

Le développement durable

Du concept à la mesure

YVETTE LAZZERI

Le développement durable

Du concept à la mesure

L'HARMATTAN

© L'HARMATTAN, 2008

5-7, rue de l'École-Polytechnique ; 75005 Paris

<http://www.librairieharmattan.com>

harmattan1@wanadoo.fr

diffusion.harmattan@wanadoo.fr

ISBN : 978-2-296-05447-9

EAN : 9782296054479

SOMMAIRE

Introduction.....	9
--------------------------	----------

Chapitre I

Le développement durable : concept, historique, principes.....	11
---	-----------

1. Une définition communément acceptée	12
2. Du Club de Rome au Sommet de Jakarta : la longue marche du développement durable	13
3. Les acteurs du développement durable.....	20
4. Les grands principes.....	22
4. Conclusion.....	23

Chapitre II

Le développement durable en France : d'une approche thématique à une démarche intégrée	25
---	-----------

1. Le cadre national : entre injonctions et incitations	25
1.1. Une réglementation dans le sens du développement durable.....	25
1.2. Des lois pour une application territoriale du concept.....	27
1.3. Mise en place d'un dispositif institutionnel.....	28
1.4. Elaboration d'un cadre incitatif.....	28
1.5. Le Grenelle de l'environnement.....	32
2. Démarches et outils pour une mise en œuvre au niveau territorial	36
2.1. Des procédures de planification pour un développement durable des territoires.....	36
2.2. Des démarches de projet favorables à la mise en œuvre d'un développement durable	38
2.3. L'Agenda 21 local : une démarche globale et transversale.....	40
2.4. Un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable	43
3. Conclusion.....	45

Chapitre III

La mesure du développement durable 47

1. De la croissance au développement durable : la remise en cause du Pib 47
2. A la recherche de nouveaux outils d'expertise 49
 - 2.1. *Les tableaux de bord du développement durable : des indicateurs juxtaposés*..... 52
 - 2.2. *Des indicateurs synthétiques relevant d'une logique de "durabilité forte "* 59
 - 2.3. *Des indicateurs synthétiques pour une approche qualitative du bien-être*..... 63
 - 2.4. *La combinaison d'indicateurs de bien-être et de ressources pour une mesure du développement durable*..... 74

Chapitre IV

A la recherche d'indicateurs territoriaux de développement durable 91

1. Hétérogénéité de l'expertise territoriale..... 91
 - 1.1. *Les expériences territoriales en France* 94
 - 1.1.1. Les indicateurs régionaux de l'environnement de l'IFEN 94
 - 1.1.2. Tableau de bord du développement durable urbain : l'expérience novatrice de l'Agence Régionale Pour l'Environnement en Midi-Pyrénées 95
 - 1.1.3. Évaluation et développement durable : expérience de la Communauté Urbaine de Dunkerque pour l'accompagnement d'un projet de territoire 96
 - 1.1.4. Indicateurs du développement durable du Conseil Régional Nord -Pas de Calais 97
 - 1.2. *Les programmes européens* 98
 - 1.2.1. Le programme d'indicateurs communs européens 98
 - 1.2.2. Le programme RESPECT 99
 - 1.2.3. Le programme PASTILLE 99

1.2.4. Le programme INTERREG pour un "tableau de bord de l'environnement urbain".....	100
1.3. <i>Les expériences territoriales à l'étranger</i>	100
1.3.1. Italie : le plan de développement durable de l'Agence Provinciale pour la Protection de l'Environnement de la Province de Trento en Italie.....	100
1.3.2. Les expériences territoriales en Allemagne.....	101
1.3.2.1. <i>Le programme "Commune durable" (1998-2004)</i>	101
1.3.2.2. <i>La proposition conjointe d'indicateurs pour la durabilité communale (2003)</i>	102
1.3.2.3. <i>Le projet "Villes de l'Avenir" de l'Office Fédéral du Génie Civil et de l'Aménagement du Territoire (1996-2001)</i>	103
1.3.2.4. <i>Les indicateurs dans le cadre d'un Agenda 21 local (1999-2002)</i>	104
1.3.3. L'expérience irlandaise : Participation à l'élaboration d'un Agenda 21 local dans la région Centre – Ouest.....	105
1.3.4. L'expérience en Lettonie : Évaluation de la durabilité urbaine dans des secteurs spécifiques (espaces verts, transports).....	106
1.3.5. Les expériences territoriales au Canada.....	107
1.3.5.1. <i>Expérience croisée au Canada et en Belgique : Évaluation des initiatives locales</i>	107
1.3.5.2. <i>Le cas du bassin de la Fraser River, British Columbia</i>	109
1.3.5.3. <i>Les indicateurs de performance appliqués au Saguenay – Lac Saint-Jean (2001)</i>	110
1.3.6. Les expériences territoriales brésiliennes.....	112
1.3.6.1. <i>Les indicateurs synthétiques</i>	112
1.3.6.2. <i>Les tableaux de bord</i>	113
1.3.7. Les expériences territoriales asiatiques.....	116
1.3.7.1. <i>Une analyse corrélative des indicateurs appliquée à la Province de Shanghai (1978-1998)</i>	116
1.3.7.2. <i>Un système d'indicateurs mesurant le développement durable de Taipei</i>	117

2. Une expérience innovante : la construction d'un référentiel d'indicateurs territoriaux de développement durable.....	118
2.1. Construction d'un outil pour la décision publique	119
2.2. Le contenu du référentiel : la grille d'indicateurs	130
2.3. Elaboration de fiches d'indicateurs.....	138
2.4. Trois remarques à propos du référentiel.....	139
Conclusion Générale	141
Bibliographie	145

*"Vous devez être le changement que
vous voulez voir dans ce monde."
Gandhi*

INTRODUCTION

La situation actuelle interpelle pour l'avenir des générations futures. Au niveau global, les ressources s'amenuisent, les climats se modifient, la pollution s'aggrave, les inégalités sociales se creusent. Au niveau local, de nombreux problèmes (chômage, violence, déchets, santé, éducation...) doivent aussi être résolus pour construire un avenir meilleur.

Le développement durable exprime la volonté de résoudre ces difficultés. Son objectif est de maintenir pour les générations futures une certaine qualité de l'environnement et des conditions d'existence favorables à la survie de l'espèce humaine, sans pour autant hypothéquer celle des générations présentes. C'est une alternative à la vision économiciste du développement basée sur une croyance dans la disponibilité illimitée des ressources et une foi dans la science et la technologie pour régler tous les problèmes. Sa prise en compte progressive par le monde politique, l'évolution des législations et la pression de l'opinion publique influencent désormais l'ensemble des acteurs publics et privés (Etats, entreprises, associations, collectivités locales...). Force est de constater que, tant au niveau global que local, ces acteurs se réclament du développement durable sans pour autant en donner une définition et un contenu identiques. Le fait que l'on ne s'entende pas sur la signification du développement lui-même explique en partie le sens mouvant que l'on donne au développement durable. Dans ce contexte, l'évaluation et la construction d'indicateurs de développement durable prennent une importance majeure dans la mesure où ces démarches ont un fort pouvoir d'appropriation et permettent de donner corps à un concept flou et au contenu mal défini.

L'Agenda 21 souligne clairement la nécessité de mettre en place des indicateurs de développement durable. S'engager dans une telle démarche nécessite en effet d'assurer un suivi régulier des actions initiées. Or, si les initiatives se multiplient

depuis Rio, il n'y a pas à ce jour de cadre acceptable et partagé sur ce sujet. Les expériences, en France ou à l'étranger, se caractérisent à la fois par leur grande hétérogénéité (par le nombre et la nature des indicateurs, la méthodologie adoptée, les terrains d'application) et par une absence de fondement théorique clair, témoignant de la complexité du concept.

L'ouvrage permet, dans une certaine mesure, de répondre à l'attente des différents types d'acteurs confrontés aujourd'hui à la question de la mesure en général du développement durable et à celle de l'élaboration et de la mise en œuvre d'indicateurs locaux de développement durable. Il se compose de quatre chapitres. Le premier chapitre est consacré au contenu et à la longue marche du développement durable depuis trois décennies. Le second chapitre a trait aux outils pour la mise en œuvre de la démarche en France. Les chapitres trois et quatre décrivent et analysent les expériences de construction d'indicateurs de développement durable en France et à l'étranger. Le chapitre quatre porte une attention plus particulière à l'élaboration d'indicateurs territoriaux.

CHAPITRE I

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE : CONCEPT, HISTORIQUE, PRINCIPES

Tout au long de l'histoire, il y a eu une promotion et une apparition d'idées appelant à l'usage modéré des ressources naturelles. Il s'agit des philosophes de la nature chez les anciens grecs, des fondateurs de l'économie politique classique comme Malthus et Ricardo. Plus récemment, différentes théories économiques proposent des voies de développement intégrant la contrainte environnementale : les théories de la croissance durable, une approche néo-classique où le primat est donné à l'économie ; les théories de l'éco-économie où le primat est donné au milieu.

Le concept de développement durable fait partie de notre paysage, même si pour beaucoup il reste encore flou, imprécis. Il traduit les profondes mutations de nos sociétés qui font face à quatre tendances lourdes :

- une planète qui devient toujours plus petite, marquée par un accroissement de la population (2 milliards d'habitants en 1960, 6 milliards aujourd'hui, 9 milliards en 2050 selon les prévisions de l'ONU), par l'interdépendance des acteurs et des phénomènes, par des ressources naturelles qui s'appauvrissent et des modifications importantes des écosystèmes. Depuis la conférence de Stockholm de 1972, un tiers des richesses naturelles a été détruit (notamment les écosystèmes marin et d'eau douce et la couverture forestière)¹,
- des connaissances de plus en plus développées associées à des progrès technologiques importants, conférant de plus en plus de puissance aux individus qui en bénéficient et questionnant nos conceptions morales, éthiques qui semblent quant à elles que peu évoluer,
- une ambition humaine de plus en plus forte s'exprimant par la volonté de bénéficier des connaissances et des avantages mis au point par notre société technologique, de repousser les risques et les aléas, de consommer "librement",

¹ Guide du Sommet mondial du développement durable, WWF, 2002.

- des déséquilibres sociaux qui ne cessent de s'aggraver (fracture sociale, exclusion, pauvreté, malnutrition...) et qui sont générateurs de conflits, de tensions et de ruptures.

1. UNE DÉFINITION COMMUNEMENT ACCEPTÉE

Le développement durable représente, aux yeux de la communauté internationale, un enjeu fort comme alternative au développement actuel, basé sur la seule dimension économique.

Le développement durable se définit comme "un mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins" (Brundtland, 1987).

Deux concepts sont inhérents à cette notion :

- le concept de besoins, plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis à qui il convient d'accorder la plus grande priorité,
- l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir.

D'autres définitions ont été données, sans connaître toutefois la même universalité. Le développement durable signifie améliorer la qualité de vie tout en respectant la capacité de charge des écosystèmes sur lesquels elle repose (Union Internationale pour la Conservation de la Nature, 1991).

Le développement durable est le développement qui procure des services économiques, sociaux et environnementaux fondamentaux à tous les habitants d'une commune sans compromettre la viabilité des systèmes naturels et sociaux dont dépend la fourniture de ces services (International Council of Local Environment Initiatives, 1994).

La Commission Française du Développement Durable définit en 1996 la ville durable comme une ville :

- "dont les habitants disposent des moyens d'agir pour qu'elle soit organisée et fonctionne dans des conditions politiques,

- institutionnelles, sociales et culturelles satisfaisantes pour eux et équitables pour tous,
- dont le fonctionnement et la dynamique satisfont à des objectifs de sécurité des conditions biologiques de vie, de qualité des milieux et de limitation de consommation des ressources,
 - qui ne compromet ni le renouvellement des ressources naturelles alentour, ni le fonctionnement, les relations et la dynamique des écosystèmes micro-régionaux englobants, ni, enfin, les grands équilibres régionaux et planétaires indispensables au développement durable des autres communautés,
 - et qui s'attache à préserver les capacités de vie et les potentialités de choix des générations futures".

"Le développement durable est axé sur les personnes en ceci qu'il vise à améliorer la qualité de vie humaine et il repose sur la protection de la nature en ceci qu'il est conditionné par la nécessité de respecter la capacité de la nature de fournir des ressources et des services biologiques. De ce point de vue, qui dit développement durable dit améliorer la qualité de la vie humaine tout en respectant les limites des écosystèmes connexes" (Crabbé Ph., 1997).

"Le développement durable doit être compris comme un développement à la fois supportable pour les individus, les collectivités, les écosystèmes, et viable, en ce sens qu'il soit autosuffisant à long terme. Il exprime la prise de conscience des limites de la croissance et du développement sous leur forme actuelle" (Villeneuve C., 1998).

2. DU CLUB DE ROME AU SOMMET DE JAKARTA : LA LONGUE MARCHE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

1971 : "The limits to Growth", rapport du Club de Rome dit rapport "Meadows". Le développement économique est présenté comme incompatible avec la protection de la planète à long terme.

16 juin 1972 : Conférence de Stockholm. La conférence mondiale des Nations unies sur l'environnement aborde pour la

première fois une réflexion sur les interactions entre développement et environnement. Le concept d'éco-développement fait son apparition, reliant le social, la prudence écologique et l'efficacité économique, et privilégiant l'humain et le partage du savoir.

16 Novembre 1972 : Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (ONU).

1979 : Première conférence mondiale sur le climat.

1987 : Rapport du Premier ministre norvégien Bruntland, commandé par les Nations unies. "Notre avenir à tous" fait apparaître pour la première fois la notion de développement durable. Après avoir identifié les nombreux problèmes qui pèsent sur la planète et en particulier sur les pays en développement, le rapport préconise un changement profond dans les processus de développement en priorisant la protection de l'environnement, en insistant sur une redistribution équitable des richesses, en proposant de nouvelles approches techniques et scientifiques.

1988 : Création du Groupe Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC). Placé sous l'égide du programme des nations unies pour l'environnement (PNUE, www.unep.org) et de l'organisation météorologique mondiale (OMM, www.wmo.ch), le GIEC est chargé de suivre le problème du réchauffement climatique. Il a pour mission d'évaluer l'information scientifique sur les changements climatiques, leurs impacts et les mesures de prévention et d'adaptation envisageables.

1990 : Création de l'International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI). Cet organisme est un réseau de collectivités territoriales sous l'égide des Nations unies dont l'objet est de définir des méthodes d'application du développement durable par les collectivités, d'assurer le recensement et le suivi des Agendas 21 locaux.

13 Juin 1992 : Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques. La convention, signée à New York le 13 juin 1992 est entrée en vigueur le 21 mars 1994 (la France l'a signée le 23 juin 1994). Elle a pour objectif de stabiliser les concentrations des gaz à effets de serre dans l'atmosphère à un

niveau qui empêche toutes perturbations anthropiques dangereuses du système climatique.

Juin 1992 : Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro (Sommet de la Terre de Rio). Le concept de développement durable (ou développement soutenable) se traduit en actes, avec la signature de l'Agenda 21 (*Encadré n°1*), défini comme un plan d'actions pour le 21^{ème} siècle et qui vise à mettre en application les trois piliers du développement durable (la protection de l'environnement, l'efficacité économique et l'équité sociale). En particulier, il impose aux Etats d'intégrer un Agenda 21 local (Chapitre 28).

Encadré n° 1 : Agenda 21

Agenda 21 (également connu sous l'appellation "Action 21", Agenda signifie en latin "ce qu'il faut faire", et 21 fait référence au 21ème siècle) est le programme de développement durable, ratifié par les 173 chefs d'État et gouvernements présents au Sommet de Rio en 1992. Il détaille les 27 principes d'actions de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, définit les objectifs et les moyens d'exécution. En 1992, la mise en œuvre était immédiate, "dès maintenant et jusqu'au 21ème siècle" et impliquait "les gouvernements, les institutions du développement, les organismes des Nations unies et les groupes de secteurs indépendants, dans tous les domaines où l'activité humaine [économique] affecte l'environnement". Le programme Action 21 reste le cadre de référence pour tous les agendas locaux (AL21). Il comporte 2 500 recommandations regroupées en 40 chapitres et quatre sections : dimensions sociales et économiques, conservation et gestion des ressources aux fins du développement, renforcement du rôle des principaux groupes, moyens d'exécution.

1993 : lancement du programme européen "villes durables européennes" qui vise à encourager et aider les villes à élaborer et appliquer un plan d'action 21. Le programme est soutenu par différents réseaux (Villes-santé de l'OMS,

Eurocités, Energy-cities, ICLEI, Conseil des Communes et Régions d'Europe) et la DG XI de la Commission européenne.

1994 : Conférence et Charte d'Aalborg. L'adoption de la charte des villes européennes pour la durabilité constitue le point de départ du processus Agenda 21 local (AL21). Elle est au niveau européen le document de référence en matière de déclarations d'intention des Collectivités vis-à-vis du développement durable. Son objectif est de "préserver le capital naturel, promouvoir la justice sociale, diminuer les besoins de mobilité, éviter la contamination des écosystèmes".

1996 : Conférence de Lisbonne. La deuxième conférence des villes durables voit l'adoption du document "De la charte à la pratique : le plan d'action de Lisbonne".

Elle propose l'élaboration de plans locaux en faveur de la durabilité selon les recommandations suivantes :

- "Tenir compte des méthodes de planification et mécanismes financiers existants.
- Identifier les problèmes et les causes en consultant les populations.
- Définir le concept de collectivité durable avec tous les partenaires.
- Classer les actions par ordre de priorité.
- Examiner et évaluer les stratégies alternatives de développement.
- Etablir un plan d'action local à moyen et long terme avec des objectifs mesurables.
- Planifier la mise en œuvre du plan, préciser la responsabilité de chacun des partenaires.
- Mettre en place des systèmes et des procédures d'évaluation et de compte-rendu sur la mise en œuvre du plan".

1996 : Conférence d'Istanbul Habitat II relative au développement durable des établissements humains. La volonté d'édifier des établissements humains équitables y est affirmée, sous-tendant l'accès égal par tous les habitants au logement, aux infrastructures, aux services de santé, à la nourriture et à l'eau en quantités suffisantes, à l'éducation et aux espaces libres.

1997 : Assemblée des Nations unies à New York (Earth Summit Review). L'Assemblée dresse le bilan de la mise en œuvre de l'Agenda 21 au niveau international. Il est fait constat