

1^{ère} réunion de la Commission 1 ECO-REGION
Espaces ouverts : agriculture périurbaine, eau et biodiversité
28-29 Juin 2010
Paris, France

INDICATEURS ET PLANIFICATION : UNE RENCONTRE A ORGANISER**Iuli NASCIMENTO**

Géographe-urbaniste

Coordinateur de la Commission 1

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France/Paris - IAU-îdF

Ile-de-France/Paris

France

Tel + 33 (1) 77 49 79 84

Email : iuli.nascimento@iau-idf.fr

La recherche d'indicateurs et la planification au sens large sont au service du développement durable. Pourtant, jusqu'à une époque récente, l'impression qui se dégage est celle de deux mondes de réflexion différents, qui se sont insuffisamment rencontrés. Cette rencontre est devenue indispensable, mais la question cruciale du partage d'un minimum d'indicateurs communs entre plans va se poser pour des raisons de cohérence et d'économie d'échelle.

Depuis le début des années 2000, les principaux schémas et plans ont été dotés de batteries d'indicateurs, plus ou moins étoffées. C'est le cas notamment du Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), du Schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif), du Plan de déplacements urbains d'Île-de-France (PDUIF), des Orientations régionales forestières (ORF), des Plans d'élimination des déchets, du Plan régional pour la qualité de l'air (PRQA). Des jeux d'indicateurs devaient aussi être élaborés pour les schémas de services collectifs. Dans les faits, les indicateurs sont rarement utilisés comme de vrais outils au service de la planification, hormis dans le cadre du suivi. Leur utilisation pourrait pourtant s'étendre à toutes les étapes de la planification :

- élaboration – situation dite *ex ante* – pour les diagnostics (avec des indicateurs d'état, de pression, de compréhension) et pour les propositions (indicateurs d'objectifs, de réponse) ;
- mise en œuvre - situation dite *in itinere* (indicateurs de suivi, de sensibilisation) ;
- évaluation – situation dite *ex post* (indicateurs de résultat, de bilan, d'écart).

Des indicateurs communs à ces catégories existent, mais ils sont estimés pour des usages ou à des moments différents. Les indicateurs de contexte ou d'aide à la décision ont un caractère transversal.

1- Un intérêt grandissant qui devrait permettre de surmonter les obstacles

Plusieurs raisons peuvent être invoquées au déficit de recours aux indicateurs dans la planification. La construction d'un programme d'indicateurs du développement durable, à chaque échelon de territoire, fait partie des résolutions du Sommet de Rio de 1992 (Action 21 : chapitre 40¹). Mais il faut du temps pour que les principes de développement durable se diffusent, à la mesure des changements de paradigme et de méthode qu'ils impliquent.

De nombreux travaux ont été menés depuis des années, tant au niveau international (Organisation de coopération et de développement économique, Programme des Nations unies pour le développement, Banque mondiale, etc.), européen (Commission européenne, EUROSTAT, etc.), que national (Institut français de l'environnement, Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, etc.). Pourtant, des sélections d'indicateurs officialisées font défaut. L'absence d'un tel socle, ajouté à un déficit de coordination entre les démarches et les acteurs, conduit à proposer pour chaque schéma ou plan une batterie d'indicateurs spécifique, ignorant ce qui a déjà été proposé par ailleurs. Cela aboutit à une pléthore d'indicateurs hétérogènes. Les moyens manquant pour les construire et les mettre à jour, ils sont rarement mis en œuvre. La planification est conçue a priori pour s'appliquer sans faille sur sa période de validité : il n'est pas encore question d'infléchir un plan en fonction des résultats, sauf lorsque l'on met ce plan en révision. Or, ce serait l'une des principales justifications de la mise en place d'indicateurs. La durée de validité des plans est un obstacle : il est difficile de mettre en place un suivi ou une évaluation pour des plans élaborés à cinq ans ou moins. Les dates des données disponibles coïncident rarement avec la période de référence. Il faut reconnaître aussi la difficulté d'élaborer des indicateurs simples et partagés. L'exemple d'OCEAN, l'observation de la consommation d'espace agricole et naturel, seul indicateur de suivi demandé dans le Sdrif de 1994, en témoigne. Quoi de plus évident en apparence et de plus essentiel que la consommation d'espace pour suivre l'application d'un schéma directeur ? Plusieurs organismes y ont travaillé, et se sont heurtés aux problèmes de définition, d'intervalles de recueil des données, de différences de précision des moyens d'observation, etc. La territorialisation des indicateurs n'est pas simple : toutes les variables ne peuvent pas être déclinées à toutes les échelles soit pour une raison de pertinence, soit pour une raison de disponibilité des données au niveau local. Comment par exemple articuler des indicateurs d'écorégion avec des indicateurs d'écoquartiers ? Beaucoup d'indicateurs souhaitables restent à construire. Malgré ces obstacles, il semble difficile de se passer d'indicateurs. L'obligation de l'évaluation environnementale stratégique de certains plans et programmes, et plus généralement la diffusion progressive d'une culture de l'évaluation, va nécessiter l'adoption d'un minimum d'indicateurs opérationnels. Un début de cadre se dessine. Au cours de ces dernières années, les initiatives d'élaboration d'indicateurs de développement durable se sont multipliées : stratégies européenne ou nationale, atlas régionaux, tableaux de bord, etc. Les réflexions menées au sein des régions et autres collectivités territoriales viennent enrichir les débats nationaux et européens, en même temps que s'affirme la nécessité d'une dimension territoriale du développement durable. On constate une forte demande en indicateurs pour des diagnostics territoriaux qui fassent ressortir les points forts et les points faibles des territoires en termes de développement durable, et pour guider l'élaboration des projets locaux. Les démarches d'indicateurs ont aussi des intérêts connexes : questionnement sur le développement durable, organisation de l'information (comme les SIG).

2 - Des indicateurs synthétiques en réponse au besoin d'indicateurs de contexte

Du fait de la multiplication des plans et des acteurs sur un même territoire, il devient difficile d'isoler la part correspondant à la mise en œuvre des actions d'un plan particulier dans l'évolution de ce territoire. Un plan peut avoir prise seulement sur une ou quelques

¹ <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action40.htm>

thématiques, alors que ces thématiques sont forcément liées à d'autres (déchets et transport, densité urbaine et espaces naturels,...). Il est ainsi indispensable de considérer l'évolution d'un contexte global, même pour un plan sectoriel. Les indicateurs décrivant un contexte peuvent être simples (l'un des meilleurs exemples est le prix du baril de pétrole). Pour caractériser le contexte d'un territoire et son évolution de manière globale, pour rapprocher des domaines habituellement séparés, il paraît séduisant de faire appel à des indicateurs «synthétiques». Mais, traduire de manière synthétique des phénomènes complexes et multiformes est un exercice difficile, d'autant plus si l'on souhaite refléter la situation sociale, économique ou environnementale d'un pays, d'une région ou d'un territoire. Le choix des indicateurs de base et l'élaboration des indicateurs synthétiques font intervenir inévitablement une certaine part de subjectivité, voire une vision politique. Les domaines social et environnemental ne sont pas dotés d'un indicateur synthétique équivalent au PIB, ce qui peut nuire à leur lisibilité dans les débats publics. Les crises et les urgences environnementales et sociales que nous vivons déjà et qui se profilent poussent à le faire. De nombreux travaux ont été menés pour créer des indicateurs synthétiques de situation sociale ou de qualité de l'environnement d'un territoire, aussi bien en France qu'à l'étranger. Ainsi, la France a mis en place en janvier 2008 une Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social (CMPEPS), dite Commission «Stiglitz²»,. Les indicateurs proposés à ce stade sont sans doute perfectibles, mais les travaux de cette commission ont le mérite d'ouvrir le débat et marquent la reconnaissance du besoin d'intégrer des aspects sociaux et environnementaux dans la mesure du niveau de développement d'un pays ou d'un territoire.

Une nouvelle approche de la mesure du développement

L'objectif de la Commission «Stiglitz» était de développer une «réflexion sur les moyens d'échapper à une approche trop quantitative, trop comptable de la mesure de nos performances collectives» et de développer une nouvelle réflexion approfondie sur l'appareil statistique en vigueur. Un des apports est la reconnaissance des limites du PIB comme outil de mesure de la richesse d'un pays. Ceci dit, la préférence donnée à trois indicateurs synthétiques - l'Indicateur de développement humain (IDH), l'Empreinte écologique et l'Épargne nette ajustée - pour suivre le développement des pays est discutable. L'IDH a été initialement bâti pour comparer les pays en développement. Une des variables de cet indice reste toujours le PIB. Les données sur les taux d'alphabétisation et d'illettrisme ne sont pas toujours fiables pour l'ensemble des pays. En ce qui concerne les données infra régionales, l'IDH n'est pas applicable tel que proposé par le PNUD. L'empreinte écologique d'un territoire est un excellent indicateur de communication et de sensibilisation, mais ne prend pas en compte certains impacts importants sur l'environnement : l'épuisement des stocks de matière et/ou d'énergie ; la pollution atmosphérique à part les émissions de gaz à effet de serre, les rejets dans l'eau sinon de manière standard. La prise en compte d'éléments complémentaires nécessite des développements spécifiques³. L'Épargne nette ajustée, indicateur proposé par la Banque Mondiale, essaie d'intégrer certains coûts sociaux et environnementaux, mais semble difficile à estimer, sinon impossible. Sur certains points, la méthode de calcul semble incohérente. Un Forum pour d'autres indicateurs de richesse (FAIR) a été créé pour assurer l'interface entre la CMPEPS et les professionnels travaillant dans différentes institutions sur les indicateurs de richesse en collaboration avec les citoyens. Il a joué un rôle important dans le suivi et l'analyse des travaux de la Commission «Stiglitz».

² Du nom de son président Joseph Stiglitz.

³ La société Empreinte écologique SARL, à titre expérimental, a évalué pour le compte d'industriels français, la possibilité de calculer l'empreinte écologique d'émissions de SO₂ ou de rejets dans l'eau par différentes méthodes.