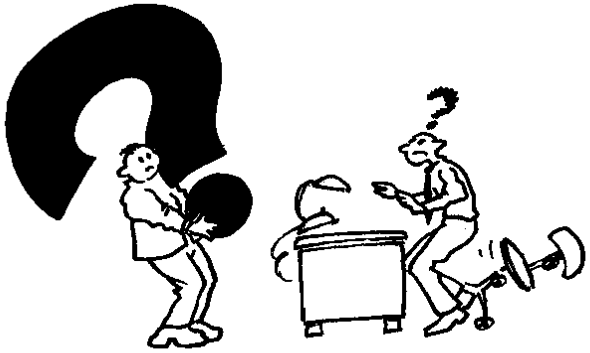
Les indicateurs de développement durable : Pour qui ? Pourquoi ?

Le point de vue d'IEW

Synthèse



Nous insistons sur l'importance, selon nous, de la définition, au préalable, des objectifs et priorités d'une politique de développement durable. Le débat sociétal ne concerne pas tant le choix des indicateurs que le choix des objectifs sociétaux à atteindre.

Nous insistons également sur l'importance de mesurer le « développement ». Pour ce faire, sont indispensables, d'une part des indicateurs révélant les interactions entre les trois « piliers » du développement durable (indicateurs de « découplage » et de « couplage ») et d'autre part le choix d'indicateurs « alternatifs » au PIB.

Enfin, les indicateurs, et le tableau de bord du développement durable doivent être « démocratiques », c'est à dire répondre aux exigences incontournables de rigueur, transparence, simplicité (permettant la compréhension) et, surtout, d'adéquation avec les enjeux sociétaux. Les processus participatifs, lors de l'élaboration des indicateurs et du tableau de bord, mais aussi, lors de l'élaboration des politiques de développement durable et lors de leur mise en œuvre, sont cruciaux.

A QUOI SERVENT LES INDICATEURS ?

- Aide à la décision et l'évaluation
- Information
- Communication et sensibilisation
- Promotion d'une politique de DD
- Evaluation démocratique de cette politique

Les indicateurs sont, ou devraient être :

- un outil d'aide à la décision (diagnostic) et de suivi de la politique mise en oeuvre (évaluation) ;
- une source d'information pour le citoyen, et aussi bien entendu pour les autorités publiques ;
- un outil de communication et de sensibilisation ;
- un outil de promotion d'une politique de développement durable (DD) ;
- un outil d'évaluation démocratique de cette politique.

I. Une politique de développement durable d'abord

Des options politiques d'abord

Débat sociétal

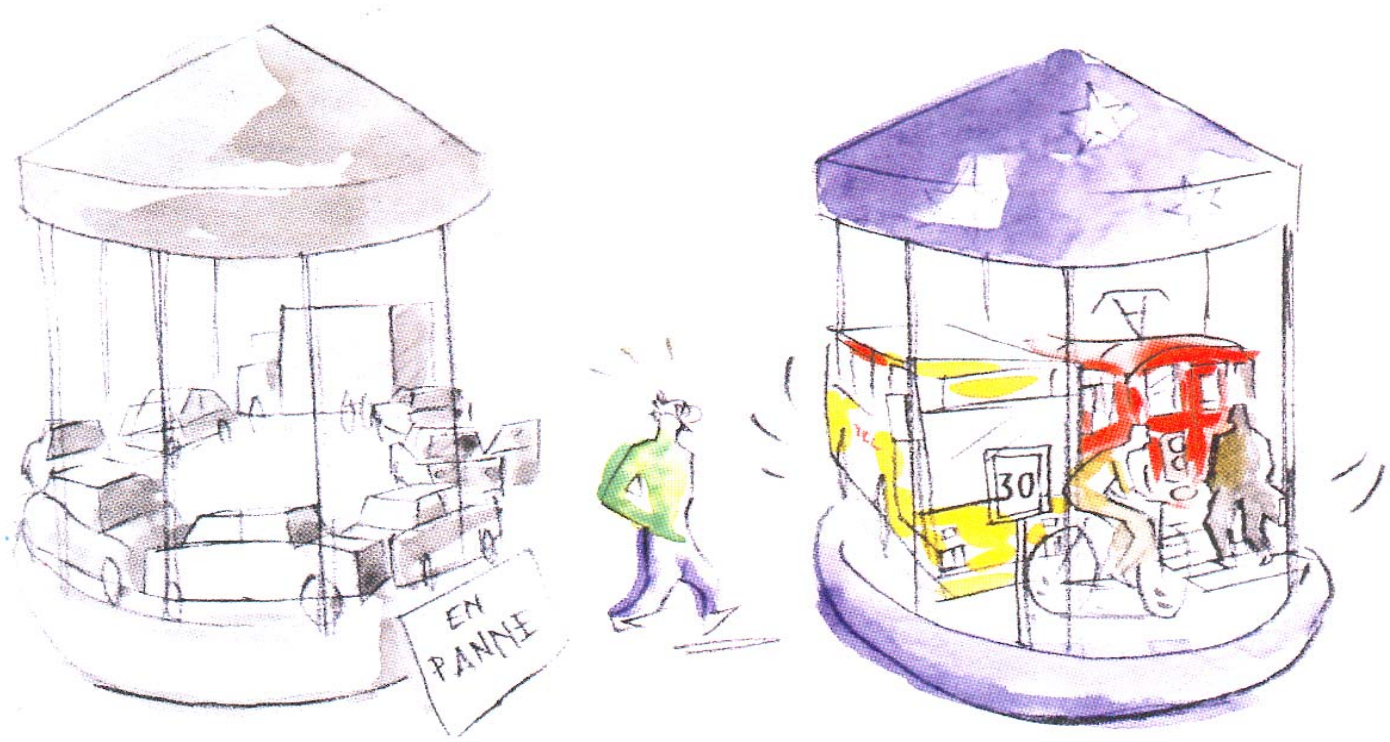
- Sur les enjeux du DD
- Sur les objectifs du DD

Nous insistons sur le fait qu'il faut tout d'abord définir les objectifs et les priorités d'une politique de développement durable. Le tableau de bord des indicateurs de DD sera le reflet de la volonté politique, de l'engagement des décideurs politiques, ne fut-ce que sur les tendances non-durables : quelles sont-elles ? Comment y faire face ? Le débat sociétal ne concerne pas tant le choix des indicateurs que le choix des objectifs sociétaux à atteindre.

Donc, tout comme les différents domaines du DD, vaste chantier, s'enracinent dans les tendances non-durables, on pourrait déduire le choix des indicateurs de l'analyse de ces tendances non-durables : quels sont les grands problèmes que nous estimons prioritaires ?

Ensuite définissons les objectifs à atteindre. Enfin, en fonction de ces objectifs, on peut déduire quel indicateur permettrait de mesurer l'évolution de ces enjeux prioritaires.

Sans options politiques, sans vision à long terme, on peut établir, étudier, encore pendant longtemps, des centaines d'indicateurs.



Ce qui pose la question **du modèle démocratique**

•Délibératif à vision commune
« Forum »
•Agrégatif à négociation entre des parties
« Marché »

Quel modèle démocratique vivons-nous ? Est-il capable d'appréhender l'avenir ?
Selon P.-M. Boulanger (2004), Il y a deux modèles démocratiques :
L'un, « agrégatif » » est le modèle du marché, celui de la démocratie libérale. Il consiste en un simple arbitrage, par le vote, sur base de « préférences données, déterminées, intangibles ». Il ne vise pas au bien commun, ni à des objectifs communs, « si ce n'est l'articulation la moins conflictuelle possible entre différentes conceptions particulières du bien ou de la vie bonne. »
Ce modèle est bien inadéquat, s'il s'agit de mettre tout le monde d'accord sur le cap à suivre.

Un autre modèle, dit « délibératif », est celui du « forum ». le processus politique a pour objet la création d'une vision commune. Ce qui compte, c'est la délibération plutôt que le vote, la délibération qui va au-delà de la négociation entre des parties cherchant à défendre leurs intérêts privés, donc qui vise à transcender le point de vue particulier et à prendre en compte le bien commun. « Les options sont élaborées, construites, argumentées, au cours du processus de formation de la volonté générale ».

Quel type de modèle vivons-nous en Belgique ? Plutôt l'agrégatif. Or, si on parle de DD, il faudrait plutôt être dans le modèle délibératif.

Des indicateurs qui mesurent le « développement »

•Interactions entre les trois piliers
•Indicateurs alternatifs au PIB

II. Des indicateurs de développement

Depuis la Conférence de Rio, à maintes reprises, on a reconnu le fait que les indicateurs traditionnels ne permettaient pas d'évaluer la « durabilité des systèmes» (Agenda 21, chapitre 40).

Les listes d'indicateurs existantes tendent à traiter des différents piliers durables de manière encore trop distincte. On s'applique à ranger les indicateurs dans les trois boîtes, distinctes, que sont les « piliers » du développement durable : économique, social, environnemental. Or le DD, bien plus qu'une balance d'intérêts ou d'équilibre entre ces trois piliers, consiste à les intégrer de façon à atteindre des objectifs sociétaux déterminés. Ou autrement dit, il s'agit de rendre aux processus économiques une finalité sociétale, c'est-à-dire de développer une dynamique économique qui permette le bien-être des citoyens dans une société solidaire et la moins duale possible et qui soit compatible avec la préservation de l'environnement. Insuffler une nouvelle orientation aux processus de production et de consommation, réorienter les processus économiques sont des défis incontournables pour assurer la prospérité du pays.

Le « développement » ne peut être assimilé à la croissance économique, accompagnée de quelques conditions sociales et environnementales, même si ce modèle est le plus conforme à l'idéologie dominante et à nos pratiques.

II.1. Des indicateurs de « découplage » et de « couplage »

Dans la perspective d'un changement de paradigme, des indicateurs illustrant l'interaction entre l'économique et l'environnemental et entre l'économique et le social et entre le social et l'environnement sont indispensables.

« Intégrer les trois piliers
pour atteindre
des objectifs sociétaux déterminés »

Pour ce qui est des interactions entre « l'économique » et « l'environnemental », il s'agit des indicateurs de « découplage » : comment favoriser le développement économique tout en diminuant ses impacts sur l'environnement ? Attention : la « croissance » économique est un postulat de base largement remis en question dans le mouvement environnemental et les mouvements qu'on qualifie de « nouvelle militance ». L'économie ne peut-elle être que « croissance » ? Cette croissance est-elle compatible avec les objectifs et les enjeux sociétaux du DD ?

Découplage donc… de l'activité économique, de la mobilité, par rapport à l'utilisation des combustibles fossiles et des matières premières, mais aussi par rapports aux effets du développement économique sur la santé, la biodiversité et la qualité de l'environnement.

En ce qui concerne l'interaction entre « l'économique » et le « social », il s'agit plutôt de « couplage » : comment concilier « développement économique » et « progrès social » ?
Là aussi, on ne peut se limiter à considérer l'emploi et le taux de chômage. Il faut aussi prendre en compte la qualité de l'emploi : stabilité, effets sur la santé, rémunération, répartition entre les hommes et les femmes… Il faut aussi prendre en compte d'autres critères sociaux tels que l'accès au logement, la qualité des logements, la répartition des revenus, l'enseignement…

Le lien environnemental et social (voir ci-dessous, en encadré, une réflexion à ce propos), moins connu, moins étudié, est toutefois en train de s'affirmer. Ce lien devrait montrer idéalement des interactions positives. En effet, une communauté locale, à quelque niveau que ce soit, voit ses paramètres sociaux se dégrader si son environnement se détériore.

Sauver l'environnement pour lutter contre la pauvreté

Lutter contre la pauvreté, c'est assurer à tous les habitants de la planète une "qualité" de vie au moins équivalent à celle des européens. Or, on a atteint les limites des ressources nécessaires aujourd'hui pour « produire » le niveau de vie mondial actuel. Ces limites deviennent "mission impossible" si tous les citoyens du monde, actuels et à venir, revendiquent une qualité de vie au moins équivalent à la nôtre. Se pose donc avec acuité la question de l'équité dans un espace environnemental limité.

Une richesse équitable établit des droits équitables sur les ressources naturelles et requiert donc à la fois que les « sous-consommateurs » du monde aient relativement plus de droits qu'actuellement sur les ressources naturelles et que les « sur-consommateurs » réduisent leur empreinte écologique. Ce n'est pas qu'une question d'écologie mais de justice. A défaut, la majorité des citoyens du monde est et restera privée de sa juste part du patrimoine naturel mondial.

Le souci écologique est crucial pour assurer aux groupes marginalisés de la planète tant des moyens d'existence satisfaisants que la préservation de leur santé et de leur intégrité[1].
Dans le système actuel, la lutte contre la pauvreté et la préservation de l'environnement peuvent sembler contradictoires. Il faut réaliser que, au contraire, les moyens d'existence des populations ne peuvent être maintenus sans un accès inaliénable à la terre, aux semences, aux forêts, aux pâturages, aux zones de pêches et à l'eau. De plus, la pollution de l'air, des sols, des eaux et de la nourriture, les pressions environnementales résultant du développement économique tel qu'il est conçu actuellement, affectent surtout les populations les plus défavorisées[2]. (Effets des changements climatiques, contamination des chaînes alimentaires, pertes de productivité agricole, maladies, glissement terrains affectent davantage les populations qui sont déjà fragilisées et renforcent leur précarisation). Par conséquent, la protection de l'environnement n'est pas en contradiction avec l'élimination de la pauvreté mais elle en est sa condition. En ce qui concerne les pauvres, il ne peut y avoir d'équité sans écologie. Il ne peut y avoir d'éradication de la pauvreté en dehors de la préservation de l'environnement.

Un nouveau modèle économique est donc à imaginer fondé sur la productivité des ressources. Nous devons parvenir à dissocier la détérioration de l'environnement et la consommation des ressources du développement économique. Pauvreté et environnement, même combat!

II.2. Des indicateurs alternatifs au PIB

Mesurer le développement autrement que par le PIB:

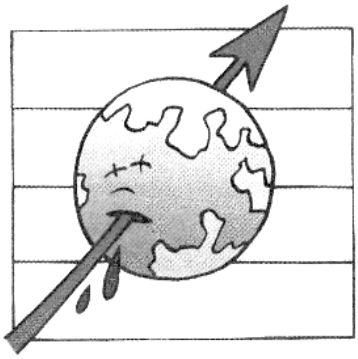
- L'indice de développement humain (IDH)
- L'indicateur de progrès véritable (GPI)
- L'indice de bien-être économique durable (ISEW)
- …

[1] Cette intégrité, droit fondamental de la personne, est mise à mal en ce qui concerne les effets des changements climatiques : populations forcées de quitter leur maison, pertes de leur moyens de subsistance etc., en conséquence de l'irresponsabilité des pays les plus riches de la planète. Il en est de même d'autres problématiques telles que celles des pesticides et leurs effets dévastateurs dans les populations pauvres (mauvaises utilisations, stocks de produits périmés…).

[2] La distinction n'est pas tant entre les pays du Sud et ceux du Nord, mais bien dans chaque pays entre les « nantis » et les « exclus ». La classe des nantis est composée en majorité des citoyens du Nord ainsi que d'un nombre varié d'élites du Sud. Sont « défavorisées » des catégories entières de personnes dans le Nord, comme les chômeurs, les personnes âgées, les personnes « non qualifiées » ainsi que des régions entières du Sud.

Outre les indicateurs des interactions économiques, sociales et environnementales, le choix et l'utilisation d'indicateurs alternatifs aux indicateurs strictement économiques comme le PIB, plus en adéquation avec le concept de développement, de surcroît « durable » nous semblent incontournable.

La domination politique du PIB et de la croissance économique comme mesures de la « richesse » des Etats est remise en question, au sein de plusieurs institutions, depuis la Conférence de Rio et même précédemment en ce qui concerne le développement des indicateurs sociaux (Ph. Defeyt, 2004). Il s'agit d'apprécier « la richesse » ou le « progrès » des Etats en intégrant aux critères économiques, des critères de bien-être, de droits sociaux fondamentaux (santé, enseignement, ...), qui dépassent le simple utilitarisme[3]. Des indicateurs alternatifs au PIB sont selon nous indispensables pour rendre le développement durable plus tangible, et surtout plus crédible, auprès de la population. « *Ces initiatives d'indicateurs alternatifs sont portées par des exigences de deux types, qui souvent se rejoignent : des exigences sociales d'une part, des exigences environnementales d'autre part.* » (Ph. Defeyt, 2004).



Sans en faire un commentaire exhaustif, citons parmi ces indicateurs, un indicateur particulièrement « parlant » : l'Indice de développement humain (IDH) du PNUD.

Tableau : IDH – Les 10 premiers du classement 2004

	Espérance de vie (années)	Taux de scolarisation (en %)	PIB/hab ($ PPA)	Rang PIB	IDH	Rang IDH
Norvège	78.9	98	36600	1	0.956	1
Suède	80.0	114	26050	10	0.946	2
Australie	79.1	113	28260	7	0.946	3
Canada	79.3	95	29480	5	0.943	4
Pays-Bas	78.3	99	29100	6	0.942	5
Belgique	78.7	111	27570	8	0.942	6
Islande	79.7	90	29750	4	0.941	7
Etats-Unis	77.0	92	35750	3	0.939	8
Japon	81.5	84	26940	9	0.938	9
Irlande	76.9	90	36360	2	0.936	10

Source : Rapport sur le Développement Humain, PNUD, 2004, in Ph. Defeyt, octobre 2004.

[3] « Ce qui contribue au bien-être d'un individu n'est pas le panier de biens de consommation auxquels il a accès mais ce qu'il peut en faire compte tenu des caractéristiques de ces biens eux-mêmes, de ses caractéristiques personnelles, tant physiques que mentales, ainsi que de caractéristiques sociales et de circonstances externes. » (in P.-M. Boulanger, juillet 2004)

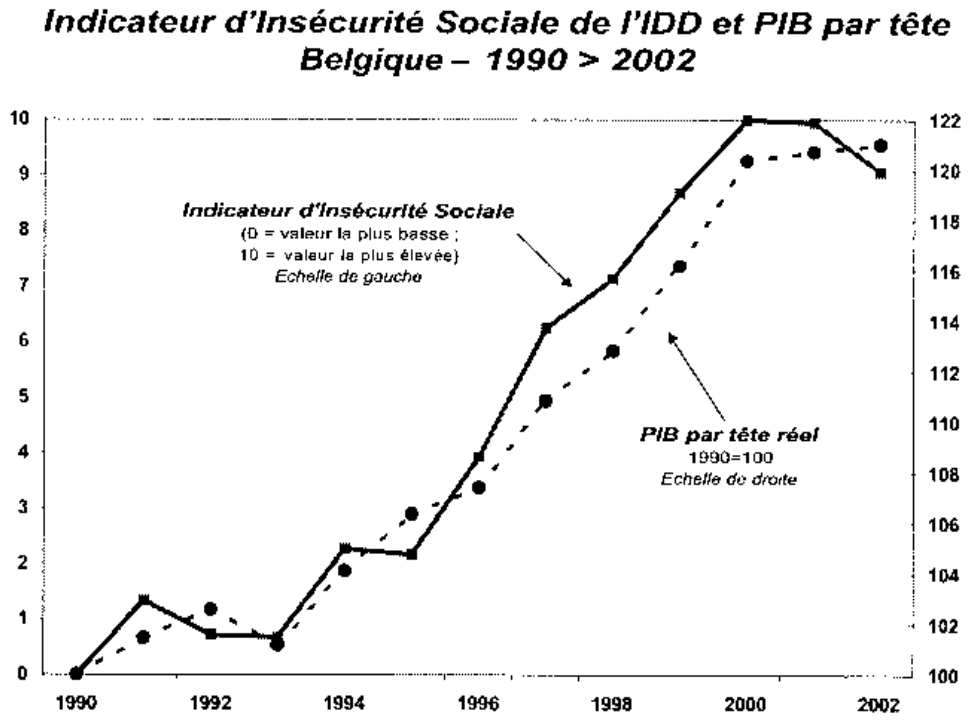
Et l'auteur de faire le commentaire suivant :

« *Attention : ces indicateurs ne sont que des indications ; il n'y a pas de vérité absolue ni de critère absolu. Il est néanmoins significatif, par exemple, que les pays « anglosaxons » sont en général (très) mal placés en termes de pauvreté et, comme le montre l'exemple des pays nordiques, qu'il n'y a pas opposition entre performances sociales et économiques. Le Royaume-Uni (12e au classement IDH), France (16e), Allemagne (19e) et Italie (21e), 4 membres « éminents » du G8 (le « club » des pays riches !), sont absents des 10 premiers !* »

D'autres indicateurs alternatifs s'avèrent intéressant, tel, entre autres, l'Indicateur d'insécurité sociale proposé par l'Institut pour un développement durable.

Celui-ci se compose de plusieurs indicateurs représentatifs de quatre problématiques socio-économiques : le marché du travail (nombre de chômeurs, flexibilité des salariés), les inégalités de revenus, le poids de l'endettement, les consommations essentielles, individuelles et collectives (dépenses de santé, prix de l'eau et de l'énergie par rapport au revenu disponible…).

Graphique : Indicateur d'insécurité sociale et PIB par tête, en Belgique, de 1990 à 2002.



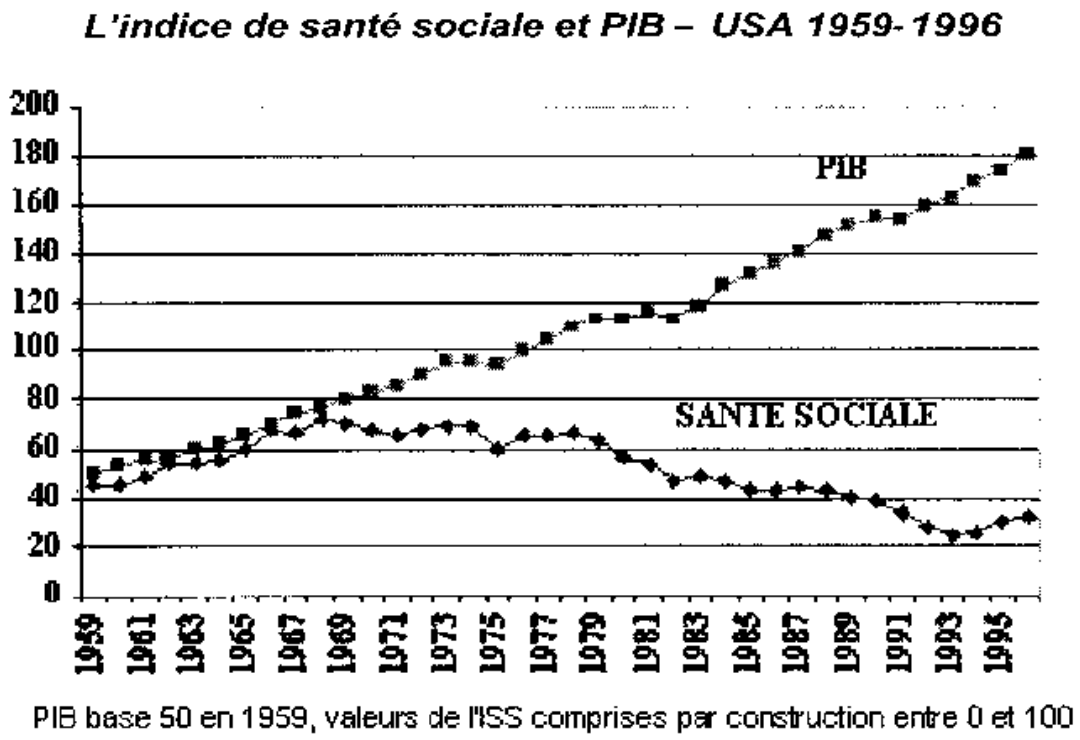
Source : Ph. Defeyt, 2004

Commentaire de l'auteur :
« *L'insécurité sociale – telle que mesurée ici – a augmenté, avec l'une ou l'autre pause, tout au long des années 90 pour se stabiliser au début des années 2000. Cet indicateur – qui est macro-économique et macro-social – confirme en quelque sorte à un niveau agrégé tout ce*

qu'on peut trouver comme indicateurs partiels et témoignages dispersés dans de multiples études au champ d'observation plus restreint. Deuxième observation : cette montée de l'insécurité sociale prend place pendant une période (1990-2002) où le revenu par tête (mesuré ici par le PIB par tête) a augmenté de 21%. A quoi sert dès lors la croissance économique si c'est pour avoir, en finale, plus d'insécurité sociale ? »

Un autre exemple saisissant : l'indice de santé sociale (USA) (Ph. Defeyt, 2004). Celui-ci est composé de 16 sous-indicateurs, reflétant les grands problèmes sociaux contemporains. On y trouve notamment :

- enfants : mortalité infantile, pauvreté ;
- jeunes : suicide, drogues, … ;
- adultes : chômage, salaire moyen, assurance maladie ;
- personnes âgées : pauvreté ; espérance de vie à 65 ans ;
- tous les âges : accès au logement, inégalités de revenus… ;



III. Des indicateurs « démocratiques »

Un tableau de bord d'indicateurs du DD doit rendre compte des exigences que ce développement suppose et des défis auxquels nous sommes confrontés. Par conséquent, au-delà d'une approche consensuelle, traditionnellement négociée entre les trois piliers (surtout deux des trois) et les autorités publiques, les options politiques sont fondamentales, comme expliquées plus haut, pour ne pas dénaturer le processus. Le choix d'indicateurs de « développement », au-delà du clivage entre les trois piliers, constitue dès lors une pierre angulaire du processus en terme de démocratie. A défaut, on risque de s'enliser dans un consensus mou, faisant « l'impasse sur les véritables exigences du DD et qui ne nous prépare nullement à relever les défis qui y sont liés » (P.-M. Boulanger, juillet 2004). Plus que jamais, le tableau de bord devra être « un outil de gestion aux mains des autorités » mais il

devra aussi « permettre à la société civile d'évaluer les politiques mises en œuvre, et donc l'évolution de la société tout entière ». (P.-M. Boulanger, juillet 2004).

Des indicateurs démocratiques

•Rigueur
•Transparence (données utilisées, pondérations, hypothèses…)
•Simplicité et compréhension
•Adéquation avec les enjeux sociétaux!!!

Les indicateurs de DD ont une nature à la fois politique et scientifique. Si on n'en tient pas compte, on risque tout simplement le désintérêt du public pour le projet gouvernemental en matière de DD.

Information

Un tableau de bord d'indicateurs du DD représente un enjeu démocratique à plus d'un égard. Il s'agit certes d'un outil de sensibilisation et de communication, mais aussi, fondamentalement, d'information. Sans cette information, il ne peut y avoir de débat, de prise de conscience, d'élargissement de la base sociale, d'adhésion de la population aux politiques mises en œuvre. Cette information conditionne la participation citoyenne.

L'élaboration des indicateurs doit donc répondre à des exigences incontournables :

- rigueur ;
- transparence (constitution des indicateurs, données utilisées, hypothèses éventuelles, pondérations…) ;
- relative simplicité, permettant la compréhension ;
- adéquation avec les enjeux sociétaux (pas noyer le poisson).

Le tableau de bord sera représentatif de la crédibilité du projet gouvernemental en matière de DD. Tarte à la crème ou juxtaposition de choses qui paraissent complexes, le tableau de bord n'intéressera pas le citoyen. L'enjeu est sans doute de traduire adéquatement, dans le tableau de bord, les objectifs politiques poursuivis, en relation avec les enjeux sociétaux auxquels nous sommes confrontés. L'adhésion des citoyens aux politiques mises en œuvre en dépend.

Participation

La participation est certes un élément fondamental du projet, que ce soit lors l'élaboration du tableau de bord ou par la suite l'implication de la population dans la mise en ouvre du DD.

La participation est avant tout directement concernée par le choix politique des priorités et des objectifs. Ce choix doit se faire en toute transparence (motivation) et donc en intégrant des processus participatifs. Ceci est fondamental pour assurer la pertinence sociétale des indicateurs ainsi que l'adhésion de la population aux politiques. Le débat porte plus sur le

choix des priorités que sur le choix des indicateurs. Débattre largement au sein de la population sur les indicateurs en tant que tels n'a guère de sens.

« Impliquer la population » dans l'élaboration d'un tableau de bord est sans doute illusoire. Par contre, l'informer, communiquer, sensibiliser, vulgariser, sur les enjeux du développement durable est essentiel. Des débats publics dans les médias sur les enjeux du DD seraient sans doute utiles pour élargir la prise de conscience des citoyens. Une publicité sur l'élaboration du tableau de bord pourrait préparer les esprits à cet outil.

Les processus participatifs sont divers et multiples. Associer la société civile par le biais des Commissions consultatives en est un parmi d'autres. Les organisations de la société civile jouent, entre autres, un rôle de relais dans la population.

Bibliographie succincte :

« Avis sur la construction participative d'un tableau de bord du développement durable pour la Belgique » ; Avis du CFDD, AG du 19 février 2004.

« Le social et l'environnement : des indicateurs alternatifs au PIB », Ph. Defeyt, Institut pour un Développement durable (IDD), octobre 2004.

« BEL-INSOC-10, un indicateur d'insécurité sociale en Belgique », Ph. Defeyt, Institut pour un Développement durable (IDD), octobre 2004.

« Les indicateurs de développement durable : un défi scientifique, un enjeu démocratique », P.-M. Boulanger (IDD), Séminaire de l'IDDRI, n°12, Institut du développement durable et des relations internationales, juillet 2004.