'indicateurs locaux du développement durable. On peut ainsi rappeler que déjà dans la déclaration de Rio, le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre du développement durable est mis en avant de manière très nette. C'est là une des premières raisons qui nous amène à réfléchir sur la mise en œuvre possible des systèmes d'indicateurs à cette échelle. Ensuite, il est clair que les projets de territoire qui sont élaborés au sein des collectivités territoriales conservent souvent, et c'est le cas en France notamment, un caractère stratégique, et ont un contenu qui reste par nature assez peu opérationnel. Ceci constitue une seconde raison de renforcer l'exigence de suivi et d'évaluation à

¹ Pr. Hans-Günther Barth, Matthias Voëll,

² Pr. Jean-Paul Carrière, Marie Girardin, Elisabeth Rakotofiringa, Anne-Lise Mesnier

travers des systèmes d'indicateurs locaux. Enfin, une troisième raison tient à ce que la réalité d'un territoire, et la mise en œuvre du développement durable sur un territoire, peut être difficilement restituée par un indicateur ou un système standard. Cela pose plus généralement la question de la prise en compte des spécificités locales du développement durable, et celle du caractère insuffisant et trop général des indicateurs synthétiques pour guider et évaluer l'action locale.

La démarche adoptée a consisté dans un premier temps en une étude de la littérature en matière d'indicateurs de développement durable d'origine française et allemande. Il s'agissait de dresser un état des lieux dans les deux pays³ et de comparer les deux situations nationales au regard de la mise en œuvre des indicateurs locaux du développement durable. L'hypothèse initiale était que les expériences allemandes étaient plus avancées que les expériences françaises, considérant que les collectivités territoriales allemandes s'étaient engagées de façon beaucoup plus massive et précoce dans la mise en œuvre de systèmes d'indicateurs locaux. Le projet était conçu à son départ dans l'idée de chercher à transférer des bonnes pratiques de l'Allemagne vers la France.

Dans un deuxième temps, l'étude bibliographique a été complétée par des études de cas, ainsi que par des enquêtes de terrain en France et en Allemagne, dont les résultats n'ont pas conforté les présupposés et les objectifs initiaux. Enfin, les résultats de ce travail de terrain ont été complétés par les conclusions d'un séminaire organisé avec le concours de l'Association des Communes et Régions d'Europe et la Ville de Paris, auquel ont participé, outre l'équipe de recherche, des représentants de plusieurs collectivités territoriales et allemandes impliquées dans l'élaboration et l'utilisation d'indicateurs. Ce séminaire, qui a eu lieu en mai 2005, a notamment permis de confronter les résultats de l'étude aux expériences concrètes des collectivités présentes. L'ensemble des résultats est consigné dans le rapport final⁴ dont on ne rappellera ici que les résultats les plus saillants.

En Allemagne, ont été examinés les systèmes d'indicateurs suivants :

- ceux de la stratégie nationale du développement durable dans le cadre de la contribution allemande au sommet de Johannesburg et qui comporte 21 indicateurs.
- Ceux des communes ayant participé au concours « Zukunftsfähige Kommune ». Il s'agit d'un système proposé sous forme de concours (prix) pour évaluer la qualité des agendas 21 locaux (2 500 communes sur près de 10 000 avaient voté un agenda 21 en 2004 contre 103 en France). Ce concours a été organisé par une association de protection de l'environnement, la DUH, avec le soutien de l'Etat fédéral. Le but était de permettre à chaque commune de se situer en termes de développement durable par rapport aux autres. Il y a eu 175 participants au total avec pour chacune 52 indicateurs à renseigner initialement. Cependant le nombre des indicateurs a été réduit par la suite parce qu'on s'est aperçu que les communes n'arrivaient pas à tous les renseigner. Ce concours a été arrêté au bout de trois ans par manque de crédits, mais quelques communes ont repris le système proposé, en l'adaptant à chaque fois à leurs besoins spécifiques.

³ A noter toutefois que cette recherche est datée (elle s'étend sur la période de fin 2003 à mi-2005), et certains résultats seraient peut-être déjà à actualiser.

⁴ Accessible sur le site internet du programme : <http://www.territoires-rdd.net/>

- En troisième lieu, a été examiné le système d'indicateurs associé au projet : « Indikatoren im Rahmen einer Lokalen Agenda 21 ». Il s'agit d'un projet de la fondation de recherche protestante, la FEST, qui a été expérimenté dans quatre Länder du sud de l'Allemagne. Le but était de mesurer les progrès des collectivités territoriales en matière de développement durable et de permettre des comparaisons entre communes. Ce système mesure les trois dimensions classiques du développement durable (économique, sociale et environnementale) ainsi qu'une quatrième, la dimension dite de participation. C'est un système très lourd qui comprend 96 indicateurs. Dans ce cadre un guide a été édité et traduit en anglais puis en portugais puisqu'il a été utilisé au Brésil. Au total, le bilan de l'application est mitigé : assez peu de communes ont utilisé ce système ; le nombre d'indicateurs a été réduit parce que le système est trop complexe. Cependant on a pu observer quelques impacts ponctuels (par exemple et à titre anecdotique, en Allemagne pour la première fois, l'introduction dans un système d'indicateurs du développement durable de la surcharge pondérale des enfants a entraîné des réponses immédiates).
- Un autre projet étudié fut « Städte der Zukunft » (les villes de l'avenir). Il s'agit du programme de l'Office fédéral de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire (BRR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) définissant un système d'évaluation à destination non pas du public mais des élus et des personnels administratifs. Il vise à contrôler la réalisation de 25 orientations dites d'urbanisme durable (par exemple : freiner l'étalement urbain) mises en œuvre par les collectivités territoriales et subventionnées par l'Etat fédéral. Au total, 54 communes l'ont utilisé. Tous les indicateurs sont de près ou de loin en rapport avec l'usage du sol. Là encore, il y eût beaucoup de difficultés à renseigner un certain nombre d'indicateurs. Son utilisation externe reste impossible car le système est trop abstrait et les résultats sont quelque peu décevants.
- Le dernier cas est celui de Saarbrücken. Ce cas illustre la difficulté à adopter un système « clefs en main » et l'impossibilité pratique d'adopter des systèmes d'indicateurs universels. L'expérience de Saarbrücken vise à fournir à la fois un outil d'aide à la décision aux élus et un outil de communication en direction de la société civile au sens large. Mais là encore on s'est heurté à des difficultés de mise en oeuvre. Le système reprend les dimensions classiques du développement durable et ajoute le développement culturel et la coopération internationale.

Le bilan de ces expériences montre la nécessité d'aller vers des systèmes simplifiés. Ce qu'on a pu noter en Allemagne (et pas seulement à Saarbrücken) et qu'on retrouvera en France par la suite est un manque de portage politique. Par exemple, il n'y a pas eu de vote du Conseil Municipal de Saarbrücken en vue d'adopter officiellement ce système d'indicateurs. Ce manque de portage politique s'est traduit par un manque d'implication de certains services administratifs. De ce fait il y a eu des difficultés récurrentes pour renseigner ou pour interpréter certains résultats. Ainsi en conclusion on retiendra qu'en Allemagne les tentatives sont nombreuses et parfois anciennes. Mais la mise au point et l'utilisation de systèmes d'indicateurs se heurtent à des problèmes récurrents. On constate aussi un manque de pérennisation de ces exemples et une faible opérationnalité dans l'ensemble.

En France, les tentatives sont beaucoup moins nombreuses, et également moins ambitieuses. On observe des systèmes d'indicateurs en chantier, et limités à l'environnement c'est-à-dire qui intègrent peu les autres dimensions du développement durable, notamment la dimension sociale,

souvent négligée. Ceci est d'ailleurs confirmé par une thèse récente⁵ qui porte sur la prise en compte de la dimension sociale dans les projets de territoire des pays affichant une priorité de développement durable.

La présente recherche est limitée aux expériences menées à l'échelle des aires urbaines et ayant l'ambition de mettre en place des systèmes d'indicateurs multidimensionnels.

- Le cas de la communauté urbaine de Dunkerque a fait l'objet d'un examen approfondi. Parmi tous les cas que nous avons examinés, c'est celui qui dispose du système d'indicateurs le plus avancé. Il a été élaboré dans le cadre d'une démarche participative, en vue de l'évaluation de l'action publique locale et du contrat d'agglomération en faveur du développement durable. Au total 24 indicateurs-pilotes ont été sélectionnés, auxquels s'ajoutent des outils originaux (quiz-test, grille de questionnement, schéma de progrès...). Les indicateurs sont de caractère stratégique et non opérationnels : il s'agit de donner une photo de l'état global du territoire. Sont privilégiés des indicateurs répondant au contexte local et aux objectifs du territoire et permettant d'évaluer sa transformation dans un sens plus compatible avec l'objectif de développement durable. Le problème, à l'époque de la construction du système, était la non-validation par le personnel politique de la communauté urbaine qui hésitait à assumer la possible évolution négative de certains indicateurs dont l'état dépend de phénomènes supra-communaux (évolution de la santé, par exemple).
- Un autre exemple analysé est celui de Nantes qui s'est lancé dans l'élaboration de son Agenda 21 à partir de 2002 et qui, d'emblée, a eu la volonté d'élaborer un système d'indicateurs pour évaluer les actions et les politiques, avec l'idée d'une amélioration en continu. En 2005 le système était loin d'être abouti. L'initiative était portée par le service environnement de la communauté urbaine, mais là encore il n'y a pas eu de véritable portage politique. On sent une réelle difficulté à « sortir de l'environnement » et à obtenir des données suffisamment désagrégées pour renseigner les indicateurs.
- Le troisième exemple est celui de la communauté urbaine de Lyon qui affiche un engagement fort en faveur du développement durable (une comparaison récente – V. Lemartinel (2006)⁶ – entre Hambourg et Lyon montre l'importance du développement durable dans le projet de territoire). Dans ce cas il y a eu création, en 2003, d'un observatoire du développement durable pour élaborer un système d'indicateurs complet et multidimensionnel. Il s'agit de créer un tableau de bord complet destiné à permettre la comparaison avec d'autres collectivités territoriales européennes. Un « référentiel environnement » très détaillé a été élaboré avec plus de 50 indicateurs. Les deux autres volets, économique et social, étaient prévus mais non encore réalisés à ma connaissance. Il s'agit là encore d'un système qui reste complexe, les indicateurs apparaissant trop nombreux et trop sectoriels.
- Enfin, le dernier cas, est celui de Poitiers qui s'est engagé avec l'ADEME dans un contrat ATENEE qui comporte un volet évaluation. La Communauté de Poitiers a également créé un Conseil du développement durable. Là encore, l'absence de portage politique ne favorise pas l'implication de l'ensemble des services, ce qui se traduit par le fait qu'il n'y a pas de système d'indicateurs locaux du développement durable à ce jour.

En définitif, que retenir de ce double examen d'exemples allemands et français ?

⁵ Corinne Hommage, « Cohérence territoriale et cohésion sociale, de la formulation d'un projet territorial à l'émergence de nouvelles régulations : politiques sociales et échelles de Pays » Université de Bordeaux 3, nov. 2006

⁶ Lemartinel Virginie (2006) Prendre en compte et appliquer les principes du développement durable dans les grands projets d'urbanisme. D'un discours rhétorique à des solutions innovantes ? - Une comparaison France – Allemagne – Mémoire M2R – Université de Tours

Pour l'Allemagne, on constate tout d'abord un grand nombre d'expériences très diverses et hétérogènes. En 2003, on avait inventorié 250 communes qui avaient mis en place soit des systèmes spécifiques propres d'indicateurs de développement durable, soit adopté des modèles pré-établis construits par des bureaux d'études, par l'Etat Fédéral, etc. Les différents systèmes d'indicateurs adoptés et développés se répartissent en deux catégories :

- des systèmes d'indicateurs « modèles » développés par des scientifiques, des bureaux d'études, le gouvernement fédéral et les Länder, qui sont testés par les communes souvent à des fins de comparaison intercommunale ;
- des systèmes d'indicateurs individuels développés par les communes et adaptés aux contextes locaux.

A priori, l'expérience allemande peut paraître plus avancée dans la mesure où la nécessité d'élaborer des systèmes d'indicateurs du développement durable semble largement admise dans ce pays, de même que le principe selon lequel les systèmes d'indicateurs doivent s'adapter aux réalités locales et ne sauraient être définis de manière universelle. Mais dans l'ensemble, les systèmes restent peu opérationnels et sont majoritairement utilisés pour faire un état des lieux approximatif de la prise en compte du développement durable sur le territoire. Ces expériences sont peu tournées vers l'aide à la décision et plus orientées vers l'information des élus et des citoyens. Ces systèmes font très rarement l'objet d'une utilisation continue et sont très peu actualisés. Les systèmes allemands privilégient très fortement la dimension environnementale pour des raisons diverses, qui tiennent aussi au poids de l'écologie politique dans ce pays. Le contenu des systèmes d'indicateurs allemands est plus fortement subordonné à des critères de disponibilité des données qu'à des pertinences locales. Globalement, les systèmes d'indicateurs allemands apparaissent peu opérationnels et peu pérennes du fait d'un manque de portage politique, d'un cloisonnement de l'administration, mais aussi d'un coût élevé de mise en oeuvre. Nombreuses sont les raisons de cette constatation, mais notre étude a montré que parmi celles-ci le manque d'articulation entre les systèmes d'indicateurs mis en place et les orientations stratégiques des collectivités locales en matière de développement jouait un rôle important, la place réservée au développement durable étant par ailleurs souvent secondaire dans les documents de référence des collectivités.

En ce qui concerne la France, l'expérience de mise en oeuvre de systèmes d'indicateurs est beaucoup moins développée quantitativement. Rares sont les collectivités engagées dans l'élaboration de tels systèmes. En revanche, là où les expériences sont menées, leur réalisation s'inscrit le plus souvent – et plus qu'en Allemagne nous semble-t-il, dans une démarche stratégique, formalisée dans un projet territorial, qui fait du développement durable le fil conducteur des actions et objectifs à atteindre. Cela étant les expériences françaises ne permettent pas non plus de définir « un modèle-type », opérationnel, de systèmes d'indicateurs locaux du développement durable. D'une part parce qu'elles sont insuffisamment nombreuses, d'autre part parce qu'elles sont loin d'être abouties, à la fois du fait d'incertitudes méthodologiques non résolues, mais aussi et surtout d'une implication insuffisante du public, des élus et de nombre de services techniques des Collectivités.

La comparaison entre les deux pays met en évidence des différences dans les priorités et des similitudes dans les difficultés rencontrées.

Pour les différences dans les priorités, on peut noter que la place prise par l'énergie et les émissions de CO₂, des gaz à effet de serre en général, étaient beaucoup plus importante dans le système allemand que dans le système français (mais peut-être qu'aujourd'hui cela est à revoir, les choses évoluant très vite). Par contre la maîtrise de l'étalement urbain était beaucoup plus présente à travers les indicateurs en France qu'en Allemagne. On trouve en Allemagne des préoccupations spécifiques à ce pays comme par exemple l'amélioration de la garde des enfants.

Les difficultés majeures se présentent comme un jeu de miroir entre les deux pays : on retiendra les problèmes de conception, de mise en pratique, le manque de ressources et de portage politique et des réflexions qui restent très sectorielles, l'environnement ici étant surreprésenté.

La confrontation permet d'envisager des transferts de bonnes pratiques d'un pays vers l'autre, mais de façon limitée. De l'expérience allemande on retiendra notamment le partenariat Etat/collectivités territoriales, la pratique de concours publics, l'existence d'un grand nombre de guides techniques y compris en France, le renforcement par d'autres outils comme on a pu le voir dans le cas de Dunkerque et l'implication du public dans le cas de Saarbrücken.

Mais surtout la comparaison franco-allemande fait ressortir de manière générale un manque d'articulation avec l'élaboration des projets de territoire. Les systèmes d'indicateurs locaux sont encore trop pensés pour eux-mêmes sans être vraiment intégrés à l'élaboration d'un projet territorial, même si celui-ci joue souvent le rôle de déclencheur pour la construction du système d'indicateurs locaux. Celui-ci reste souvent le fait d'un service technique, d'un petit groupe d'experts avec une faible implication des élus et des citoyens. Il ressort aussi une perspective du développement durable qui reste partielle, souvent liée à une démarche de marketing urbain et de révision de l'éthique du développement local consistant à renforcer la prise en compte de l'environnement. Dès lors, on peut se demander si les difficultés inhérentes à l'élaboration et à la mise en œuvre de systèmes d'indicateurs, tant en France qu'en Allemagne, ne traduisent pas le fait que le développement durable relève plus en définitive d'une stratégie de communication que de développement territorial.

Plus fondamentalement, la question posée par le titre de la thèse d'A. Lang mentionnée plus haut : « la durabilité est-elle mesurable ? » reste ouverte. La recherche menée ne conduit pas à une réponse définitivement négative mais montre l'ampleur des problèmes à résoudre avant d'y parvenir.