

**Séminaire d'animation des recherches du programme**

**Synthèse de la séance thématique 1**

**Processus et méthodes d'évaluation des politiques territoriales  
à l'aune des objectifs du développement durable**

[mardi 9 novembre 2004]

## Sommaire

<b>Introduction de la journée</b>	<b>3</b>
<i>Corinne Larrue</i>	
<b>Processus et méthodes d'évaluation des politiques territoriales à l'aune des objectifs du développement durable Introduction du thème de la journée</b>	<b>3</b>
<i>Bertrand Zuindeau</i>	
<b>La mise en œuvre d'indicateurs locaux du développement durable, à partir d'une comparaison franco-allemande</b>	<b>5</b>
<i>Gunther Hans Bart, Jean-Paul Carrière, Marie Girardin et Matthias Voell</i>	
<b>Élaboration d'indicateurs pour un système de suivi-évaluation du développement durable au niveau territorial</b>	<b>7</b>
<i>Yvette Lazzeri et Gilbert Benhayoun</i>	
<b>Questions - réponses à propos de l'exposé</b>	<b>9</b>
<b>Intercommunalité et durabilité des services d'eau potable et d'assainissement en France et en Europe</b>	<b>12</b>
<i>Lise Breuil et Christelle Pezon</i>	
<b>Questions - réponses à propos de l'exposé</b>	<b>15</b>
<b>Rôle des coordinations locales dans le développement durable des territoires</b>	<b>16</b>
<i>Jean-Marc Callois</i>	
<b>Questions et commentaires à propos de l'exposé</b>	<b>18</b>
<b>La « signature énergétique urbaine »</b>	<b>20</b>
<i>Benoît Lefèvre</i>	
<b>Questions - réponses à propos de l'exposé</b>	<b>23</b>
<b>Débat général sur la journée</b>	<b>24</b>
<b>Synthèse</b>	<b>24</b>
<i>Corinne Larrue</i>	
<b>Liste des participant-e-s</b>	<b>26</b>
<b>Calendrier des séances du séminaire</b>	<b>28</b>

## Introduction de la journée

Corinne Larrue

En introduction de la journée, Corinne Larrue rappelle le contexte de ce programme de recherche sur « politiques territoriales et développement durable ». La demande émanait à l'origine conjointement du PUCA et du MEDD. Il s'agissait d'apporter un éclairage scientifique permettant de saisir les interfaces entre développement durable et territoires, c'est-à-dire d'analyser la dimension spatiale du développement durable.

Dans ce cadre, quatre grands thèmes ont été retenus.

1- *Les indicateurs et processus ou outils d'évaluation*. À partir des réponses sélectionnées deux grands axes ont été retenus : d'une part l'analyse des pratiques en cours à différentes échelles et dans différents pays, et d'autre part la construction de systèmes d'information au regard du développement durable.

2- *Les articulations spatiales, thématiques ou temporelles entre politiques publiques*. Ici encore deux orientations ont été retenues dans les projets sélectionnés dans le programme : la mise en articulation des politiques menées sur un espace donné, et la mise en articulation de différentes politiques pour une thématique donnée (tourisme, énergie, commerce...).

3- *Gouvernance et développement durable* : trois grandes entrées sont interrogées dans ce cadre : la question de la gouvernance organisées autour d'objets spécifiques, celle organisée autour d'espaces spécifiques comme le fleuve par exemple, et enfin celle organisée autour de secteurs spécifiques comme la mobilité.

4- *Inégalités écologiques* : ce thème plus exploratoire car plus difficile à appréhender a fait l'objet de moins de réponses et surtout plus dispersées. Celles-ci permettront un premier cadrage de cette thématique.

Pour finir, Corinne Larrue propose trois objectifs principaux aux séminaires de suivi du programme inauguré par cette première séance :

- faire le point sur l'avancement des projets financés dans le cadre de ce programme ;
- stimuler la discussion sur les résultats préliminaires et permettre d'avancer conjointement en rassemblant une communauté scientifique motivée et une communauté institutionnelle demandeuse ;
- Mettre en évidence les synergies potentielles et identifier les zones d'ombre et les points non couverts pour chaque grand thème retenu dans le programme.

Les projets présentés aujourd'hui ne sont donc pas aboutis, et ce séminaire a pour ambition de suivre les démarches de recherche en construction.

---

## Processus et méthodes d'évaluation des politiques territoriales à l'aune des objectifs du développement durable

### Introduction du thème de la journée

Bertrand Zuindeau

#### L'évaluation comme principe même du développement durable

C'est une banalité de reconnaître l'importance des processus d'évaluation appliqués aux politiques publiques, encore plus dans une perspective de recherche sur le développement durable. D'ailleurs plusieurs textes importants, relatifs au développement durable, mettent en avant la nécessité de l'évaluation :

- l'Agenda 21 à Rio en 1992, Chap. 40 : nécessité du droit à l'information, question de l'évaluation des risques ;
- la Déclaration de Rio, principe 17 : évaluation des impacts ;
- la Charte de l'environnement, en France, qui devrait être adossée à la constitution : dans le cadre du principe de précaution, elle appelle à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques encourus.

Semble être plus particulièrement concernée par ces textes l'analyse *ex ante* des politiques. Mais il est clair que dans une problématique d'évaluation qui s'appliquerait au développement durable, l'ensemble des phases sont concernées : le diagnostic préalable (de la situation initiale), l'analyse *ex ante* des politiques d'aide à la décision, le suivi, l'analyse *ex post*.

#### La question des indicateurs de développement durable (IDD)

La majorité des présentations faites au cours de cette séance mettent l'accent sur les indicateurs, et notamment sur le contenu des indicateurs, des analyses typologiques sont proposées.

En guise d'introduction, B. Zuindeau présente un travail récent sur les indicateurs de soutenabilité <sup>1</sup>. Cette contribution, différant des propos qui seront tenus au cours de cette journée, apporte un éclairage complémentaire.

<sup>1</sup> Voir à ce sujet : « Indicators of sustainability », Eric Neumayer, in *The International Yearbook of Environmental and Resource Economics* 2004/2005, edited by T. Tietenberg and H. Folmer, Edward Elgar Publishing.

E. Neumayer envisage une distinction entre trois types d'indicateurs. Sa lecture des indicateurs du développement durable cible d'emblée les indicateurs synthétiques. Autrement dit, une autre composante importante des indicateurs du développement durable, à savoir les systèmes d'indicateurs, ne sont pas repris dans le cadre de sa présentation.

#### *Les trois types d'indicateurs synthétiques*

Des indicateurs monétaires :

- l'épargne authentique (Genuine savings) : cet indicateur est notamment utilisé par la banque mondiale, il s'inscrit dans le cadre de la durabilité faible (celle issue de l'analyse économique néoclassique) et s'appuie sur un principe de substitution possible des éléments de capital matériel et des éléments de capital environnemental. On obtient donc, lorsqu'on part de cette lecture du développement durable, un indicateur du type = investissement en capital matériel – dépréciation du capital matériel – dépréciation du capital naturel + dépenses d'éducation courantes et +/- les transferts avec extérieur ;
- ISEW (index of sustainable economic welfare) : il ne participe pas de cette logique de la durabilité faible, au contraire, on est ici dans une logique de durabilité forte ; un indicateur partant des dépenses personnelles de consommation, tenant compte du degré d'inégalité et ajoutant (retranchant) les dépenses traduisant des contributions positives (négatives) au bien-être.

Certains auteurs ont dénoncé cette monétarisation de l'environnement, proposant de privilégier d'autres types d'indicateurs, comme les indicateurs physiques.

Des indicateurs physiques :

- l'empreinte écologique : « aire requise pour produire les ressources consommées et assimiler les déchets générés sous le management et les pratiques de production prédominantes pour une année donnée » [Wackernagel *et al.*, 2002].

Des approches hybrides monétaires / physiques :

- les écarts de soutenabilité (sustainability gap) : il s'agit de mesurer l'écart entre des normes environnementales durables prédéterminées et traduire cet écart en termes monétaires via des techniques d'évaluation.

Ces considérations théoriques sur le contenu des indicateurs de développement durable n'épuisent pas la problématique. Il existe des questions clés non traitées ici mais synthétisées ci-dessous.

#### *La territorialisation des indicateurs*

Les indicateurs évoqués sont plutôt des indicateurs macro-économiques (sauf pour l'empreinte écologique). Or pour reprendre Olivier Godard [1994], « Le développement durable n'est pas une structure fractale », de fait les indicateurs de développement durable non plus.

Rien ne laisse supposer que des indicateurs, des approches globales soient valables au niveau local, et inversement... Plus on affine territorialement l'approche du développement durable, plus apparaissent d'autres types d'objectifs. Par exemple, il n'est pas évident qu'une problématique de paysage soit un objectif pertinent à l'échelle de la planète, en revanche, au niveau local, cela peut apparaître comme un enjeu important. De la même façon, pour les délocalisations industrielles (en référence à la dimension économique du développement durable), ce qui est valable à l'échelle nationale et internationale l'est moins valable à l'échelon local.

La question est : faut-il privilégier des indicateurs plutôt universels, permettant la comparaison (voir ci-dessous les travaux de l'équipe de Tours) ou privilégier des indicateurs spécifiques, plus adaptés aux territoires, tenant mieux compte du contexte.

#### *Processus de construction des indicateurs et des méthodologies d'évaluation*

Le processus de construction n'est pas neutre (le contenu n'éclaire pas tout) : il s'agit de passer d'une approche substantielle à une approche procédurale. Il faut analyser autant le contenu que le processus de construction des indicateurs. Cette démarche se justifie d'autant plus à la lumière de la nécessaire gouvernance (comme démocratisation des processus de choix) : voir la présentation de l'exemple de Dunkerque et de la construction participative des indicateurs, par l'équipe d'Aix).

#### *La place des autres principes du développement durable*

Le principe de gouvernance nous conduit à ne pas considérer uniquement le contenu mais aussi le processus lui-même de construction de l'indicateur. En revanche, les autres principes du développement durable sont assez souvent mal intégrés dans les systèmes existants, et en particulier :

- le principe d'intégration *versus* juxtaposition simple des dimensions du développement durable,
- le principe de prise en compte ou d'intervention en amont (anticipation, prévention, précaution...).

#### *Les indicateurs comme expression des relations systémiques*

Une question plus particulièrement traitée par deux des équipes, présentée ci-après, est l'étude des causalités à l'œuvre, dans un contexte de développement durable, entre différentes variables, y compris des variables de politiques publiques, plus que l'évaluation proprement dite. Autrement dit, on a là des travaux qui se situent en amont du travail d'évaluation sur les indicateurs.

L'intérêt de ces deux exposés est de montrer que les relations mises en œuvre par l'action des politiques sont loin d'être maîtrisées et élucidées et du coup les travaux en question insistent sur ce travail d'élucidation des déterminations avant d'envisager une quelconque mesure des indicateurs en question.



## La mise en œuvre d'indicateurs locaux du développement durable, à partir d'une comparaison franco-allemande

Gunther Hans Bart, Jean-Paul Carrière, Marie Girardin et Matthias Voell

Gunther Hans Bart, de l'université de Hanovre rappelle le partenariat que l'université de Hanovre entretient avec l'université de Tours sur ces questions.

L'équipe présente ensuite le projet de recherche à partir d'une comparaison franco-allemande, qui comporte un double objectif.

En premier lieu, la recherche porte sur la mise en œuvre de systèmes d'indicateurs locaux de 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.

En second lieu, la recherche entreprise en commun par des chercheurs des universités de Hanovre et de Tours vise 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.

Toutefois, les travaux de Matthias Voell montrent déjà que si les collectivités allemandes sont nombreuses à s'être engagées dans cette voie, très peu aujourd'hui ont réussi à construire des systèmes opérationnels. Ce qui remet en cause, en partie, leur hypothèse initiale, et interpelle leur réflexion sur la façon de mettre en place des systèmes d'indicateurs au niveau local...

### Résultats provisoires de l'analyse des systèmes d'indicateurs locaux de développement durable allemands

par Matthias Voell

Ces résultats sont surtout basés sur une synthèse assez complète de recherches récentes, ainsi que sur des propositions d'amélioration des systèmes d'indicateurs débattues ces dernières années en Allemagne. Ils seront complétés par quelques remarques issues des études de cas qui ne sont pas encore très approfondies du côté des Allemands, mais un peu plus du côté des Français.

Dans un premier temps, un état des lieux du nombre de communes en Allemagne utilisant un système d'indicateurs a permis de mettre en évidence la diversité des systèmes d'indicateurs. Des travaux de chercheurs ont identifié, par enquête et questionnaires en 2001, 84 communes ayant déjà un système en service, dont 62 qui ont répondu à l'enquête des chercheurs. Parmi ces dernières, on trouve 21 systèmes d'indicateurs différents, dont 17 communes avec un système individuel et 45 communes avec l'un des quatre systèmes modèles (systèmes développés soit au niveau fédéral, soit par des organismes d'experts, et proposés aux communes pour être testés).

Le même travail de recherche a conduit en 2003 une estimation par rapport aux nouveaux systèmes modèles apparus dans l'intervalle, avec de nouvelles communes participantes. Il trouve alors 250 communes (de toutes tailles) ayant un système d'indicateurs, dont de nouveaux systèmes individuels et modèles.

En termes de typologie des systèmes d'indicateurs, on distingue deux groupes : le groupe des systèmes d'indicateurs individuels, développés dans les communes et donnant priorité au contexte local, et le groupe des systèmes d'indicateurs modèles, développés par des scientifiques, des bureaux d'études, l'État fédéral ou les Länder. Le but de ces derniers indicateurs n'est pas d'être forcément compatibles avec les objectifs de développement de la commune, mais de permettre à un certain niveau des comparaisons entre les communes.

### Premiers éléments de comparaison de ces systèmes d'indicateurs

On constate une assez grande diversité parmi les systèmes d'indicateurs élaborés en Allemagne. Le nombre d'indicateurs appartenant à un système varie entre 20 et 30. De plus, au niveau conceptuel, les systèmes d'indicateurs ne se basent pas sur la même définition du terme *indicateur*. On constate par ailleurs une priorité écologique des indicateurs les plus utilisés (zone urbanisée, surface imperméabilisée, consommation d'eau potable, quantité des déchets...). Or, en Allemagne, existe une longue tradition d'indicateurs spécialisés dans l'environnement. Il y donc un grand nombre d'indicateurs qui sont déjà en place, utilisés et connus, il était donc plus facile de les incorporer dans les systèmes que d'en créer de nouveaux. Mais subsiste alors la question de la représentation des aspects sociaux, économiques et de gouvernance...

Les communes ont plutôt une approche pragmatique dans le choix de leurs indicateurs : on trouve rarement des systèmes qui utilisent une organisation systématique des indicateurs, dans le style *pression-état-réponse* (PER). La priorité est mise sur la disponibilité des données. Ce critère est devenu le plus important car la situation budgétaire des communes en Allemagne est aujourd'hui très précaire. Un autre critère important est celui de la pertinence locale.

### Utilisation des systèmes d'indicateurs en Allemagne

Jusqu'à présent, les systèmes d'indicateurs sont restés peu opérationnels, souvent par manque d'application en continu : pas de suivi, d'amélioration ou d'évaluation du système... On peut également invoquer la difficulté de financement des communes : les indicateurs ne font pas partie des premières priorités dans le budget.

Un autre facteur explicatif de ce manque de mise en pratique est le manque d'évaluation de politiques et de projets : les données sont recensées, publiées, mais pas vraiment intégrées dans un système d'évaluation. Cela peut s'expliquer, en plus de l'insuffisance de ressources déjà évoquées, par le manque de portage politique, mais aussi en raison d'un certain cloisonnement des services administratifs, par le manque d'orientations pratiques des indicateurs, des discussions plus centrées sur l'élaboration des indicateurs et non leur utilisation pratique, et pour finir par le manque de pertinence des systèmes, notamment universels.

### Quelques propositions d'amélioration

Des propositions concernent le choix des indicateurs : un groupe de 11 organismes publics et privés engagés dans l'élaboration de systèmes d'indicateurs du développement durable propose un ensemble d'*indicateurs locaux* de durabilité (une vingtaine), déjà éprouvés dans de communes volontaires. Le but n'est pas de remplacer les ensembles d'indicateurs existants, mais de standardiser ou de rapprocher les différents indicateurs décrivant un même fait. Ils ont également pour objectif d'évaluer les résultats obtenus jusqu'à présent, et de constituer un premier pas vers une concertation.

Concernant la pertinence des systèmes d'indicateurs : une proposition est de développer un système d'*indicateurs modulaire* [Heiland et al. 2003], afin que les systèmes d'indicateurs soient élaborés, d'une part en fonction de l'utilisation que l'on souhaite en faire et d'autre part en fonction des destinataires. Dans une organisation modulaire, chaque module a des objectifs et des indicateurs spécifiques, au service d'un groupe cible spécifique.

La contribution de la modernisation de l'administration publique, notamment le *contrôle de gestion*, pour l'application des principes du développement durable [Speier *et al.*, 2001 ; Gehrlein, 2003] est à prendre en considération.

On observe dans les communes allemandes depuis les années '90, la mise en place d'une modernisation de l'administration, qui passe par la modernisation de la gestion publique et le contrôle de gestion, et la mise en place de procédés de management inspirés du privé. De nombreuses communes ont déjà adopté en partie ces nouvelles règles de gestion, dans un ensemble de démarches fonctionnant en système d'amélioration continue, similaires à celles du management privé.

L'objectif est de voir comment intégrer les indicateurs dans ces systèmes d'évaluation existants.

Ce projet complétera la recherche bibliographique et documentaire par des études de cas, qui devront permettre de définir des conditions d'opérationnalité des systèmes d'indicateurs locaux du développement durable. Les études de cas sur l'Allemagne ne sont pas suffisamment avancées pour être présentées ici, mais les premiers résultats des études de cas françaises sont présentés ci-dessous.

### Les études de cas au sein des collectivités locales françaises

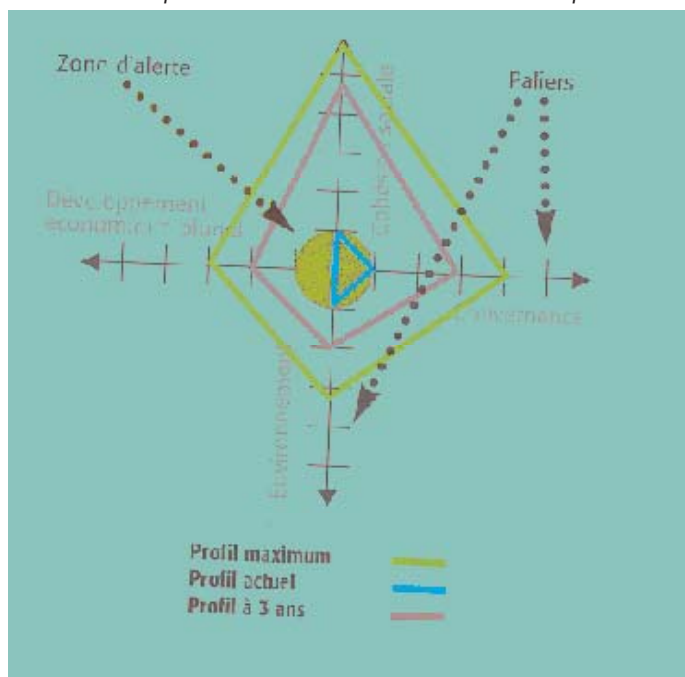
par Marie Girardin

De nombreuses villes européennes se sont engagées dans l'élaboration de systèmes d'indicateurs de durabilité, mais rares sont les collectivités françaises qui suivent une telle démarche. De plus, il existe aujourd'hui des systèmes d'indicateurs élaborés à l'échelle mondiale, européenne ou nationale, mais difficilement applicables au niveau local. D'où l'intérêt de travailler sur la mise en œuvre de systèmes d'indicateurs au niveau local.

La méthodologie choisie a été d'axer les études de terrain sur les communautés urbaines (CU) et communautés d'agglomération (CA), car ce sont les échelles territoriales qui correspondent le plus à l'aire urbaine, qui nous semble l'échelle la plus cohérente pour élaborer un système d'indicateurs de développement durable.

Trois communautés urbaines ont été choisies, celles de Dunkerque, du Grand Lyon et de Nantes et une communauté d'agglomération : Poitiers.

L'exemple de la communauté urbaine de Dunkerque



La démarche s'inscrit dans le contexte d'une fragilisation économique du territoire qui a conduit la CU à mettre en place un système d'évaluation au regard du développement durable. La mise en place d'un système d'évaluation participative a été effectuée en plusieurs étapes : une étape de mobilisation des différents acteurs, puis celle de la création de plusieurs groupes de travail et enfin l'élaboration de plusieurs outils d'évaluation, dont le schéma de progrès. Le système d'indicateurs n'est qu'un élément *en plus* pour compléter une démarche d'ensemble. Chaque acteur ou association peut se l'approprier pour évaluer son projet au regard du développement durable, en se fixant ses propres seuils (profil idéal *versus* profil actuel).

Actuellement, il s'agit d'une fiche provisoire des 24 indicateurs de la CU de Dunkerque, élaborée selon les trois grands axes du contrat d'agglomération : 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 chacun de ces axes, ont été choisis des indicateurs dans les quatre dimensions du développement durable.

Ces indicateurs ont été élaborés il y a plus d'un an, mais ils ne sont pas encore validés car, pour certains d'entre eux, les élus de la CU n'ont pas de pouvoir direct d'action et sont un peu réticents à les valider... Ils travaillent donc sur des indicateurs de remplacement afin de pouvoir mieux agir sur leur évolution.

Les résultats de ce projet sont de deux ordres. Tout d'abord, beaucoup d'acteurs ont été associés à cette méthode participative d'évaluation, ce qui leur a permis de se l'approprier avec succès. Ensuite, il s'agit d'un projet de grande envergure, qui réussit à faire preuve de transversalité (association de tous les services, de tous les acteurs).

#### Concernant les autres études de cas

Dans chaque cas, on observe une réelle volonté de s'investir dans la prise en compte du développement durable dans les politiques de la CU, mais aussi un cloisonnement trop marqué entre les services (ce qui constitue un frein à la mise en place de systèmes d'indicateurs du développement durable) et également un portage politique un peu trop discret.

Sur ces études de cas françaises, on peut dire qu'il est important d'avoir une *réflexion commune* sur l'application du principe de développement durable avant d'entreprendre une étude sur l'élaboration d'indicateurs de durabilité. On peut souligner la nécessité d'un *portage politique fort* du projet pour qu'il soit de réelle envergure. La démarche doit être *initiée par un service associé à la direction générale* (pour que ce projet ne soit pas connoté avec une valeur trop environnementale, ou trop économique... selon le service qui s'en occupe). Il est important aussi que *tous les services* de la collectivité soient associés au projet avec une réelle transversalité. Enfin, l'équipe technique en charge du projet doit faire preuve d'une grande motivation...

#### Éléments de conclusion et suites à donner à cette recherche

Concernant l'Allemagne, il y a effectivement un grand nombre et une grande diversité de systèmes d'indicateurs, mais avec une faible contribution au développement durable. Des propositions d'amélioration ont été évoquées, mais dont on ne peut encore évaluer l'efficacité.

Toujours pour l'Allemagne, il est prévu d'approfondir les études de cas et les bonnes pratiques (rapports de développement durable, site Internet et Cédérom pour le traitement des indicateurs...), puis de réaliser une comparaison des systèmes d'indicateurs français et allemands, notamment sur leurs objectifs, pour tenter d'expliquer les différentes priorités dans les deux pays.

## Remarques sur cet exposé

*La question du « contrôle de gestion »*

> Le *controlling* ou *contrôle de gestion* semble abordé ici dans une vision un peu trop étroitement gestionnaire. Or le *développement durable* n'étant pas une notion totalement connue ni maîtrisée, il serait bien d'avoir des indicateurs de *développement durable*, mais aussi d'avoir des indicateurs pour le *développement durable*, c'est-à-dire pour cette réalité que l'on vise à travers une trajectoire d'apprentissage. Y a-t-il cette optique dans vos travaux, dans la mesure où il faut des indicateurs pour suivre cette procédure d'apprentissage d'une politique publique vers le *développement durable* ? Ou bien se contente-t-on de faire du *contrôle de gestion*...

Derrière la notion de *controlling*, l'idée de base est la mise en place des nouvelles formes de contrôle de gestion dans les administrations. Le but pour l'administration publique, c'est que les services remplissent leurs fonctions, mettent en œuvre leurs objectifs. La gestion des ressources mise en œuvre, que ce soit en termes de ressources humaines ou financières, se fait ailleurs : il n'y a pas de connections entre les objectifs, le travail et la gestion. Dans le nouveau modèle de gestion publique appliqué en Allemagne, il s'agit de créer un système d'objectifs dans les communes : d'avoir un objectif, de le contractualiser avec le service administratif qui devra alors lui transférer aussi le budget et la responsabilité pour cet objectif et pour ce budget. Par la suite, s'il se trouve qu'en devenant maître de son budget, la commune arrive à mettre en œuvre son objectif de façon plus économe et plus efficace et peut ainsi garder une partie (50 %, voire parfois même 100 %) des fonds qui ont été dégagés et qui ne retournent pas dans la caisse centrale de la ville. La commune peut les utiliser pour réinvestir et améliorer son activité. C'est ce qu'on appelle le système d'amélioration continue.

*Quelle gouvernance ?*

> Il faudrait se mettre d'accord sur le terme de *collectivité locale* : dans certains cas on parle de services municipaux et dans d'autres on parle de la *collectivité d'habitants*, habitant à un endroit. On a beaucoup évoqué l'entité administrative de l'ensemble des services municipaux, avec les questions de gestion et d'optimisation de gestion, mais peu de ce collectif d'habitants. Comment se fait le travail d'apprentissage de l'ensemble des habitants sur cette question du *développement durable* évoquée précédemment ?

On veut pouvoir tout faire avec le grand nombre de système d'indicateurs existant en Allemagne : s'adresser au territoire, à la collectivité en termes d'habitants et, en même temps, aux services administratifs, mais on s'est rendu compte que cela ne fonctionnait pas, parce que chaque groupe demande un traitement spécifique. Il faut donc améliorer les systèmes pour aller plus vers la proposition d'indicateurs d'évaluation du *développement durable* du territoire par rapport à la commune. Mais, par ailleurs, la commune étant l'un des plus grand employeur dans la ville, c'est à elle d'avoir une position de modèle, d'avoir de nouveaux comportements vis-à-vis de ses citoyens, pour donner l'exemple.

*Pourquoi des indicateurs ?*

> D'après les critiques faites par l'équipe aux indicateurs, que ce soit en Allemagne ou en France, on voit qu'il y a toujours une réticence des élus, mais aussi de l'État, vis-à-vis de l'évaluation, et donc une résistance générale. On préfère, semble-t-il, élaborer des indicateurs que mettre en place un véritable système d'évaluation. Cela paraît plus sûr, mais en fait c'est faussement plus sûr et faussement moins cher.

Ce qui est commun avec les autres politiques publiques, c'est qu'on ne réfléchit pas vraiment à pourquoi fait-on des indicateurs, à quoi cela devrait-il servir, quelles sont les finalités, et pour qui ? Si on y réfléchissait plus, peut-être ne fabriquerait-on pas autant d'indicateurs et qu'on les ciblerait mieux. Un travail réalisé par Michel Conan, il y a une quinzaine d'années, sur la gestion des services urbains à New York montrait que les indicateurs utilisés étaient des indicateurs réalisés par les acteurs, les professionnels de la ville en relation avec les employés municipaux, plus au fait des vraies questions sur leurs services. Il montrait également que seuls quelques indicateurs étaient nécessaires. De plus il n'y avait pas d'indicateurs définitifs pour qu'ils puissent changer en fonction des enjeux du moment.

## Élaboration d'indicateurs pour un système de suivi-évaluation du développement durable au niveau territorial

*Yvette Lazzeri et Gilbert Benhayoun*

L'étude a pour objet l'élaboration d'un référentiel territorialisé d'indicateurs dans la perspective d'une mise en place d'un système de suivi-évaluation guidant des politiques, dans une démarche de progrès en *développement durable*. Ce référentiel sera testé et amélioré avec l'appui de quelques territoires (communauté d'agglomération Hérault-Méditerranée, communauté urbaine Dunkerque Grand Littoral et communauté du Pays d'Aix).

Une grille d'indicateurs sera élaborée, avec une note d'évaluation en regard de leur pertinence, de leur cohérence, de l'existence de sources d'informations, de l'accessibilité des données, de la temporalité, des échelles spatiales, de leur périodicité, de leur lisibilité, de leur fiabilité... Par ailleurs, une fiche de description détaillée de chaque indicateur va être établie. À partir de ce référentiel territorial, un diagnostic de « villes durables » sera réalisé.

### Entamer la mesure du développement durable par un bilan dans les expériences françaises et étrangères

### de l'ensemble des outils en matière de développement durable, tant au niveau national que local

Un double constat ressort des différentes pratiques, étrangères ou françaises. Premièrement, toutes ces démarches font référence de manière plus ou moins explicite à la définition donnée dans le rapport Brundtland. Ensuite, elles sont multiples et pour la plupart en construction, donc non abouties, témoignant de la complexité du concept. Concernant cette *multiplicité d'approches*, on constate que, dans l'ensemble, les systèmes d'indicateurs de *développement durable* se caractérisent par leur hétérogénéité et par une absence de fondement théorique clair.

Par ailleurs, on distingue deux grands types d'indicateurs : *synthétiques* et *multiples*. La construction d'indicateurs multiples (ONU, SNDD, IFEN...), sorte de tableau de bord qui donne une image d'ensemble, est la plus répandue aujourd'hui, mais l'attention portée aux indicateurs synthétiques (ou composites) a fortement progressé ces dernières années.

L'observation met en avant que la dimension environnementale est le plus souvent privilégiée. Cela ne veut pas dire que les questions économiques ou sociales soient absentes, simplement elles ne figurent pas au centre des préoccupations. En ce qui concerne les indicateurs multiples, on observe qu'on est plutôt dans une juxtaposition des trois piliers du développement durable que dans une réelle intégration, même si l'IFEN y travaille beaucoup.

L'approche territoriale est encore peu développée, les expériences en France sont isolées. On relève deux types de démarches :

- soit des indicateurs de diagnostic, indicateurs normatifs faisant état d'un territoire à un moment donné (référentiel) avec possibilité de suivi temporel,
- soit des indicateurs de processus destinés à accompagner la mise en œuvre d'un projet de territoire. C'est le cas de l'expérience de Dunkerque.

Pour synthétiser, un tableau a été construit, présentant les expériences les plus avancées en France et à l'étranger. Seules les dimensions qui se trouvaient en articulation : socio-économique ou environnementale intégrant des aspects socio-économiques, y sont présentées en excluant les expériences portant exclusivement sur une dimension particulière du développement durable.

Enfin, un récapitulatif des indicateurs réalisés par différents organismes, internationaux, mais aussi nationaux, voire régionaux a été réalisé.

L'objectif de ce travail de recherche est de se servir de toutes ces expériences pour étudier, à l'échelle de la France et dans le cadre de la construction d'un référentiel territorialisé, ce que pouvait apporter cet ensemble de démarches. Pour démarrer la construction de son référentiel, l'équipe de recherche a considéré trois points : les choix méthodologiques (qui sont en amont de la construction d'un référentiel), l'idée de co-construire avec quelques acteurs locaux ce référentiel puis de l'appliquer à des territoires plus importants, puis quelques réflexions autour de l'architecture de ce référentiel.

### La construction d'un référentiel d'indicateurs territoriaux

Le choix méthodologique fait est de retenir les éléments paraissant les plus importants listés ci-dessous.

1/ L'importance de l'inscription des indicateurs dans l'esprit de l'Agenda 21 et de la Stratégie nationale de développement durable de 2003 (elle-même en lien avec la stratégie européenne de Lisbonne).

2/ Le choix d'un nombre restreint d'indicateurs (moins d'une trentaine, d'après une expérience de travail avec l'Agence régionale de Midi-Pyrénées et les acteurs locaux).

3/ D'aller dans un premier temps vers la construction d'un référentiel sous forme d'un tableau de bord du développement durable, regroupant des indicateurs de diagnostic (état/tendance d'un territoire) et non (plutôt que) des indicateurs de processus (de suivi d'actions).

4/ Un référentiel représentatif d'un certain consensus des acteurs locaux avec pour objectif de travailler avec les trois collectivités citées ci-dessus afin, dans un premier temps, de profiler une maquette et la soumettre aux acteurs territoriaux pour confronter les réactions.

5/ La transparence du référentiel : une certaine rigueur méthodologique est nécessaire, à la fois dans la construction mais aussi dans la publication de ces indicateurs. Il s'agit donc de bien faire ressortir le degré de fiabilité et de disponibilité des données, les éléments qui ont guidé le choix des composants, ou le choix des pondérations s'il y a lieu, la justification de chaque indicateur.

6/ Le choix des domaines repose sur plusieurs éléments. L'approche par pilier (économie, social, environnement) est dans un premier temps retenue, en conformité avec celle de la Stratégie nationale de

développement durable. Elle a l'avantage d'être facile à réaliser, même si elle limite la prise en compte des interactions entre les différentes dimensions. Toutefois la recherche d'un relatif équilibre entre les trois dimensions reste en cours de réflexion. Les éléments les plus 'objectivables' possibles seront privilégiés. Il est en effet difficile de traiter de questions chargées idéologiquement telle que l'équité sociale ou la qualité d'une gouvernance. De plus, seuls les domaines maîtrisables localement seront pris en compte par l'équipe.

7/ La propriétés des indicateurs :

- la pertinence de l'indicateur dans le contexte local ;
- l'échelle communale privilégiée (brique de base) ;
- la continuité temporelle ;
- la possibilité de comparaisons territoriales (c'est l'intérêt d'établir une liste d'indicateurs) ;
- la cohérence et la non redondance ;
- la lisibilité de l'indicateur par le plus grand nombre ;
- l'interprétation simple et non ambiguë (réalisation d'une fiche d'accompagnement pour chaque indicateur) ;
- la facilité de recueil des données et de mise à jour.

### Une démarche de co-construction avec les acteurs locaux

Il s'agit de proposer aux acteurs locaux une liste d'indicateurs élaborée à partir de la confrontation des expériences françaises et étrangères, non pour proposer un cadre définitif mais plutôt une première esquisse qui sera, avec eux, améliorée et enrichie. La communauté du Pays d'Aix servira de premier laboratoire. Une confrontation est prévue dans les mois prochainement avec les élus, les services techniques et le conseil de développement.

### Architecture du référentiel

Sera recherché un mélange entre des indicateurs juxtaposés, des indicateurs de processus et des indicateurs présentant une réarticulation des différentes dimensions du développement durable, ce qui n'est pas évident, en particulier à l'échelle territoriale... L'idée est que les indicateurs fournissent un aperçu de la situation présente sur un territoire en regard du développement durable, donc plutôt un outil d'information qu'un outil de pilotage, du moins dans un premier temps. Ces indicateurs peuvent constituer également un instrument de suivi et de comparaison des progrès réalisés dans ce domaine sur d'autres territoires.

L'architecture serait donc la suivante, basée dans ces axes sur les dimensions du développement durable, et basée sur le modèle PSR, qui nous semble relativement intéressant [tableau ci-dessous].

Modèle PSR <sup>1</sup>			
Axes/ Thématiques	Force Motrice	État	Réponse (institutionnelle)
Environnement			
Économie			
Social			
Gouvernance			

<sup>1</sup> L'approche PSR (pression-état-réponse) est celle de l'OCDE (1991) et des Nations Unies (1995). Elle permet d'organiser entre eux les indicateurs retenus dans les trois dimensions du développement durable à partir d'un ensemble de relations 'de cause à effet'. Ce modèle considère que les activités humaines exercent des pressions sur l'environnement et affectent sa qualité et la quantité des ressources naturelles (état), la société répondant à ces changements par l'adoption de politiques environnementales, économiques et à travers des changements dans son attention et ses comportements (réponse).

Cela conduit à répondre aux interrogations suivantes : quelles actions agissent sur l'environnement ? Quel est l'état actuel de l'environnement ? Qu'est-ce qui est fait pour résoudre des problèmes d'ordre à la fois environnemental et socio-économique ? Par le biais du modèle P-S-R, la compréhension et l'application de l'agenda 21 couvrent tout le champ d'analyse, des pré-conditions (ou forces motrices) aux résultats (ou réponses) à l'aide des interdépendances entre les trois dimensions qui composent le développement durable. Ce modèle a comme avantages d'être facilement utilisable, compris par tous et neutre dans le sens où il ne fait que décrire les liens existant entre les activités humaines, les ressources naturelles et les agents économiques et environnementaux.

Le premier travail auquel va s'attaquer l'équipe de recherche sera de tester ce modèle afin de rapprocher les grilles d'indicateurs existantes : les grilles d'indicateurs des agendas 21, des Nations Unies et de la Stratégie de développement durable. Ce travail a déjà été conduit par l'IFEN qui estime ce rapprochement extrêmement difficile. Plusieurs expériences françaises seront également à considérer, notamment celle de l'IFEN qui a construit 45 indicateurs, et l'expérience très avancée, de l'Agence Régionale pour l'environnement de Midi-Pyrénées qui y travaille depuis 1999 et a produit 27 indicateurs.

Enfin la recherche étudiera les travaux de différentes communautés urbaines et d'agglomération, avec toutefois le souci de travailler principalement sur l'exemple Dunkerque car c'est le plus avancée dans la réflexion et l'opérationnalité. Le rapprochement de toutes ces grilles d'indicateurs devrait aboutir à un nombre restreint d'indicateurs et, dans un deuxième temps, il s'agira de soumettre ce travail aux acteurs territoriaux.

## Complément d'informations concernant la question des indicateurs synthétiques

Gilbert Benhayoun

Quelle est la pertinence de faire des indicateurs synthétiques ? La tendance aujourd'hui est de dire de ne pas en faire, mais on peut avoir une position beaucoup plus nuancée. Les indicateurs synthétiques sont complémentaires aux indicateurs détaillés, il ne faut donc ni les accepter tels quels, ni les rejeter. Le vrai problème de ces indicateurs, c'est celui des pondérations : comment agréger différents éléments par un système de pondération, et qui va choisir le système de pondération ? Ce qui est proposé ici, c'est de ne pas avoir notre propre système de pondération, sans quoi ce serait un indicateur synthétique technocratique, mais d'avoir un indicateur synthétique citoyen. C'est au Conseil de développement de faire une enquête auprès de ses membres, et auprès des élus, pour déterminer leur propre hiérarchie, leur système de pondération. Si les politiques n'aiment pas qu'on leur renvoie leur évaluation, c'est, semble-t-il, parce que chacun pondère différemment les actions politiques.

Donc l'indicateur synthétique aura la valeur apportée par les pondérations choisies par l'ensemble, soit des élus, soit du Conseil de développement qui est représentatif de toutes les forces de la société civile. Ce sera ainsi une manière de renvoyer aux citoyens, par l'intermédiaire des élus ou du Conseil de développement, leur propre hiérarchisation des éléments importants qui permettra, après coup, l'évaluation de la politique publique.

## Questions - réponses à propos de l'exposé

Les questions, remarques et réponses émises au cours de ce débat ont porté essentiellement sur deux sujets : celui du type d'indicateurs, de leurs rôles et de leurs usages et celui de la pertinence de l'échelle territoriale de leurs applications. Pour plus de clarté, la synthèse de ce débat a été réorganisée autour de ces deux sujets.

### Quels indicateurs, pour qui, pour quoi et comment ?

Contrairement à ce qu'on pourrait penser, les possibilités offertes par les *indicateurs synthétiques* n'ont pas été suffisamment exploitées, notamment de la manière évoquée par G. Benhayoun, en envisageant des formes de pondération citoyenne. Jusqu'à présent, les tentatives faites envisagent soit une forme d'homogénéisation monétaire, dont on connaît les limites, soit utilisent une autre unité de mesure (l'espace, le poids...) et même, dans un passé plus lointain, des mesures éco-énergétiques dont on a vu aussi les limites...

Ces exposés ont permis d'insister sur des questions importantes : les indicateurs synthétiques *versus* indicateurs de système (ou liste d'indicateurs), les indicateurs universels *versus* indicateurs spécifiques, les indicateurs d'état *versus* indicateurs de processus (et on pourrait parler aussi de processus d'indicateurs). Est également importante la question de la place de l'approche par indicateurs dans l'ensemble des dispositifs d'évaluation, et celle de la portée du développement durable dans les procédures et processus d'évaluation, c'est-à-dire ce que change le développement durable (s'il change quelque chose) au dispositif d'évaluation des politiques publiques.

N'a-t-on pas tendance à survaloriser le discours et les attentes des acteurs (locaux) ? On peut se demander, à la limite, si on ne fait pas l'impasse sur des enjeux plus fondamentaux, qui ne sont pas facilement exprimables dans un discours en termes d'indicateurs simples, mais que les *indicateurs composites* sont beaucoup plus à même de mettre en évidence. C'est un enjeu que les acteurs n'aiment peut-être pas trop parce qu'il fait le lien entre des facteurs qu'ils ne souhaitent pas trop mettre en relation. Du coup, les indicateurs composites (=synthétiques) sont des indicateurs qui permettent de soulever des problèmes qui échappent aux données premières. Se pose alors la question de l'ambition de la problématique du développement durable que l'on veut soulever. On ne peut pas dire que le développement durable est quelque chose de neutre, se traduisant par des objectivations neutres. Il y a derrière des intentions qui font parler de développement durable faible ou fort, d'où la nécessité de débattre et d'explicitier les choix. Il est important de partir d'une grande ambition car la mise en œuvre réduit considérablement les champs.

N'y a-t-il pas un effet pervers de tous ces indicateurs, qui serait « d'encapsuler » la politique du développement durable, alors que justement elle doit être plutôt du domaine du politique, en insufflant un projet, un sens, une dynamique territoriale. N'y a-t-il pas derrière cela une tendance de récupération par le technique, le mesurable qui, du coup, va édulcorer la dynamique du sens ? Les élus préfèrent peut-être ces systèmes qui, *in fine*, leur évitent d'avoir une politique.

Quel statut pour les indicateurs lorsqu'ils s'inscrivent dans des processus qui sont eux-mêmes des processus dynamiques, que ce soit des processus d'usage ou des processus de construction ? On est dans une situation de relativisme absolue en ce qui concerne les indicateurs, tant pour leur construction que leur usage. La démarche allemande donne des indications sur le redéploiement des indicateurs en fonction des constructions, des usages, etc., autrement dit une certaine relativité de la démarche en fonction du temps, avec composante éthique, morale, d'engagement. Il ne faut pas partir de la démarche inverse et pré-cadrer le territoire, ou le développement durable, avant de définir les indicateurs.

Autre remarque par rapport aux indicateurs : on ne peut pas avoir une batterie d'indicateurs qui soient uniquement imposés par le haut, de type universels. Il faut laisser un certain nombre d'indicateurs locaux liés à des spécificités.

La culture allemande du développement durable précède celle de la France. Est-ce que cette faible utilisation des indicateurs de développement durable est particulière à la question ou générale à toutes les politiques publiques en Allemagne ?

Un représentant des collectivités françaises se dit surpris par l'image vide de la France par rapport aux indicateurs. Il pense qu'il s'agit d'un problème méthodologique : les terminologies anglo-saxonnes de développement durable et agenda 21 local ne sont pas bien passées dans les collectivités françaises. Ce qui ne veut pas dire pour autant que les collectivités n'aient rien fait.

*Jean-Paul Carrière*, estime que les deux exposés présentent plus de points de complémentarités que de divergences. À la suite des travaux comparatifs faits avec l'Allemagne, son équipe a trouvé que les systèmes d'indicateurs locaux doivent intégrer des indications spécifiques (tenant compte des particularismes...) à côté d'un noyau dur d'indicateurs.

Pour *Mattias Voell*, deux aspects sont importants : le choix et la sélection des indicateurs d'une part et leur utilisation de l'autre, que ce soit pour des fins d'évaluation ou pour déterminer un besoin d'action. Cette partie a été très peu traitée en Allemagne. Mais même en ayant des indicateurs *parfaits* en termes de développement durable, on n'a pas d'indications sur la façon de s'en servir... Il faut donc aussi penser comment se servir des indicateurs, s'assurer qu'ils sont pris en compte, intégrés dans les démarches communales. Les systèmes-modèles, uniques, ne satisfont pas totalement les communes qui sont amenées à élaborer leur système propre (ce qui peut poser des problèmes ensuite en termes de comparabilité des systèmes d'indicateurs).

#### *Concernant le modèle PSR*

Le CSTB travaille sur l'aspect des inégalités écologiques et a suivi à peu près la même démarche que celle exposée c'est-à-dire a essayé de poser les bases méthodologiques permettant d'élaborer des indicateurs qui pouvaient conduire à caractériser des situations d'inégalités écologiques. A donc été réalisé un état des lieux des indicateurs existants de développement durable, et des méthodologies pression-état-réponse, dans l'objectif, au départ, d'appliquer ces démarches pour tenter de caractériser, à l'échelle territoriale, les inégalités écologiques. Or nous sommes confrontés à plusieurs difficultés, qui nous ont amené à poser plusieurs questions. La première est celle de la finalité d'un indicateur. Si sa finalité est d'essayer de caractériser des états ou des tendances, alors cet indicateur peut-il mettre en évidence soit des effets de cumulés, soit des enchaînements de causes, soit des aspects dynamiques connus à l'échelle territoriale qui vont se produire ? Si l'on prend l'exemple des inégalités écologiques : en ne considérant que les indicateurs qui pourraient servir à qualifier les inégalités écologiques (et si l'on utilise les données existantes pour les raisons de facilité et de disponibilité déjà évoquées), alors on passe à côté de notre objectif, on ne caractérise pas ces fameuses inégalités écologiques. Simplement parce qu'on ne peut pas refaire toutes les statistiques existantes à l'échelle territoriale, qui présentent d'un côté l'environnemental, d'un autre l'économique et d'un autre le social.

Comment faire pour créer des indicateurs de développement durable qui ne donnent pas un état des lieux global ? Ne faudrait-il pas réfléchir à une façon de procéder, essayer d'analyser des dynamiques et des politiques territoriales ? Mettre en concordance les dynamiques à l'échelle d'un territoire de production (soit de dégradations environnementales soit d'autre chose) et mettre en concordance, s'il y en a, des politiques territoriales ayant un impact ? La démarche PSR n'est pas applicable et satisfaisante en pratique, notamment par rapport aux questions des inégalités écologiques. Finalement, plutôt que pression-état-réponse nous avons fait de la structuration des données en France.

Le choix fait dans le précédent exposé de retenir le modèle PSR, alors que ce modèle a été plutôt mis en place pour élaborer des politiques, est un peu décevant. C'est un système d'aide à la décision : force motrice-état-réponse institutionnelle, qui n'est pas réellement valide pour évaluer une politique publique. Or, en termes d'évaluation des politiques publiques, on est plutôt en réponse-forces motrices-état, c'est-à-dire que la liaison entre indicateurs est posée dans une autre perspective.

Concernant la démarche PSR, *Yvette Lazzeri* précise que leur idée de départ était d'éviter de faire de la juxtaposition d'indicateurs, peu intéressante. Il faut que le référentiel soit un outil d'information, mais qu'il puisse aussi être perçu comme un outil de pilotage pour des acteurs publics. Il s'agissait donc de mettre en avant, derrière les indicateurs d'une situation ou d'une tendance, les actions que les acteurs ont mises (ou souhaiteraient mettre) en place, puis voir l'impact possible en termes d'amélioration ou pas. C'est dans ce sens que l'équipe voulait tester le modèle PSR, sachant qu'à un niveau territorial, cela n'a pas encore été fait. L'idée était de co-construire un référentiel qui puisse être un outil au service d'acteurs locaux.

Le test du modèle PSR a été fait à un niveau territorial par l'IFEN, qui a développé à l'échelle régionale le modèle EIDER depuis 1996. C'est un ensemble intégré des descripteurs de l'environnement qui a été enrichi pour construire sur un modèle état-pression-réponse un ensemble d'indicateurs pour répondre aux grandes questions suivantes : quelle sont les ressources existantes au niveau régional, quel est leur état, comment sont-elles exploitées et gérées et quelles sont les réponses régionales apportées ? L'IFEN a dû consigner une approche synthétique avec une analyse bibliographique en l'absence de chiffrage sur l'ensemble des questions, des indicateurs, néanmoins il a aussi essayé d'appliquer le chiffrage des indicateurs de développement durable au niveau national et au niveau régional, mais là aussi les sources d'information sont difficiles à trouver.

## La pertinence des échelles territoriales de référence

La méthode qui vient d'être exposée va être expérimentée dans des communautés de pays. Mais si l'on prend l'exemple de l'air et que l'on raisonne dans le cadre d'un développement durable, il faudra tenir compte des transports et des implantations industrielles qui ne sont pas forcément dans la communauté de pays. Cela pose le problème de l'échelle territoriale pour l'élaboration de ces indicateurs et donc cela peut poser des problèmes politiques, car les transports ne dépendent pas de la communauté de pays mais d'autres organismes : conseil général, régional, d'où la difficulté d'élaborer des indicateurs à partir d'une collectivité territoriale qui n'est pas maître de l'ensemble des problèmes qu'elle gère. Comment associer les acteurs extérieurs à ces systèmes d'indicateurs communaux afin qu'ils gardent cohérence et pertinence ?

Il semble que l'on ait une approche plutôt pragmatique, notamment à Aix-en-Provence, sur la question du territoire et de l'espace : on est parti du projet ou de l'institution comme espace de référence. Or, pour compléter ce qui vient d'être dit, il me semblerait intéressant de revisiter la question de l'espace mais *a posteriori*. Ce n'est pas sûr que l'on puisse déterminer *a priori* des espaces plus pertinents que d'autres sur la question de ces indicateurs. En revanche, à partir de vos expériences, il serait intéressant de revisiter la question des territoires, et de l'espace de référence qui pourrait éventuellement être derrière ; pas *a priori* mais *a posteriori*. Cela permettrait peut-être d'apporter de l'eau au moulin de cette notion d'espace de référence en matière de développement durable.

Toujours sur la question de l'échelle, il a été dit que le plus simple était de partir de la commune et utilisé une expression qui manque un peu de pertinence, celle de « la brique élémentaire ». Or derrière la brique élémentaire, il y aurait l'idée de l'additivité en matière de développement durable. En clair : ce qui est bon pour un territoire serait bon pour un territoire plus grand. Or nous savons que ce n'est pas le cas. On ne peut pas partir d'un présupposé, comme quoi le travail de bonne qualité que l'on va faire au niveau communal nous permettra ensuite d'aborder des échelles différentes. Si l'on est obligé de choisir, ne serait-il pas plus intéressant d'opter dès le départ pour la taille de l'agglomération comme étant celle la plus proche de l'aire urbaine, cette dernière étant l'échelle à laquelle on aborde le plus facilement les problèmes de développement durable dans leur composante environnementale, économique et sociale. Est-ce que le recueil des données élémentaires que vous faites pour ces indicateurs ne devrait pas d'abord concerner l'échelle de l'agglomération, quitte à essayer de redescendre dans certains cas à celle de la commune, et de monter à celle du Conseil général ou régional, comme il a été dit précédemment ?

*Yvette Lazzeri* répond que sur l'éternelle question de la commune et de l'échelle territoriale pertinente, ils n'ont pas de réponse. Confrontés à la question du recueil d'informations, l'échelle de la commune est la plus lisible et c'est à cette échelle qu'il y a le plus de possibilités de recueillir les informations nécessaires dans un minimum de temps. C'est d'ailleurs la stratégie adoptée par l'ARPE (Agence régionale pour l'environnement de Midi-Pyrénées). Toutefois, pour certains éléments de développement durable, la notion de territoire n'a aucune pertinence (pour des raisons de transversalité à plusieurs territoires). Pour elle, les territoires pertinents seraient des *territoires de projet*. C'est là où se développe une vision à long terme, où se construit un projet avec en toile de fond le développement durable et ce souci d'avoir des préoccupations un peu globales sur le territoire. Toutefois, il est difficile de construire des données sur des territoires autres que des entités administratives : la construction d'indicateurs doit rester liée aux échelles administratives existantes, compte tenu de l'appareil d'information disponible.

Sur cette même question *Jean-Paul Carrière* estime que l'idéal serait de partir de la carte des espaces vécus de l'INSEE, ce qui n'est hélas pas possible. Ce qui paraît alors le plus proche est bien l'aire urbaine, qui s'approche institutionnellement par les communes et donc se place d'emblée à l'échelle intercommunale. L'aire urbaine et l'échelle intercommunale apparaissent institutionnellement les plus proches des espaces vécus.

Enfin *Mattias Voell* se demande comment faire concorder la stratégie nationale et les indicateurs des communes. En Allemagne se pose la question de l'intégration et de l'application de l'objectif fédéral de réduire l'étalement urbain et la consommation d'espace au niveau communal. L'État a peu de moyens sur ce thème, la mise en œuvre dépend donc surtout des communes. Comment faire ?



## Intercommunalité et durabilité des services d'eau potable et d'assainissement en France et en Europe

Lise Breuil et Christelle Pezon

Il s'agit de la présentation de premiers résultats sur le lien entre intercommunalité et durabilité des services en Europe et plus particulièrement des services d'eau. Il ne s'agit pas à proprement parlé de construction d'un indicateur mais plutôt de lien existant en amont entre une politique publique et la durabilité.

### Rappel du projet et de la problématique

Ce projet s'inscrit dans un contexte largement dominé par *la politique européenne* dans le domaine de l'eau. Dans les années 1990-2000, un cadre général émerge pour favoriser une gestion intégrée et durable des ressources en eau à l'échelle de la Communauté européenne. Les objectifs de réduction des pollutions et d'amélioration de la qualité de l'eau distribuée sont poursuivis simultanément. La politique européenne commence à se manifester en 1991 avec la directive sur les eaux résiduaires urbaines, qui impose des mises aux normes très coûteuses et qui a commencé à être l'élément initiateur de réformes au niveau local. Cette politique européenne se traduit surtout par la directive cadre sur l'eau de 2000, énonçant des principes d'action structurant pour préserver les ressources : atteindre un bon état écologique dans tous les districts hydrographiques identifiés, tendre vers l'autofinancement total des politiques de l'eau grâce à une tarification appropriée de chaque usage (on parle alors de recouvrement des coûts : élément très important dans la réforme des services locaux), informer et donner la possibilité au public de participer à l'élaboration de ces politiques.

En se substituant aux pays membres pour réglementer la qualité des eaux alimentaires puis des ressources en eau, l'Union européenne a d'abord cherché à lutter contre la pollution pour finalement promouvoir une gestion durable des eaux communautaires. Par contagion, l'objectif de gestion durable des ressources s'est propagé aux services d'eau et d'assainissement. Dans certains cas (Portugal, Italie) elle a fait naître des préoccupations auparavant inexistantes. Dans le cas français, on a plutôt le sentiment que la politique de l'Union a suivi le même cheminement que la politique environnementale française.

Parallèlement des *réformes territoriales des services d'eau* ont été menées en France, en Italie et au Portugal, à partir du milieu des années 90. Ces réformes essayaient de répondre à une problématique commune : financer les besoins d'investissement (lourds) en épuration et en renouvellement des réseaux d'eau potable, assurer un recouvrement complet des coûts par les recettes (ce qui est loin d'être le cas actuellement pour la majorité des services d'eau en Europe), et faire accepter aux usagers les éventuelles augmentations de tarifs qui en découlent. Ces réformes proposent des solutions qui ont toutes en commun de passer par un élargissement de l'échelle de gestion des services, et de moderniser et professionnaliser la gestion en associant cette modernisation à une réforme d'un cadre de régulation national ou local.

Mais si elles répondent à une problématique commune et si elles proposent des solutions ayant des éléments communs, les *modalités d'application de ces réformes* diffèrent de façon assez significative dans les trois pays étudiés ici (France, Italie, Portugal).

*En France*, la réforme à laquelle il est fait allusion renvoie à la loi Chevènement de 1999 qui crée les communautés urbaines, d'agglomérations et de communes. C'est une réforme qui vise avant tout des compétences plus larges de développement économique, et dans lesquelles la compétence eau et assainissement n'est obligatoire que pour les communautés urbaines et reste optionnelle pour la majorité des autres cas de groupement de communes.

*En Italie*, la réforme des services renvoie à la loi Galli de 1994, spécifique aux services d'eau, crée de manière autoritaire 90 regroupements, à l'échelle des provinces italiennes, que l'on appelle des ATO. Ils vont être les nouveaux périmètres de gestion des services d'eau. Les communes, qui jusqu'à présent étaient en charge des services, sont priées d'adhérer à ces nouveaux périmètres de gestion, et de créer un certain nombre d'outils de gestion afin de mettre au point à long terme un gestionnaire unique de statut privé.

*Au Portugal*, la réforme est encore un peu différente. Elle est également spécifique à l'eau et l'assainissement, mais elle concerne essentiellement le secteur amont, c'est-à-dire celui de production d'eau potable et d'épuration des eaux usées, pour lequel, de manière presque autoritaire, ont été créées de grosses compagnies régionales publiques en charge de la production d'eau potable et de l'épuration.

Les niveaux de régulation diffèrent donc entre les pays. En France, on reste dans quelque chose de très local alors que l'Italie et le Portugal ont mis en place parallèlement des régulateurs nationaux. Ce qui diffère également, c'est le caractère volontaire ou autoritaire de la réforme.

La question posée dans cette recherche est celle de *l'impact des réformes territoriales sur la durabilité* des services d'eau. La méthodologie que l'on va suivre, c'est d'abord d'élaborer des outils à partir de la méthode des 3E (écologie, économie, éthique) pour mesurer la durabilité des services (mais il ne s'agit pas d'indicateurs) avant et après leur changement d'échelle de gestion et d'identifier les mécanismes institutionnels qui favorisent – ou pas - la durabilité des services lors de cette réforme.

### Comment mesurer la durabilité des services d'eau et d'assainissement : la méthode des 3 E

Cette méthode fait référence aux trois E du développement durable initialement élaborés par le projet Eurowater en 1996. Cette méthode vise à évaluer la satisfaction simultanée de trois dimensions : économique, environnementale et éthique dans les services d'eau. Pour la dimension économique, on parle de capacité du service à reconstituer son capital grâce aux recettes perçues sur les abonnés. Pour la dimension environnementale, c'est le respect des normes de santé publique et environnementales, et en termes d'éthique il s'agit de l'acceptation des tarifs par les abonnés, mais aussi la question beaucoup plus large de la participation du public. Cette dernière est peut-être l'un des moyens de faire accepter des hausses de tarif en associant les usagers à la gestion des services.

Il y a deux étapes dans cette méthode. Dans une première étape, il s'agit de mesurer la marge de manœuvre dont la collectivité responsable (indépendamment de son périmètre de gestion) dispose pour rendre un service tout en respectant les normes environnementales. Seront reconstitués les coûts annuels d'exploitation et de renouvellement du service de manière théorique : à partir du patrimoine, sont évalués les investissements environnementaux supplémentaires à réaliser pour respecter les normes européennes. Ce qui permet de définir un coût théorique du service durable qui sera comparé aux recettes réelles issues du tarif actuel. Puis, avec son tarif et indépendamment de ses dépenses réelles, il s'agit de voir si ce service est en mesure de respecter les normes environnementales. Et s'il y a augmentation de tarifs, celle-ci est-elle supportable pour les abonnés ? La deuxième étape consiste à étudier ce que la collectivité a fait (les tarifs actuels), dans l'hypothèse générale où le renouvellement s'est fait tous les ans selon les bons critères, et ensuite qu'est-ce qu'elle doit faire, autrement dit quelle réelle augmentation de tarif envisager ?

### Application aux communautés de Grenoble et de Noirmoutier

Un point a été sur les services d'eau en France et sur la situation avant et après 1999, date de la réforme territoriale qui intéresse ce travail. Les services d'eau en France sont caractérisés par une très grande fragmentation. Sur les 16 000 services d'AEP, 3 900 réunissent 25 400 communes. Beaucoup de communes sont réunies dans des EPCI (établissement public de coopération intercommunale). Toutefois la gestion reste très fragmentée, surtout en comparaison avec les autres pays européens. 62 % de la population est alimentée par l'un de ces EPCI, et la plupart de ces EPCI (trois sur quatre), en tout cas pour l'eau potable, a délégué la gestion du service.

En moyenne en France, si les recettes couvrent l'ensemble des coûts d'exploitation, elles ne couvrent que 85 % des coûts d'investissement, et les investissements pour la mise aux normes suite à la directive de 1991 sont estimés à 12 milliards d'euros, ce qui fait que l'enjeu traité est aussi un enjeu financier fort, notamment par rapport aux opérateurs privés qui gèrent les services d'eau en majorité en France.

La question de l'élargissement de l'échelle de gestion des services fait partie des changements introduits par la loi Chevènement. Les syndicats de gestion (type établissement intercommunal de gestion de l'eau) étaient nombreux et si les communautés ont un grand succès (2 500 ont été créées depuis 1999, regroupant 31 500 communes) les compétences eau et assainissement n'ont eu un succès que très relatif : pour les communauté d'agglomération (CA), l'eau a été prise dans 35 % des cas et l'assainissement dans 60 % des cas. Finalement, la nouveauté qu'introduit cette loi, pour les communautés d'agglomération qui ont pris la compétence, c'est qu'elle crée des *centres uniques de décision* vraiment pourvus de moyens.

Dans les changements par rapport à la gestion par syndicats qui préexistait, on observe notamment la mise en place d'une activité intégrée, pour l'eau potable par exemple (intégration de la production et de la distribution alors qu'auparavant on avait très souvent un système fragmenté avec un syndicat de production et une régie de distribution). On observe également une maîtrise d'ouvrage plus complète, qui inclut les réseaux comme les usines. On note la disparition des EPCI préexistants (dans les nouvelles CA créées, lorsqu'elles englobent sur leur périmètre un syndicat préexistant, celui-ci doit se séparer de la compétence eau afin qu'il n'y ait pas de recouvrement des compétences). Et surtout on note le transfert obligatoire des moyens humains, financiers et patrimoniaux à la création de la communauté, alors que précédemment, pour les syndicats qui géraient l'eau, il n'y avait aucune réglementation fixant les moyens que chaque commune devait accorder au syndicat pour gérer l'eau.

La seule contrainte, toutefois assez forte, c'est que toutes ces communautés se sont créées alors qu'il a fallu maintenir les contrats de délégation préexistants, ce qui fait qu'actuellement toutes les constructions sont assez complexes... mais est bien visé à terme un gestionnaire unique.

#### > Le service d'assainissement de la CA de Grenoble

Ce cas intéressant car cette communauté d'agglomération est née en 1999, à peine la loi sortie. Elle est assez importante : 23 communes, 400 000 habitants et s'est déclarée compétente en assainissement et eaux pluviales ; l'ensemble est géré par la Métro.

Pour appliquer les différentes étapes de la méthode des 3 E au cas de Grenoble, il n'a pas été possible de récupérer les données de 1999, les données sont donc celles de 2000 et 2003 et les conclusions seront donc sans doute à affiner d'ici quelques années.

Pour la **première étape** est reconstitué un coût théorique, d'environ 20 millions, assez stable sur la période 2000-2003, et qui n'augmente pas trop quand on intègre les nouveaux investissements environnementaux

à réaliser (mise aux normes d'une station essentiellement). Puis ce coût théorique est comparé avec les recettes réelles de la Métro, qui sont légèrement inférieures à ce coût, d'où une conclusion que le tarif approprié devrait augmenter seulement de 3 % afin d'avoir approximativement une adéquation entre le coût théorique à couvrir et les recettes (sachant que les 3 % représentent à peine la marge d'erreur que l'on peut avoir dans cette reconstitution des coûts, donc pour l'instant un équilibre assez bon entre recettes et coûts). Toutefois deux éléments peuvent tempérer cette conclusion : l'entrée de quatre nouvelles communes dans la communauté d'agglomération, qui va en fait faire diminuer le coût au m<sup>3</sup> et des renégociations éventuelles avec la SDA (société dauphinoise d'assainissement).

Une première conclusion à ce stade est que la Métro dispose de la marge de manœuvre nécessaire pour avoir un service durable, si on reconstitue plus ou moins quelles sont les charges nécessaires par rapport à son patrimoine.

Dans l'**étape suivante** est examiné si entre 1999 et 2003, la communauté d'agglomération a amélioré la durabilité du service. Trois faits sont relevés :

- . le vote en 2000 d'un tarif unique (1,5 euros HT), qui diminue le coût de l'assainissement pour les communes (18 sur 23 communes) ;
- . le remboursement des dettes antérieures grâce au fonds de roulement et à la mutualisation de la trésorerie ;
- . la planification et le lancement des travaux de renouvellement des réseaux de collecte.

C'est donc assez positif : la Métro a permis le respect des normes environnementales sans augmenter le prix de l'assainissement. Cela grâce à des économies d'échelle financière importante, et surtout une meilleure connaissance du réseau du fait que maintenant l'activité est gérée de manière intégrée, de la station au réseau, et une mutualisation de cette trésorerie, grâce à laquelle on peut lancer des travaux de renouvellement – y compris dans les petites communes – qui n'avaient pas été faits depuis un certain nombre d'années.

Enfin, dans une **vision plus prospective**, il s'agit de voir si la communauté d'agglomération peut maintenir un service durable sans augmenter les prix. Pour cela, est intégré tout ce qu'il reste à faire, notamment en termes de renouvellement des réseaux de collecte. Un vaste programme de renouvellement des réseaux est à effectuer, que la communauté peut réaliser en s'endettant, mais à niveau d'annuité égale à celui de 2003, la Métro ne peut financer son programme de renouvellement des réseaux (10 M euros/an) sans augmenter le prix. Pour rembourser ces annuités, on estime à 15 % cette augmentation à l'horizon de 20 ans, sous la contrainte d'une annuité de remboursement constante : chose que l'on peut qualifier d'« acceptable », ce qui ne veut pas dire « accepté » sur le terrain.

Les marges de manœuvre dont dispose la CA sont donc une renégociation du contrat avec la SDA en 2014 et la reprise en régie des six contrats d'exploitation des réseaux de collecte ; et enfin une baisse des coûts d'entretien avec le renouvellement du réseau.

La première conclusion de ce premier cas d'étude est assez positive, puisque le passage à la communauté d'agglomération a réellement permis de faire des investissements nouveaux et de renouvellement, qui n'avaient pas été faits et n'auraient pas été possibles, et cela sans augmentation de prix importante (grâce à un lissage entre les communes).

#### > Le service d'assainissement de la communauté de communes (CC) de Noirmoutier

La CC de l'île est née en 1999 de la conversion imposée du district : 4 communes, 10 000 résidents, 110 000 saisonniers. Peu

de changements organisationnels ont été observés entre le district et la communauté de communes : on retrouve la longue tradition intercommunale de la Vendée, à la fois pour l'eau potable et pour l'assainissement. Le service a été créé en 1970 en SIVOM, puis repris par le district. Les deux stations et le réseau de collecte sont affermés à la SAUR, compagnie fermière du service départemental des eaux de la Vendée qui alimente l'île en eau potable.

Si l'on applique la méthode des 3 E, on observe des augmentations de recettes et de coûts qui sont notamment dues à l'intégration de nouveaux abonnés (+10%) ; en effet c'est un réseau rural des années 70, donc très récent, encore en expansion sur l'île. On se trouve ici dans une situation particulière, avec un tarif approprié permettant tout à fait la constitution d'une capacité d'autofinancement puisque la communauté de communes a fini de rembourser ses dettes en 1996.

Si l'on compare ensuite à ce qu'ils ont fait, on voit qu'ils viennent de voter une baisse de 43 % de la surtaxe communautaire qui finance les services d'eau : les recettes vont descendre sous le niveau du coût théorique... ils sont presque en train de saborder. Et ce service ne constitue aucune réserve lui permettant ensuite de renouveler son service. Or si les premiers investissements ont été subventionnés à 70 %, les investissements de renouvellement ne le seront pas (en théorie en tout cas). Normalement, dans la vision de durabilité du service, il faudrait provisionner pour pouvoir assurer ce renouvellement d'ici 10 ans... sachant que la SAUR, à qui est déléguée une partie de la gestion, ne dépense que le tiers des besoins théoriques pour le renouvellement des équipements électromécaniques.

Il s'agit ici d'une situation paradoxale, avec un service très jeune et très rentable en train de se rendre non durable. Ce cas est intéressant, non seulement parce qu'il répond à la question initiale posée dans ce travail, mais aussi parce qu'il conduit à interroger ce qu'est cette durabilité des services d'eau. Parmi les éléments de réponses, on voit que la CC gère également les déchets et la taxe des ordures ménagères a été multipliée par 2,5. Ainsi, pour maintenir la pression fiscale à un niveau acceptable pour les usagers, la CC a décidé de diminuer la redevance assainissement, en argumentant qu'une collectivité publique ne pouvant placer son argent de façon très efficace, il est inutile de le thésauriser pendant 10 ans. C'est un raisonnement acceptable, mais qui questionne la méthode des 3 E employée, selon laquelle ils ne sont plus durables du tout. Sur quel périmètre faut-il parler de durabilité ? Peut-être faudrait-il raisonner à l'échelle de l'ensemble des services et pas seulement celui de l'eau, à l'image de l'Allemagne où la péréquation entre les services locaux est forte.

#### *Application à la région Emilia Romagna et à l'ATO 5*

Avant la loi Galli de 1994, les services d'eau en Italie étaient gérés par les communes, beaucoup moins nombreuses qu'en France (8 000), avec un retard pour l'assainissement (taux de raccordement de seulement 80 % et taux de traitement des eaux usées de 75 %). En termes de recouvrement des coûts, les recettes couvrent les coûts d'exploitation et moins de 50 % des coûts d'investissement (tarifs très faibles en Italie). Les besoins d'investissement sont estimés à 28 milliards d'euros (40 % EP et 60 % A) ce qui est très important, plus du double de ceux évalués pour la France

**Les changements introduits par la loi Galli (1994) :** des périmètres plus grands avec 90 ATO (Ambito Territoriale Ottimale) au lieu de 8 000 communes, ATO résultant de la recherche d'une taille optimale pour la gestion conjointe des services. Autre changement, la séparation des fonctions d'organisation (aménagement, régulation des tarifs, contrôle) et de gestion des services : l'organisation est assurée par une autorité réunissant les maires des communes et dirigée par le président de la province, la gestion est confiée à une entreprise de droit privé unique, sélectionnée sur appel d'offres, et pouvant avoir des capitaux publics

comme privés. Les investissements sont planifiés au niveau régional et l'évolution correspondante des tarifs est définie pour un recouvrement intégral des coûts. La loi Galli n'est pour l'instant pas un succès, puisqu'en 10 ans, seuls 25 ATO (sur 90) sont parvenus au terme du processus.

> Application de la méthode des 3E à la région Emilia Romagne et à l'ATO 5 de Bologne

Dans la situation initiale, les tarifs ne couvrent pas les coûts actuels (ils ne couvrent que 36 % des coûts d'investissements de la région et 42 % de ceux de l'ATO). Le problème n'est pas tant les nouveaux investissements à réaliser, mais le renouvellement des investissements existants, qui n'a pas été fait depuis 30 à 50 ans.

La tarification au coût complet, qui permettrait de réaliser ce renouvellement des investissements, serait supportable pour les ménages moyens, mais représenterait 4,5 % des revenus des ménages défavorisés (contre 2,6 % en 2003, le seuil de tolérance étant considéré être 3 %). D'où une réflexion en Italie sur l'acceptabilité de ce tarif et sur les mécanismes de subventions à mettre en place.

En Italie, ce n'est pas le nouvel organisme gestionnaire, c'est-à-dire l'ATO, qui est pro-durabilité. Celui-ci ne veut surtout pas augmenter les tarifs, mais cherche plutôt à exercer une pression à la baisse sur les dépenses réelles (en redéfinissant des contrats de délégation ; en essayant une régulation par *benchmarking* des trois opérateurs ; et par la mise en concurrence des trois opérateurs en 2006 qui devrait faire gagner en productivité). Ils réfléchissent également à un financement par subvention d'une fraction des nouveaux investisseurs (20 à 50%). La durabilité n'est donc pas à l'ordre du jour de la réflexion de cet ATO, peut-être parce qu'assez jeune, et donc une piste de recherche sera de travailler avec un ATO plus ancien.

#### **Est-ce que les communautés (au sens large : CC, CA...) et les ATO sont un atout pour la durabilité des services ?**

D'un point de vue économique, le changement organisationnel a entraîné d'abord une meilleure connaissance des coûts, et surtout une plus grande exigence dans la qualité de gestion des services puisqu'on observe chaque fois des recherches de productivité. Sur le plan environnemental, on note le poids des obligations de l'Union Européenne, mais là indépendamment de la structure d'organisation. C'est sur le plan éthique que c'est intéressant, car les réformes en Italie et en France sont assez différentes. En Italie, on a reproché aux ATO de s'éloigner de l'usager et d'aller contre une meilleure prise en compte de la participation du public. Alors qu'en France on passe d'une gestion technique - celle des syndicats - à une gestion politique - celle des communautés (d'agglomération ou de communes) - qui pourrait signifier un renouveau du lien entre l'usager et la gestion des services.

Bien que ce soient encore des conclusions provisoires, deux pistes de recherche ont été identifiées.

Une première sur le poids de la situation initiale. Pour la CA de Grenoble, on observe que si ça marche, c'est parce qu'elle avait des compétences techniques et de gestion au départ. Les objectifs à atteindre étaient relativement faciles. Pour la CC de Noirmoutier, l'absence de dette et de besoin de financement immédiat était un élément favorable. Tandis que pour l'ATO d'Italie, le rattrapage est tel que pour l'instant la nouvelle structure n'a rien changé car en fait elle n'en a pas les moyens (faiblesse du taux de recouvrement des investissements et rattrapage progressif).

Une seconde sur l'importance du caractère imposé ou volontaire : la CA de Grenoble est très volontaire, la CC de Noirmoutier passe par une transformation obligée et pour l'ATO d'Italie, les communes réforment à reculons.

## Questions - réponses à propos de l'exposé

### *Limite de la méthode des trois E*

Pour Bertrand Zuindeau, cet exposé introduit un autre type d'approche, évoquée dans son introduction comme *approches hybrides*, qui articulent des aspects physiques et monétaires. On retrouve l'approche en termes d'écart de soutenabilité, avec une norme de durabilité – que l'on peut discuter – mais avec ensuite un écart par rapport à cette norme et le prix à payer pour atteindre la norme en question. Mais concernant le troisième E, celui d'éthique, c'est moins satisfaisant. La dimension éthique consiste simplement à voir dans quelle mesure le citoyen acceptera le tarif en question. Ne serait-il pas plus intéressant, pour revenir à une conception plus traditionnelle du développement durable, d'aller un peu au-delà de la question du coût global pour voir dans quelle mesure les différents acteurs sont amenés à supporter les différentes fractions du coût, et dans quelle mesure leur contribution est en adéquation avec le coût en question.

### *Remarques de participants*

Concernant la remarque qu'en France on passe d'une gestion technique à une gestion plutôt politique, ce qui manque, c'est l'aspect de la maîtrise de la consommation de l'eau. Quand on veut faire fonctionner un service d'eau de façon autofinancée tout en respectant les normes, en le sortant de la gestion communale (syndicat) pour en faire une entreprise, cette dernière aura sans doute des objectifs plus économiques (vendre beaucoup pour réduire le prix de l'unité auprès des usagers) que de durabilité. Dans ce système, il semble difficile de proposer de l'eau pas chère et propre, tout en souhaitant faire baisser la consommation de la ressource eau ce qui – comme on le voit en Allemagne – peut faire augmenter le prix de l'unité de l'eau. Comment cette politique de maîtrise de la consommation, soit par des programmes, soit par l'achat de matériels moins consommateurs d'eau, peut-il fonctionner ? Peut-être si elle ne rentre pas dans le financement de ces groupements d'assainissement, ou si elle est financée par un autre budget (qui lui ne rentre pas dans cette logique d'autofinancement du service d'eau) ?

Au sujet du saturnisme, on sait qu'il y a actuellement des conduites d'eau en plomb qui posent des problèmes de santé. Comme le développement durable intègre les questions de santé, dans quelle mesure la durabilité des matériaux entre-t-elle aussi en ligne de compte dans l'appréciation du développement durable des services d'eau ?

Par ailleurs, dans le cadre du développement durable, est-ce qu'on reste dans les mêmes normes comptables qu'antérieurement ? Comment s'inscrit-on dans les conflits actuels sur ces normes comptables (entre anglo-saxonnes et européennes), en particulier sur l'appréciation des immobilisations ? Les questions de développement durable peuvent-elles intervenir dans le débat actuel sur les normes comptables d'ordre financières ?

Ne pourrait-on remplacer le terme *éthique* par *éthologie* ? L'éthologie étant la science qui étudie les mécontentements...

En réponse, *Lise Breuil*, note que les deux limites de la méthode des 3 E soulignées sont claires, mais que le principal avantage de cette méthode est sa facilité de mise en œuvre et de permettre la comparaison entre un 'avant' et un 'après'. De fait, pour la troisième dimension (éthique), la seule chose prise en compte est l'acceptabilité des usagers à payer plus ? C'est donc une vision extrêmement restrictive ; on se situe beaucoup plus dans de l'économique intégrant des exigences environnementales. Même constat pour la question de la maîtrise de la consommation qui est absolument absente de la méthode aujourd'hui.

Le but de l'équipe est aussi d'améliorer cette méthode, de la faire évoluer. Ce qui lui manque surtout, c'est de lui rajouter des indicateurs de validité (ou non), des commissions consultatives sur les services publics locaux et de se demander si elles ont un rôle ou si ce sont juste des chambres d'enregistrement.

Le remplacement des conduites en plomb fait partie des mises aux normes obligatoires demandées par l'Union Européenne d'ici 2013, disant que tous les branchements au plomb doivent être changés. Cela fait donc partie des investissements environnementaux pris en charge pour atteindre les normes.

Par rapport aux normes comptables, elle ajoute une petite précision : quand on fait l'appréciation du patrimoine et des amortissements à prendre en compte, on prend la valeur à neuf du patrimoine.



## Rôle des coordinations locales dans le développement durable des territoires

Jean-Marc Callois

L'objectif général de l'étude est de voir en quoi les caractéristiques sociologiques et institutionnelles des territoires influent sur les possibilités de développement durable. On se situe donc bien en amont, pour voir comment l'implémentation des politiques publiques pourrait être modulée en fonction de différentes caractéristiques que l'on se propose de définir dans cette étude.

L'argument initial de ce projet était que la plupart des problèmes liés au développement durable peuvent être assimilés, d'une certaine façon, à un problème de coordination pour des situations où l'intérêt collectif et l'intérêt individuel divergent (ce que les économistes illustrent avec des paradigmes comme le dilemme du prisonnier ou le passager clandestin). Comment faire au mieux pour améliorer cette situation et faire coïncider intérêt individuel et collectif ?

### Les questions de recherche à la base de ce travail

Comment interagissent les caractéristiques sociologiques et institutionnelles des territoires ? (qui sont des données a priori, même si elles peuvent être modulables dans le temps.) Est-ce qu'une identité forte, très ancrée dans un secteur, va influencer sur la qualité de la gouvernance et donc sur la résolution des problèmes de coordination qui se posent dans ce secteur en matière d'implémentation de politiques de développement durable ?

Comment est-ce que les comportements individuels influent sur les comportements collectifs ? Autrement dit, peut-on identifier un lien de causalité directe entre le comportement des habitants et la dynamique de développement durable, indépendamment des acteurs collectifs (institutions) ?

Quelles sont les conditions d'émergence d'une organisation locale collective ? On s'intéresse à la façon dont ces caractéristiques sociales et institutionnelles vont se concrétiser dans les politiques.

Concernant la cohérence entre les domaines du développement durable, est-ce qu'une configuration sociologique et institutionnelle peut favoriser un certain domaine du développement au détriment d'un autre ?

Le **cadre théorique mobilisé** est celui de la *littérature du capital social* qui semble assez pertinente car elle prend en compte à la fois des aspects sociologiques et institutionnels, et elle définit la notion de capital social comme un potentiel de ressources accessibles par le biais de réseaux sociaux - ces réseaux sociaux pouvant également prendre une forme plus ou moins formalisée dans les institutions. Ainsi, un capital social élevé se matérialise par l'existence de réseaux sociaux denses et porteurs de ressources. Il s'agit alors d'estimer l'importance du capital social sur différents terrains d'étude (territoires ruraux), de mettre en relation ces caractéristiques des liens sociaux avec celles de la gouvernance locale, et avec les dynamiques de développement observées.

La **méthode générale** adoptée est vraiment ciblée sur l'empirique, associant une démarche monographique (études de cas) avec une démarche quantitative (recueil de données en vue de proposer des indicateurs applicables au reste du territoire national).

Des enquêtes ont été conduites auprès de la population afin de connaître les caractéristiques sociologiques locales et la perception par les habitants du développement durable de leur région. Des entretiens détaillés ont été réalisés auprès d'un ensemble représentatif d'acteurs locaux.

Plusieurs terrains ont été choisis, en croisant deux critères (niveau de

capital social et niveau de développement économique) pour étudier des situations très contrastées en matière de développement et de caractéristiques sociales et institutionnelles. On voit toutefois qu'il y a un biais économique puisque le critère croisé pour le développement est un critère économique (il est plus facile d'avoir des indicateurs fiables dans le domaine économique), mais les zones choisies sont assez diversifiées en termes de problèmes environnementaux.

		Niveau de développement économique	
		Faible	Élevé
Niveau de Capital social	Faible	Pays de St Flour	Pays Loire-Beauce
	Élevé	Pays de Dinan	Pays du Forez

Les quatre premiers *terrains analysés* sont des pays au sens de la loi LOADDT, ce qui est un choix moins justifié par des considérations théoriques que des questions pratiques : les pays sont des zones ayant a priori une certaine cohérence, et surtout où l'on a des interlocuteurs identifiés, où des diagnostics ont déjà été faits, permettant d'avancer un peu plus vite. Géographiquement, les pays ont été choisis afin de pouvoir comparer des situations assez hétérogènes. Ils sont également contrastés sur le plan sociologique et institutionnel.

Le *pays de St Flour* est un pays très contrasté : situé en moyenne montagne, enclavé en partie et traversé par une autoroute, présentant ainsi des différences d'accessibilité très importantes. L'environnement est de qualité mais extrêmement peu valorisé, ce qui est paradoxal puisqu'il existe une démarche de territoire très ancienne, mais avec des projets de développement qui n'ont pratiquement pas varié depuis quinze ans et n'ont donné lieu qu'à peu de réalisation.

Le *pays de Dinan*, avec une identité forte et une densité sociologique et une tradition coopérative marquée et un niveau de développement faible, présente des atouts touristiques importants, avec des problèmes d'environnement que l'on connaît bien en Bretagne, notamment dans le domaine agricole.

Ces deux pays de St Flour et Dinan sont tous les deux classés « moins » sur le plan du développement, tous les deux avec une identité forte, mais alors que le premier est pauvre en actions collectives, le second connaît une action collective importante.

Dans le *pays Loire-Beauce*, la plaine de la Beauce reste le lieu de l'agriculture intensive alors que la vallée de la Loire est un peu plus en retrait de ce point de vue. Les problèmes d'environnement dans le domaine de l'agriculture sont importants, notamment le problème connu de la pollution de la nappe de Beauce. C'est un pays où l'on a trouvé une logique de grande culture et une tradition individualiste : depuis longtemps coexistent de grandes exploitations avec un prolétariat agricole important et très peu d'organisation collective. Cela se retrouve dans le taux d'intercommunalité, et la petitesse du pays qui montre la difficulté à trouver la masse critique qu'était censée apporter la politique du pays pour mener des politiques de développement.

Le *pays du Forez* présente également une opposition marquée entre, cette fois-ci, la montagne et la vallée ; la vallée étant très dynamique et la montagne beaucoup plus en retrait. On note un environnement de qualité malgré des problèmes industriels (surtout à proximité de St Étienne).

Dans le Forez existent davantage d'organisations locales, avec notamment des traditions autour des produits de qualité, et généralement la tradition d'organisation des exploitations en agriculture de montagne, avec des complémentarités entre les différents étages.

### Quelques exemples de résultats

Un essai de mesure des normes sociales (normes d'identité, de coopération, de réciprocité) a été tenté. Le taux de refus aux questionnaires est un bon exemple de mesure de la confiance : on observe des variations assez importantes entre les pays. Ont donc été comparés le taux de refus et l'indicateur de confiance qui faisait partie du questionnaire – indicateur fruste, mais utilisé assez couramment dans les études de la banque mondiale – à savoir « Faites-vous confiance aux gens en général ? », question qui peut paraître un peu naïve mais qui donne des résultats assez différenciés. Autre exemple d'indicateur statistique : le taux d'abonnés sur liste verte par rapport à ceux sur liste rouge. Plus il y a de gens sur liste rouge, plus la méfiance est importante.

Concernant la réciprocité - l'ouverture aux autres -, ont été comparés les dons caritatifs avec les données des déductions fiscales pour dons aux associations caritatives, puis les déclarations qu'ont faites les individus. On a ainsi mesuré la densité des réseaux sociaux locaux, le nombre de gens adhérant à des associations, le nombre d'associations, le nombre de personnes à qui une personne parle en semaine... Il s'agissait d'essayer de trouver à chaque fois des indicateurs statistiques qui pouvaient y être corrélés. La provenance des données (répertoire SIREN) a posé une difficulté : ce répertoire n'est obligatoire que pour les associations ayant un salarié, de fait on ne suit pas la *démographie* des associations, ce qui fausse les données. De même pour le nombre de cafés pour 1000 habitants : c'est un raisonnement un peu alambiqué disant que s'il y a plus de café les gens se voient davantage...

Ce qui est intéressant dans le cadre de ce travail, c'est de regarder globalement s'il y a une corrélation entre ces indicateurs – ce qui fait partie des perspectives de l'étude – sachant qu'en parallèle il faut aussi réfléchir à tous les biais possibles.

Un dernier aspect intéressant : l'aspect sociologique, avec l'implication des habitants dans la gouvernance locale. L'étude montre des choses étonnantes comme le fait que les gens apparemment mentent sur leur participation aux élections puisqu'on trouve une variation importante dans les résultats (malgré un échantillon qui a été stratifié). On trouve aussi des taux de réponses assez faibles dans l'intérêt sur le développement local puisque avec l'indicateur le plus fruste possible (la question : « seriez-vous intéressé à participer à des réunions sur le développement de votre pays ? ») les niveaux de réponses sont assez faibles.

### Les premiers éléments de réponses aux questions de la recherche

Le premier élément, pas évident *a priori*, c'est une coïncidence assez marquante entre les *comportements individuels des habitants et le comportement des leaders* (élus, entreprises, associations) sur les quatre terrains d'étude. Lorsqu'on a mis en évidence des relations assez faibles entre habitants (une confiance faible, une tendance à l'ouverture aux autres assez faible), on trouve que les leaders locaux également sont soit assez peu ouverts, soit ont du mal à mener à terme des actions collectives. De même pour les entreprises : dans les pays où l'on trouve un capital social faible, elles ont peu de coopération entre elles. C'est également vrai pour les associations. Les deux cas

extrêmes sont les pays de Dinan, zone emblématique pour les actions collectives, et de Loire-Beauce montrant l'inverse. Ces résultats tendent à confirmer l'hypothèse selon laquelle les caractéristiques sociologiques détermineraient en partie la qualité du fonctionnement des institutions<sup>1</sup>.

Les *comportements individuels influencent-ils directement les dynamiques économiques, environnementales et sociales* ? Il peut y avoir une dynamique collective émergeant directement des individus. Toutefois, à travers les entretiens réalisés, il est apparu que pour s'exprimer, le potentiel organisateur et innovateur devait passer par la réalisation d'une structure formalisée. C'est particulièrement clair pour le pays de Dinan et du Forez, où la politique des pays a vraiment été initiatrice : les caractéristiques sociologiques montraient qu'il y avait un potentiel, mais ce potentiel n'a vraiment été activé qu'à partir de la mise en place de la politique des pays. Par exemple à Dinan, depuis la mise en place du pays s'est développée une vraie politique économique à l'échelle du pays et des initiatives du type échanges d'expériences. L'apparition d'associations spontanées n'apparaît donc pas suffisante à l'émergence d'une dynamique collective vraiment efficace.

Une confusion naïve peut être faite entre identité et cohésion, et capital social en tant que capacité d'action collective. Par exemple à St Flour existe une identité très forte (les gens ne 'socialisent pas spontanément' avec les étrangers), mais malgré cette identité forte, la logique reste très locale et ne dépasse pas ce qu'on peut appeler le rayon de confiance, qui est dans ce cas très faible (il dépasse rarement la commune). Cette difficulté à dépasser le niveau communal reste préoccupante.

*Dans quelle mesure la gestion des biens communs, source de conflits voir de consensus, débouche-t-elle sur une organisation locale collective ?* Autrement dit, quand il y a un problème de coordination – qu'il s'agisse d'un problème environnemental, social ou économique – cela induit-il ce groupement d'initiatives collectives, que ce soit dans un cadre formel ou informel. D'après les enquêtes, il semble que ce ne soit pas l'opportunité de gérer des biens communs qui préside à l'émergence d'une organisation collective, mais que cette capacité préexiste largement dans chaque zone.

Par exemple en Loire-Beauce, où les problèmes d'environnement sont importants, il existe des associations environnementales mais, du fait de la difficulté à travailler ensemble, ces associations ont finalement un impact assez faible. C'est en Loire-Beauce que l'on a observé le plus d'incohérences entre les discours des élus, des associatifs, des responsables d'entreprises, des associations : chacun prêche pour sa paroisse, essayant d'orienter la présentation des choses en fonction de son intérêt. Ces divergences profondes dans la présentation des facteurs du développement de ce pays représentent un indice supplémentaire de son individualisme.

L'étendue spatiale des opérations collectives est un point important : par exemple à St Flour malgré une forte identité locale, on ne réalise pas de projet de développement si on reste à l'échelle communale. Le rôle de l'ouverture à l'extérieur est crucial, également illustré par le cas de St Flour, où les nouveaux arrivants, nombreux, sont extrêmement mal intégrés (personne ne vient spontanément vers eux), ce qui représente certainement un gaspillage de ressources. À l'inverse, dans un territoire comme le Forez, avec des prédispositions sociologiques plus importantes du fait d'un rayon de référence plus vaste (échelle de l'arrondissement plutôt que celle de la commune), on a la possibilité d'un processus circulaire vertueux : c'est une terre d'immigration (notamment en provenance des bassins industriels en crise de St

<sup>1</sup> Cette hypothèse est établie dans la littérature par Putnam [2000], *Bowling alone ; the Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York.

Étienne et Roanne) où les gens arrivent attirés par le cadre et une identité est en train de se construire autour de ce cadre de vie, ce qui amène des initiatives collectives améliorant la vie des habitants, et en retour améliore encore l'image et l'identité de ce territoire... On observe donc une dynamique de construction d'identité, un processus vertueux de développement.

Concernant la cohérence entre les domaines du développement durable, les réponses aux divers *problèmes collectifs sont-elles mutuellement compatibles et se traduisent-elles par des niveaux d'engagement collectifs similaires* ? La mobilisation sur des problèmes collectifs apparaît en premier lieu directement liée à l'existence de ces problèmes.

Toutefois, on constate un conflit entre la partie plus économique et sociale du développement, et l'environnement, avec notamment la question de l'agriculture à Dinan ou en Loire-Bauce. À Dinan, les capacités importantes de coordination qui caractérisent la Bretagne ont donné naissance au modèle breton, favorable à une intensification importante qui a permis de sauvegarder beaucoup d'exploitations et beaucoup d'emplois agricoles, mais au prix de conséquences environnementales importantes et durables. Le problème est alors celui de l'échelle de temps : l'économiste va parler de *préférence pour le présent* dans les travaux sur la gestion des ressources naturelles. Typiquement la préférence pour le présent est importante dans les pays sujets à des problèmes d'environnement, notamment d'environnement agricole. Cela peut être amélioré par une action collective, mais pour l'instant, du fait de cette référence assez 'court terme', cela ne s'est pas encore manifesté très clairement. Le cas de Dinan illustre la difficulté à répondre à des problèmes à la fois économiques et environnementaux.

Donc l'action collective favorise a priori d'abord les aspects économiques, mais lorsqu'il n'y a pas d'action collective, comme en Loire-Bauce, on observe que l'efficacité est faible dans les trois domaines du développement durable.

## Perspectives

*Quelques exemples de ces indicateurs du potentiel de coordination d'un territoire*

Le produit fini de ce programme de recherche incorpore la définition d'indicateurs, mais ce qui est recherché n'est pas prioritairement des indicateurs de définition du niveau de développement durable, mais plutôt des *indicateurs du potentiel de coordination d'un territoire*, de façon ensuite à adapter les politiques. Seront donc recherchés des indicateurs de confiance, d'action collective, d'ouverture à l'extérieur, etc. Ces indicateurs ne sont pas neutres pour l'application des politiques publiques, dans la mesure où ce sera un type de politique différent selon qu'il s'agit d'un pays comme St Flour avec un potentiel sociologique important, ou d'un territoire comme Loire-Bauce avec très peu de capacité d'action collective. À St Flour, il faut plutôt essayer d'élargir le niveau de référence des acteurs, au minimum à l'échelle du pays. En Loire-Bauce existe cette capacité à se mobiliser du moment que l'intérêt immédiat existe, il faut juste augmenter la préférence pour le futur. Cela peut donc orienter les stratégies de mise en place des politiques.

À titre d'exemple sont cités les indicateurs suivants :

. l'utilisation du taux de ménages sur liste verte en tant qu'*indicateur de confiance* : on remarque un effet urbain, pas de grandes surprises mais des biais assez importants notamment sur les zones de montagne et les zones côtières avec beaucoup de résidences secondaires. Il faut donc se méfier du biais statistique, mais ce taux donne quand même des idées intéressantes sur un type d'indicateur à utiliser ;

. le nombre d'exploitations divisé par la surface agricole comme *indicateur d'action collective*. Cela repose sur le raisonnement suivant : c'est dans les zones où il y a eu des progrès de productivité notables après la seconde guerre mondiale (là où l'emploi agricole a été le mieux préservé) qu'il y a eu le plus d'organisation collective pour préserver les exploitations en place.

Pour faire davantage de corrélations, ces indicateurs sont croisés, en espérant que cela aidera les décideurs à élaborer des politiques assorties de procédures de mise en œuvre adaptées au fond sociologique et institutionnel.

## Questions et commentaires à propos de l'exposé

Bertrand Zuindeau note qu'on a ici un autre angle de lecture, une approche particulière de l'évaluation. C'est moins un travail d'évaluation sur les impacts des politiques qu'un travail d'évaluation sur les conditions de mise en œuvre de ces politiques. On voit les perspectives tout à fait stimulantes que l'équipe cherche à en tirer. Avant de parvenir à des indicateurs qui puissent être réellement corrélés avec les potentialités de coordination économiques, il y a là une étape non négligeable à franchir. C'est un travail tout à fait prometteur.

Mais dit un participant, il faudrait toutefois préciser mieux les notions dont on parle, notamment sur deux aspects en particulier : la gouvernance et la comparaison

*Sur la gouvernance*

Peut-on réduire la question de la gouvernance à la seule question de la coordination ? On glisse très rapidement de l'un à l'autre. Or selon l'acception par la science politique de la notion de gouvernance (notamment la gouvernance urbaine), c'est surtout la capacité de négociation, hors des régulations étatiques, entre acteurs économiques et acteurs politiques. Cela renvoie à l'histoire économique locale. Par exemple dans la région Languedoc-Roussillon, il existe une vieille tradition concernant les intérêts économiques qui est de traiter directement avec l'État, ce qui ne veut pas dire que cela donne une position de type individualiste. La notion de gouvernance est beaucoup plus qu'un système de négociations localisées... Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas de capital social. Le capital social selon Putnam, c'est par exemple l'Italie du Nord qui, à partir des critères du Nord, interroge le Sud. Mais le Sud n'est pas comme le Nord ! On en conclut que l'aptitude du Sud aux normes démocratiques du Nord est arriérée.

À la question sur la réduction entre gouvernance et la coordination, *Jean-Marc Callois* reconnaît qu'il est passé un peu vite, mais que cette question est davantage approfondie dans le rapport. Le choix de se focaliser sur la coordination vient de l'hypothèse faite que beaucoup de problèmes, notamment d'environnement, pouvaient être assimilés à des problèmes type dilemme du prisonnier, où l'intérêt individuel revient à grever l'intérêt collectif. Dans les entretiens, le choix a été fait d'aller en profondeur et notamment de comprendre les questions de rapport de marchandage et de pouvoir collectif des élites locales par rapport aux pouvoirs nationaux : est-ce que la présence de grands élus joue un rôle par exemple ?

*Qu'est-ce que comparer veut dire ?*

Cette question conduit à se demander à partir de quelles normes interroge-t-on les quatre pays ? Est-ce qu'on les interroge terme à terme, c'est-à-dire par le nombre d'associations, liste verte, etc. ? Ou bien comparer, c'est d'abord analyser des logiques, des tendances propres à chacun de ces systèmes, pour interroger ensuite à partir de grandes questions comme celle du développement durable, leur façon de réagir ? Sinon on arrive à un classement, avec obligatoirement un premier qui interroge le dernier et du même coup on aperçoit la différence. Donc c'est un système méthodologique qui amène obligatoirement à la circularité.

Concernant la deuxième remarque, *Jean-Marc Callois* affirme que c'est une remarque un peu générale en sciences sociales et qui pose le problème de la preuve (selon les lunettes que l'on met, on va voir d'autres choses et trouver des effets différents). Sans être un fanatique de la littérature sur le capital social, on peut penser que c'est une littérature stimulante car elle pose des questions intéressantes, mais il faut quand même prendre du recul. Pour essayer d'être le plus objectif possible, l'équipe a choisi des critères de développement objectifs, mais il est vrai qu'ils sont toujours limités. Par exemple dans une région comme St Flour qui apparaît négative sur tous les plans, il y a toutefois des richesses très importantes et les habitants n'ont pas tous la même idée du niveau de développement de leur pays.

*Sur le dedans et le dehors, le pays et l'ailleurs*

Un participant pose une question concernant le pays et l'ailleurs : on est, di-il, 'dans' le pays, mais on ne connaît pas les liens qu'il y a avec l'extérieur du pays. En fait c'est un peu la question du rapport urbain / rural : ce sont des zones proches de l'urbain. Si l'on reprend les systèmes de classification sociologique de Granovetter sur l'importance de la densité relationnelle (« parmi les gens que je connais, quels sont les gens qui se connaissent déjà entre eux ? »), est-ce que cette densité relationnelle n'est pas aussi une dimension importante quand on veut parler de coordination ?

En effet, dit *Jean-Marc Callois*, dans la littérature sur le capital social existe une distinction entre le *bounding* et le *bridging*. Le *bounding* c'est la cohésion locale, ce qu'on peut appeler les liens forts, transitifs et redondants, et le *bridging* ce sont les liens, les ponts par lesquels on va accéder à des informations nouvelles, un renouvellement des opportunités. C'est un point abordé, mais pas discuté ici. Dans l'analyse des entretiens, nous avons effectivement trouvé ce rôle capital de ce que Granovetter appelle les liens faibles, à savoir ceux qui permettent le renouvellement. Malheureusement, c'est très difficile d'avoir des indicateurs pour mesurer ces aspects-là. Nous l'avons donc abordé sur un plan plutôt qualitatif.

L'idée de base est qu'il existe une complémentarité entre ces liens forts, qui permettent de la confiance et éliminent une partie du risque, et ces liens faibles qui amènent du renouvellement. Cette complémentarité est décelable de façon qualitative dans les entretiens, mais elle est plus difficile à mettre en évidence quantitativement.



## La « signature énergétique urbaine »

Benoît Lefèvre

### Rappel de la problématique et des objectifs de cette étude

Ce travail est parti de la phrase de l'appel d'offres de 2003 : « Les outils de suivi-évaluation du développement durable territorial restent à construire ». En effet, si la 'bataille sur les idées' du développement durable semble gagnée, le grand défi est maintenant de traduire ce concept en actions sur le territoire. Or les indicateurs participent à cette territorialisation du concept, parce qu'ils constituent un éclairage scientifique nécessaire à l'appropriation et à la mise en œuvre des exigences du développement durable.

Cette recherche est un travail en économie appliquée sur les indicateurs environnementaux du développement urbain durable. La proposition faite est de justifier et de construire scientifiquement un nouvel indicateur qui soit complémentaire des précédents et synthétique, c'est-à-dire intégré et agrégé, et qui soit également territorialisé et donc adapté à la demande des acteurs locaux. L'objectif est de fournir un outil opérationnel d'aide à la décision pour les aménageurs urbains, tant publics que privés. Cet outil doit être adapté à la lutte contre l'effet de serre, et enfin doit être didactique pour sensibiliser un public de non-initiés.

Cet indicateur, baptisé « Signature énergétique urbaine », se fixe comme objectif de renseigner sur la consommation en énergie finale par type d'usage et, par forme d'énergie, sur la consommation en énergie primaire induite, sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) liées et sur la facture énergétique, c'est-à-dire les coûts financiers directs et les externalités.

### État de l'art sur les indicateurs de développement durable : approche générale sur les indicateurs synthétiques

Dans une première partie est présenté l'état de l'art sur les indicateurs environnementaux de développement durable, s'appuyant sur deux approches : une approche assez générale sur les indicateurs synthétiques, et un approfondissement de ces conclusions sur l'empreinte écologique (l'équipe ayant participé au comité d'experts qui s'est mis en place au WWF pendant un an sur l'empreinte écologique et sur sa promotion).

#### Les indicateurs synthétiques

Le premier constat fait est celui de la multiplicité et de la diversité des initiatives de production d'indicateurs de développement durable, ce qui est encourageant (cela motive beaucoup de gens, d'ailleurs beaucoup d'avancées ont été réalisées) mais aussi inquiétant quant à l'opérationnalité de ces résultats.

Le deuxième constat est qu'il y a aujourd'hui une multiplicité et une diversité dans les typologies des indicateurs proposés : est-on passé de la bataille des indicateurs à celle des typologies ?

L'une de ces typologies d'indicateurs environnementaux, celle de l'agence européenne de l'environnement (EEA) a été établie en 1999 en fonction des questions auxquelles les indicateurs visent à répondre. Elle regroupe quatre indicateurs qui sont assez en vogue aujourd'hui mais que l'on pourrait plus ou moins rapprocher des indicateurs d'efficacité, le cinquième indicateur (qu'elle ne prend pas en compte) est l'indicateur de découplage.

La première catégorie de cette typologie sont les *indicateurs descriptifs*, avec par exemple les émissions de CO<sup>2</sup> par habitants. Ils décrivent la situation actuelle en analysant les relations entre les origines et les

conséquences des grands problèmes environnementaux. La situation est donc décrite telle qu'elle est, et sans référence à comment elle devrait être.

La deuxième catégorie correspond aux *indicateurs de performance* (les émissions de CO<sup>2</sup> par habitants par rapport à un niveau maximal acceptable pour stabiliser la concentration atmosphérique en CO<sup>2</sup>) qui comparent les conditions actuelles à une situation de référence. Ces indicateurs permettent donc d'évaluer la distance qu'il reste à parcourir pour atteindre une situation souhaitée.

Les indicateurs d'efficacité sont la troisième catégorie. Ce sont les émissions de CO<sup>2</sup> par unité de PIB. Les indicateurs d'efficacité mettent en exergue les relations entre des éléments d'une chaîne causale.

En dernière catégorie, les *indicateurs de bien-être total* (ISEW par exemple) qui agrègent différentes dimensions comme l'économique, le social, l'environnemental pour évaluer l'évolution globale du bien-être.

Ces indicateurs de performance, d'efficacité, de découplage et de bien-être se basent à peu près tous sur le modèle P-S-R adopté dans les années '70 par l'OCDE comme structure de développement d'indicateur (DSR), et beaucoup perfectionné depuis, puisque l'Union Européenne en 1998 s'est tournée vers le modèle DPSIR, plus complet.

Les critiques recensées sont essentiellement que les trois catégories (indicateurs de performance, d'efficacité et de bien être total (ou de découplage) sont en fait des adaptations des indicateurs descriptifs auxquels on ajoute un seuil de référence ou un élément de comparaison. L'information est contenue essentiellement dans la partie descriptive de l'indicateur. Ensuite il y a une forte ambiguïté sur le fait que l'on mesure une force motrice ou un état (souvent dans le modèle PSR il y a pas mal d'ambiguïtés). Enfin on note une non prise en compte de la nature systémique et dynamique des processus, notamment des boucles de rétroaction, ce qui pose des problèmes quand on veut faire un outil d'aide à la décision, puisque dans les territoires tout est lié (si on agit sur un élément on aura à la fois des effets bénéfiques mais aussi des effets négatifs...).

Le troisième constat de ce qui existe sur les indicateurs environnementaux de développement durable, c'est un constat d'opposition entre indicateur synthétique et liste d'indicateur. Sur les indicateurs synthétiques, domaine où l'on observe depuis quelques années une forte avancée, à nouveau des typologies ont été produites, notamment celle de l'OCDE en 2002 qui, ne pouvant pas réellement les classer, les a ordonnés selon leur ambition, selon ce qu'ils cherchaient à renseigner. Cela donne quatre catégories : les indicateurs uniquement basés sur les sciences naturelles (que l'on peut rapprocher des indicateurs topiques dans les listes d'indicateurs) ; les indicateurs de performance, associés à un seuil fixé par la réglementation ou par des objectifs politiques. En troisième catégorie les indices basés sur un cadre comptable, dont les données vont être tirées soit des systèmes de comptabilité nationale, soit environnementale. En dernière catégorie de cette typologie, les indicateurs synoptiques qui visent à représenter sous un seul chiffre des enjeux très complexes, qui peuvent être soit toute la dimension environnementale soit tout le développement durable.

Quelques critiques ont été retenues sur les différents indicateurs synthétiques proposés ici. De façon générale, les indicateurs synthétiques rencontrent une critique récurrente, celle d'additionner 'des choux et des carottes', autrement dit des variables non commensurables simplement. En effet, le développement d'un

indicateur synthétique passe obligatoirement par quatre étapes qui sont sources de perte d'information et donc affaiblissent le lien entre l'indice et la réalité :

- l'étape de la sélection des forces motrices à prendre en compte,
- l'étape de l'intégration des interrelations complexes entre ces forces motrices,

Ces deux étapes déterminent le pouvoir analytique de l'indicateur et donc sa capacité à conseiller un acteur local dans sa prise de décision.

- l'étape de la normalisation, les différentes statistiques décrivant les pressions exercées doivent être exprimées dans une unité commune,
- l'étape de l'agrégation des impacts, ce qui nécessite de comprendre les interrelations complexes et de pouvoir les pondérer.

Et enfin la territorialisation de cet indicateur : la plupart des indicateurs sont élaborés à un niveau macro et dans un cadre a-spatial, donc avec une difficulté dans la contextualisation de ces indicateurs à un territoire local, et dans la prise en compte des spécificités de chaque territoire, ce qui pose des problèmes d'appropriation pour les acteurs locaux.

*État de l'art sur les indicateurs de développement durable : approfondissement sur l'empreinte écologique.*

La deuxième approche suivie pour faire un état de l'art sur ces indicateurs, c'est d'approfondir l'empreinte écologique, aujourd'hui l'un des indicateurs synthétiques le plus en vogue, le plus poussé aussi bien au niveau international que dans les différents pays, par le WWF, en France notamment. Plutôt que de présenter l'empreinte écologique et les critiques qui ont été faites, sont présentés ici les points positifs et négatifs retenus par rapport aux objectifs et à la problématique de départ.

Les points positifs retenus sont :

- son fort pouvoir didactique : un hectare ou un terrain de foot sont des images qui parlent à tout le monde ;
- son approche « consommateur » suivant un principe de responsabilité (par opposition au principe géographique : étude des impacts liés à ce territoire, sans pouvoir toutefois les attribuer à quelqu'un) dans la délimitation de son périmètre (toutes les pressions sont ramenées à ce que chaque consommateur a comme impact sur l'environnement). Ce principe de responsabilité a deux intérêts : il permet de se concentrer sur les paramètres relevant des acteurs locaux, puisqu'il concerne les personnes qui vivent sur le territoire et il permet d'additionner les résultats obtenus sur différents territoires, et donc non seulement de les comparer mais aussi d'avoir une vision globale par exemple à l'échelle de la France, et donc de faire le lien avec les discussions qui ont lieu à un niveau plus international.

Les points négatifs :

- son faible pouvoir analytique : c'est essentiellement le fait que l'empreinte écologique va juste compter et hiérarchiser les postes (par exemple dans le cas des consommations énergétiques, les postes de consommation énergétique, disant par exemple que le transport est le plus important – mais sans regarder à quel coût on peut réduire les consommations énergétiques du transport ni quels sont les impacts de cette réduction) ;
- son évaluation statique : comme on ne peut donc pas construire de scénario il est difficile de s'en servir pour conseiller la prise de décision. Ces deux caractéristiques affaiblissent sa capacité à aider les acteurs locaux dans leur prise de décisions ;
- le caractère global et a-spatial de sa construction, qui limite sa capacité à prendre en compte les spécificités territoriales.

Ayant terminé la revue de ce qui existe, on constate que le développe-

ment durable et les indicateurs sont un champ d'investigation en pleine expansion : beaucoup de démarches entreprises, d'initiatives multiples et diverses. On constate toutefois que persiste une insatisfaction des acteurs locaux, d'où notre intérêt pour cette phrase de l'appel d'offre sur 'les outils pertinents qui restent à construire'.

### **Hypothèses explicatives sur le constat d'impasse dans laquelle se trouve la production d'indicateurs de développement durable territorialisé**

Comment résoudre ce dilemme entre une vision synthétique – quand on essaie de construire des indicateurs synthétiques – et le problème de fiabilité ? Comment éviter les écueils liés aux étapes de sélection et d'intégration normalisation agrégation ? La pertinence scientifique des indicateurs est-elle le véritable problème, qui explique la non-appropriation par les acteurs locaux des indicateurs qui sont proposés ?

Deux hypothèses explicatives sont proposées, desquelles vont découler des propositions. Mais auparavant il s'agit de revenir sur les critères de choix d'un bon indicateur.

Un indicateur ou une liste d'indicateurs doit satisfaire un certain nombre d'exigences pour remplir sa mission. On trouve dans la littérature une multitude de listes de critères. S'il existe autant de listes de critères pour choisir le bon indicateur qu'il existe d'indicateurs, ce sont néanmoins les mêmes thèmes que l'on retrouve à chaque fois.

Ci-dessous les critères de choix d'un indicateur proposés par la mission interministérielle sur l'effet de serre (MIES) en 2003:

- traduire une vision claire et holistique du développement durable, distinguer les objectifs des moyens d'y parvenir,
- être fondé scientifiquement et transparent,
- être facile à informer statistiquement,
- être simple et facile à interpréter,
- être capable d'éclairer et d'aider la prise de décision,
- permettre les comparaisons dans l'espace et dans le temps.

#### *Une première hypothèse explicative*

Elle s'appuie essentiellement sur les travaux menés sous la direction de C. Brodhag, et notamment une thèse en cours à l'école des Mines de St Etienne par A. Boutaud, qui a analysé l'historique du concept de développement durable à travers le prisme de la théorie des négociations. Il montre que le concept de développement durable apparaît comme la formulation, à un niveau international, d'une valeur nouvelle dont l'objet serait la réconciliation entre des exigences de protection de l'environnement et des exigences de développement socio-économique. En quelque sorte, cette 'valeur nouvelle' s'impose par un jeu à somme positive entre environnement et développement. Mais, poursuit A. Boutaud, si le concept a été construit dans une logique coopérative, quand il passe dans la normalisation et la construction d'indicateurs – c'est à dire quand il passe dans la rigidification du concept (que beaucoup dise mou et l'accepte justement pour cela) on rencontre en fait essentiellement des démarches *d'appropriation compétitive de ce concept*. C'est dans ce contexte conflictuel que tout le monde produit ses propres indicateurs...

Comment retrouver dans la mise en œuvre opérationnelle du développement durable la même approche de négociation coopérative (lorsque le concept s'est formé) ? Comment la définition d'indicateurs de développement durable, qui privilégient les aspects substantifs et évaluatifs, pourrait-elle échapper à l'actuelle négociation compétitive ?

#### *Une seconde hypothèse explicative*

Elle s'appuie sur des travaux d'Emmanuel Torres (2002) qui estime,

en analysant la production théorique des normes de développement durable, que ces normes ont été élaborées dans un *cadre global et « a-spatial »*, ainsi le développement durable se résume en la déclinaison territoriale de normes globales. Il remarque également que les normes se réfèrent à un cadre de *rationalité substantielle* basée sur des *procédures d'optimisation*. Ainsi on comprend que le transfert à l'échelon local pose de nombreux problèmes :

- la « réduction des échelles » implique une modification des règles internes de durabilité, notamment de durabilité écologique (on parle alors de la répartition hétérogène des ressources, des capacités différenciées d'assimilation des milieux...);
- à l'échelon local apparaît une nouvelle catégorie de règles éthiques (responsabilités du territoire particulier vis-à-vis du reste du monde et réciproquement) ;
- les règles globales, compliquées et abstraites posent des problèmes d'appropriation par les acteurs locaux. C'est le problème inhérent à la construction substantielle d'un indicateur, qui vise à faire émerger des solutions 'optimales' et non pas des solutions 'satisfaisantes mais appropriables' par les acteurs locaux : on retrouve la phrase de O Godard (1996) « le développement durable n'est pas fractal »... et ne peut se transposer aussi facilement d'une élaboration globale et a-spatiale à un territoire spécifique.

Dès lors, comment gérer les écarts cognitifs et la relation entre expert et profane ? Comment amener à coopérer les deux niveaux globaux et locaux ? Comment gérer des transactions sur de nombreux problèmes, de nombreux niveaux, des horizons temporels longs, entre des acteurs qui ont des intérêts différents et des connaissances variées ?

Des propositions sont en cours de construction qui seront testées sur le terrain. En se basant sur ces deux hypothèses explicatives, les efforts de recherche doivent s'orienter vers une stratégie de coopération entre les différents acteurs et les différents échelons, et fournir des outils qui soient à la fois opérationnels (pour être directement appropriables par les acteurs locaux) et scientifiques (pour qu'ils fassent avancer tous les débats qui ont été évoqués toute cette journée).

*Sortir de l'impasse : fournir un outil dynamique et analytique*

Un *outil opérationnel*, c'est d'abord un outil ciblé : pour la SEU (signature énergétique urbaine), il s'agit de cibler les aménageurs urbains (à la fois publics et privés) et cibler ce qu'ils renseignent : les liens entre structuration urbaine et consommations énergétiques.

Un outil opérationnel, c'est aussi un indicateur territorialisé, qui a un réel pouvoir analytique sur les interrelations entre paramètres déterminants. Pour cela on peut se baser sur la construction d'un indicateur descriptif, qui permet à la fois d'identifier et de hiérarchiser les priorités et les leviers d'action. Ce travail sera réalisé en adossant l'indicateur au 'moteur' de l'indicateur, qui va être ici un modèle intégré d'urbanisation et de transport, qui permettra ensuite de faire quelque chose de dynamique et donc prospectif.

La « pluripotence » de l'outil, c'est qu'il soit compatible avec différentes définitions du développement durable. En effet s'il y a un problème dans la concrétisation territoriale du concept, s'il y a une compétition dans l'appropriation de ce concept c'est parce qu'il n'y a pas d'accord sur ce qu'est le développement durable. C'est encore un concept mou /développement durable fort versus faible. La recherche doit donc renseigner le débat et fournir des outils qui puissent être utiles selon les différentes définitions que l'on donne.

Un *outil scientifique* qui renseigne les sciences urbaines en analysant les interrelations entre les différents paramètres urbains. Pour l'équipe de recherche, il s'agit des paramètres décrivant la structure urbaine et leur impact sur les consommations énergétiques, c'est-à-dire la densité, la mixité, les formes urbaines, tous les paramètres qui

décrivent les systèmes de transports, les systèmes résidentiels etc. afin d'identifier les leviers d'action efficaces.

Un outil scientifique également dans le fait qu'il fasse avancer la territorialisation du développement durable et permette de rapprocher les deux niveaux de production de normes : le global-théorique qui, lui seul peut être garant d'une certaine cohérence de l'enjeu planétaire, avec le niveau local-pratique qui, lui seul, connaît les spécificités de son territoire, le jeu d'acteurs en place, et peut seul produire des solutions applicables, satisfaisantes et qui fassent avancer l'action du développement durable.

Donc pour résumer, la signature énergétique urbaine (SEU) sera un indicateur descriptif territorialisé, dynamique et « pluripotent ».

### État de l'art sur les « moteurs »

Finalement la principale conclusion de ce travail, c'est qu'on ne peut pas réellement construire cette photographie que veut être un indicateur, sans construire le moteur qui va derrière, et que les deux doivent être construits en cohérence. C'est pourquoi les conclusions présentées ne tendent pas à trancher de façon définitive sur, par exemple, la question du périmètre d'un indicateur : en fait cela dépend de l'objectif qu'on se donne, sur quel moteur on adosse l'indicateur.

La SEU doit *nécessairement* s'adosser à un modèle explicitant le « moteur » de la croissance des consommations énergétiques (c'est l'aspect de territorialisation des forces motrices du modèle PSR). Il a donc fallu faire une étude de la littérature, surtout en économie foncière et du transport, pour essayer de voir quel pourrait être le moteur le plus pertinent, le plus facile à approprier, le plus adapté à la problématique. Le choix de l'équipe s'est porté sur une modélisation économique des interactions entre urbanisation et transports. Il s'agit plus précisément d'un modèle intégré d'usage des sols et de transport, car ces derniers sont à la fois les postes les plus importants de consommation énergétique (en termes de quantité et de rythme de croissance des consommations) et les éléments les plus structurants de la croissance urbaine. Enfin parce que ce sont les champs d'actions des aménageurs qui sont notre cible pour la SEU.

Cette modélisation permettra d'élaborer des scénarios d'évolution à long terme, qui permettront de tester les effets des différentes politiques d'urbanisation et de transport. Le fait d'adosser à cette modélisation cet indicateur permettra de fournir réellement un outil de suivi-évaluation dynamique.

### Suite du travail

La poursuite du programme de recherche va être l'application et la territorialisation de ces résultats : en appliquant le modèle TRANUS (modèle économique choisi pour faire ce moteur, sur lequel sera adossé l'indicateur) à Bangalore, Inde, afin :

- d'analyser l'appropriation par les acteurs locaux des paramètres d'un modèle intégré d'urbanisation-transport, pour comprendre réellement, (toujours dans ce souci de faire une cohérence entre rationalité procédurale et rationalité substantielle) voir comment les acteurs locaux s'approprient les variables que le modèle utilise : ce modèle est-il pertinent ? appropriable ?

- d'analyser la construction d'actions pour le dd dans le cadre d'une rationalité procédurale ;

- d'approfondir compréhension des interrelations entre les paramètres déterminant les consommations énergétiques.

En cohérence avec cette partie, la construction de l'indicateur SEU sera la grille de lecture de la durabilité environnementale urbaine adaptée à la demande des acteurs locaux.

## Questions - réponses à propos de l'exposé

### Questions d'ordre méthodologique

Quels sont les fondements méthodologiques du choix de l'application du modèle TRANUS en Inde, alors qu'il existe des cas européens ou français plus proches ? interroge un participant.

Un autre complète cette question en demandant : quand on met en relation transport et urbanisme, en fait le fixe et le mobile dans la ville, on se pose la question de ce que serait la mobilité durable ? Il semble que Bangalore ne soit pas le bon exemple à prendre pour cela. Quand on regarde sur une longue période ce que certains ont appelé la constante de Zahavi, c'est-à-dire la durée de déplacement constant dans les villes du monde, on trouve une constante de déplacement liée à l'accroissement de la vitesse et qui fait que la forme des villes obéit à quelque chose d'à peu près cohérent, ou qui va vers la même cohérence. Il semble que pour dépasser cette question, il vaudrait mieux se tourner vers des villes comme San Francisco, Denver ou Dallas, pour lesquelles justement il n'y a plus cette constante. Autrement dit, dans des villes ou des pays hyper développés industriellement, souvent présentés comme notre 'modèle', on est en train de dépasser cette forme d'articulation entre les transports et l'urbanisme, pour avoir des mobilités et des extensions urbaines qui vont au-delà de 100 à 150 km. Qu'est-ce que ça veut dire ? C'est peut-être là, dans des villes où l'on est en train de passer la limite par rapport à un mode d'articulation multi décennal entre urbanisme et transports, qu'il serait intéressant de s'interroger.

À ces remarques, *Benoît Lefèvre* répond que ce programme de recherche s'inscrit dans un programme plus large mené au CERNA sur les paradigmes technologiques et urbanistiques appliqués dans les pays en voie de développement. La question de recherche est la suivante : ces paradigmes sont-ils capables de répondre aux exigences de développement durable, ou bien y a-t-il des sauts technologiques ou urbanistiques à effectuer ? C'est un premier élément de réponse. Un second, c'est que finalement, appliquer ce programme de recherche à Montpellier ou Paris, ou Bangalore, montrera que l'on a - dans un souci scientifique - les mêmes problèmes, les mêmes difficultés... Chaque territoire aura sa spécificité.

Un autre participant dit n'avoir pas bien vu dans la présentation comment est pris en compte le problème de la circularité de la relation entre la structuration urbaine et le mode de transport. Si l'on prend l'exemple de la ville de Hanoï sur laquelle des étudiants ont fait une recherche récemment, on voit très bien que le passage du vélo à la moto a des effets sur la structuration urbaine. Et inversement on sait très bien que la structuration urbaine dans l'usage actuel ne permet pas l'utilisation de la voiture. Donc on a bien un phénomène de circularité entre les deux éléments. Comment l'intégrer ?

La circularité est intégrée dans le fait, rétorque *Benoît Lefèvre*, que c'est le système d'urbanisation, par l'organisation de l'espace et les localisations de l'activité des ménages, qui détermine une demande de déplacement, puis une demande de transport et une consommation de l'offre de transport. En fait l'équilibre entre l'offre et la demande de transport génère un coût qui est réintégré dans la fonction d'utilité du système d'urbanisation. Autrement dit les gens choisissent d'habiter à tel endroit ou d'implanter leur usine à tel autre, selon le coût d'approvisionnement qu'ils vont encourir. Dans ce coût d'approvisionnement se trouvent les matières premières, le coût du transport. Il existe aussi d'autres boucles, par exemple sur les externalités dans la localisation des résidences. Ce qu'il faudrait approfondir, c'est la prise en compte des externalités de paysage ou de quartier : voir comment ce type d'externalités peuvent être prise en compte dans le fonctionnement du marché foncier.

L'objectif du modèle n'est pas de reconstituer la ville car ce serait démesuré. Il s'agit plutôt de montrer que les paramètres déterminants pour les consommations énergétiques sont *a priori* tel et tel, d'essayer d'analyser les interrelations entre ces différents éléments et de vérifier qu'il n'y en a pas d'autres à prendre en compte et si oui, comment.

À la question : comment cet indicateur fait-il place aux spécificités territoriales des lieux où vous allez l'appliquer ? *Benoît Lefèvre* répond qu'en fait la territorialisation de cet indicateur se trouve dans la compréhension des paramètres qui déterminent les interrelations entre le système de transport et le système d'urbanisation. Les consommations énergétiques sont directement liées à la structuration de l'espace urbain, c'est-à-dire à la localisation spatiale des ménages et des activités qui vont déterminer les demandes de transport, et à l'organisation des déplacements (villes mono ou pluricentriques...). Dans l'application de ce modèle sur un territoire, il s'agit d'aller plus loin pour comprendre ces spécificités, en approfondissant par exemple le fonctionnement du marché foncier (quels sont les liens entre la création d'un nouveau métro, le prix du foncier et de l'immobilier à tel endroit, les activités qui vont venir se mettre en place, quels impacts cela va avoir sur le système de transport dans son ensemble, et donc sur les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre ?). En fait la territorialisation se trouve dans la partie « moteur » (en amont).

Aujourd'hui, parce que le travail sur cette partie « moteur » est plus avancé, *Benoît Lefèvre* précise qu'il n'est pas possible de la traduire par rapport à l'indicateur à proprement parler, puisque c'est une photographie que ce travail veut construire en cohérence avec le moteur.

Et *Bertrand Zuideau* complète : « Si je comprends bien, c'est un indicateur de consommation énergétique mais à partir de valeurs non pas observées mais de valeurs estimées, par un modèle qui intègre la structuration urbaine d'une part, et d'autre part les modes de transports ».

#### *Une remarque de fond*

Il y a quelques points de départ sur lesquels il faudrait s'entendre. L'un est que le développement durable n'est pas dissociable de l'environnement. Un second, c'est que l'environnement n'aime pas être considéré d'un point de vue déterministe. L'environnement est indéterminé et indéterminable. Un troisième point, intéressant du point de vue des indicateurs, c'est qu'il faut rattacher (plus ou moins grossièrement) la question des indicateurs (c'est-à-dire la question de l'évaluation/quantification) à la question de la gouvernance, c'est-à-dire des procédures de consultation et d'interaction entre acteurs. En fait on ne peut pas dissocier (c'est là que joue le déterminisme) la dimension 'prise de décision' ou choix collectif, de la dimension

'quantification'. On a donc une interaction à deux niveaux, entre cette démarche relative de quantification, et cette démarche de décision ou de choix collectif, que l'on peut aussi appeler gouvernance, et les deux ne sont pas dissociables. De plus ce processus est sans terme, il n'est pas 'bouclé' ni « bouclable ». Donc la question de l'opérationnalité doit s'inscrire dans le caractère non déterminé du phénomène. Il n'y a pas d'autre validité épistémologique à chercher à cette question. En fait cette problématique se trouvait déjà dans la problématique environnementale. De ce point de vue, ce raisonnement donne une réponse à la question sur le poids de l'environnement, du social et de l'économique dans le développement durable. Il est clair que l'indétermination vient de l'environnement, en ce que l'environnement impose la détermination. Je crois qu'il n'y a pas d'autre raisonnement possible. En conséquence, on est dans une situation difficile en France, à cause d'une tradition qui vise à «absolutiser» la perspective du choix, de la décision, c'est-à-dire qui donne au social une prévalence sur l'environnemental. De ce fait, si on est incapable d'abandonner (au moins jusqu'à un certain point) cette prévalence du social sur l'environnemental, on risque d'être dans une situation de préemption du social sur l'environnemental et dans cette situation, il n'y a pas de solution.

## Débat général sur la journée

*Patrick Moquay*, membre du conseil scientifique, se dit avoir été intéressé par l'affirmation du dernier intervenant sur le fait que le choix de l'indicateur ne peut pas être distingué de ce qui est décrit comme un moteur, mais qui correspond à un modèle de fonctionnement de l'objet (ici du territoire) sur lequel on travaille. Il rapproche cette affirmation de la référence faite dans l'exposé de Jean-Marc Callois sur une sorte de modèle qui rend compte des dynamiques, des phénomènes sur lesquels on travaille. Dans l'exposé précédent, ce modèle était plutôt d'ordre socio-économique (rapport entre capital social et la capacité à mettre en œuvre des politiques publiques), et même dans l'exposé sur la gestion de l'eau (*Lise Breuil*) transparait un modèle de fonctionnement, plus réduit, sur un objet. C'est un questionnement majeur par rapport à la quête de la journée, à savoir : quel est le bon système d'indicateurs que l'on va être capable de retenir et de proposer à l'ensemble des collectivités ? Or la multiplicité des réponses, des focales, des moteurs, des modèles sur lesquels on peut s'appuyer est telle qu'on n'arrivera jamais à s'entendre sur LE modèle intégré, restreint qui permettrait de s'accompagner d'une liste d'indicateurs restreinte elle aussi.

Une des voies pour répondre à la question soulevée, dit *Corinne Larrue*, c'est d'interroger les matrices conceptuelles qui sont derrière, c'est-à-dire de les mettre en évidence, les préciser autant que faire se peut et les rendre objectives par rapport aux processus, ou aux méthodes, ou à ce qu'on mobilise dans le travail de recherche. C'est une piste qui me semble intéressante car peu compliquée à suivre au moins pour les chercheurs, et la confrontation avec le terrain est en mesure d'aider à mettre en explicitation ces modèles ou matrices conceptuelles. Il me semble que c'est au moins une manière d'y répondre.

En conclusion, *Bertrand Zuideau* dit qu'il ne sait pas si l'objet du programme de recherche est de déterminer une liste fermée d'indicateurs. Il pense que les différentes contributions, et au-delà les différentes opérations de recherche qui sont menées, révèlent la complexité de cet enjeu de l'évaluation, et pas simplement du travail d'indicateurs. Il y a effectivement des indicateurs qui requièrent un travail conceptuel en amont, loin d'être abouti en l'état actuel des choses comme l'a montré le dernier exposé, et qui, s'il aboutit, aura au moins le mérite de parvenir à un système d'indicateurs territorialisés. C'est un reproche qui a été fait à d'autres constructions d'indicateurs auparavant ; or pour le coup, si ça marche, cet enjeu de territorialisation devrait être bien pris en compte.

L'exposé de *Lise Breuil* mettait l'accent sur la question de l'évaluation des politiques, en articulant plusieurs démarches, physique comme monétaire, et l'exposé intermédiaire de Jean-Marc Callois s'intéressait non pas à la question des impacts mais à celle des conditions de mise en œuvre de la politique. En répondant globalement par la mise en évidence de cette complexité, B. Zuideau pense pouvoir dire que le programme dans son ensemble n'aura pas été inutile, même si effectivement – mais ce n'était pas l'objectif – on ne parvient pas à une liste figée d'indicateurs, ou de recommandations.

## Synthèse

*Corinne Larrue*

En conclusion de ce premier séminaire, *Corinne Larrue* rappelle que les travaux présentés sont des travaux en cours. Ces premiers résultats, très intéressants et complémentaires, montrent bien la complexité et les différences des approches, même si toutes les questions posées au départ n'ont pas été traitées. Il est vrai que seul un nombre limité de projets a été retenu, en fonction des réponses reçues, et que la question de l'évaluation des politiques publiques était peut-être au démarrage une préoccupation plus large.

Toutefois les approches présentées aujourd'hui étaient plutôt tirées par l'économie ; la plupart des intervenants étaient, au moins d'origine, économiste. C'est un constat intéressant que la question de l'évaluation et des indicateurs intéresse, en terme de recherche, prioritairement les économistes.

Parmi les éléments qui ressortent de cette journée, on peut mettre en avant la diversité des approches tant en termes de types d'indicateurs, d'objets d'indicateurs, que d'usage des indicateurs. Cela renvoie à l'idée mise en évidence par *Yvette Lazzeri* de l'absence d'un fondement théorique clair qui sous-tend la démarche « indicateur ». Cela n'empêche pas l'existence de différents fondements théoriques clairs. Il ne faut pas

mélanger l'unicité et la pluralité : il y a plusieurs fondements explicables, cela ne veut pas dire qu'il n'en faut qu'un.

Une deuxième conclusion intéressante que l'on peut avancer, c'est qu'il s'agit pour la plupart d'expériences ou d'expérimentations en cours, de construction d'outils – même si on a un calage plus ou moins fort avec la pratique – où apparaît la difficulté à avancer. L'observation de la pratique met en évidence cette difficulté à avancer qu'il ne faut pas minimiser ni surestimer.

Une troisième conclusion peut être avancée concernant les modalités de construction mais aussi d'usage des indicateurs et des méthodes mobilisées. Il apparaît que les projets de territoire en constituent un point de départ, que ce soit à l'échelle des pays, des communautés.

Il apparaît nécessaire de revenir sur les matrices mobilisées d'un point de vue conceptuel, implicitement ou explicitement. On a vu la question de l'éthique pour les services d'eau, on parle de la proximité des bars pour les relations sociales (pourquoi pas des églises ?). Cela renvoie en fait à des questions qui n'ont pas été clairement exposées et qu'il serait intéressant de mieux mettre à jour, c'est-à-dire d'exposer les théories auxquelles on fait référence.

Au final, on peut mettre en évidence les questions en suspens. Il y a au moins cinq points que l'on peut avancer :

Le premier est celui des acteurs : la question de leur capacité à *manager* le développement durable reste à creuser, à interroger. Par exemple pour la durabilité des services, il semble qu'on avait un système d'évaluation un peu 'en dehors', ne prenant pas en compte cette capacité que les acteurs avaient à gérer ou pas ce service, en fonction de préoccupations de durabilité. La question des articulations entre les différents niveaux serait intéressante à creuser du point de vue des acteurs. Toutefois on reverra sans doute ces questions au cours du séminaire sur la gouvernance.

La deuxième question qui reste un peu en suspens est celle des outils pour l'action. On a vu quelques avancées sur la question des indicateurs, de l'évaluation, conduisant finalement à être avancer dans le domaine de la mesure du changement social. Mais il reste quand même pas mal d'interrogations sur l'opérationnalité.

Une troisième question posée, mais qui n'a pas été reprise est celle de la spécificité du développement durable par rapport au processus d'évaluation. Le colloque de la société française d'évaluation qui a eu lieu l'an dernier sur cette question n'a pas donné de résultats très probants. La question de cette spécificité semble toujours à creuser (ce que l'on avait peu vu dans l'appel d'offres) surtout au moment où, du point de vue de la pratique, interviennent beaucoup d'injonctions à évaluer au regard du développement durable.

Par ailleurs la question de l'intégration des différents secteurs a été un peu abordée, mais elle sera approfondie dans d'autres séminaires.

Enfin deux points importants pour finir :

. la temporalité : on manque de mise en perspective historique dans les approches proposées, et surtout de mise en perspective historique des processus analysés. Il y a peut-être là un effort un peu plus important à faire sur ce qui peut changer, sur ces éléments 'en relatif' qui permettrait de mieux comprendre la question ;

. la dimension plus géographique nord-sud : les travaux sont plutôt centrés sur les territoires avec les problématiques européens, et il y a peut-être là, d'un point de vue spatial, un travail à développer sur cette dualité des modes de développement des pays du nord par rapport à d'autres.

Les prochains séminaires seront l'occasion d'approfondir une partie de ces questions.



## Liste des participant-e-s

*[Les noms en caractère gras sont ceux des intervenant-e-s]*

Patrice	Aubertel	PUCA
Catherine	Badie	Ministère de l'équipement DGUHC
Magali	Bardou	Ministère de l'écologie D4E
<b>Hans G.</b>	<b>Barth</b>	Université de Hanovre
<b>Gilbert</b>	<b>Benhayoun</b>	Université Aix-Marseille CEREFI
François	Bertrand	Université de Tours
Odile	Berwich	Ministère de l'équipement DGUHC
<b>Lise</b>	<b>Breuil</b>	ENGREF Montpellier, Gestion de l'eau et de l'assainissement
<b>Jean-Marc</b>	<b>Callois</b>	CEMAGREF Clermont-Ferrand Gestion de l'eau et de l'assainissement
Virginie	Campos	URBI VALOR
<b>Jean-Paul</b>	<b>Carrière</b>	Université de Tours
Claire	Carteaux	Atelier de l'économie sociale et solidaire
Georges	Cesari	Ministère de l'équipement DAEI
Lionel	Charles	FRACTAL
Sylvie	Clarimont	Université de Pau
Yves	Despeyroux	Conseil Régional Nord-Pas de Calais
Guillaume	Faburel	Institut d'Urbanisme de Paris
Olivia	Favre	Fédération des Parcs naturels régionaux
Françoise	Fournier	Ministère de l'équipement DGUHC
Ghislaine	Garin-Ferraz	Cité +
Claire	Gillio	PUCA
<b>Marie</b>	<b>Girardin</b>	Université de Tours
Alain	Glevarac	Ministère de l'équipement DGUHC
Françoise	Goudet	PUCA
Gérard	Guillaumin	Ministère de l'écologie D4E SRP
Geneviève	Habellion	MAAPAR-DGER-SD-RD
Eleonore	Hauptmann	Communauté urbaine de Nancy
Laure	Heland	Université de Tours
Patrizia	Ingalina	Université Paris XII
Alexandre	Janin	DDE 94
Gérard	Jigaudon	CNAM-CDHT
Sabine	Kazmierczak	CRESGE
Richard	Laganier	Université Paris VII
Lydie	Laigle	CSTB
<b>Corinne</b>	<b>Larrue</b>	Université de Tours, présidente du conseil scientifique du programme
<b>Yvette</b>	<b>Lazzeri</b>	Université Aix-Marseille CEREFI
<b>Benoît</b>	<b>Lefevre</b>	École des Mines de Paris, CERNA
Guy	Loinger	GEISTEL
Nadia	Mabille	Communauté urbaine de Lyon
Jean-Pierre	Marie Le Paulmier	PUCA

Virginia	Marques Boscher	Université de Tours
Maud	Marsauche	EPURES
Shawul	Meskerem	IDR Île-de-France
Patrick	Moquay	ENGREF
Olivier	Mourareau	Ministère de la culture DAPA
Nicolas	Mourgeon	Économie & Humanisme
Florence	Naizot	IFEN
Jean-Pierre	Nicolas	LET-ENTPE
Françoise	Nirascou	IFEN
Nathalie	Ortar	LET-ENTPE
<b>Christelle</b>	<b>Pézon</b>	ENGREF Montpellier Laboratoire Gestion de l'eau et de l'assainissement
Liliane	Pesquet	Ministère de l'équipement DGUHC
Jacques	Rey	AFCCRE
Isabelle	Roussel	APPA
Taoufik	Souami	CSTB
Luc	Thiebaut	ENESAD-INRA
Vincent	Vles	Université de Pau
<b>Mathias</b>	<b>Voell</b>	Université de Tours
François	Wellhoff	Ministère de l'Équipement CGPC
Ann Caroll	Werquin	Consultante
Phillipe	Zittoun	LET-ENTPE
<b>Bertrand</b>	<b>Zuindeau</b>	IFRESI Université de Lille 1



## Calendrier des séances du séminaire

Le mardi est le jour de la semaine choisi pour la tenue des séances thématiques du séminaire.  
L'animation de chacune d'entre elles est confiée à un membre du conseil scientifique du programme.

Elles se tiennent en principe à Paris La Défense, dans l'Auditorium de la Grande Arche de La Défense :

Séance 1	mardi 9 novembre 2004	10h00-17h00	Processus d'évaluation et indicateurs (Axe 1)
Séance 2	mardi 22 mars 2005	10h00-17h00	Articulation spatiale sectorielle et temporelle des politiques (Axe 2)
Séance 3a	mardi 14 juin 2005	13h30-18h00	Gouvernance et développement durable (Axe 3)
Séance 3b	mardi 13 septembre 2005	13h30-18h00	Gouvernance et développement durable (Axe 3)
Séance 4	mardi 22 novembre 2005	13h30-18h00	Les inégalités écologiques (Axe 4)

Les jeudi 16 et vendredi 17 novembre 2006, un colloque de restitution finale des travaux est prévu à Tours, au Palais des Congrès *Le Vinci*

### Contacts

- Ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer - PUCA Plan Urbanisme Construction Architecture

Françoise Goudet  
francoise.goudet@equipement.gouv.fr  
tél. 01 40 81 24 52

- MEDD - SRP Service de la Recherche et de la Prospective

Gérard Guillaumin  
gerard.guillaumin@ecologie.gouv.fr  
tél. 01 42 19 17 73

### Secrétariat du programme

- Université de Tours, Villes & Territoires

Virginia Marquès Boscher  
UMR CITERES 6173  
33 allée Ferdinand de Lesseps BP 60449  
37204 Tours cedex 03  
Mél : d2rt@univ-tours.fr ; Télécopie 02 47 36 15 32

### Présidente du programme de recherche

Corinne Larrue  
Université François Rabelais à Tours, UMR CITERES

### Site du programme

[www.territoires-rdd.net](http://www.territoires-rdd.net)

