

« Les outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux »



2

DOSSIER DOCUMENTAIRE

« LES REFERENTIELS DU DEVELOPEMENT DURABLE »



Première édition – avril 2003

Ce dossier documentaire a été rassemblé par **Nelly COSTE** (stagiaire), **Liliane DUPORT** et **Philippe SENNA** (Bureau de la ville, de l'aménagement, de la concertation, et de la société – Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale – Ministère de l'écologie et du développement durable), **Frédérique DEQUIEDT** (Entreprises, Territoires et Développement), **Ghislaine GARIN-FERRAZ** (Bureau d'étude **Cité+**) et grâce à la participation volontaire et involontaire des auteurs des textes choisis et en particulier **EXTRA MUROS CONSULTANTS** . Qu'ils en soient cordialement remerciés !

SOMMAIRE

ATELIER 2 – DES INDICATEURS POUR COMPARER : QUOI, POURQUOI, COMMENT ?

Intervention de Nédialka Sougareva. Colloque Indicateurs de développement durable : jeux et enjeux – Le 25 juin 2002 – Organisé par Le Grand Lyon (communauté urbaine) _____ **p5**

EVALUER LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Par Laurent COMELIAU, Nathalie HOLEC et Jean-Pierre PIECHAUD. Repères pour l'Agenda 21 local : approche territoriale du développement durable. 4D et MATE, 2001. Extrait pp80-82 et pp88-92 _____ **p11**

L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES INDICATEURS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.

Par Philippe DURON. (Rapport d'information fait au nom de la Délégation à l'aménagement eu développement durable du territoire). Le MONITEUR des travaux publics et du bâtiment. Cahier détachable n°3, n°5146 du 12 juillet 2002. Extrait _____ **p15**

DE LA CROISSANCE AU DÉVELOPPEMENT : À LA RECHERCHE D'INDICATEURS ALTERNATIFS

Par Jean GADREY. Futuribles (Analyse et prospective) n°281 (dec 2002). Extrait pp62, 66-71 _____ **p23**

L'ÉVALUATION DANS UNE VILLE MOYENNE

POUVOIRS LOCAUX : les cahiers de la décentralisation (revue de l'Institut de Décentralisation) n°49 II/2001 (juin). Entretien avec Didier MEDORI. Extrait pp27-28 _____ **p29**

GRILLES D'ÉVALUATION DES DEUX APPELS A PROJETS « OUTILS ET DEMARCHES EN VUE DE LA REALISATION D'AGENDAS 21 LOCAUX »

Réalisées et mises en oeuvre par le comité de pilotage national « agenda 21 » Ministère de l'écologie et du développement durable _____ **p33**

L'ARTICULATION DES OBJECTIFS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES THÉMATIQUES ET DES QUESTIONS PRINCIPALES

Par Françoise ROUXEL et Dominique RIST. Le développement durable : approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux. CERTU. Extrait pp65-76 _____ **p43**

PORTEE OPERATIONNELLE DE LA GRILLE DE LECTURE

Centre ressource du développement durable. Aide à la décision, diagnostic territorial, évaluation : la grille de lecture du développement durable, pour une investigation élémentaire. Guide des collectivités pour comprendre et agir : construire une politique de développement durable. Lille, 2001. Extrait pp10-17 _____ **p51**

« MODULE 4 – RÉPARTITION ET INÉGALITÉS SPATIALES (52 INDICATEURS) »

IFEN. Propositions d'indicateurs de développement durable pour la France. Collection « Etudes et travaux », n°35, novembre 2001. Extrait pp31-35 _____ **p61**

LES INDICATEURS DU TOURISME DURABLE : UN OUTIL A MANIER AVEC DISCERNEMENT

Par Jean-Paul CERON et Ghislaine DUBOIS. Les cahiers espaces : Tourisme durable, novembre 2000, n°67. Extrait pp37-43 _____ **p67**

DEFINITION DES CIBLES DE LA QUALITE ENVIRONNEMENTALE DES BATIMENTS

HQE Association. Définition des cibles de la qualité environnementale des bâtiments (version n°1 de 1997). Extrait pp8-9 _____ **p73**

UNE COMPTABILITÉ « ENVIRONNEMENT » POUR LES VILLES

Par Bernard DUHEM et Philippe SENNA. PCM le pont, avril 2000 _____ **p79**

GRILLE D'ANALYSE DE L'ARPE, UN RÉFÉRENTIEL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Par Ghislaine GARIN-FERRAZ. Villes et développement durable – Réalisation d'une grille d'évaluation et d'actions d'accompagnement nécessaires à sa mise en oeuvre. Rapport final, octobre 2002. Extrait pp16-20 _____ **p89**

DIAGNOSTIC DE LA POLITIQUE DU GRAND LYON VIS-A-VIS DES CRITERES DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Etude commandité par le Grand Lyon à Agora 21 et de Rhonalpenergie Environnement, 2000. Extrait _____ **p95**

VERS UN « GRAND PROJET DE VILLE A HAUTE QUALITE 21 »

Par Extra Muros consultant, Coopérative de conseil pour l'initiative territoriale durable et l'économie solidaire. Relecture du G.P.V Lille-Métropole : recherche de croisement avec le Développement durable, 2001. Extrait pp31-35 _____ **p101**

ANALYSE ENVIRONNEMENTALE DE L'URBANISME : AMENAGER ET MENAGER NOS TERRITOIRES – ENJEUX ET OBJECTIFS

Par l'ADEME, délégation Rhône-Alpes. Extrait pp5-6 _____ **p109**

RENOUVELLEMENT URBAIN ET ENVIRONNEMENT POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE DES QUARTIERS. QUE FAIRE ? SECTEURS D'INTERVENTION

Par Sophie POPOT. Atlas synthétique, le quartier de La Noue (93)Mémoire de DESS Espace et Milieux de l'Université Paris VII, le 11 octobre 2002. Extrait pp65-70 _____ **p111**

LE SYSTEME COMMUNAUTAIRE DE MANAGEMENT ENVIRONNEMENTAL : EMAS

Commission européenne, Office des publications officielles des communautés européennes _____ **p113**

PRESENTATION DE RESPECT _____ **p121**

LA DETERMINATION DES PRINCIPAUX ENJEUX DU TERRITOIRE – ELEMENTS D'ANALYSE DU TERRITOIRE

Par le Ministère de l'écologie et du développement durable et Entreprises Territoires et Développement. Des outils et des démarches pour l'élaboration d'un agenda 21 local – le diagnostic territorial inscrit dans une démarche de développement durable. Colloque « Rio+10, l'après Johannesburg », Méthodes et outils pour les agendas 21 locaux, le 13 et 14 novembre à Angers. Extrait pp20-23 _____ **p125**

BIBLIOGRAPHIE _____ **p131**

ATELIER 2 – DES INDICATEURS POUR COMPARER : QUOI, POURQUOI, COMMENT ?

Intervention de Nédialka Sougareva.

Colloque Indicateurs de développement durable : jeux et enjeux –
Le 25 juin 2002 – Organisé par Le Grand Lyon (communauté urbaine)

ATELIER 2 – DES INDICATEURS POUR COMPARER : QUOI, POURQUOI, COMMENT ?

Intervention de Nédialka Sougareva.

Colloque Indicateurs de développement durable : jeux et enjeux – Le 25 juin 2002 – Organisé par Le Grand Lyon (communauté urbaine)

Donc je vais reprendre tout de suite avec la tentative de comparaison, ou avec la tentation de comparaison puis qu'effectivement c'est aussi une tentation pour un certain nombre d'institutions.

Avant de rentrer dans le vif de mon sujet, il faut peut-être que je vous dise que la démarche que je vais vous présenter se situe dans le développement du réseau des villes durables européennes. Ce réseau s'est mis en place en 1994, il est plus connu sous le nom de réseau Aalborg puisque cela vient de la charte d'Aalborg. Pour nous, ce réseau des villes durables européennes a été incité et mis en place avec l'aide du groupe d'experts auquel j'appartiens.

Aalborg, c'était pour nous le temps de la réflexion et du diagnostic et nous avons évolué de la ville écologique vers la ville durable. C'était aussi le moment où est sorti le rapport du groupe d'experts sur les villes durables européennes, qui met en place un certain nombre de principes, et qui reste pour le moment pour les villes un ouvrage de référence la base de la Charte d'Aalborg.

Plus tard, il y a eu le plan d'actions de la Conférence de Lisbonne. Pour nous, Lisbonne c'était de la charte à la pratique. Les adhérents de la charte se sont orientés vers des plans stratégiques d'actions et vers des actions beaucoup plus opérationnelles.

A la suite de cela, la Commission a manifesté très nettement son intérêt pour le rôle des villes dans le développement durable de l'Union, au moment de la communication qui a été la base du Forum urbain de Vienne. A cette époque-là, on a vu que l'intérêt de la Commission de travailler en direct avec les villes et leurs groupements était important, pas seulement pour orienter évidemment l'avenir des divers fonds européens, mais aussi pour stimuler l'innovation et pour mettre en place des outils et méthodes utilisables pour les villes, dans leurs programmes de développement urbain durable. C'est ainsi que nous nous sommes trouvés dans la préparation de la Conférence de Hanovre qui, elle, était placée sous le signe de la réalisation et de l'évaluation.

Donc, qui dit évaluation, dit indicateurs. Le groupe d'experts a reçu pour mission d'essayer de réfléchir pour aider les villes à entrer dans la démarche, avec quelque chose qui était ;des indicateurs d'une toute première génération. La commissaire pour l'environnement, Mme Wallström, voulait justement mettre l'accent à Hanovre sur l'évaluation et sur les outils qui l'accompagnent. Donc le groupe d'experts m'a demandé de mettre en place un groupe de travail pour élaborer un tout premier outil. C'était quelque chose d'assez compliqué.

Dans ce groupe de travail assez informel, se sont trouvés pratiquement des responsables des villes, qui étaient des responsables de services techniques, responsables de réseaux de villes, responsables politiques, notamment le Vice-Maire de Lisbonne de l'époque qui a montré un très grand intérêt pour ce programme, ainsi que des institutions comme, l'Agence européenne pour l'environnement, des représentants de l'OCDE ou de l'OMS, d'autres institutions qui faisaient des indicateurs.

Quel était l'objectif de cet outil ? Justement d'inciter les collectivités locales à utiliser en commun, pour comparer le progrès sur le chemin du développement durable, mais l'insiste : le progrès à partir d'une situation donnée. Il n'était pas question pour nous de recommander de comparer les villes les unes par rapport aux autres. L'intérêt de l'outil, c'était de voir sur le chemin du développement durable, dans le cadre d'un programme stratégique, quel était le progrès et le temps de ce progrès, ceci pour valoriser l'innovation et pour faire des échanges d'expériences.

Cette entreprise a été difficile et je dois dire que dès le début je n'ai pas cherché à arriver à un consensus. Ce n'était absolument pas possible parmi les 15 participants du groupe. Mais j'ai toujours mené le travail avec l'idée de compromis raisonnable, compromis raisonnable qui se reflète dans la dizaine d'indicateurs.

Un autre objectif de cet outil, c'était de poser les bases des mesures qui pourraient définir l'empreinte écologique. On parle beaucoup de l'empreinte écologique, certains appellent cela les impacts globaux. Là, c'était une demande plus précise de la Commission, puisque l'outil devait servir aussi pour permettre à la Commission de se rendre compte de la façon dont les directives et les lois communautaires sont appliquées au niveau des villes. Donc cela va dans les deux sens, c'est un outil qui doit aussi servir à la Commission. Et puis, aider les collectivités locales à réfléchir sur la décision ou les décisions à prendre. Pour nous dans le groupe, les indicateurs n'ont de sens que si

une collectivité ou un groupement de villes a un véritable projet urbain sur lequel s'appliquent ces indicateurs. Les indicateurs en soi ne servent à rien, ils sont au service d'une politique urbaine, d'un projet urbain.

Nous étions en juin 1999 et nous devons donner les résultats pour février 2000, donc nous avons 6 à 7 mois. Ce que nous avons fait a été très pragmatique. Nous nous sommes basés sur la liste des travaux existants au sein des divers réseaux de villes, institutions, collectivités, organismes d'études, voir ce qui était fait, quelle était l'utilisation des indicateurs disponibles. Je dois dire que les villes qui se sont portées volontaires, heureusement pour nous, c'étaient toujours des villes ou des groupements qui avaient une très longue tradition du débat public, et les indicateurs qui nous ont proposés, étaient issus de groupes de travail qui avaient fonctionné déjà plusieurs années.

Je dois dire que la vie de cette démarche maintenant me rassure beaucoup plus qu'à l'époque où je trouvais à cette démarche un petit caractère "technocratique", mais nous ne pouvions pas faire autrement en six mois.

Donc nous avons procédé par deux consultations successives auprès d'une cinquantaine de villes qui étaient volontaires pour examiner une batterie d'indicateurs et, à la suite de ces consultations, nous les avons classés par résultats de ces enquêtes, avec cinq indicateurs principaux, je dirai de base, obligatoires, et cinq qui étaient plutôt non obligatoires. De toutes façons, dans la démarche il n'y a rien d'obligatoire, puisqu'on se rend compte maintenant que l'outil vit et se développe. Certaines villes en utilisent deux ou trois, ou en prennent un dans les obligatoires et deux dans les non obligatoires. Donc l'outil est resté tout à fait ouvert.

A l'époque, ces villes qui ont travaillé avec nous, étaient une cinquantaine. Maintenant l'outil regroupe 87 signataires réels, qui sont en train de tester indicateur par indicateur, et 500 collectivités dites intéressées qui jouent un rôle plutôt d'observateurs, des gens qui!, viennent voir et qui pourraient être utilisateurs futurs.

Plutôt que de parler de l'outil, je voudrais m'arrêter un peu plus sur les difficultés, parce qu'effectivement les difficultés sont énormes quand on s'engage dans un travail comme celui-là.

La première difficulté, c'est que le fait de partager un même ensemble d'indicateurs, même complétés éventuellement par d'autres, exige une très grande rigueur, d'une part, et d'autre part, doit s'accommoder d'une certaine souplesse qui reflète la réalité de la collectivité locale. Donc, d'une part on doit être rigoureux et, d'autre part, il est important de ne pas perdre la finesse des situations locales. C'est la plus grande des difficultés que nous avons rencontrées. Il s'agissait d'analyser attentivement les expériences locales, de comprendre les choix, et d'essayer de rapprocher notre travail des décideurs et de la société civile plus tard, pour tester ce travail.

Ce que je dois dire c'est que, d'après moi, la donnée idéale pour mettre en place des indicateurs n'existe pas. Donc on s'est accommodé avec ce qu'il y avait. Le plus important, c'est l'existence d'une vraie politique urbaine. En ce qui concerne les données, la diversité des systèmes d'observation que nous avons trouvés, qui étaient des systèmes d'observation locaux, régionaux, nationaux, européens, pose problème sur la mise en place d'indicateurs communs. Cette difficulté est pratiquement existante dans l'ensemble des travaux que j'ai pu voir.

Une autre difficulté, qui est une donnée de la question qu'il faudrait toujours garder tout au long du processus, c'est la contradiction entre les indicateurs dits de description ou de situation, qui pour moi sont des données ou des statistiques qui ont un caractère statique, et l'efficacité de l'action parce que l'objectif de l'indicateur commun de durabilité locale c'est justement de refléter le progrès. Ces deux aspects-là sont en contradiction et sont difficiles à globaliser dans un indicateur, que l'on peut appeler composite, parce que dans les dix que vous allez voir sur un transparent, ils ont des dénominations qui paraissent simples comme : mobilité locale et mode de transport des passagers, mais dans l'indicateur composite vous avez des dizaines d'indicateurs simples sur le transport et, dans ces indicateurs simples, on utilise une petite partie. Donc c'est un composite entre des morceaux d'indicateurs simples, qui peuvent être une centaine par exemple.

Ce travail continue parce que, après Hanovre, les adhérents du réseau des indicateurs se sont organisés. L'organisme qui pilote s'intitule Ambiente Italia. C'est un organisme qui aide les collectivités italiennes et d'autres en matière de développement urbain durable. Dans le résumé de mon intervention, vous avez à la fin les références, puisqu'il y a eu une conférence intermédiaire à Séville pour mettre en place le système des tests. Le rapport provisoire est sorti, il comporte 85 pages, et vous avez le détail de la manière dont sont testés les dix indicateurs.

Au moment de Séville, c'est-à-dire en octobre 2000, cela avait démarré avec l'idée d'avoir une ville pilote pour chaque indicateur, donc il y avait une dizaine de villes pilotes. Ceci n'a, pas tenu très longtemps vu la complexité et vu l'interdépendance des divers indicateurs. Maintenant ce sont des groupes de travail et il y a donc dix groupes de travail sur les dix indicateurs.

Je ne pourrai pas ici entrer vraiment dans le détail de ce travail. Pour ceux qui sont intéressés, ainsi que pour les collectivités qui sont intéressées, ce n'est pas encore trop tard; pour adhérer soit comme membre actif si je puis dire, soit comme quelqu'un, soit comme une collectivité qui s'intéresse à suivre la démarche. Cette démarche est maintenant de plus en plus liée avec aussi la préoccupation de la Commission de pouvoir tester ces actions vers les villes et de pouvoir aussi réorienter ces actions.

Je n'ai pas le temps de vous parler du cadre communautaire pour le développement urbain durable, mais à l'issue de ces travaux-là, le Parlement européen a voté un outil financier, qui est modeste, mais qui permet à la Commission de financer des actions innovantes auprès des réseaux, pas auprès des villes mais auprès des réseaux, et notamment ce cadre communautaire favorise financièrement l'utilisation de ces indicateurs, puisque c'était le souhait de Mme Wallström qui avait réellement milité auprès du Parlement européen, qui nous a suivis d'ailleurs et même est allé beaucoup plus loin financièrement, pour aider l'innovation.

Donc le rapport est disponible. Tout un chacun peut le trouver sur le site et je pense que le rapport sera présenté à la Conférence de Londres où il y aura aussi PASTILLE, et je pense que le groupe de travail sera présent également, en tout cas un certain nombre de personnes.

Ce que je disais dans mon propos de ce matin, c'est que pour mener à bien les suites opérationnelles d'un travail sur les indicateurs quel qu'il soit, il est indispensable de créer des liens avec d'autres programmes en cours ou déjà terminés. Après, vous allez avoir un exposé sur le programme RESPECT[®], qui est un référentiel d'évaluation sur les politiques environnementales des collectivités, qui est un programme susceptible de faire évoluer une partie des indicateurs, vers des indicateurs de développement urbain durable, si bien que l'on retrouve très souvent des recouvrements dans les divers programmes et de ces recouvrements s'enrichit le travail.

Dans les dix indicateurs, par exemple, je m'attendais à ce qu'un certain nombre changent. Cela ne s'est pas produit, ils ont changé dans les nuances. Il ne s'est pas produit, de changement réel ou de refus réel sur un indicateur, alors que je m'y attendais vraiment vu la difficulté, notamment du premier qui est : "êtes-vous satisfait du cadre de vie de votre collectivité locale ?", c'est le plus difficile, avec celui qui est lié aux changements climatiques et qui doit évoluer vers la mesure de l'empreinte écologique. Cela arrivera, le programme RESPECT[®] évoluera aussi.

Et puis il y a d'autres programmes qui ont un énorme intérêt, par exemple l'audit urbain organisé par la Commission Européenne, par la DG Région. Cet audit urbain a établi 70 indicateurs sur 58 des plus grandes villes européennes, sauf Paris et Londres pour cause de complexité, où cela s'est avéré impossible. Ces indicateurs portent sur les domaines socio-économiques, environnementaux, d'éducation, de formation, de culture et de loisirs, ce qui fait qu'il y a une richesse là-dedans pour compléter des indicateurs de durabilité locale.

En France, peu de villes ont adhéré au programme européen, trois ou quatre, et il y a peut-être une dizaine de villes qui sont observateurs. La même chose s'est produite en Allemagne. Avec ma collègue dans le groupe d'experts, nous avons cherché les causes. Elle m'a donné la réponse suivante : en Allemagne il y a 50 systèmes locaux d'indicateurs de durabilité pour les collectivités. C'est suffisamment riche, me disait-elle, pour que les villes n'aillent pas chercher en plus. Cela ne me satisfait pas comme réponse. Pour la France, je n'ai pas la réponse, mais peut-être que vous pourrez me la suggérer.

En tout cas, l'outil offre des possibilités de comparaison et de variation. Il s'agit maintenant de le développer. Il y a d'autres organismes dont je n'ai pas le temps de vous parler, comme l'OCDE ou les Nations Unies, qui font aussi des indicateurs. L'ensemble de ces démarches, terminées ou en cours, montre la nécessité de développer une véritable culture de la mesure. Jacques Theys a parlé d'une culture des indicateurs, moi j'appelle cela une culture de la mesure, parce que la mesure, en fait, est un instrument quotidien, ou doit devenir un instrument quotidien, qui accompagne le développement d'un projet urbain, et qui l'accompagne d'une manière simple, sans crainte et sans suspicion, parce que la difficulté de l'indicateur c'est aussi la difficulté de la vérité. Je pense que cette vérité qui accompagne le développement d'une démarche, quelle qu'elle soit, finalement est assez salutaire pour les résultats de cette démarche.

Je crois que je vais m'arrêter là et je suis prête à répondre à vos questions si vous en avez et si je peux vous répondre. En tout cas, n'hésitez pas à contacter Ambiente Italia, qui vous répondra avec grand plaisir et qui souhaite des collectivités françaises dans le réseau. La Directrice qui s'appelle Maria Bernini est, je crois, venue voir le Grand Lyon.

EVALUER LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Par Laurent COMELIAU, Nathalie HOLEC et Jean-Pierre PIECHAUD

Repères pour l'Agenda 21 local : approche territoriale du développement durable.
Association 4D et ministère de l'écologie et du développement durable, 2001.
Extrait pp80-82 et pp88-92

EVALUER LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Par Laurent COMELIAU, Nathalie HOLEC et Jean-Pierre PIECHAUD

Repères pour l'Agenda 21 local : approche territoriale du développement durable. Association 4D et ministère de l'écologie et du développement durable, 2001. Extrait pp80-82 et pp88-92

L'importance de mener des évaluations *a priori* et *a posteriori* des politiques publiques au regard des critères du développement durable.

Dans une circulaire en date du 11 mai 1999, Dominique Voynet s'est adressée aux préfets de région afin de clarifier la notion de développement durable, considérée comme le troisième objectif des contrats de plan Etat/régions. Cette circulaire a principalement mis l'accent sur l'importance de l'évaluation des politiques mises en œuvre dans le cadre des contrats de plan et des schémas de services collectifs au regard des principes du développement durable.

« L'évaluation *a priori* et *a posteriori* des projets et réalisations fait partie de cette démarche. Elle doit être mise en œuvre, non seulement pour l'exercice actuel des schémas de services et des contrats de plan Etat/régions, mais aussi pour toutes les opérations ultérieures. En effet, l'évaluation n'est pas l'annexe d'une politique, elle en fait intégralement partie : elle suppose de définir explicitement, dès le début, des objectifs, des paramètres de suivi, des échéances de contrôle voire de correction, et pour ce faire, d'ouvrir la concertation à tous les partenaires concernés », Dominique Voynet, circulaire du 11 mai 1999.

La ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement propose de faire reposer cette évaluation sur trois axes :

- une estimation complète de l'intérêt et de l'impact de chaque projet et de chaque programme à l'aide d'une grille du développement durable ;
- la réalisation d'un profil environnemental de la région, permettant de mesurer l'état de l'environnement et l'impact des programmes et donc d'opérer des choix en toute connaissance de cause ;
- la mise en place d'indicateurs de suivi des principales politiques publiques.

Ces outils sont détaillés dans la partie suivante.

Cette démarche reste valable pour les projets et contrats d'agglomérations comme pour les chartes et les contrats de pays, même s'il n'y est pas fait référence explicitement.

La ministre a également tenu, dans cette circulaire, à replacer l'évaluation dans une démarche globale qui veut que la participation des citoyens aux décisions qui les concernent soit assurée : « Je suis convaincue que cette démarche sera mise en œuvre avec d'autant plus de succès que les représentants de l'Etat dans les régions et les départements auront à cœur d'organiser les débats publics nécessaires et d'associer les citoyens, sous des formes adaptées, aux prises de décisions », précise la ministre dans sa circulaire.

Pour aller dans ce sens, il semble tout à fait envisageable de tenter de développer une évaluation qui fasse directement intervenir les citoyens.

L'évaluation démocratique

L'idée est de confier la mission d'évaluation des stratégies et programmes d'action dès leur phase de définition aux acteurs associés aux autres phases de l'Agenda 21 local et en particulier aux acteurs locaux et aux citoyens. Cela devrait permettre de renouveler les missions traditionnellement attribuées aux instances de débat public local. L'expérience montre, qu'en effet, les dispositifs de participation rencontrent des difficultés de fonctionnement dans la durée : les débuts apparaissent le plus souvent prometteurs, mais le nombre de participants a tendance à fléchir assez rapidement, peut-être faute d'objectifs précis donnés à moyen terme à l'instance de débat.

La démarche d'évaluation proposée par le rapport Viveret¹ fondée sur les exigences "d'indépendance, de rigueur, de pluralisme et de transparence" pourrait être appliquée aux Agendas 21 locaux.

¹ L'évaluation des politiques et des actions publiques, Patrick Viveret, rapport au Premier ministre, La Documentation Française, juin 1989.

Il s'agirait d'inscrire concrètement le débat public et l'évaluation démocratique dans le processus de prise de décision et de conduite de l'action locale, étape par étape :

- établissement du diagnostic nécessaire préalable à l'élaboration de l'Agenda 21 local ;
- définition des objectifs stratégiques à moyen et à long terme ;
- préparation des programmes d'action ;
- mise en oeuvre de ces programmes ;
- ajustement des programmes.

Il pourrait ainsi être demandé à une instance locale créée à cet effet de porter régulièrement un jugement "évaluatif" sur l'action.

Bien entendu l'instance locale d'évaluation démocratique devrait pouvoir disposer de données statistiques et chiffrées fournies par des tableaux de bord et des indicateurs permanents ou d'autres informations - quantitatives ou qualitatives - apportées par des expertises ponctuelles. Elle devrait aussi avoir les moyens de financer elle-même des expertises complémentaires et même des contre-expertises.

L'EVALUATION DES POLITIQUES ET LES INDICATEURS DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Par Philippe DURON

Rapport d'information fait au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire – Le MONITEUR des travaux publics et du bâtiment. Cahier détachable n°3, n°5146 du 12 juillet 2002. Extrait

L'ÉVALUATION DES POLITIQUES ET LES INDICATEURS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Par Philippe DURON

Rapport d'information fait au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire – Le MONITEUR des travaux publics et du bâtiment. Cahier détachable n°3, n°5146 du 12 juillet 2002. Extrait

I - L'ÉVALUATION, UNE DÉMARCHE NOVATRICE

A. UNE PRÉOCCUPATION RÉCENTE

Elle a été importée des États-Unis au cours des années 1970, en même temps que le "Planning-Programming-Budgeting-System" (PPBS), adapté en France sous la dénomination "rationalisation des choix budgétaires" (RCB). La plupart des pays d'Europe du nord ont d'ailleurs suivi le même chemin à cette époque.

En France, la RCB a été abandonnée au début des années 1980 et de ce fait, l'évaluation également, ce qui n'a pas toujours été le cas dans les pays comparables. À la fin des années 1970, la culture de l'évaluation s'est répandue dans les milieux ouverts aux courants internationaux, tels que la recherche et l'aide aux pays en voie de développement ; l'OCDE, dans ces domaines, en a permis une large diffusion.

La politique régionale européenne, et, plus particulièrement, les fonds structurels, ont donné une réelle impulsion à l'évaluation. Les règlements de 1988 ont rendu obligatoire l'évaluation systématique, même, si, dans la pratique, leur application n'a pas été immédiate. L'Union européenne propose que l'évaluation soit partie intégrante de la politique communautaire.

Un règlement de 1993 prévoit que les aides seront octroyées lorsque l'appréciation *ex ante* aura démontré les avantages socio-économiques à retirer à moyen terme, eu égard aux ressources mobilisées. De 1993 à 1998, le nombre d'évaluations a été multiplié par cinq ou six par rapport à la période 1989-1993.

De la même façon, les prêts de la Banque mondiale étaient associés à des évaluations *ex ante* et *ex post*, ce qui a permis à certains pays, tels que la Grèce et le Portugal, de développer une culture favorable à cette pratique.

B. DES REALISATIONS NOVATRICES

L'évaluation est apparue comme indispensable et susceptible de répondre à trois impératifs : la rigueur - les citoyens demandent le résultat des politiques menées - la transparence - le débat est de plus en plus nécessaire et de plus en plus réclamé - et l'efficacité des politiques - il est de plus en plus impératif de savoir si les objectifs ont été atteints.

1. L'évaluation au niveau national

a) La relance de l'évaluation par le Conseil national de l'évaluation

En France, l'évaluation a pris son véritable essor, comme le souligne la circulaire du 7 septembre 1998, après l'entrée en vigueur du décret du 22 janvier fixant les principes de l'évaluation interministériel des politiques publiques.

Le décret a également défini l'évaluation : "*l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre*". Le rapport du Conseil national de l'évaluation (CNE) de 1999 complète cette définition en précisant que "*évaluation n'est pas une liste de résultats, mais une interrogation sur le "pourquoi": pourquoi tel résultat existe-t-il ?*". Il ajoute que "*l'évaluation commence avec l'analyse objective des causes*".

L'évaluation n'est ni un contrôle, ni un contrôle de régularité, ni un contrôle administratif ni une vérification comptable, ni un contrôle de gestion, ni une analyse financière.

L'évaluation peut intervenir à différents stades (*ex ante*, à mi-parcours, *ex post*) et à des niveaux de décision variable (évaluation de politique, de programme, de projet), comme le précise la circulaire du 7 septembre 1998.

Elle doit s'effectuer dans un cadre interministériel.

Le décret du 18 novembre 1998 a assigné au Conseil national d'évaluation (CNE) la mission de relancer l'évaluation et prendre la suite du conseil scientifique d'évaluation. Plusieurs points ont changé, dont la composition du Conseil qui a été renouvelée, puisqu'il fait place, en particulier, à des représentants de la société civile (trois représentants du Conseil économique et social) et des collectivités territoriales (trois représentants de chacune des grandes associations de ces collectivités).

Le CNE propose au Premier ministre un programme annuel d'évaluations à partir des propositions des ministères et des associations de collectivités collectées par le Commissariat général du Plan (CGP). Une sélection est opérée entre les sujets en fonction de la place qu'ils peuvent prendre dans un processus de décision. L'évaluation devant éclairer l'action, certains thèmes paraissent prioritaires par rapport à d'autres.

Le CGP doit ensuite arrêter la composition des instances sur la base des orientations du CNE en s'efforçant de faire respecter le principe de représentation suivant : un tiers d'administration, un tiers d'experts universitaires et un tiers d'acteurs ; l'objectif était d'introduire des représentants des collectivités territoriales, des établissements publics et des associations d'usagers. Ces instances sont des lieux où les différentes parties prenantes d'une politique peuvent avoir une confrontation de logiques et de points de vue.

Puis, le CNE formule ensuite un avis sur les évaluations lors qu'elles sont achevées et le CGP adresse des recommandations au Premier ministre sur les suites à leur donner.

Le CNE a fait approuver quinze évaluations en trois ans (contre neuf entre 1990 et 1998 pour le Comité scientifique d'évaluation, qui l'a précédé), les thèmes les plus fréquents étant les aides aux entreprises, les aides à l'emploi et à la formation et les aides à l'agriculture.

Parmi les projets du CNE pour l'an 2002 figurent la construction d'un site Interne relatif à ces évaluations et à celles des contrats de plan État-régions, ainsi que l'élaboration de divers guides méthodologiques, notamment pour les régions, dont l'un sur les aides aux entreprises et un autre sur l'évaluation de la politique de la ville.

b) La réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959

La réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, par la loi du 1er août 2001, facilitera le développement de l'évaluation.

Lors de son entrée en vigueur en 2006, les quelque 850 chapitres budgétaires utilisés pour présenter les crédits seront remplacés par 100 à 150 agrégats appelés programmes, eux-mêmes inclus dans des missions. L'instauration de programmes ministériels aura pour effet de rendre plus lisible, pour l'administration elle-même et pour les observateurs extérieurs, l'utilisation des crédits publics. La possibilité de transferts dans le cadre d'un même programme permettra la mise en oeuvre de programmes interministériels.

Cette nouvelle procédure permettra de mieux associer les dépenses budgétaires à des objectifs et à des indicateurs de résultats. Pour obtenir des crédits, les gestionnaires devront en justifier la bonne utilisation, puis ensuite rendre compte du respect de leurs objectifs dans un rapport annuel de performance qui éclairera la loi de règlement. En contrepartie, ils bénéficieront d'une plus grande souplesse dans l'utilisation des ressources.

Cette réforme aidera à la construction d'indicateurs de gestion, même s'il ne faut pas oublier que l'évaluation doit être transversale, que l'action publique ne dépend pas du seul acteur " Etat" et qu'il faut donc se garder de prévoir des indicateurs globaux associés aux seuls crédits de l'État : pour la politique de l'emploi, par exemple, les crédits de l'État ne sont pas les seuls mobilisés.

Elle conduira également à réaliser des évaluations ex ante pour faire le point sur la mise en place d'un programme ministériel, les systèmes d'acteurs concernés, les objectifs visés par l'action publique et les indicateurs destinés à qualifier ces objectifs et à mesurer les résultats. Elle permettra en outre de réduire les délais des évaluations.

C. L'OBJECTIF DE L'ÉVALUATION : LE DEVELOPPEMENT DURABLE

a) La définition du développement durable

L'évaluation n'est évidemment pas une fin en soi. Comme le fait remarquer la circulaire du 11 mai 1999, le développement durable « ne se réduit pas à la protection de l'environnement ou à la conduite écologique des chantiers. Le développement durable, c'est d'abord une conception patrimoniale ou responsable du monde dans lequel nous vivons. De ce fait, les politiques publiques doivent déterminer les conditions d'utilisation, de préservation, de partage et de transmission de ce patrimoine collectif, dans des conditions qui permettent la

nécessaire satisfaction de nos besoins d'aujourd'hui sans compromettre celle des générations futures...Le développement durable est un mode de croissance qui garantit, à la fois, et à long terme, le progrès économique, social et environnemental de la société ».

Pour atteindre cet objectifs, il faut procéder à une estimation complète de l'intérêt et de l'impact de chaque projet. La circulaire recommande la définition d'une grille du développement durable applicable à tout projet, l'analyse de l'impact environnemental de celui-ci et la mise en place des indicateurs de suivi destinés à fournir quelques signaux d'un tableau de bord.

La prise en compte du développement durable suppose une démarche nouvelle, qui, au-delà d'une meilleure articulation des champs traditionnels, économiques, sociaux et environnementaux, consiste à revoir les objectifs de chaque domaine, en passant, par exemple, de la rentabilité économique à court terme à l'efficacité à long terme. Elle nécessite toute une série d'indicateurs de suivi des politiques.

b) L'approche française

En France, la démarche de l'Institut français de l'environnement (IFEN) vise à concilier trois exigences : la construction d'un cadre méthodologique susceptible d'intégrer les différentes dimensions du développement durable, l'implication des acteurs concernés dans ce processus et l'élaboration d'indicateurs chiffrés facilement utilisables.

L'Institut propose une structure en neuf modules¹. L'idée est d'évaluer dans quelle mesure un certain mode de développement (module 1) peut satisfaire les besoins des générations futures (modules 6 à 8), ce qui suppose un renouvellement approprié des différentes formes de capitaux et de patrimoines. Quant au module 9, il essaie d'apprécier la capacité du système décrit à réagir à des événements extérieurs.

c) Les indicateurs de l'OCDE

L'OCDE, dans ses rapports "*Développement durable : quelle politique ?*" et "*Développement durable et grandes questions*" note qu'il est admis que le produit intérieur brut (PIB) n'est qu'un indicateur limité du bien-être des populations, puisque certaines activités contribuant au PIB réduisent le bien être (par exemple, la pollution).

D'autres indicateurs sont donc indispensables, d'autant que, face à la perspective d'une concurrence accrue pour l'exploitation des ressources naturelles rares, il est urgent d'agir, même si, dans quelques pays, on commence à assister à un "découplage" entre la croissance économique et les conséquences sur l'environnement.

Toutefois, on ne dispose pas encore d'indicateurs détaillés combinant des informations sur les différents types d'actifs et les flux de revenus qui fassent autorité, malgré les divers travaux entrepris.

Le rapport fait remarquer que la mise en place d'une comptabilité nationale intégrant les évolutions économiques, sociales et environnementales reste un objectif à moyen ou long terme. Il suggère à plus court terme de choisir un petit ensemble d'indicateurs pour chacun de ces trois domaines, regroupés en indicateurs de ressources et indicateurs de résultats, comme le font déjà certains membres de l'OCDE, ou même en un indicateur unique.

Il faut à la fois développer des indicateurs de performance et des indicateurs d'efficacité des politiques. Un indicateur isolé ne donne pas la solution d'un problème. L'important est de confronter les indicateurs. Ces indicateurs doivent conduire à décider quelles politiques de développement on souhaite. Ils doivent servir de base à la définition de stratégies territoriales de développement "gagnant-gagnant" (bon pour l'environnement, bon pour l'économie, bon pour le social).

d) Les indicateurs de la Commission européenne

Le Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, a demandé à la Commission d'évaluer les politiques menées afin d'obtenir "*une croissance- économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale à partir d'indicateurs structurels définis d'un commun accord*". La commission a ainsi adopté une liste de 35 indicateurs.

¹ 1-efficacité de l'appareil productif (couplage-découplage), 2-prélèvements et pollutions critiques, 3-gestion patrimoniale, 4-répartition et inégalités spatiales, 5-globalisation et gouvernance, 6accès aux serveurs, services et patrimoines, inégalités et exclusions, 7-satisfaction, préférences, engagement, politiques et gouvernance, 8-principes de responsabilité et de précaution, 9-résilience, adaptabilité, flexibilité, développement de la réactivité.

En mars 2001, le Conseil européen de Stockholm a recensé plusieurs priorités nouvelles en matière d'indicateurs structurels.

Puis **en juin 2001**, le Conseil européen de Göteborg a ajouté "*une troisième dimension, celle de l'environnement, à la stratégie de Lisbonne*". Les conclusions de Göteborg ont mis en évidence quatre grands domaines d'action en matière de développement durable (la lutte contre le changement climatique, l'utilisation de modes de transport respectueux de l'environnement, la réduction des menaces pour la santé publique, une gestion plus responsable des ressources naturelles).

Compte tenu de ces ajouts et de certains abandons, les chefs d'État et de Gouvernement ont finalement choisi **quarante-deux indicateurs structurels pour évaluer le développement durable**. Sept d'entre eux concernent le pilier environnemental. Sur la base de ces quarante-deux indicateurs, la Commission européenne a adopté le premier rapport de synthèse sur les trois piliers du développement durable. Les chefs d'État et de Gouvernement ont décidé que toutes les propositions "majeures" seraient soumises à une étude d'impact sur le développement durable. Cette étude doit être entreprise conformément à la directive, avec une consultation obligatoire du public, mais aussi d'une autorité de compétence environnementale installée dans l'État membre concerné.

La Commission présentera en 2002 une méthodologie relative à l'examen des impacts des politiques sur le développement durable.

Il existe d'autres sortes d'évaluations au sein de l'Union européenne ; la première est réalisée depuis longtemps, c'est l'étude d'impact environnemental dont la réglementation a été adoptée dans les années 1980 : elle couvre tous les grands projets. L'État membre est obligé de procéder à une étude d'impact du projet qu'il envisage, il reste cependant libre de son choix, qu'il doit justifier.

Une nouvelle directive prévoit également, à l'avenir, une étude semblable pour les plans et les programmes. La Commission a d'ailleurs décidé de s'obliger elle-même à cette étude. La réforme de la politique agricole commune y sera aussi soumise, de même que la réforme de la politique commune de la pêche.

II - UNE DÉMARCHE ENCORE EMBRYONNAIRE

Toute procédure en voie d'élaboration est à la fois stimulante et source de multiples interrogations au fur et à mesure qu'on l'explore.

A. UNE ACCULTURATION LENTE, MAIS NECESSAIRE

1. La difficile acceptation de l'évaluation.

L'évaluation est parfois difficile à accepter de la part des gestionnaires dont le travail est évalué. **Longue, lourde, complexe, l'évaluation paraît en outre trop souvent synonyme de "contrôle" et de "jugement"**. Elle est perçue comme une démarche dont on ne maîtrise pas forcément tous les effets. Elle revêt donc parfois une connotation négative. À cette crainte d'être jugé, s'ajoute celle des préfets, des élus, ou des fonctionnaires des administrations centrales ou territoriales de perdre leur indépendance. Il n'est pas toujours aisé de faire comprendre aux intéressés qu'ils ont intérêt à suivre la démarche, qu'il s'agit d'une approche positive, destinée à aider et à permettre de progresser plus facilement vers une étape nouvelle.

Il semblerait d'ailleurs que ceux qui en ont déjà fait l'expérience sont, en fait, plutôt disposés à la renouveler, ce qui est encourageant. Les ministères qui proposent le plus de sujets au CNE sont ceux qui sont déjà dotés de grandes directions de l'évaluation, comme le ministère de l'emploi et de la solidarité, celui de l'équipement, des transports et du logement et celui de l'éducation nationale.

En revanche, ceux qui ont une culture de l'évaluation moins ancrée semblent parfois plus réticents, tels que les ministères de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministère de l'intérieur et celui de la justice.

Pour ce dernier d'ailleurs, l'indépendance juridictionnelle pose forcément problème.

De la même façon, à côté de régions moins motivées, d'autres sont beaucoup plus dynamiques et se sont engagées résolument dans cette voie, avec des initiateurs de qualité, qui constituent d'ailleurs des réservoirs de compétences.

Un effort important de pédagogie s'impose donc afin de mettre en lumière les objectifs de l'évaluation, et la démarche positive qu'elle sous-entend. Il faut dédramatiser, faire comprendre qu'il ne s'agit pas d'une sanction, mais que l'évaluation est un outil d'aide à la décision. Il faut donc que les fonctionnaires soient formés à l'évaluation, qu'ils puissent nourrir les tableaux de bord élaborés par les évaluateurs et en assurer le suivi, même si des prestataires privés les révisent périodiquement.

Quelques régions en ont pris qui a posé problème pour la constitution conscience. Par exemple, la région Nord-

Pas-de-Calais a réalisé dès les premières années un séminaire de sensibilisation. Elle va lancer un programme de formation de ses agents de 2002 à 2004, les formateurs étant choisis par appel d'offre, qu'il s'agisse d'universitaires ou de cabinets d'évaluation ; certains services de la région eux-mêmes seront également formateurs, et un séminaire inter-services est prévu. Le programme portera sur les méthodes de l'évaluation, la rédaction du cahier des charges, le questionnement, la diffusion de la culture de l'évaluation. Un guide méthodologique sera publié.

Les élus eux-mêmes doivent probablement être davantage impliqués dans le processus d'évaluation, afin de mieux le suivre. Le dialogue doit se nouer entre élus et experts, alors qu'actuellement, la situation est très diverse, même au sein des régions les plus dynamiques en matière d'évaluation. D'après le rapport sur les évaluations en Limousin, il semble que, dans cette région, bien que l'initiative vienne souvent du président du conseil régional, l'évaluation n'ait pas modifié la perception par les élus des problèmes régionaux. Dans d'autres, au contraire, (Nord - Pas-de-Calais ou Rhône-Alpes), ils paraissent plus impliqués. Il faudrait qu'ils se mobilisent plus, dès le choix des thèmes. Certains élus estiment qu'ils sont évalués par les électeurs et qu'un autre type d'évaluation ne s'impose pas forcément. Souvent, élus et experts suivent des chemins parallèles ; or il serait souhaitable qu'ils coopèrent plus étroitement.

Le dialogue avec les élus est d'autant plus indispensable que la plus grande partie de l'évaluation est décentralisée : elle concerne en effet les contrats de plan État-régions, les fonds structurels communautaires, les programmes de formation, les programmes locaux d'insertion, etc.

Enfin, ce n'est que si les élus s'y intéressent que les évaluations auront un suivi, et produiront un effet positif.

2. La mobilisation des compétences

Le gisement en matière de compétences évaluatives n'est pas considérable chez les fonctionnaires, ni dans les universités, qui a posé problème pour la constitution de certaines instances, -et expliqué les délais parfois très longs – d'autant que la CNE et le CGP attachent une grande importance à la diversité de leurs membres.

Quant à la composition des équipes régionales, force est de constater que le milieu dans lequel on peut puiser est relativement restreint, tant au niveau universitaire qu'à celui des fonctionnaires, même si, dans certains cas, les initiateurs sont performants ; il peut en résulter une grande instabilité des personnels chargés de l'évaluation.

Ces problèmes sont indissociables de celui de la rémunération.

Traditionnellement, le Commissariat général du plan ne rémunère que de façon exceptionnelle ce type de concours. Cette question se pose désormais. D'ailleurs, dans les demandes de crédits des régions, apparaît la rémunération des conseils scientifiques.

La mobilisation des compétences, le plus souvent, n'est pas institutionnalisée. Elle dépend des initiatives des uns et des autres.

La difficulté à mobiliser des compétences conduit à recourir, notamment dans les régions, à des prestataires privés, formés à des méthodes européennes, qui ne sont pas forcément celles que le Commissariat général du Plan voudrait développer en France. Or, il est souhaitable de maintenir trois sources d'information au sein des instances : les inspections générales, les prestataires et l'expertise universitaire.

Il semble donc important de créer une véritable filière d'évaluateurs. D'ailleurs, le Commissariat général du Plan commence à recruter des étudiants nouvellement diplômés comme rapporteurs des instances, avec l'idée que ces personnels, une fois formés, deviendront par la suite des relais.

L'Institut des hautes études d'aménagement du territoire propose depuis deux ans aux préfets, aux fonctionnaires et aux autres intervenants concernés de leur fournir une aide. En outre, la DATAR réfléchit actuellement à la propagation des bonnes pratiques pour la phase d'évaluation des contrats de plan et des DOCUP. Les collectivités locales qui sont à la recherche de méthodologie pour évaluer les projets pourront ainsi être aidées. Le but est de travailler avec toutes les têtes de réseaux capables de faire de la pédagogie dans ce domaine.

3. L'évaluation participative

Les instances constituées par le CNE comportent des universitaires, des prestataires privés et des membres d'inspections générales. Les évaluations réalisées en région mobilisent des prestataires privés, voire des services de la région.

En revanche, **les usagers, ceux qui profitent de ces politiques publiques - ou les subissent - ne sont pas toujours suffisamment entendus**, alors qu'ils pourraient l'être, suivant leur degré de représentativité. Cette démarche, pour indispensable qu'elle soit, risque être compliquée, plus encore au niveau central qu'à l'échelon régional. Il est difficile de faire participer les associations. Les résultats en ce sens sont variables : certains exercices de prospective régionaux sont parfois fondés sur une réelle participation des citoyens.

En effet, l'évaluation participative apporte un "plus", tout au moins dans certaines situations. Une évaluation participative aura une plus grande validité car elle prendra en compte les analyses de toutes les parties prenantes à une politique publique et elle a d'autant plus de chances d'être utilisée que les participants s'en seront appropriés les résultats. Elle peut en outre avoir une valeur démocratique supérieure car toutes les parties prenantes y ont accès.

L'approche participative est adaptée lorsqu'il faut fédérer autour d'objectifs communs des acteurs qui n'ont pas les mêmes logiques. Elle est également nécessaire lorsque l'évaluation s'applique à différents échelons territoriaux. Elle apporte la connaissance des processus qui se passent sur le terrain et permet de comprendre la logique des acteurs.

En revanche, dans certaines évaluations, les parties prenantes sont trop nombreuses pour être associées au même titre à l'évaluation. Par ailleurs, l'objectivité de l'approche scientifique permet de dépasser les clivages de valeurs trop marqués. Il est en outre difficile d'obtenir une représentativité équilibrée des différents publics.

Il faut surtout une bonne coordination entre les deux types , participative et scientifique.

DE LA CROISSANCE AU DEVELOPPEMENT : A LA RECHERCHE D'INDICATEURS ALTERNATIFS

Par Jean GADREY

FUTURIBLES (Analyse et prospective), n°281, décembre 2002. Extrait pp62 et
pp66-71

DE LA CROISSANCE AU DEVELOPPEMENT : A LA RECHERCHE D'INDICATEURS ALTERNATIFS

Par Jean GADREY

FUTURIBLES (Analyse et prospective), n°281, décembre 2002. Extrait pp62 et pp66-71

Des critères environnementaux associés à des variables sociales ou de bien-être

La catégorie des indicateurs fondés sur l'adjonction aux variables des comptes nationaux de critères à dominante environnementale, incluant toutefois des variables sociales ou de bien-être, concerne ce que l'on appelle le « PIB vert » et divers indices de bien-être durable (comme l'ISEW, *Index of Sustainable Economic Welfare*). Ces indices sont monétarisés et ils sont principalement centrés sur la durabilité environnementale. À notre connaissance, la première version internationalement citée de l'ISEW figure en annexe du livre de Herman Daly et John Cobb¹. Mais c'est le livre édité en 1994 par Clifford et John Cobb² qui marque une date majeure. On a assisté depuis cette date à une floraison d'initiatives dans de nombreux pays (Allemagne, Royaume-Uni, Autriche, Pays-Bas, Suède, mais pas en France, sauf erreur de notre part).

Dans certains de ces cas, le cadre institutionnel des recherches a été celui d'instituts publics de l'environnement (plus ou moins équivalents à l'Ifen, Institut français de l'environnement). Pour avoir une bonne idée de ces travaux, on peut consulter le papier de T. Jackson et S. Stymne, publié en 1996³. Il est remarquablement soigné, transparent sur le plan méthodologique, et il contient notamment des graphiques portant sur six pays (deux d'entre eux ont été reproduits plus loin), pour la période 1950-1992.

Un second bon exemple est fourni par l'indice de bien-être durable des Amis de la Terre. Cette ONG internationale propose depuis 2001, en coopération avec la New Economic Foundation (*think tank* radical spécialisé dans le *reporting* social) et avec le Centre for Environmental Strategy de l'université du Sussex, son propre indice ISEW pour le Royaume-Uni, y compris en offrant en ligne⁴ un outil permettant à chacun de créer son propre ISEW, en valorisant autrement les variables et en transmettant son jugement aux initiateurs pour qu'ils puissent calculer une variante issue de ce sondage électronique. Ce travail est assez remarquable sur le plan méthodologique. Parmi les innovations que cet indice propose par rapport à ses prédécesseurs, on trouve trois révisions qui concernent respectivement le traitement des inégalités de revenus, l'évaluation des dommages liés au réchauffement climatique et le coût de la destruction de la couche d'ozone.

Quelles sont les variables prises en compte dans de tels indices et les méthodes utilisées pour les monétariser ? Ce sont à peu près les mêmes que celles qui président à la construction du *Genuine Progress Indicator* (voir *infra*), à ceci près que ce dernier inclut un peu plus de variables sociales et de bien-être, ce qui peut conduire à le classer à part, ce que nous avons fait. Mais en réalité, il s'agit de proches cousins appartenant à la même famille et fournissant des résultats voisins. Ils combinent tous, avec des poids un peu différents, des contributions au bien-être relevant de plusieurs dimensions : économique (niveau de vie), sociale (par exemple, les inégalités), environnementale, et contributions d'activités non monétarisées au bien-être individuel (par exemple, la valeur du travail domestique ou du bénévolat).

Une préoccupation centrale dans la construction de ces indices concerne ce qu'on nomme en anglais les dépenses *défensive* ou *non défensive*. Elle est très présente dans la pensée écologiste appliquée à la mesure de la « vraie » richesse et à la remise en cause du PIB comme indicateur de progrès. L'idée est simple, bien que sa mise en oeuvre soit délicate : il ne faut pas compter comme contribution positive à la vraie richesse les dépenses (et la production correspondante) qui servent essentiellement à réparer les dégâts provoqués par des actions humaines. Si ces dernières (pollutions, délits, accidents de la route...) conduisent à une diminution du bien-être qui, pour être compensée, implique de produire des biens et des services réparateurs ou défensifs d'une valeur x, il est logique de considérer qu'il y a simple compensation (sans progression du bien-être, à supposer que l'on puisse tout réparer ou prévenir) et il n'est pas question de tenir compte positivement de x dans la mesure de la vraie richesse. Et comme le PIB compte positivement la production (ou les dépenses) x, ce qui est acceptable dans une

¹ DALY Herman, COBB John. *For the Common Good. Redirecting the Economy Toward Community, the Environment and a Sustainable Future*. Boston : Beacon Press, 1989.

² COBB Clifford, COBB John. *The Green National Product: a Proposed Index of Sustainable Economic Welfare*. Lanham (Maryland) : University of America Press, 1994

³ JACKSON Tim, STYMNE Susanna. *Sustainable Economic Welfare in Sweden. A Pilot Index 1950-1992*. Stockholm : Stockholm Environment Institute, 1996 ; site Internet : www.sei.se/pubs/dpubs.htm.

⁴ Site Internet : www.foe.co.uk/campaigns/sustainable_development/progress/.

logique purement économique, il faut retrancher x du PIB pour mieux cerner la vraie richesse (celle qui contribue au bien-être).

Si les ménages achètent de plus en plus d'équipements de protection contre le vol ou de dispositifs antipollution en réponse à des risques croissants, leurs dépenses correspondantes doivent être soustraites du PIB (ou de leur niveau de vie) si l'on souhaite mieux évaluer les variations de leur bien-être. Il n'y a pas besoin de ces équipements dans les pays où les vols et la pollution sont à des niveaux très faibles, et il y a moins besoin de dépenses de services médicaux de traumatologie (et de bien d'autres services) dans les pays où les gens conduisent plus prudemment. Comme l'écrivait Fred Hirsh¹, si la température extérieure baisse et qu'on pousse le chauffage pour maintenir constante la température intérieure, il n'y a pas de progression du bien-être. Cela reste vrai si l'on remplace « température extérieure » par « pollution, délits, accidents, urbanisation non maîtrisée... », et « pousser le chauffage » par « augmenter la production réparatrice ou défensive ». En bref, une bonne partie de la croissance du PIB ne fait que compenser des pertes de bien-être liées à des dégradations sociales et environnementales (en partie induites par la croissance du PIB...), et cette partie doit être soustraite du PIB, après avoir été évaluée et quantifiée, ce que l'on peut faire sur la base (notamment) du montant des dépenses défensives et de réparation engagées.

Les deux graphiques suivants, qui concernent le Royaume-Uni et la Suède, sont intéressants à deux titres au moins. On peut les lire, en premier lieu, en termes de variations dans le temps, pour chaque pays, et en comparant les tendances des deux pays. On pourra alors mettre l'accent sur le fort déclin du « bien-être durable par personne » au Royaume-Uni entre 1974 et 1990, un déclin beaucoup moins perceptible en Suède. Les auteurs de cette recherche ont montré que les causes de cette différence de tendances se trouvent, entre autres, dans la nette progression des inégalités sociales au Royaume-Uni, une tendance inverse à celle de la Suède pendant cette période.

Une seconde lecture de ces graphiques consiste à examiner l'écart absolu entre le PIB et l'indice corrigé (la distance entre les deux courbes) : cet écart est, dès 1950, beaucoup plus prononcé au Royaume-Uni, il se creuse plus fortement dans ce pays et la différence entre les deux situations est telle qu'elle ne peut pas tenir seulement à des biais statistiques.

L'indicateur de progrès véritable (GPI)

Le GPI (*Genuine Progress Indicator*, indicateur de progrès véritable) est une variante de l'ISEW, avec un relatif équilibre des critères économiques, sociaux, et environnementaux. Maintenant bien connu aux États-Unis et très proche, dans son inspiration et dans ses méthodes, des indices de bien-être durable qui viennent d'être évoqués, cet indicateur a été mis au point par les chercheurs de Redefining Progress, une association à but non lucratif, spécialisée en politiques publiques, créée en 1994².

Le GPI a été diffusé à partir de 1995. Dès cette année-là, plus de 400 économistes américains, dont certains très réputés, et un nombre substantiel de leaders d'opinion ont publiquement reconnu cet indicateur comme une alternative importante au tout-puissant PIB et à l'indicateur traditionnel de niveau de vie (consommation des ménages). Peut-être cette reconnaissance a-t-elle à voir avec la méthode adoptée : une monétarisation systématique de toutes les variables sociales, environnementale et de bien-être retenues. Des instituts de recherche de plusieurs pays (Allemagne, Royaume-Uni, Canada) s'en sont rapidement inspirés en vue de l'adapter et de l'appliquer dans leur propre pays³....

L'intérêt croissant pour les indicateurs alternatifs et le retard français

Le bilan qui vient d'être présenté a été délibérément limité, d'une part, à des indicateurs synthétiques nationaux (excluant aussi bien les bilans nationaux que les *community indicators* qui fleurissent en Amérique du Nord) et, d'autre part, aux initiatives les plus réputées et qui nous semblent avoir le plus grand pouvoir de suggestion, tout en étant suffisamment sérieuses sur le plan de la méthode. D'autres travaux de qualité ont émergé depuis quelques années. Nous avons tenté de recenser les plus importants. Et puisqu'il est question d'indicateurs, nous nous sommes permis d'en construire un, fort simple : celui de la croissance, depuis 1990, du nombre (stock) d'initiatives majeures, internationalement connues, aboutissant soit à des indicateurs « macro-socio-économiques alternatifs », soit à des batteries cohérentes d'indicateurs (catégorie dont nous n'avons pas parlé dans cet article). Ce graphique est certainement imparfait (comme les indicateurs en question...). Mais la tendance est claire : rôle précurseur du PNUD dès 1990, innovations en grand nombre à partir de 1995, et plus encore depuis 1999.

¹ . HIRSH Fred. *Social Limits to Growth*. New York : Routledge, 1995 (1^{ère} édition : 1976).

² Voir le site Internet : www.rprogress.org.

³ Voir COBB Clifford, HALSTEAD Ted et ROWE Jonathan. "If the GDP Is Up, Why America is Down?" *The Atlantic Monthly*, octobre 1995. Avril 2003

Nous n'entendons pas suggérer que cette croissance exceptionnelle va se poursuivre très longtemps. Il est probable qu'elle n'est pas terminée, qu'on est au début de la courbe en S de ces innovations, qu'elles vont se diffuser plus largement dans les pays développés, puis dans d'autres, et que des convergences, alliances et regroupements vont s'opérer.

On peut fournir quelques précisions sur les composantes de cette vive croissance. La famille d'indicateurs la plus nombreuse, au terme de cette décennie, est nettement celle des indicateurs non monétarisés (parfois synthétiques, parfois non) dont la construction est motivée de façon dominante par des préoccupations sociales et humaines : 18 sur les 29 ainsi recensés. La seconde famille en importance est celle des indicateurs synthétiques monétarisés à dominante environnementale : 8 sur 29. On a donc l'impression que les stratégies des défenseurs du social ne sont pas passées par l'idée d'une monétarisation générale des variables, alors que les écologistes - surtout lorsqu'ils étaient économistes - y ont eu largement recours au cours de cette période.

On a beaucoup parlé, dans les premiers mois de l'année 2002, d'un éventuel déclin ou retard français en matière économique, technologique, etc. Des questions sont aussi posées en ce qui concerne la compétitivité sociale de la France. Nous ne nous prononcerons pas sur ces problématiques, mais une chose est claire : la France possède sans nul doute des institutions statistiques publiques de grande valeur mais, dans le concert international des recherches sur d'autres indicateurs de progrès économique et social, elle souffre d'un déficit énorme de compétitivité, au point que l'on peut dire qu'elle ne peut actuellement proposer aucun produit « exportable » (comparable aux indicateurs ici présentés).

Ce retard actuel est le fruit d'un déclin relatif. La France disposait en effet antérieurement de dispositifs publics de production d'indicateurs sociaux et d'observation des inégalités (on pense notamment au CERC¹, dans son ancienne formule, mais aussi à l'ensemble de la statistique sociale des années 1960-1970) qui étaient à l'époque très compétitifs. On a de nombreux indices du fait que ces dispositifs n'ont pas bénéficié d'efforts et de ressources à la hauteur de la croissance des problèmes sociaux depuis 20 ans, et que cette relative mise à l'écart a été politiquement construite. Ces statistiques sont gênantes pour les gouvernants, d'autant plus qu'ils sont conservateurs, surtout si elles aboutissent à des bilans ou à des indicateurs synthétiques qui montrent que le développement social et environnemental ne suit pas le progrès économique.

À cela s'ajoute le fait que de telles recherches et études, qui pouvaient encore bénéficier d'un certain prestige scientifique et d'une notoriété publique, ont plus ou moins été considérées, dans le cadre du libéralisme ambiant et de la domination des outils économiques et économétriques néoclassiques, comme des travaux mineurs et dominés. La « fracture sociale », en partie réelle, s'est accompagnée d'un dualisme du statut des études statistiques, reléguant les études sociales au second plan. Dans une idéologie où tout dépend de la production, de la croissance, de l'innovation et de la technologie, la question de la répartition est seconde, tout comme celle de l'environnement, et la statistique correspondante l'est tout autant. Mais on ne peut pas tout expliquer par ces considérations, qui s'appliquent également à d'autres pays où des initiatives majeures ont vu le jour.

Il faut toutefois rendre justice à ceux et celles qui, en grand nombre, ont continué à travailler et innover à contre-courant, pour que ce relatif déclin soit limité, tant du côté de la statistique publique que du côté de la recherche et du débat public. C'est grâce à eux que l'on peut penser que, si la mobilisation scientifique et politique monte d'un cran, le « déclin français » sur ces questions pourrait être enrayeré. Il faut aussi savoir gré à quelques personnalités d'avoir contribué à relancer un débat assoupi. On pense en particulier à Dominique Méda et à son livre essentiel *Qu'est-ce que la richesse ?* (op. cit.), à Patrick Viveret, auteur d'un stimulant rapport *Reconsidérer la richesse*², autour duquel des débats publics ont eu lieu en 2002, à Bernard Perret et à son rapport *Indicateurs sociaux : état des lieux et perspectives*, remis en janvier 2002 à Jacques Delors, président du CERC³.

Ces réflexions novatrices sont pour l'instant considérées avec circonspection - c'est un euphémisme - par les économistes et les comptables nationaux. Il est vrai que l'on n'y trouve pas de solutions alternatives crédibles (ce n'est pas leur objectif) et que les comptables nationaux ont bien raison de ne pas vouloir jeter le bébé avec l'eau du bain. On devrait poser le problème autrement. Ce qui se cherche n'est pas un mouvement d'opposition à la comptabilité nationale, c'est un mouvement de relativisation et d'intégration de la comptabilité nationale actuelle dans des problématiques multidimensionnelles, ce qui n'exclut pas, bien au contraire, des recherches portant spécifiquement sur une comptabilité nationale raisonnablement élargie, ni même sur des améliorations internes des méthodes des comptes nationaux. La plupart des indicateurs composites innovants qui ont été conçus depuis 1990 reposent assez largement sur des données des comptes nationaux. Leur originalité est qu'ils ne reposent pas seulement sur elles.

¹ Centre d'étude des revenus et des coûts, supprimé en 1993, remplacé alors par le Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC), lui-même remplacé en 2000 par le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC).

² Téléchargeable sur le site Internet : www.place-publique.fr.

³ Voir site Internet : <http://perso.wanadoo.fr/bernard.perret/indicoc.htm>.

On peut donc rêver de façon réaliste à une situation où l'Insee¹ et l'Ifen, associés à d'autres institutions statistiques publiques, à la recherche universitaire et à des réseaux associatifs² (dans les domaines du social, de l'environnement, de la santé, des transports...), auraient pour mission explicite de construire en France de tels indicateurs, et de comparer les résultats obtenus selon les méthodes et selon les hypothèses. Ce travail, qui n'a de sens que s'il est poursuivi à long terme (selon le modèle du PNUD), pourrait être effectué en relation étroite avec un groupe de projet et d'animation regroupant des experts (incluant les comptables nationaux et d'autres spécialistes) et des non-experts. Ce que Michel Callon³ nomme des « forums hybrides » semble bien la voie à suivre pour traiter ces questions à haut degré d'incertitude, en faisant le lien avec la société civile et en organisant des confrontations informées. Le CNIS⁴ devrait être partie prenante d'une telle initiative nationale.

C'est une orientation politique forte de ce type qui a été suggérée en 1998 au Royaume-Uni par le Comité parlementaire d'audit environnemental : « Nous estimons qu'une nouvelle mesure synthétique du *welfare* (bien-être collectif) pourrait jouer un rôle utile dans la reconnaissance croissante du fait que différents éléments contribuent au bien-être d'une société et à la réalisation d'un développement durable. Il existe des défis techniques et de jugement dans la construction d'un tel indice, mais nous recommandons que le gouvernement examine ce concept avec l'objectif de développer et de publier un indice de ce type vers l'an 2000⁵ ». Pour l'instant, cette recommandation est restée sans effet, mais elle va bien dans le sens de l'histoire récente des initiatives internationales dont nous avons dressé un premier bilan.

¹ Institut national de la statistique et des études économiques.

² Signalons à ce sujet la mise au point, début 2002, par des économistes associés au RAI (Réseau d'alerte sur les inégalités) et avec la collaboration du mensuel *Alternatives économiques*, d'un indicateur BIP 4.0 (Baromètre des inégalités et de la pauvreté), destiné à être diffusé comme alternative au CAC 40 et au PIB. Voir le site Internet : www.cerc-association.org.

³ Voir GALLON Michel, LASCOURMES Pierre, BARTHE Yannick. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris : Seuil, 2001.

⁴ Conseil national de l'information statistique.

jugement dans la construction d'un tel indice, mais nous recommandons que le gouvernement examine ce concept avec l'objectif de développer et de publier un indice de ce type vers l'an 2000

⁵ Citation extraite du dossier « Measuring Progress » de l'organisation Les Amis de la Terre (Friends of Earth), site Internet : www.foe.co.uk/campaigns/sustainable_development/progress/

L'EVALUATION DANS UNE VILLE MOYENNE

Entretien avec Didier MEDORI dans LES POUVOIRS LOCAUX

POUVOIRS LOCAUX : les cahiers de la décentralisation (revue de l'Institut de Décentralisation), n°49 II/2001 (juin). Extrait pp27-28

L'ÉVALUATION DANS UNE VILLE MOYENNE

Entretien avec Didier MEDORI dans LES POUVOIRS LOCAUX

POUVOIRS LOCAUX : les cahiers de la décentralisation (revue de l'Institut de Décentralisation), n°49
II/2001 (juin). Extrait pp27-28

Initiative inédite pour une collectivité de cette taille, la ville de Meylan (www.mairie-meylan.fr), commune de 19000 habitants de l'agglomération grenobloise, en Isère, a créé, courant 1996, un poste de « responsable évaluation ». Son titulaire, Didier Medori (d.medori@mairie-meylan.fr), dresse un bilan réaliste de son action. Soulignant l'intérêt de l'évaluation pour les administrations de mission (comme la région) et la nécessité de sa mise en oeuvre dans les agglomérations, il croit plus à la « mise en place d'un contrôle de gestion bien adapté » pour les communes.

Pouvoirs Locaux : La ville de Meylan a créé un poste de "responsable évaluation". Quel est le contenu du poste ?

Didier Medori : Le contenu du poste créé en 1995 a été structuré autour de quatre fonctions : conseil en gestion ; contrôle des comptes des satellites ; rationalisation des moyens ; enfin, évaluation des politiques publiques. La finalité de ce poste est triple. Il s'agit de diffuser une culture de gestion et de définir des concepts de gestion pour la collectivité et de réaliser des études sur l'activité des services. L'ambition résidait dans la volonté des élus d'englober, au sein d'un même poste, à la fois le contrôle de gestion (interne et externe), et l'évaluation des politiques publiques. Mais si les trois premières fonctions apparaissent relativement classiques, la fonction d'évaluation constitue une innovation pour une ville de cette taille. Un sondage réalisé en 1998 par l'association Ville et finances faisait apparaître que Meylan, 19 000 habitants, était la seule ville de cette taille à avoir créé une poste de responsable d'évaluation - ce qui est d'autant plus remarquable que la ville est dotée d'un fort potentiel fiscal et connaît une situation financière saine.

Quels ont été les dossiers sur lesquels vous avez été amené à travailler depuis votre prise de fonction ?

D.M. : Mon arrivée, en novembre 1997, a coïncidé avec le projet de réforme de la tarification des services de la ville. Les élus ont souhaité substituer à la tarification discriminante en place, qui était basée sur le quotient fiscal, une nouvelle tarification basée sur le quotient familial de la CAF, tout en éliminant les effets pervers des seuils. Une tarification discriminante linéaire innovante a ainsi été mise en place pour la quasi totalité des activités de service public administratif concernées (périscolaire, culture, sport,...) qu'elles soient gérées en régies ou en délégation de service public.

Autre dossier important, en lien avec la volonté des élus de diffuser une culture de gestion au sein de la collectivité, la mise en place d'un guide des procédures budgétaires et comptables. Ce guide, composé de trois parties (préparer le budget, exécuter le budget et gérer) et aujourd'hui en ligne sur l'intranet de la ville, constitue une aide pour l'ensemble des acteurs de la mairie (élus et agents) amenés à mettre en oeuvre de manière pratique les procédures les plus courantes dans le domaine de la préparation et de l'exécution du budget de la ville. Des rapports d'activité annuels ont été introduits dans deux services. La généralisation de rapports d'activité à l'ensemble des services à néanmoins buté sur l'absence de volonté de la direction générale.

Par ailleurs de nombreux calculs de coût complet, effectués en l'absence d'une véritable comptabilité analytique, ainsi que la mise en place d'un certain nombre de tableaux de bord, ont été réalisés.

Avez-vous rencontré des difficultés pour introduire cette fonction « d'expertise » -et quelle a été la place de l'évaluation proprement dite dans le cadre de vos fonctions ?

D.M. : Les difficultés rencontrées l'ont été à plusieurs niveaux : au regard du positionnement du poste, rattaché au service des finances et non à la direction générale, au sein de l'organigramme ; en raison de l'absence de volonté forte de la direction générale et d'un relais faible au niveau des élus - enfin, quoique clans une moindre mesure, et plus logiquement, en l'absence de culture de gestion au niveau de l'encadrement.

La première mission assignée a été de diffuser une culture de gestion au sein d'une structure peu habituée à « gérer » et encore moins à « rendre compte », en l'absence de culture de management par objectif. Malgré un contexte de démarrage de politiques publiques nouvelles (politique de la jeunesse, sportive, sociale, personnes âgées, en faveur de l'emploi,...) qui auraient pu s'accompagner d'évaluations chemin faisant ou récapitulatives, l'évaluation des politiques publiques n'a pas été amorcée. L'évaluateur n'avait peut être pas de légitimité suffisante pour entreprendre la démarche qu'il souhaitait mener - pas d'appui suffisamment marqué de la part de la direction générale, ni de la part des élus -, et la confusion des rôles - conseil en gestion et évaluation -, n'a pas amélioré les choses.

L'évaluation de la dépense publique plus que l'évaluation des politiques publiques a été privilégiée tant il est vrai que la culture des élus concernés était plus portée sur les notions d'économie et d'efficacité que sur celles d'efficacité et d'impact. L'évaluation des politiques publiques a été jugée comme étant «la cerise sur le gâteau» dans la mesure où il a été privilégié de diffuser des éléments de contrôle de gestion. Pourtant, en dépit de ces contraintes, les mentalités ont bougé. Une culture gestionnaire est en train de naître, même s'il subsiste des difficultés pour «pénétrer» l'activité des services. Il convient de pérenniser la pratique de l'évaluation malgré les difficultés rencontrés sachant qu' «il n'est pas nécessaire d'espérer pour entreprendre ni de réussir pour persévérer» comme le disait Guillaume d'Orange. Même si l'alternance municipale qui a eu lieu en 2001 va entraîner des changements de personnes et de direction et que dès lors il n'est pas certain que les démarches entreprises par les prédécesseurs seront reprises par les nouveaux occupants de la fonction.

Quelles sont, selon vous, les relations entre évaluation des politiques publiques et contrôle de gestion dans une collectivité de cette taille ?

D.M. : Des débats agitent les chercheurs ainsi que certains praticiens sur les relations qu'entretiennent le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques. En tant que praticien, je ne me suis jamais posé la question. Je ne vois pas comment développer d'évaluation de politiques publiques sans disposer d'indicateurs et donc d'outils de contrôle de gestion. C'est en partie la raison pour laquelle j'ai été amené à concentrer mes efforts sur la mise en place d'outils de gestion avant même d'envisager de développer des évaluations de politiques publiques.

L'évaluation des politiques publiques est-elle, selon vous, plus adaptée à certains niveaux de collectivités que d'autres, ou à des collectivités d'une certaine taille ?

D.M.: Le besoin d'évaluation des politiques publiques est d'autant plus fort que les missions sont complexes et les interventions multiples. Ce n'est pas pour rien que les régions, administrations de mission par excellence, ont été les premières à développer de véritables évaluations de politiques publiques. Je ne suis pas sûr que l'évaluation des politiques publiques soient le premier enjeu pour les communes. Je crois plus à la mise en place d'un contrôle de gestion bien adapté à la réalité de la collectivité. En revanche, la création de nouvelles structures intercommunales, comme les communautés d'agglomération, est l'occasion pour les décideurs de mettre en oeuvre des évaluations de politique publique, même si les pratiques actuelles relèvent plus de la contrainte (contrat de ville,...) que d'une véritable volonté politique.

En ce qui concerne les communes, je crois beaucoup, à l'avenir, à la mise en place systématique de rapports d'activité. A cet égard, le législateur étend depuis plusieurs années l'obligation pour les collectivités locales de mieux rendre compte de leurs activités, à travers notamment la multiplication de rapports de gestion (rapports sur l'eau, sur les déchets,...), prémices d'un nouveau droit «de la transparence publique locale» qui pourrait constituer le préalable à la mesure de la performance de la dépense publique locale, et partant, de la qualité publique.

Cette évolution me semble traduire un tournant dans la gestion des collectivités locales, plus habituées à rendre compte dans le seul cadre du rite annuel du vote du budget.

Propos recueillis par Antoine Lenz

**GRILLES D'EVALUATION DES PROJETS DES DEUX APPELS A
PROJETS « OUTILS ET DEMARCHES EN VUE DE LA REALISATION
D'AGENDAS 21 LOCAUX »**

Ministère de l'écologie et du développement durable, 1997 et 2000.

FICHE D'EVALUATION (1^{er} appel à projets)

I - PERTINENCE DU PROJET PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

1 - Préciser comment selon vous le projet intègre :

la protection et l'amélioration de l'environnement et du cadre de vie :

un développement économique, susceptible de modifier les modes de production et de consommation :

la cohésion sociale et la lutte contre les inégalités :

la gouvernance :

2 - Le projet prend-il selon vous en compte les principes suivants, et comment ?

- participation* :
- solidarité* :
- partenariat* :
- innovation* :
- précaution* :
- prévention* :
- subsidiarité* :
- transversalité* :
- pérennité* :

II - POSITIONNEMENT DU PROJET DANS LE CONTEXTE LOCAL

1 - Le dossier met-il clairement en évidence les objectifs de développement durable poursuivis localement ? Comment le projet s'articule-t-il aux actions déjà engagées en matière de développement local durable ?

2 - Comment le projet s'inscrit-il dans les diverses politiques existantes ? Est-il susceptible de leur offrir des perspectives à long terme ?

3 - Comment la collectivité prend-elle en compte les principes du développement durable dans la gestion de son propre patrimoine, son organisation interne et dans ses contrats avec ses fournisseurs et ses délégataires ?

4 - Le projet a-t-il une perspective territoriale particulière ? Fait-il appel à l'intercommunalité ?

5 - Comment le dossier présente-t-il la demande sociale ?

6 - Le projet a-t-il des implications en matière d'emplois ?

7 - Existe-t-il une recherche ou un souci d'identité et de qualité esthétique, de réduction des pollutions et nuisances, d'amélioration de la biodiversité et de la qualité de vie ?

8 - Le projet a-t-il une dimension européenne et/ou internationale ?

9 - Le projet vous paraît-il suffisamment ambitieux ?

III - FAISABILITÉ DU PROJET

- 1 - Quels sont les moyens mis en oeuvre et en quoi selon vous sont-ils adaptés ?**
- 2 - Le projet mobilise-t-il des financements externes ?**
- 3 - Les partenariats acquis ou projetés sont-ils solides ?**
- 4 - Le pilotage et la coordination du projet sont-ils assurés et comment ?**
- 5 - Existe-t-il un dispositif de suivi et d'évaluation du projet, adapté ?**
- 6 - Existe-t-il un dispositif de remise à jour des programmes et politiques concernés par l'agenda 21 local ?**
- 7 - Selon vous quelles sont les chances de réussite du projet ?**

SYNTHESE

- 1 - Quels sont les points forts du projet ?**
- 2 - Quels sont les points faibles du projet ?**

Votre avis sur la présentation du projet :

FICHE D'EVALUATION (2^{ème} appel à projets)

I. NATURE DU PROJET « OUTILS ET DEMARCHE... » (entourer la ou les réponses)

1. S'agit-il plutôt :

d'une démarche globale intégratrice ?	oui	non
d'un projet plus sectoriel répondant à l'objectif prioritaire ?	oui	non
d'une étape dans une démarche déjà engagée ?	oui	non
s'inscrit il dans le long terme ?	oui	non
est-il plutôt à échéance rapide ?	oui	non
d'une démarche de nature méthodologique ?	oui	non
de la mise au point d'un outil ?	oui	non
de l'étude de faisabilité d'un projet ?	oui	non
d'un projet opérationnel « testant » une approche développement durable ?	oui	non
autres		

2. Nature du projet global (intéressant le territoire) dans lequel s'inscrit ce projet « outils et démarches » :

	en perspective	en cours d'élaboration	achevé
agenda 21			
projet d'agglomération			
charte de parc			
charte de pays			
contrat de ville			
Grand projet de ville			
toutes démarches de type planification spatiale (POS, SD, ...)			
charte pour l'environnement			
démarche intercommunale			
autre(s) démarche(s) stratégique(s) (locale, régionale, nationale, territoriale, européenne), précisez			

3. En quoi le projet proposé est-il exemplaire ?

	un peu	beaucoup
il est soutenu et porté par le maire et l'équipe municipale		
il est pédagogique		
il a un effet d'entraînement sur les décisions, sur le mode de développement local		
il fait appel à la participation continue des acteurs locaux et de la population <ul style="list-style-type: none"> - dans son élaboration, - dans sa mise en œuvre, - dans son suivi 		
il est prévu d'évaluer le projet collectivement et contradictoirement		
il est ambitieux (démarche stratégique qui dépasse la démarche classique, qui marque une rupture ou une réorientation du mode de développement)		
il est innovant		
il repose sur un diagnostic préalable approfondi		
il est reproductible		
autres		

4. Dans quelle mesure les principes du développement durable sont ils intégrés dans le projet ?

	pas du tout	satisfaisant	remarquable	sans objet
<i>participation</i>				
<i>solidarité</i>				
<i>équité</i>				
<i>coopération internationale (coopération décentralisée)</i>				
<i>partenariat</i>				
<i>innovation</i>				
<i>précaution</i>				
<i>prévention</i>				
<i>pérennité</i>				
<i>subsidiarité (traiter les problèmes au niveau approprié et reconnaître la complexité)</i>				
<i>gestion économe (des ressources, des espaces, des biens collectifs)</i>				
<i>transversalité</i>				

Commentaires :

5) Le projet vous paraît-il faisable et quelles sont ses chances de réussite ?

	pas du tout	un peu	suffisamment
les démarches, les outils, les méthodes vous paraissent-ils adaptés aux objectifs du projet ?			
les moyens mis en œuvre sont-ils suffisants ?			
au delà des sphères institutionnelles, les acteurs économiques sont-ils mobilisés ?			
les partenariats acquis ou projetés sont-ils solides ?			
le projet fait-il appel aux partenariats public-privé ?			
les dispositifs de suivi et d'évaluation sont-ils adaptés ?			
le projet d'Agenda 21 est-il susceptible de modifier des programmes ou des choix de développement existants ?			

II . PERTINENCE DU PROJET PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS DU DEVELOPPEMENT DURABLE

1) Préciser comment, selon vous, le projet intègre la protection et l'amélioration de l'environnement et du cadre de vie :

(soulignez les propositions citées entre parenthèses ou précisez en commentaire)

par la prise en compte des impacts sur l'environnement (prévention ou lutte contre les nuisances, amélioration, valorisation d'un potentiel environnemental, protection, aménagement équitable du territoire)

par l'expression d'une solidarité écologique locale et planétaire et par l'attention portée à une répartition équitable des richesses écologiques (entre les quartiers, entre les communes, entre les nations)

par la qualité du management environnemental, (verdissement dans les commandes publiques et privées et dans la gestion du patrimoine public, certification ISO 14000, bâtiment HQE, cycle de vie des produits ...)

par une gestion économe en ressources et une organisation rationnelle de l'espace (énergie, eau, espaces, matières premières, utilisation de ressources renouvelables, recyclage et valorisation, réhabilitation, préservation du patrimoine naturel et culturel,...)

par une recherche de qualité et par la création d'aménités environnementales (qualité du bâti, du paysage, des espaces, qualité urbanistique et architecturale, qualité du service rendu, qualité des produits, ...)

2) Préciser comment, selon vous, le projet intègre un développement économique, susceptible de modifier les modes de production et de consommation (soulignez les propositions citées entre parenthèses ou précisez en commentaire) :

par la création d'activités, marchandes ou non marchandes, répondant à une demande sociale en particulier locale et d'emplois qualifiants et pérennes ou de filières d'emplois nouvelles

par la création d'une dynamique économique visant à mobiliser les entreprises et les acteurs (locaux, régionaux et internationaux) ainsi que les travailleurs concernés

par la formation aux conditions de production socialement responsables et respectueuses de l'environnement en vue de rechercher un changement des pratiques professionnelles des agents économiques : consommateurs, donneurs d'ordres, partenaires économiques (fournisseurs, filiales, sous traitants et prestataires ...)

par la mise en œuvre d'études, de recherches-développement innovantes (nouvelles technologies, technologies propres, développement et partage des connaissances et des savoir-faire, de l'accessibilité aux progrès techniques au niveau local, national et international)

par le recours à des modes de financement particuliers : épargne locale, financements socialement et écologiquement responsables, réseaux solidaires, troc ...)

par le caractère solidaire du développement économique, notamment en développant avec les pays les plus pauvres des termes d'échanges équitables

3) Préciser comment, selon vous, le projet intègre l'amélioration de la cohésion sociale et la lutte contre les inégalités (soulignez les propositions citées entre parenthèses ou précisez en commentaire) :

par une adéquation des services collectifs (déplacements, formation, culture, loisirs, eau, déchets, etc.) qu'ils soient marchands ou non marchands, publics ou privés à la demande sociale (association des usagers, des riverains à la conception, enquêtes, observation des usages locaux, etc.)

en favorisant l'accessibilité (à l'information, aux services collectifs, aux aménagements, à l'espace, à l'activité, par l'adaptation des horaires aux besoins des usagers, etc.) en tenant compte des besoins des différentes catégories de population (dont enfants, jeunes, femmes, populations immigrées, personnes âgées, handicapés, cyclistes, piétons, travailleurs, sans emplois, populations démunies, etc.),

en luttant contre la discrimination sociale et géographique (quartiers en difficultés, espaces défavorisés)

par l'innovation sociale et culturelle favorisant des échanges de qualité culturels, inter-culturels et la mixité sociale

par une incitation au changement :

- des modes de consommation par une consommation plus économe et par un accès facilité aux éco-produits (connaissance, information, traçabilité, ...) ou fabriqués de façon socialement et écologiquement responsable ;
- des modes de gestion en favorisant une gestion économe et de proximité

en visant l'amélioration de la santé publique (conditions de logement et d'habitat, conditions environnementales, conditions de travail, conditions de déplacement ... conditions de vie)

4) Préciser comment, selon vous, le projet s'organise en terme de gouvernance (soulignez les propositions citées entre parenthèses ou précisez en commentaire) :

par une approche intégrée et transversale (articulation entre les thématiques, croisement des logiques et des pratiques sectorielles - institutionnelles, associatives et professionnelles -, partenariats public-privé)

par les moyens mis en place pour associer les habitants, les producteurs, les usagers, les utilisateurs, ... les acteurs du développement (formation, moyens financiers, études, lieux de concertation et de négociation, utilisation de méthodes et de technologies adaptées, etc) à l'élaboration, la mise en œuvre et au suivi du projet aux différentes échelles

par l'organisation systématique d'un débat public et contradictoire sur les différents projets

par la mise en relation des échelles de territoire : du local au planétaire (intercommunalité, quartier/ville, ville-campagne, mise en réseaux, coopérations)

par la prise en compte des échelles temps (intergénérations, temps d'appropriation des projets, adaptation aux rythmes des partenaires, phasage des projets et planification)

par le développement de procédures d'évaluation continue, contradictoires et collectives (comité de pilotage, structure visible et responsable porteur du projet, organisation de débats publics, restitution des débats, critères de recevabilité, référentiel de développement durable, procédures de certification et de labellisation, audit, tableaux de bord de suivi et observatoires)

par la mise en place d'une maîtrise d'œuvre et d'ouvrage (municipale ou intercommunale) bien identifiée, reconnue et assumée par les élus, en relation avec tous les services de l'Etat

5) Préciser comment, selon vous, le principe d'intégration est mis en place :

Par des actions couvrant simultanément les domaines environnement et social :

Par des actions couvrant simultanément les domaines environnement et économie :

Par des actions couvrant simultanément les domaines social et économie :

III . SYNTHÈSE

1 - Quelle est l'adéquation du projet aux objectifs de l'appel à projets ?

2 - Quels sont les points forts du projet ?

3 - Quels sont les points faibles du projet ?

4 - Transférabilité du projet : l'exemplarité, la clarté et la qualité de la méthode, la reproductibilité, la viabilité du projet

Votre avis sur la présentation du projet :

Observations diverses :

**L'ARTICULATION DES OBJECTIFS
DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES THEMATIQUES
ET DES QUESTIONS PRINCIPALES**

Par Françoise ROUXEL et Dominique RIST

Le développement durable : approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux. Extrait pp70-76

L'ARTICULATION DES OBJECTIFS DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES THEMATIQUES ET DES QUESTIONS PRINCIPALES

Par Françoise ROUXEL et Dominique RIST

Le développement durable : approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux. Extrait pp70-76

Le niveau des paramètres et des indicateurs dans le démarche d'analyse

OBJECTIFS	THÉMATIQUES	QUESTIONS PRINCIPALES	PARAMÈTRES	INDICATEURS
Assurer la diversité de l'occupation des territoires	Diversification du logement et des populations	<ul style="list-style-type: none"> Le parc du logement (individuel/collectif privé/ public permet-il un mélange des populations ? 	<p>Accueil des plus démunis Diversité sociale dans les grands ensembles</p>	<p>Parc HLM/parc total</p> <ul style="list-style-type: none"> Foyers d'accueil
	Mixité des fonctions urbaines	<ul style="list-style-type: none"> Les activités, services et commerces sont-ils intégrés dans le tissu urbain ? 	<p>Équilibre habitat/emplois/commerces/service</p>	<ul style="list-style-type: none"> Taux d'emploi Commerces banals
	Mutation des territoires	<ul style="list-style-type: none"> Des parties du territoire sont-elles frappées d'obsolescence ? Certains secteurs posent-ils des problèmes de mutation ? 	<p>Obsolescence de parties anciennes du territoire Marché immobilier Évolution du logement</p>	<ul style="list-style-type: none"> Logements insalubres Présence de friches Rythme des transactions Taux de vacance
	Maintien de la biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> Les milieux naturels et urbains abritent-ils une faune et une flore abondantes et variées ? 	<p>Continuité des espaces naturels Richesse de la faune et de la flore</p>	<ul style="list-style-type: none"> Franges, berges, plantations d'alignement Indicateurs de qualité des milieux

<p>Faciliter l'intégration urbaine des populations</p>	<p>Fonctionnement des services urbains</p> <p>Continuité et ruptures physiques</p> <p>Qualification des populations</p> <p>Sociabilisation des habitants</p> <p>Qualité des espaces publics</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les services urbains sont-ils judicieusement répartis sur le territoire ? • Les quartiers péricentraux sont-ils facilement reliés au centre-ville et entre eux ? • Le niveau de qualification est-il suffisant pour une bonne intégration des populations ? • Existe-t-il des lieux favorisant la rencontre entre les habitants et avec les responsables locaux ? • Les espaces publics sont-ils accueillants du fait de leur aménagement et de leur entretien ? 	<p>Desserte en transports en commun Lieux publics aménagés</p> <p>Liaison entre les quartiers Éléments de coupure</p> <p>Diversité des formations Emploi</p> <p>Centralités Vie publique Espaces collectifs</p> <p>Espaces de proximité Aménagements pour les enfants et les jeunes Propreté</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Réseau de bus • Marchés • Jardins publics • Maillage des voiries • Reliefs • Adéquation entre offre et demande d'emplois • Formation continue • Pôles commerçants • Concertations • Équipements culturels • Jardins, squares • Gestion du stationnement automobile • Fréquence de l'entretien
<p>Valoriser le patrimoine</p>	<p>Paysage et identité</p> <p>Développement du tourisme durable</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sur quels éléments physiques et symboliques de l'espace bâti et non bâti se fonde l'identité locale ? • Existe-t-il des actions de valorisation du patrimoine ? Y a-t-il eu des opérations récentes de réhabilitation du patrimoine ? • Les espaces naturels et agricoles aux franges périurbaines sont-ils mis en valeur ? Offrent-ils des services aux citoyens ? • Y a-t-il des pressions touristiques sur certains secteurs ? 	<p>Ensembles architecturaux et espaces naturels remarquables</p> <p>Protection du patrimoine Transformation d'activités et d'usages</p> <p>Périurbanisation Entrées de ville Activité agricole Paysages</p> <p>Offres de loisirs</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sites et monuments classés et inscrits • Sites et monuments classés et inscrits • Reconversion de sites industriels • Mutations foncières • Maîtrise de l'affichage et de la publicité • Évolution du nombre d'exploitations • Structures d'accueil • Circuits de promenades

	Animation de la vie locale	<ul style="list-style-type: none"> • Y a-t-il des manifestations régulières ou des événements valorisant la culture locale ? 	Développement du milieu associatif Traditions locales	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'adhérents • Fêtes, traditions locales, manifestations
Economiser et valoriser ses ressources	Organisation de la gestion des ressources	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existe-t-il une organisation de la gestion des ressources ? 	Structures permanentes de gestion de surveillance	<ul style="list-style-type: none"> • Observatoires
	Economie d'énergie	<ul style="list-style-type: none"> • Cherche-t-on à promouvoir les énergies douces ? 	Utilisation d'énergies alternatives pour les transports Valorisation énergétique	<ul style="list-style-type: none"> • Parc de véhicules électriques ou roulant aux biocarburants • Réseau de distribution de chaleur
	Développement des transports collectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle est la politique de la collectivité locale en matière de transports publics ? 	Réseau de transports en commun Gestion du stationnement des véhicules	<ul style="list-style-type: none"> • Linéaire et fréquence des bus • Transports en site propre • Parkings-relais
	Economie des gisements granulaires	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les matériaux recyclables sont-ils utilisés ? 	Gestion des déchets de chantier	<ul style="list-style-type: none"> • Recours aux matériaux de substitution
	Gestion de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> • Le cycle de l'eau est-il pris en compte dans l'aménagement ? 	Exploitation des ressources Conception et gestion du réseau d'assainissement Érosion des sols	<ul style="list-style-type: none"> • Durée de concession • Remise en état du milieu • Consommation municipale • Couloirs de ruissellement
	Valorisation des Déchets	<ul style="list-style-type: none"> • Le cycle des déchets permet-il une valorisation de la ressource ?* 	Valorisation économique Valorisation énergétique	<ul style="list-style-type: none"> • Unités de compostage • Réseau de déchetteries
	Maîtrise de la consommation de l'espace	<ul style="list-style-type: none"> • Y a-t-il une politique foncière visant à limiter l'étalement urbain ? 	Marché foncier et de l'immobilier Politiques publiques de gestion foncière Densité de l'espace Urbain	<ul style="list-style-type: none"> • Valeurs foncières • Vacance, stock de bureaux • Surface et localisation des zones NA • Répartition de la propriété foncière • ZAC • Réserves foncières • Friches, « dents creuses » • COS en zone U, logements/ha en zone NA
	Protection des milieux naturels	<ul style="list-style-type: none"> • A-t-on préservé des espaces naturels dans le tissu urbanisé ? 	Capacité d'accueil du site Biodiversité de la faune et de la flore	<ul style="list-style-type: none"> • Déchets induits • Pollutions émises • Espèces indigènes

		<ul style="list-style-type: none"> • Se pose-t-il des problèmes d'érosion des sols 	<p>Corridors écologiques</p> <p>Risques géologiques</p> <p>Activités de creusement</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aménagement de berges • Géomorphologie • Carrières et gravières
Assurer la santé publique	Préservation et valorisation de la qualité de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> • La collectivité a-t-elle une politique en faveur de l'amélioration de la qualité de l'eau ? • Y a-t-il des usages incompatibles entre eux ? 	<p>Alimentation en eau potable</p> <p>Aménagement des berges des cours d'eau</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Périmètres de protection de captage • Qualités physico-chimiques • Rejets d'usines • Déversoirs d'orages
	Préservation et amélioration de la qualité de l'air	<ul style="list-style-type: none"> • Se pose-t-il des problèmes de pollution de l'air ? 	<p>Pollution dues à l'urbanisation</p> <p>Contexte géographique</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pollutions des transports • Pollutions des usines • Reliefs • Climat
	Dépollution des sols	<ul style="list-style-type: none"> • Se pose-t-il des problèmes de pollution des sols ? 	<p>Traitement des sols pollués</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Recensement des sites pollués • Mesures de dépollution
	Réduction des nuisances Sonores	<ul style="list-style-type: none"> • Y a-t-il des zones d'habitation fortement exposées aux bruits ? • Les sources de bruit sont-elles connues ? 	<p>Intégration des grandes infrastructures de transport en milieu urbanisé</p> <p>Observatoires</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Trafic • Dispositifs antibruit • Répartition des capteurs de bruit
	Gestion des risques naturels et technologiques	<ul style="list-style-type: none"> • Y a-t-il des activités industrielles dangereuses ? Si oui, l'occupation du sol est-elle maîtrisée à proximité ? • Y a-t-il des risques naturels ? Si oui, comment sont-ils gérés ? 	<p>Prévention des populations contre les risques technologiques</p> <p>Prévention des inondations</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Établissements SEVESO, matériaux • Circuits et modes de transport des matières dangereuses • Maintien de zones naturelles et agricoles dans les lits majeurs des cours d'eau
	Recyclage des déchets	<ul style="list-style-type: none"> • Comment la collectivité gère-t-elle l'élimination des déchets ménagers ? Sont-ils valorisés ? 	<p>Collecte des ordures ménagères</p> <p>Traitement des déchets</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Réseau de déchetteries • Collecte sélective • Chauffage urbain
	Accès aux soins	<ul style="list-style-type: none"> • Les équipements hospitaliers et les centres 	<p>Équipements spécialisés</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de lits

		de soin sont-ils en nombre suffisant et à proximité des habitants ?	Niveau de soins banals Soin aux personnes âgées	<ul style="list-style-type: none"> • Pharmacies, médecins • Aide à domicile
Organiser la gestion des territoires	Développement de l'intercommunalité	<ul style="list-style-type: none"> • Existe-t-il une structure intercommunale d'aménagement ? Quelles sont les missions qui lui sont dévolues ? • Y a-t-il une répartition de la fiscalité locale ? 	Structures intercommunales Compétences	<ul style="list-style-type: none"> • Périmètre d'intervention • Aménagement et urbanisme
	Planification et gestion intégrée Rationalisation de l'investissement, des coûts de maintenance	<ul style="list-style-type: none"> • Existe-t-il des documents de planification et des documents contractuels permettant d'avoir une vision prospective ? • Y a-t-il un suivi et une évaluation de la décision ? • Les investissements ont-ils le meilleur effet coûts/produits ? Les coûts de fonctionnement sont-ils pris en compte ? 	Recettes fiscales Cohérence des documents d'urbanisme Évaluations et suivi Tableaux de bord Efficacité économique Efficacité sociale Coûts de gestion	<ul style="list-style-type: none"> • Péréquation de la taxe professionnelle • Schéma directeur • Observatoires • Variables qualitatives • Fréquence de la mise à jour • Retour sur investissement • Satisfaction des usagers • Inscription des frais d'entretien
Favoriser la démocratie locale	Organisation de la prise de décision	<ul style="list-style-type: none"> • Le tissu associatif est-il dynamique et associé en amont des décisions ? 	Développement élargi de la concertation Autogestion des projets	<ul style="list-style-type: none"> • Mise à disposition de l'information • Débat public • Ateliers publics d'urbanisme
	Développement de la formation	<ul style="list-style-type: none"> • Existe-t-il des lieux et des modalités de concertation de la population ? • Des actions de sensibilisation au développement durable sont-elles menées auprès des responsables de l'aménagement du territoire et du public ? 	Organisation des habitants Structures extra-municipal Communication/information des habitants Formation des acteurs de la ville (habitants, élus, techniciens...)	<ul style="list-style-type: none"> • Régies de quartier • Commission extra-municipales • Campagnes de sensibilisation • Appui à des projets • Organisation de stages

PORTEE OPERATIONNELLE DE LA GRILLE DE LECTURE

Centre ressource du développement durable

Aide à la décision, diagnostic territorial, évaluation : la grille de lecture du développement durable, pour une investigation élémentaire. Guide des collectivités pour comprendre et agir : construire une politique de développement durable. Lille, 2001. Extrait pp10-17

PORTEE OPERATIONNELLE DE LA GRILLE DE LECTURE

Centre ressource du développement durable

Aide à la décision, diagnostic territorial, évaluation : la grille de lecture du développement durable, pour une investigation élémentaire. Guide des collectivités pour comprendre et agir : construire une politique de développement durable. Lille, 2001. Extrait pp10-17

POUR UNE PRUDENCE ECOLOGIQUE 6 Principes d'action

1 préparation systématique de l'environnement

Maintien de la biodiversité	Protection des milieux naturels Aménagement intégré du territoire	<ul style="list-style-type: none"> • Les pratiques d'entretien des espaces naturels sont-elles adaptées à la conservation ? • En quelle mesure le maintien de la biodiversité est-il assuré ? • La problématique « eau » est-elle intégrée ? • La continuité des espaces naturels et urbains est-elle assurée ? • Quels espaces naturels reste-t-il dans le tissu urbain ?

2 application du principe de précaution et analyse de la réversibilité

Risques technologiques	Aménagement intégré du territoire Santé publique Droit	<ul style="list-style-type: none"> • Quels risques industriels ? • Quels risques alimentaires ? • Quels risques naturels (avalanches, inondations, sécheresse ...) ? • Quelle évolution à long terme ? • Quel degré d'incertitude ? • Quels degrés d'irréversibilité ? • Quelle réversibilité des constructions, des matériaux utilisés, des aménagements ? • Quelle incertitude liée aux risques graves et irréversibles sur la Santé . • Quelle (e) cause (e) ? • Quelle responsabilité eu égard au principe de précaution ?

3 l'analyse des impacts sur les autres territoires

Pollutions	Commerce équitable	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles pollutions ou nuisances transfrontières (eau, air et sol des autres territoires, épuisement de la nappe phréatique, trafic automobile engendré ...) ? • Quelles actions engagées contre la concurrence déloyale sociale ? • Contre la concurrence déloyale environnementale ? • Quelles règles équitables à l'importation et à l'exportation ?

4 la prise en compte des seuils et limites écologiques dans l'utilisation des ressources

Gestion des ressources naturelles	<ul style="list-style-type: none"> • Quel type de ressources utilise t'on (renouvelable/épuisables) ?
Choix des énergies	<ul style="list-style-type: none"> • Sur quel rythme ? • Pour quel niveau de réserves (normes, quotas...) ?
Transports	<ul style="list-style-type: none"> • Quels impacts pour quelle pollution d'origine (sur le cycle de l'eau, sur les sols...) ? • Quelles énergies ? • Quels impacts (eau, air, sol) réels ou potentiels ? • Quels impacts (sonores, air, accidents...) des déplacements ?
Aménagement intégré du territoire	<ul style="list-style-type: none"> • Quels (s) impact (s) écologique (s) des infrastructures ?
Déchets	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle capacité de traitement ? • Quels seuils ?

5 réparation, restauration de l'environnement et application du principe pollueur-payeur

Aménagement du territoire	<ul style="list-style-type: none"> • Des parties du territoire sont-elles obsolètes (cf friches) ? • Existe t'il des problèmes d'obsolescence ? • Sur quel mode de financement ?
Dépollution	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle amélioration possible ou souhaitable des milieux naturels ? • Sur quel financement ?
Déchets	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle forme de pollution ? • A quels endroits ? • Quelles actions curatives complémentaires aux préventives ? • Quel financement ?
Transports	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle application du principe pollueur-pollué ? • Quelle application du principe pollueur-pollué souhaitable ou envisageable ?
Dédommagements	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les victimes et quelle responsabilité ? • Pour quel dédommagement ?

6 amélioration des connaissances, recherche et développement, responsabilisation

Recherche	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles connaissances avons nous de la faune et de la flore locale ? • Quel inventaire ?
Evaluation	<ul style="list-style-type: none"> • Quel système de mesures (capteurs de mesure, estimation monétaire...) ?
Nouvelles technologies	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle aide au développement des technologies propres ? • Quelles potentialités identifiées ?
Enseignement-Formation	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle formation sur le développement durable ? • Quels lieux ? • Pour qui ?
Responsabilisation	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle relation établie de cause à effet ?

	Scénarisation, prospective	<ul style="list-style-type: none"> • Quels doutes ? • Quelles certitudes ? • Quelle responsabilité juridique ? • Morale ? • Quels projets est-il souhaitable de développer dans le moyen-long terme (dans les déplacements, les bonnes pratiques...) ? • Quelle mutation des territoires à moyen-long terme ? • Quelle anticipation des phénomènes économiques environnementaux et sociaux ?
--	----------------------------	---

POUR UNE EFFICACITE GLOBALE DANS UNE APPROCHE TRANSVERSALE

4 Principes d'action

7 analyse des besoins dans une approche transversale

	<p>Evaluation</p> <p>Aide à la décision</p> <p>Développement économique et social</p> <p>Transports</p> <p>Système des valeurs</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle méthodologie d'estimation des coûts sociaux (externalités environnementale ou sociales) ? • Quel choix des matériaux (recyclables ou non) ? • Quels procédés technologiques ? • Quelle gestion communale (déchetterie chaufferie...) ? • Quelles politiques d'aide au développement ? • Pour quelles activités ? • Quel coût social induit par les transports ? • Quelle complémentarité entre les moyens de transports (deux roues, transports communs, voiture, train...) ? • Quels systèmes de représentation permettent le mieux d'adopter une vision globale des problèmes (comptabilité, fiscalité, droit...) ? • Quels obstacles empêchent une vision globale (études sociologiques sur les modes de consommation et les comportements...) ?
--	--	---

8 le bon calibrage des projets

	<p>Investissements</p> <p>Aménagement du territoire</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quel coût unitaire moyen ? • De quelle nature (privé, public, mixte) ? • Quel retour sur investissement ? • Quel montage financier le plus souhaitable ? • Sur quel budget ? • Pour quels destinataires ? • Les projets sont-ils bien dimensionnés ? • Quelles économies d'échelles des infrastructures, des bâtiments ? • Quelle association/coopération possible (intercommunale, inter-entreprise, inter-labo, inter-administrations...) ?
--	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> • Quelle mise en réseau souhaitable ou effective ?
9 l'assurance de la cohésion et de la diversité de l'occupation territoriale		
Services – Commerces		<ul style="list-style-type: none"> • Les activités de services et de commerces sont-elles bien intégrées dans le tissu urbain ?
Continuités et ruptures physiques spatiales		<ul style="list-style-type: none"> • Quelle évaluation des effets de coupures (quartiers, déplacements...) ? • Quelle gestion des frontières (paysagères, administratives...) entre les territoires ? • Quelle articulation entre les espaces agricoles et les espaces urbains ?
Qualité des espaces publics		<ul style="list-style-type: none"> • Quelle qualité d'accueil des espaces publics ?
Maîtrise de l'espace		<ul style="list-style-type: none"> • Quelles fonctionnalités (accessibilité, aménagements, esthétisme, entretien, sécurité...) ? • Quelle répartition de l'occupation des sols (espaces verts, espaces agricoles, étalement / densité de l'espace urbain, espaces publics, routes, forêts...) ?
Transports		<ul style="list-style-type: none"> • Quelle politique foncière ? • Quelle place accordée au centre ville . • Quelle efficacité des transports (coût, vitesse, nuisances...) ? • Quelle place accordée aux transports publics ? Aux vélos ? • Quelles liaisons (intercommunale, grand axes...) ?
Cadre de vie		<ul style="list-style-type: none"> • Quel qualité du cadre de vie ? • Sur quels critères ? • Quels impacts sur le paysage ?
Planification		<ul style="list-style-type: none"> • Quels outils de planification d'aménagement ? Quel Suivi ? Quelle prospective (urbaine, commerciale...) ?
Développement économique et social		<ul style="list-style-type: none"> • Quelle diversification de l'appareil productif ? • A partir de quelles ressources locales (humaines, naturelles, animales...) ? • Quelle valeur ajoutée régionale ?
Tourisme		<ul style="list-style-type: none"> • Quelle polyvalence des structures d'accueil ? • Quels impacts durables ?
Habitat		<ul style="list-style-type: none"> • Quelle place laissée aux logements sociaux ? • Aux logements individuels ?

10 consommation économe des flux, mise en réseau des systèmes productifs

	<p>Economies d'énergie</p> <p>Recyclage</p> <p>Déchets</p> <p>Qualité environnementale des bâtiments</p> <p>Activités économiques par filière</p> <p>Transports</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle rationalisation des flux ? • Quelle valorisation ? • Pour quelle efficacité (financière, énergétique...) ? • Quelles valorisation des ressources locales (énergie, eaux...) ? <ul style="list-style-type: none"> • Quels matériaux utilisés sont-ils issus du recyclage ? • Quelle gestion des déchets industriels ? • Quelle mise en réseau ? <ul style="list-style-type: none"> • Quelle valorisation ? • Quelle incitation à la réduction à la source ? <ul style="list-style-type: none"> • Quelles études HQE ? • Quelles applications ? <ul style="list-style-type: none"> • Quels intrants ? • Quels rejets (écobilan) ? • Quel système de management environnemental (respect des normes...) ? • Quelle mise en réseau des systèmes productifs ? <ul style="list-style-type: none"> • Quels encouragements aux bonnes pratiques (vélo, train, co-voiturage...) ? • Quelle prospective à moyen / long terme ?
--	---	--

POUR UNE EQUIPE SOCIALE ET UNE PARTICIPATION CITOYENNE 5 principes d'action

11 la volonté d'une participation citoyenne et de la transparence de l'information

	<p>Vie de quartier</p> <p>Politique</p> <p>Information</p> <p>Vie associative Animations locales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existe t'il des lieux favorisant la rencontre entre les habitants ? <ul style="list-style-type: none"> • Quels lieux de discussion, de débats ? • Quels espaces de concertation (forum...) ? • Quel suivi des affaires (« pérennisation des pratiques démocratiques ») ?
--	--	--

	<p>Transports communs</p> <p>Enseignement</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle politique d'information ? • Sur quels thèmes ? • Quel tissu associatif ? • Quelle implication ? • Quelle concertation ? • Quelle incitation au co-voiturage ? • Quelle politique des transports collectifs ? • Quelle proximité ? • Quelle implication / représentation des parents d'élèves ? • Quelle ouverture sur la société civile (physique...) ?
--	---	---

12 Valorisation du patrimoine et sensibilisation pour une conscience environnementale

	<p>Paysage</p> <p>Valorisation</p> <p>Mémoire collective</p> <p>Politique de l'emploi</p> <p>Information – sensibilisation</p> <p>Formation</p> <p>Administration</p> <p>Enseignement</p> <p>Tourisme durable</p> <p>Qualité environnementale de l'habitat</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les éléments symboliques (bâties et non bâties) constitutif du paysage ? • Quelles réhabilitations ? • Quelle histoire locale ? • Quelle fréquentation des sites ? • Quelle signalétique ? • Quelle propreté ? • Quels lieux de mémoire ? • Quels emplois spécifiques locaux ? • Quel lien avec l'environnement ? • Quelle information ? • Quel moyen (campagne publicitaire, charte...) ? • Quelle formation sur l'environnement ? • Quelles actions auprès des responsables ? • Quelles actions auprès des décideurs ? • Quel verdissement des administrations (achats verts, bonnes pratiques...) ? • Quelles actions dans les écoles ? • Quelle implication ? • Quel système d'information ? • Quelles valeurs récréatives de l'environnement ? • Quel degré de réversibilité des super-structures et infrastructures ? • Quelles pressions touristiques sur quels
--	--	---

	Culture	secteurs ? <ul style="list-style-type: none"> • Quelles animations valorisant la culture ?
--	---------	--

13 l'esprit de solidarité et la volonté de coopérer

	Intercommunalité	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle structure intercommunale d'aménagement ? • Sur quels thèmes ? • Quelles missions ? • Quelles structures communes (piscines, stade...)? • Quels échanges d'expérience (mise en commun de moyens, capitalisation des savoir faire...)?
	Fiscalité	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle solidarité fiscale intercommunale ? • Quel fonds de solidarité ?
	Développement économique et social	<ul style="list-style-type: none"> • Quel soutien au développement économique ? • Tourné vers qui ? Comment ?
	Marché du travail	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle économie solidaire ? • Quelle volonté de promotion des activités culturelles et artistiques, du bénévolat ? • Quelle logique de temps partagé ?
	Coopération internationale	<ul style="list-style-type: none"> • Quels jumelages ? Sur quel thème ? • Quelles actions en faveur d'un commerce équitable ?

14 la préoccupation de la santé publique

	Gestion des déchets	<ul style="list-style-type: none"> • Quels procédés d'élimination des déchets (OM, DIB) ? • Quelle réduction des déchets à la source ?
	Pollutions	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles études épidémiologiques ? • Y a t'il des quartiers exposés ? • Quelle origine ? • Quels dispositifs de lutte ?
	Risques	<ul style="list-style-type: none"> • Quels risques naturels ? • Quels risques technologiques ?
	Accès aux soins	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle communication et quels dispositifs ? • Quelle équité en la matière ? • Quelle politique d'aide (transport, mode de paiement) ? • Pour quelle qualité de services (bâtiments, équipements, personnel...)?
	Qualité environnementale des bâtiments	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle ergonomie des équipements, des bâtiments ? Quels matériaux HQE ?

15 la protection et l'intégration des plus fragiles

	Logement	<ul style="list-style-type: none"> • La politique logement permet elle un mélange des populations sur une base équitable ?
	Services publics	<ul style="list-style-type: none"> • Quels services urbains ? • Pour quels quartiers ?
	Enseignement	<ul style="list-style-type: none"> • Le niveau de qualification est-il suffisant pour permettre une bonne intégration professionnelle des populations ?
	Transports collectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle irrigation des quartiers par les transports collectifs ? • Quelle lutte contre l'isolement ?
	Marché du travail	<ul style="list-style-type: none"> • Quel respect des lois en vigueur (sécurité, hygiène, conventions...) ? • Quelles avancées souhaitables ?
	Culture	<ul style="list-style-type: none"> • Quel soutien à la culture ?
	Politique familiale	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle aide sociale (centres sociaux...) ? • Sur quel mode ? • A partir de quelle politique globale ?
	Aménagements urbains	<ul style="list-style-type: none"> • Quels aménagements tournés vers les personnes à mobilité réduite (handicapés, personnes âgées...) ?
	Sécurité	<ul style="list-style-type: none"> • Quels moyens au service de la sécurité (police, vidéo, gardiennage...) ? • Quelle prévention ? • Quelle éthique (respect de la personne humaine, de la vie privée...) ? • Quel TIG pour quelles dégradations vertes ?

REPARTITION ET INEGALITES SPATIALES (52 indicateurs)

IFEN. Propositions d'indicateurs de développement durable pour la France.
Collection « Etudes et travaux », n°35, novembre 2001. Extrait pp30-35

MODULE 4 REPARTITION ET INEGALITES SPATIALES (52 indicateurs)

IFEN. Propositions d'indicateurs de développement durable pour la France. Collection « Etudes et travaux », n°35, novembre 2001. Extrait pp30-35

Le module 4, tel qu'il avait été envisagé dans la présentation initiale, intégrait des éléments assez hétérogènes dont le dénominateur commun était leur représentation, sous une forme cartographique. Or le simple fait que certaines données gagnent à être spatialisées pour être interprétables ne suffisait pas à donner une cohérence au module.

De plus, les indicateurs réunis dans ce module ne pouvaient pas être interprétés de façon unilatérale. Est-il préférable que les pollutions soient diffuses et touchent des parties importantes d'un territoire ou que leurs impacts soient très importants mais sur une surface très réduite ? De même, que dire de la concentration urbaine par rapport à des densités urbaines faibles sur des espaces étendus ? Les enjeux aussi bien sociaux qu'environnementaux des problématiques de concentration et de diffusion sont différents, mais on ne peut en tirer d'interprétation au-delà du constat de cette différence. La plupart des indicateurs qui avaient été intégrés au module 4 relevaient en fait de pressions sur l'environnement — prélèvements de ressources, artificialisation de l'espace ou dégradation des milieux —, ou de la répartition spatiale des patrimoines.

Afin d'assurer une certaine cohérence et homogénéité des indicateurs de ce module, on pourrait le consacrer aux modes d'organisation et de structuration de l'espace et aux inégalités spatiales. Le module 4 est alors l'équivalent en termes spatiaux des modules 6 et 7 qui traitent des inégalités sociales de répartition et de l'accès aux différentes catégories de patrimoine.

Le module 4 peut être décomposé en différents sous-modules qui sont présentés ici.

SOUS-MODULE 4.1. CAPACITÉ DE CHARGE ET QUESTIONS DE DENSITÉ (SUR-DENSITÉ ET SOUS-DENSITÉ)

Description

Il s'agit de montrer dans quelle mesure le territoire se partage entre zones de sous-densité et zones de sur densité, au regard de pressions diverses (en particulier celles qui sont liées à la population et à l'activité économique). Il convient ainsi de mettre en évidence la répartition des pollutions, risques naturels et technologiques, cadres de vie dégradés et paysages artificialisés et de rapprocher leur distribution géographique de celle de la population et de l'activité économique.

Indicateurs retenus

4101	Densité de population : Evolution de la moyenne
4102	Ecart de densité entre les régions
4103	Nombre d'habitants dans les zones de sur-densité
4104	Densité de population des zones urbaines Superficie occupé par les villes/évolution urbaine
4105	Part des espaces de sous-densité (proportion du territoire habitable où la densité de population est inférieur à 20 hab/km)
4106	Evolution du PIB par unité de surface
4107	Part du temps quotidien ou hebdomadaire passé dans les transports
4108	Densité en infrastructures de transport (distinction entre zones urbaines et zones rurales)
4109	Evaluation de la congestion des infrastructures de transport
4110	Part du temps quotidien ou hebdomadaire passé dans les transports

Intensité agricole :	
4111	Production agricole par unité de surface
4112	Evolution des parts relatives de l'agriculture intensive et agriculture intensive et agriculture extensive
4113	Surplus de fertilisation (zones et quantités concernées)
4114	Pression touristique sur le littoral et dans les zones de montagne (variation de densité saisonnière)
Concentration des différents polluants	
4115	Répartition spatiale des rejets
4116	Répartition spatiale du traitement (installations, volumes traités)

SOUS-MODULE 4.2. POLARISATION ET INÉGALITÉS SPATIALES

Description

L'objet de ce sous-module est de montrer les phénomènes de **polarisation**, c'est-à-dire de **concentration des problèmes** (en particulier des **inégalités au regard de l'environnement**) ou des **atouts** en certains lieux. Cela revient à souligner l'existence de "points noirs", espaces qui cumulent différentes catégories de problèmes (environnement dégradé, pollution, bruit, logements de mauvaise qualité...). Les espaces qui se trouvent au contraire préservés de l'ensemble de ces pressions et atteintes et combinent différents avantages doivent également être identifiés. On cherchera par ailleurs à évaluer la primatie des grandes villes. Pour cela, on peut par exemple s'intéresser au taux de croissance des communes (en distinguant ville et campagne) en termes de population, de PIB par habitant, de revenus fiscaux ou encore de revenu disponible brut après impôt et cotisations sociales.

Indicateurs retenus

• Indice de primatie :	
4201-	Écart de population entre la première et la seconde ville
4202-	Écart de PIB entre la première et la seconde ville
4203 -	Écart de PIB (et de PIB / hab.) entre régions et/ou entre départements
4204 -	Écart entre les revenus (ou le patrimoine) des 10 % les plus riches et des 10 % les plus pauvres de la population (par région ou par commune)
4205 -	Répartition du potentiel fiscal entre populations urbaines et populations rurales
4206 -	Évolution relative des transferts sociaux (en % des revenus) / part de la population dépendant de l'aide sociale
4207 -	Disparités régionales de l'espérance de vie (représentation cartographique)
4208 -	Pourcentage de la population habitant dans des zones urbaines en difficulté (par rapport à la population urbaine et par rapport à la population totale)
4209 -	Répartition spatiale de la délinquance
4210 -	Inégalités spatiales en matière d'accès à un environnement de qualité
4211 -	Inégalités spatiales / pollution de l'air
4212 -	Inégalités spatiales / ressources en eau (disponibilité et qualité)

4213 - Inégalités spatiales par rapport au prix de l'eau

4214 - Surface d'espaces verts ou naturels accessibles par habitant

SOUS-MODULE 4.3. ACCÈS AUX SERVICES, RÉSEAUX ET MOBILITÉ

Description

Il s'agit de s'intéresser au maillage du territoire par des infrastructures et services et d'évaluer la mobilité des personnes et des marchandises sur le territoire. Une place importante est dévolue aux réseaux de transport qui permettent cette mobilité et à leur développement ou leur redistribution. On distinguera différents types de transport, en fonction de leur impact environnemental, de leur caractère collectif ou individuel.

Indicateurs retenus

4301 • Part de la population passant plus d'une heure quotidiennement sur le trajet domicile-travail

4302 • Part de la population ou des communes dépendant de modes de transport individuel (non desservies par des transports collectifs)

4303 • Superficie des territoires enclavés

4304 • . Taille de réseaux par rapport à la superficie des régions (AEP, EDF, Télécom haute densité, routes, SNCF...)

4305 • . Taille de réseaux par habitant (AEP, EDF, Télécom haute densité, routes, SNCF)

4306 • . Degré d'enclavement des communes rurales

4307• . Part de la population ou des communes n'ayant pas accès à certains services collectifs

4308• Proportion de la population vivant dans des communes dont les ressources fiscales sont inférieures à un certain seuil

4309• Proportion du territoire que représentent ces communes

4310 • Nombre de communes respectant les quotas de 20 % de logements sociaux

Politique de réduction des inégalités spatiales

4311• Développement des transports en commun desservant les zones défavorisées

4312• Développement routier et autoroutier dans des zones enclavées

SOUS-MODULE 4.4. CONSOMMATION D'ESPACES SENSIBLES

Description

Dans la perspective du développement durable, il est intéressant de rendre compte des pressions (principalement en termes d'artificialisation) qui s'exercent sur les espaces sensibles, c'est-à-dire sur les espaces que l'on peut considérer comme critiques d'un point de vue environnemental (parce qu'ils constituent des enclaves ou zones de silence dans des espaces fortement artificialisés, qu'ils présentent un intérêt paysager ou écologique particulier, qu'ils sont particulièrement menacés ...).

Indicateurs retenus

4401 • Extension de l'artificialisation / superficie totale
4402 • Part du territoire urbain occupé par des infrastructures de transport et des parcs de stationnement
4403 • Taux de reconstruction de la ville sur elle-même
4404 • Extension des friches urbaines et industrielles
4405 • Évolution de la superficie des zones de silence et des paysages non perturbés
4406 • Superficie occupée par des espaces protégés / superficie totale des espaces remarquables (distinguer les différents types ou classes d'espaces protégés)
4407 • Part du littoral non artificialisé
4408 • Évolution de la superficie des zones humides
4409 • Évolution de la superficie des espaces de bocage (linéaire de haies)
4410 • Évaluation de l'effet de coupure des paysages (en référence aux espaces d'un seul tenant) par exemple pour les forêts péri-urbaines

Ce module devrait être relativement original par rapport aux travaux existants sur les indicateurs. Ceux-ci intègrent généralement des indicateurs concernant la mobilité des personnes et des marchandises et éventuellement les réseaux (principalement l'adduction d'eau potable et l'accès au téléphone) [voir par exemple : Nations Unies (1996), OFS (1999)]. En revanche, les thèmes qui relèvent de l'organisation de l'espace et de la polarisation des activités ne sont pas abordés, probablement parce que les indicateurs les plus couramment utilisés ont été développés à un niveau international et que la diversité des situations et des pratiques nationales d'aménagement du territoire est telle qu'il paraît pratiquement impossible d'en rendre compte au moyen d'indicateurs communs.

LES INDICATEURS DU TOURISME DURABLE : UN OUTIL A MANIER AVEC DISCERNEMENT

Par Jean-Paul CERON et Ghislaine DUBOIS.

Les cahiers espaces : Tourisme durable, novembre 2000, n°67. Extrait pp37-43

LES INDICATEURS DU TOURISME DURABLE : UN OUTIL A MANIER AVEC DISCERNEMENT

Par Jean-Paul CERON et Ghislaine DUBOIS.

Les cahiers espaces : Tourisme durable, novembre 2000, n°67. Extrait pp37-43

Dans le domaine du tourisme, un certain nombre d'exercices de construction d'indicateurs de développement durable ont été réalisés : nous en faisons ci-dessous un tour d'horizon critique.

Dans l'ensemble de ces travaux, on a du mal à retrouver la dualité évoquée plus haut entre travaux universitaires et travaux d'organismes gouvernementaux ou internationaux. L'expertise, les travaux des universitaires s'inscrivent très généralement dans un cadre géré par les institutions, surtout au niveau international (Organisation mondiale du tourisme...). Cela traduit sans doute la faiblesse des réflexions alternatives sur le tourisme en général (contrairement à ce qui se passe par exemple dans le domaine de l'environnement) et sur le lien tourisme-environnement en particulier : les remises en cause découlant d'une intériorisation de la notion de développement durable s'en trouvent quelque peu limitées.

Tableau I
Les indicateurs fondamentaux du tourisme durable de l'OMT

INDICATEUR	OUTILS DE MESURE SPÉCIFIQUES
PROTECTION DU SITE	Catégorie de protection du site d'après l'indice de l'UICN
PRESSION	Nombre de touristes visitant le site (par an/mois d'affluence maximum)
INTENSITÉ D'UTILISATION	Intensité d'utilisation en période de pointe (personnes /hectare)
IMPACT SOCIAL	Ratio touristes/résidents (en période de pointe et au fil du temps)
MAÎTRISE DU DÉVELOPPEMENT	Existence d'une procédure d'étude de l'environnement ou de véritables contrôles de l'aménagement du site et de la densité d'utilisation
GESTION DES DÉCHETS	Pourcentage de traitement des eaux usées du site (des indicateurs supplémentaires peuvent comprendre les limites structurelles d'autres capacités d'infrastructure sur le site comme l'approvisionnement en eau)
PROCESSUS DE PLANIFICATION	Existence d'un plan méthodique pour la région de la destination touristique (avec une composante tourisme)
ÉCOSYSTEMES FRAGILES	Nombre d'espèces rares ou en voie de disparition
SATISFACTION DES CONSOMMATEURS	Degré de satisfaction des visiteurs (d'après un questionnaire)
SATISFACTION DE LA POPULATION LOCALE	Degré de satisfaction de la population locale (d'après un questionnaire)
CONTRIBUTION DU TOURISME LOCALE	Proportion de l'ensemble de l'activité économique due au seul À L'ÉCONOMIE tourisme
INDICES COMPOSITES	
CAPACITÉ DE CHARGE	Outil de mesure composite d'alerte précoce relatif aux facteurs clés influant sur la capacité du site de supporter différents niveaux de tourisme

PERTURBATION DU SITE Outil de mesure composite des niveaux d'impact sur le site (à savoir sur ses particularités naturelles et culturelles sous l'effet des contraintes cumulées du tourisme et d'autres secteurs)

INTÉRÊT Outil de mesure qualitatif des particularités du site qui le rendent attrayant pour le tourisme et qui peuvent changer avec le temps

Le Plan Bleu a effectué en 1997 un bilan des apports antérieurs sur les indicateurs de développement durable pour le tourisme. Le recensement remonte jusqu'en 1981. Les indicateurs retenus sont souvent anecdotiques, critiquables et irréalistes. La principale évolution des dernières années est le passage progressif d'indicateurs économiques ou environnementaux classiques, à des essais de démarche d'ensemble, combinant thèmes économiques, sociaux, et environnementaux, dans une approche qui se veut cohérente.

Parmi les travaux les plus récents visant à la construction d'une batterie complète d'indicateurs de développement durable applicables aux destinations touristiques, on retiendra d'abord le travail de l'OMT. Un groupe d'experts animé par Edward Manning a publié un *Guide pratique pour l'élaboration et l'emploi d'indicateurs du tourisme durable, "destiné à ceux qui s'occupent directement de la planification et de la gestion de la mise en valeur touristique nationale et régionale, et à ceux qui sont directement responsables de la gestion de destinations déterminées"*. Ce travail présente deux séries d'indicateurs : des indicateurs fondamentaux du tourisme durable et des indicateurs propres à chaque grand type de destination (zones littorales, parcs...) (cf. tableau 1 ci-contre). Certains de ces indicateurs soulèvent des craintes quant à leur mise en oeuvre : le calcul de la proportion de l'activité économique due au seul tourisme soulève par exemple des difficultés redoutables. Définir toutes les activités s'occupant partiellement de tourisme et évaluer ce pourcentage, trouver des données (chiffres d'affaires) suffisamment détaillées par activité et à l'échelon géographique étudié peut s'avérer impraticable, même dans des pays disposant d'un appareil statistique développé.

D'autres indicateurs laissent entrevoir le débat qui peut exister sur leur quantification. Peut-on qualifier d'indicateur un renseignement non chiffré et comportant une forte dose d'appréciation subjective, même si la subjectivité est camouflée par un classement sur une échelle de 1 à 5. C'est le cas pour la maîtrise du développement: *"l'attribution d'un 1 signifie qu'il n'a pas de contrôle du développement, tandis que les valeurs progressivement supérieures correspondent à un accroissement proportionnel du degré de contrôle et de son efficacité "*

Des stratégies différentes

Ces difficultés pratiques de la mise en oeuvre d'indicateurs sont au centre du travail de Victor T.C. Middleton pour l'Agence européenne de l'environnement : *Tourism and the environment at European level: A practical framework for assessing the issues*("). Celui-ci conclut à l'impossibilité d'élaborer en Europe, à une échelle nationale, une batterie d'indicateurs permettant d'assurer des comparaisons d'un pays à l'autre : *"Un grand nombre d'indicateurs hautement souhaitables doivent être écartés parce qu'ils ne peuvent être opérationnalisés et comparables au niveau européen, ou parce qu'on ne peut faire correspondre à une question simple une réponse statistiquement fiable"* (p. 15). Il pense qu'il faut partir du niveau de l'entreprise et des grandes destinations touristiques pour élaborer des indicateurs qui seraient concrètement utilisables sur le terrain : *"Nous ciblons délibérément les trois principaux secteurs des grands hôtels, des grands tour-opérateurs et des grands équipements de loisirs f...1 quand des mesures fiables dans ces trois secteurs auront pu être obtenues, il sera relativement facile d'étendre (...1 à d'autres secteurs"* (p. 15). Il dresse une liste d'indicateurs pour chacun des secteurs ciblés (grands hôtels, équipements et sites touristiques, tour-opérateurs, autorités locales), en préconisant de s'adresser d'abord aux acteurs de taille importante, par exemple les tour-opérateurs envoyant plus de 10 000 personnes dans une destination, ou les sites fréquentés par plus de 50 000 personnes. La mise en oeuvre et le chiffrage restent à faire.

Ces choix méthodologiques quant à la définition d'IDD du tourisme ne sont pas que des choix techniques. Ils conditionnent également des stratégies pour de futures politiques de tourisme durable, parfois difficiles à percevoir au premier abord. L'approche de Victor Middleton, semblable dans d'autres de ses publications, se place explicitement dans une perspective d'autorégulation du secteur du tourisme : *"Bien que les autorités locales soient les institutions privilégiées pour exercer un pouvoir de régulation, on reconnaît de plus en plus que l'existence de formes d'autorégulation à travers des initiatives volontaires des entreprises commerciales sera un élément primordial du développement et de la mise en oeuvre de pratiques plus durables. La collaboration entre le secteur privé et le secteur public au niveau local constitue un forum essentiel pour ce développement effectif d'une auto régulation aux côtés d'une régulation [plus classique*

Cela pose plusieurs questions :

- concernant l'évaluation proprement dite, ne risque-t-on pas de passer à côté d'enjeux non perceptibles à l'échelle de l'entreprise ou de la destination touristiques ? Parmi ces enjeux, on peut citer l'évaluation des concentrations spatiales et saisonnières du tourisme à une échelle nationale, déterminées par des logiques nationales d'implantation des grands opérateurs, qui conditionne les politiques de créations d'infrastructures de transports et leurs effets sur l'environnement : une approche centrée uniquement sur le local permet-elle de percevoir ces grandes tendances du tourisme ? La mise en oeuvre du droit aux vacances et le tourisme social mettent également en jeu des mécanismes de solidarité nationale (l'aide à la pierre, l'aide aux départs en vacances) bien éloignés des préoccupations des gestionnaires de stations touristiques. Il en va de même pour l'évaluation de la contribution du tourisme aux émissions de gaz à effet de serre ; - l'auteur insiste avec raison sur la difficulté statistique, voire sur l'impossibilité, d'isoler le tourisme dans les évaluations environnementales comme dans les évaluations économiques nationales (pour obtenir des données du type contribution du tourisme à l'effet de serre, à la production d'eaux usées et de déchets...). Il est clair que l'information a un coût, et que celui de ce type d'évaluation nationale est important. L'Institut français de l'environnement (IFEN), est pourtant en train de finaliser un exercice de ce type, constituant un état des lieux, certes limité par les données actuellement disponibles, sur les relations du tourisme et de l'environnement. Par exemple, on y repère par des indicateurs chiffrés les régions dans lesquelles le tourisme exerce une pression importante sur le patrimoine naturel (à partir de l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique, et floristique), la contribution positive du tourisme à l'assainissement du littoral, son rôle dans l'artificialisation des zones naturelles de ce même littoral, ou encore les parties du territoire où s'exercent actuellement les pressions touristiques (à partir d'analyses de l'évolution de la capacité d'hébergement entre 1990 et 1999). Ces données nous semblent absolument nécessaires pour appuyer de futures politiques de tourisme durable, et ne paraissent pas pouvoir être obtenues autrement que par une approche statistique nationale ;

- en revanche, une fois que les enjeux sont mieux cernés, on comprend que des approches plus centrées sur les acteurs et les territoires puissent se déployer. Les différents exemples étudiés montrent des contenus très variables. Le projet ÉCOMOST (European Community Models of Sustainable Tourism) de la **Fédération internationale des tour-opérateurs**, montre une liste d'indicateurs centrée sur l'environnement local et le maintien à long terme de la rentabilité de l'activité touristique, avec des thèmes comme la préservation de l'efficacité économique, de la prospérité de la population résidente, de son identité culturelle, la modernisation des hébergements. La logique reste assez professionnelle (le développement durable *interne* évoqué plus haut) et l'environnement n'est la plupart du temps concerné que lorsqu'il risque de remettre en cause le développement touristique de la destination. La logique de la *check-list for toui-operators* mise au point par The German Monitoring Association, est au contraire plus préoccupée des effets externes du tourisme et recommande aux tour-opérateurs une limitation de certaines de leurs pratiques pour prendre en compte leurs effets sur l'environnement. On peut citer, parmi les thèmes d'évaluation, la préférence donnée aux périodes de basse saison pour limiter les concentrations temporelles, aux destinations proches pour diminuer les transports, le souci d'éviter d'emprunter l'avion pour de courtes distances, d'utiliser des modes de transport et de pratiquer des activités intensives en énergie (hélicoptère, ski nautique), l'encouragement à utiliser des véhicules propres, à privilégier les hébergements de petite taille peu luxueux et à consommer des produits locaux...

D'autres listes d'indicateurs, ou des documents préalables à leur définition, existent, issues d'organisations non gouvernementales ou d'associations professionnelles. Le travail réalisé par la chaîne Accor (la Charte environnement de l'hôtelier) mérite une attention particulière. Il se présente sous forme d'une charte. Le document traite de manière extrêmement concrète et pratique des domaines suivants : énergie eau, déchets, amiante, paysage (abords, signalisation). Il se situe donc dans une optique environnementale, et non dans une logique de développement durable qui nécessiterait la prise en compte de nombreuses autres dimensions. Le document fournit à l'hôtel des méthodes qui lui permettent de décrire sa situation et de la comparer à des normes qui peuvent varier fortement selon sa catégorie, ce qui rappelle au passage que la durabilité n'est pas seulement une affaire de technique, mais met en cause les modes de vie. Le guide fournit des pistes pour améliorer la situation constatée.

Les initiatives françaises

En France, deux initiatives portant dans le domaine du tourisme sur l'élaboration d'indicateurs d'environnement et de développement durable sont dans leur phase finale.

- La première se déroule au sein de l'IFEN. Après une première recherche exploratoire sur les indicateurs de développement durable, le travail s'est focalisé sur l'environnement et combine une approche nationale (DOM-TOM exclus) et une approche par grands types de destinations (littoral, montagne, campagne, ville). L'optique est clairement celle de l'évaluation : l'ouvrage s'intègre dans la série *indicateurs* des publications de l'IFEN, collection dont l'objectif est de contribuer à l'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles. Les indicateurs traitent des flux touristiques et de leur concentration dans l'espace et le temps pour mettre en lumière les

conséquences environnementales des transports touristiques et des séjours (consommations d'espace, d'énergie, d'eau, production de déchets, de pollutions et de nuisances). La démarche est fortement déterminée par l'existence de données, et on a renoncé à construire des indicateurs en l'absence de données quantitatives, ou lorsque ces données sont jugées de qualité insatisfaisante. Cela peut exclure des sujets d'importance comme les impacts des touristes français à l'étranger (alors que l'impact des touristes étrangers en France est documenté). Le travail s'efforce de croiser des données émanant de la sphère de l'environnement avec des données provenant de la sphère du tourisme ou d'autres activités (transports), dans la mesure où elles concernent le tourisme. Un effort de traitement des données a été consenti, qui constitue sans doute une des valeurs ajoutées de l'ouvrage.

• Le second est un travail issu d'une initiative de **l'Agence française pour l'ingénierie touristique (AFrr)**. On vise ici à élaborer un guide permettant aux territoires (l'échelle géographique est celle de la *destination*) et à leurs entreprises touristiques de se situer dans une optique de développement durable (avec quatre dimensions : environnement, économie, social, éthique) et de progresser dans cette direction. L'élaboration du guide se fait dans la perspective d'une expérimentation sur des territoires tests. La construction d'indicateurs apparaît ici secondaire et instrumentale dans l'élaboration du guide. Peut être considéré ici comme un indicateur la réponse qualitative d'un expert ou l'appréciation d'un enquêteur sur une question pertinente au regard du développement d'un tourisme durable sur le territoire considéré. La phase d'évaluation correspond pour les territoires à un essai d'évaluation objective et, dans certains cas, à une quantification des problématiques retenues. Elle n'est pas une fin en soi et s'insère dans l'ensemble de la démarche de tourisme durable. Elle doit notamment être préparée par un repérage des enjeux de développement du territoire (dépassant le tourisme) et par une réflexion sur le choix d'un territoire d'étude adéquat, puis complétée par une analyse de la diversité des perceptions du développement touristique sur le territoire précédant la mise au point d'un plan d'action. Cela suppose que le tourisme ne soit pas seulement évalué dans une logique professionnelle (rentabilité de la destination...), mais aussi par rapport à un ensemble d'objectifs auxquels il n'a pas l'habitude de se confronter. Contribution à la gestion de l'eau, à la pollution de l'air, sensibilité aux crises et facteurs de fragilité de la destination dans le long terme, distribution des revenus du tourisme dans l'économie locale, diversité économique : certains thèmes sont classiques, d'autres sont émergents et supposent de nouveaux moyens d'évaluation. Plus généralement, il s'agit d'évaluer le tourisme par rapport à deux types d'objectifs :

- des priorités *internes* au territoire et aux entreprises, qui peuvent émaner des acteurs du tourisme ou de la société locale. On peut citer des questionnements comme : que rapporte le tourisme ? à qui ? pose-t-il des problèmes d'environnement locaux ? comment est-il accepté et vécu par la société locale ?... Cela suppose une connaissance préalable des enjeux territoriaux en termes d'environnement et de développement : le tourisme ne s'évalue pas de manière isolée, mais à l'intérieur d'une problématique de territoire ;

- des priorités *externes* au territoire et aux entreprises, dont le développement durable a fait prendre conscience. Une activité locale peut avoir des effets bien au-delà d'un territoire : le tourisme d'un territoire ne menace-t-il des espèces protégées au niveau national ? rentre-t-il en concurrence pour l'usage de l'eau avec des activités situées dans le même bassin versant ? le territoire ou l'entreprise contribuent-ils à la cohésion de la société en accueillant le temps des vacances des publics défavorisés ?

Le groupe de travail national mis en place par l'AFIT a cherché à résumer de manière équilibrée cet ensemble d'objectifs touristiques et non touristiques, internes et externes au territoire, sous la forme d'un ensemble de *critères*. C'est à ce niveau que la dimension normative du développement durable intervient. Ces critères, suggérés aux territoires tests, sont le fil conducteur de la démarche d'évaluation. Ils doivent être compris comme des objectifs que les territoires devraient chercher à atteindre à moyen terme pour orienter leur tourisme dans le sens d'un développement durable. Il faut donc évaluer la situation du tourisme par rapport à ces critères. Pour que les indicateurs puissent être utiles aux territoires, on a cherché à progresser dans la définition de *valeurs de références*, à partir desquelles les territoires peuvent se situer. Si l'on recommande à une destination d'étaler sa saison touristique, et pour cela de commencer par évaluer la durée de cette saison, il faut lui permettre d'évaluer ses marges de manœuvre en lui fournissant des valeurs moyennes pour sa région ou pour la France. Il en va de même par exemple pour la durée des séjours, la dépense moyenne des touristes, la contribution du tourisme à la consommation d'eau du territoire. Dans les deux cas, ces travaux s'attachent à produire des données spécifiques au tourisme, en distinguant données de cadrage et indicateurs. Par donnée de cadrage, on entend par exemple le taux de chômage d'ensemble du territoire ; par indicateur, le taux de chômage dans les métiers du tourisme. Juxtaposer des données déjà connues sans rechercher une valeur ajoutée reviendrait à oublier que l'intérêt des exercices de construction d'indicateurs est, justement, d'aider à l'amélioration des systèmes d'information dans le tourisme. Cet objectif est clairement assumé dans le travail de PART, dans lequel des méthodologies de définition d'indicateurs sont exposées, même si l'on sait pertinemment que les données ne seront pas disponibles sur le territoire étudié. Le but est de pousser localement à un effort de collecte ou à la mise en place d'enquêtes spécifiques plus en phase avec les enjeux du développement durable. Le travail de l'IFEN présente quant à lui essentiellement des données nouvelles et chiffrées.

DEFINITION DES CIBLES DE LA QUALITE ENVIRONNEMENTALE DES BATIMENTS

HQE Association.

Définition des cibles de la qualité environnementale des bâtiments
(version n°1 de 1997). Extrait pp17-18

DEFINITION DES CIBLES DE LA QUALITE ENVIRONNEMENTALE DES BATIMENTS

HQE Association.

Définition des cibles de la qualité environnementale des bâtiments (version n°1 de 1997). Extrait pp8-9

Définition de la QUALITE ENVIRONNEMENTALE d'un bâtiment

De plus, elle permet de préciser la définition de la QE d'un bâtiment en fournissant la définition qu'on peut donner actuellement aux exigences environnementales particulières que doivent satisfaire les différentes composantes du bâtiment, de ses équipements et du reste de la parcelle de l'opération de construction ou d'adaptation.

Liste des cibles de la QE.

Cette liste comprend actuellement 14 cibles. Chaque cible se décompose en cibles élémentaires. On en distingue actuellement 52. L'ensemble des 14 cibles est organisé en deux domaines et quatre familles :

▪ Domaine D1 - Les cibles de maîtrise des impacts sur l'environnement extérieur :

Famille F1 - Les cibles d'écoconstruction :

Cible n°01 "Relation harmonieuse des bâtiments avec leur environnement immédiat" :

- Utilisation des opportunités offertes par le voisinage et le site,
- Gestion des avantages et désavantages de la parcelle,
- Organisation de la parcelle pour créer un cadre de vie agréable,
- Réduction des risques de nuisances entre le bâtiment, son voisinage et son site.

Cible n°02 "Choix intégré des procédés et produits de construction" :

- Adaptabilité et durabilité des bâtiments,
- Choix des procédés de construction,
- Choix des produits de construction.

Cible n°03 "Chantier à faibles nuisances" :

- Gestion différenciée des déchets de chantier,
- Réduction du bruit de chantier,
- Réduction des pollutions de la parcelle et du voisinage,
- Maîtrise des autres nuisances de chantier.

Famille F2 - Les cibles d'écogestion :

Cible n°04 "Gestion de l'énergie" :

- Renforcement de la réduction de la demande et des besoins énergétiques,
- Renforcement du recours aux énergies environnementalement satisfaisantes,
- Renforcement de l'efficacité des équipements énergétiques,
- Utilisation de générateurs propres lorsqu'on a recours à des générateurs à combustion.

Cible n°05 "Gestion de l'eau" :

- Gestion de l'eau potable,
- Recours à des eaux non potables,
- Assurance de l'assainissement des eaux usées,
- Aide à la gestion des eaux pluviales.

Cible n°06 "Gestion des déchets d'activités" :

- Conception des dépôts de déchets d'activités adaptée aux modes de collecte actuel et futur probable
- Gestion différenciée des déchets d'activités, adaptée au mode de collecte actuel.

Cible n°07 "Entretien et maintenance" :

- Optimisation des besoins de maintenance,
- Mise en place de procédés efficaces de gestion technique et de maintenance,
- Maîtrise des effets environnementaux des procédés de maintenance.

- Domaine D2 - Les cibles de création d'un environnement intérieur satisfaisant :

Famille F3 - Les cibles de confort :

Cible n°08 "Confort hygrothermique" :

- Permanence des conditions de confort hygrothermique,
- Homogénéité des ambiances hygrothermiques,
- Zonage hygrothermique.

Cible n°09 "Confort acoustique" :

- Correction acoustique,
- Isolation acoustique,
- Affaiblissement des bruits d'impact et d'équipements,
- Zonage acoustique.

Cible n°10 "Confort visuel" :

- Relation visuelle satisfaisante avec l'extérieur,
- Eclairage naturel optimal en termes de confort et de dépenses énergétiques,
- Eclairage artificiel satisfaisant et en appoint de l'éclairage naturel.

Cible n°11 "Confort olfactif" :

- Réduction des sources d'odeurs désagréables,
- Ventilation permettant l'évacuation des odeurs désagréables.

Famille F4 - Les cibles de santé :

Cible n°12 "Conditions sanitaires" :

- Création de caractéristiques non aériennes des ambiances intérieures satisfaisantes,
- Création des conditions d'hygiène,
- Facilitation du nettoyage et de l'évacuation des déchets d'activités,
- Facilitation des soins de santé,
- Création de commodités pour les personnes à capacités réduites.

Cible n°13 "Qualité de l'air" :

- Gestion des risques de pollution par les produits de construction,
- Gestion des risques de pollution par les équipements,
- Gestion des risques de pollution par l'entretien ou l'amélioration,
- Gestion des risques de pollution par le radon,
- Gestion des risques d'air neuf pollué,
- Ventilation pour la qualité de l'air.

Cible n°14 "Qualité de l'eau" :

- Protection du réseau de distribution collective d'eau potable,
- Maintien de la qualité de l'eau potable dans les bâtiments,
- Amélioration éventuelle de la qualité de l'eau potable,
- Traitement éventuel des eaux non potables utilisées,
- Gestion des risques liés aux réseaux d'eaux non potables.

UNE COMPTABILITE « ENVIRONNEMENT » POUR LES VILLES

Par Bernard DUHEM et Philippe SENNA

PCM Le pont, avril 2000

UNE COMPTABILITE « ENVIRONNEMENT » POUR LES VILLES

Par Bernard DUHEM et Philippe SENNA
PCM le Pont, avril 2000

Bernard DUHEM - ingénieur en chef de la ville de Grenoble en détachement au Ministère de l'Équipement, des transports et du Logement - Adjoint au secrétaire permanent du Plan Urbain jusqu'en 1998, et depuis Secrétaire permanent adjoint au Plan Urbanisme Construction Architecture,

Philippe SENNA – Maître en sciences économiques, titulaire de deux diplômes d'études supérieures de troisième cycle en économie et politique du tourisme international avec une spécialisation en « économie de l'environnement » – Chargé de mission à la Sous-direction de l'Évaluation Environnementale et de l'Aménagement Durable au Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

Si le début des années quatre vingt dix fut marqué, en France, par une sorte de second souffle de sensibilité et de politique environnementales, l'accumulation des directives européennes et des lois nationales a engendré progressivement une inquiétude liée aux coûts relatifs de ces actions, pour les finances locales et les ménages, inquiétude d'autant plus marquée que croissaient fortement, en parallèle, les coûts sociaux de la crise économique, de la montée du chômage et des diverses formes de précarité.

UN PROGRAMME DE RECHERCHE INNOVANT

C'est dans ce contexte que fut décidée, dans le cadre d'un programme de recherche conjoint aux ministères de l'Équipement et de l'Environnement sur l'« Écologie urbaine », l'action « micro-économie de l'environnement urbain », destinée à tester au plan méthodologique, le recueil de données relatives aux dépenses publiques locales pour l'environnement urbain, socle de connaissances sur les coûts et les flux financiers. Cette recherche devait permettre dans un premier temps d'établir une méthode permettant le repérage des dépenses environnementales engagées par les collectivités locales menant à une première consolidation de comptes financiers environnementaux harmonisée avec le système de comptabilité publique des collectivités locales (M 14) et la nomenclature SERIEE (système comptable européen) et, dans une phase ultérieure de permettre la construction d'évaluations environnementales et sociales de ces efforts publics.

La consultation restreinte lancée en 1995 déboucha sur la mise en place de 4 études de cas, conduites par 2 équipes : **la Fondation des Villes Société Nouvelle** pour Lyon et Poitiers ; **CDC Consultants** et **BIPE Conseils** pour Nantes et Amiens. Dans une première phase (95/96) les données furent recueillies pour les domaines de l'eau, l'assainissement, les déchets, l'énergie, les espaces verts et les espaces naturels, sur les deux agglomérations de Lyon et Poitiers et les deux villes centre de Nantes et Amiens. Une seconde phase (98/99) fut consacrée à l'extension de la recherche aux domaines de l'air et du bruit, à la mise en cohérence des méthodes utilisées (dans la première phase) par les différentes équipes pour le repérage et la consolidation des flux financiers, à l'extension au niveau des agglomérations du recueil des données recueillies sur les quatre sites.

Tableau 1. Les domaines d'investigation en matière de protection ou d'amélioration de l'environnement urbain

Liste des domaines pris en compte	Exemple d'action concernée en investissement
<i>Eau potable</i>	Recherche de fuites du réseau
<i>Assainissement et épuration</i>	Traitement des nitrates
<i>Collecte des déchets</i>	Conteneurs de collecte sélective
<i>Traitement des déchets</i>	Réhabilitation d'une décharge
<i>Nettoyement urbain</i>	Balayeuse automatique
<i>Cadre de vie + espaces verts et naturels</i>	Économiseur d'eau pour l'arrosage
<i>Air</i> <i>dont Transports en commun</i>	Réseau de mesure de la qualité de l'air
<i>Bruit</i>	Construction d'un mur antibruit
<i>Énergie</i>	Véhicules municipaux électriques

Source : BIPE, CDC Consultants, Fondation des Villes - 1999

Après la réalisation d'une synthèse, en septembre 1999, présentant la méthode d'analyse des flux environnementaux et les premières consolidations des « comptes environnement » des quatre sites pilotes, une troisième phase de développement de la méthode, lancée en 2000, est consacrée à deux nouveaux champs : sols et sous-sols et risques naturels et technologiques.

DE LA DEPENSE ENVIRONNEMENT... DES CHOIX METHODOLOGIQUES DIFFICILES (1995-1999)

* Pour le **recueil de données** (informations recueillies sur la période 1990 à 1996 incluses pour les dépenses d'investissement et de fonctionnement), deux approches sensiblement contrastées ont été testées :

- La première, appelée « technique » ou « montante », s'appuie sur les services municipaux pour repérer les actions, préciser leurs finalités, afin d'estimer la part environnementale de leur coût. On distingue ainsi 4 finalités, proposées par l'équipe de la **Fondation des Villes** (cf. **tableau n° 2 pour le cas de l'air et du bruit**) : **la protection et la reproduction des ressources, l'optimisation des systèmes d'exploitation et de gestion des ressources, la protection de la santé et la sécurité des personnes, la qualité de la vie** (odeurs, beauté, confort, goût...), ce qui permet d'isoler un « noyau dur » des dépenses environnementales, correspondant à la première de ces finalités. Cette méthode, dont les avantages sont la finesse d'analyse et la rigueur d'expertise, souffre cependant d'un réel inconvénient : les résultats sont dépendant des interlocuteurs rencontrés pour établir la grille.

Tableau 2 Classement par objectif des actions environnementales domaine de l'air et du bruit

<i>SECTEURS Air et Bruit</i>	<i>Protection de l'environnement ressource</i>	<i>Protection des personnes, santé publique</i>	<i>Optimisation des systèmes techniques, productivité</i>	<i>Amélioration/ protection de la qualité de vie</i>
Voirie et installations connexes				
- enrobés et murs anti bruit				X
- réseaux cyclables	X			
- réseaux piétons				X
Parcs d'échange VP/TC en périphérie stationnement dissuasif ("Parcibus")				X
- chantiers et matériels moins bruyants (renouvellement)			X	
Transports				
Transports publics				
-Dépenses d'incitation à l'usage des transports en commun pour les clientèles non captives				X
-Investissement et entretien spécifique des véhicules au gaz ou diester, économies de carburant	X			
-Investissement et entretien spécifique des transports en commun à l'électricité				X
- Aménagements spécifiques des voies pour les transports en commun				X
- Système de priorité des bus aux carrefours (feux tricolores)			X	
- achat et gestion de la location de vélos			X	
- achat et gestion de scooters électriques pour la location				X
- transport en commun du personnel municipal, fonctionnement				X
Flotte municipale				
- achat et entretien de voitures , bus, scooters électriques				X
- achat de véhicules au gaz ou au diester	X			
-Bornes, stations d'entretien électriques			X	
- dispositifs anti bruit des véhicules				X
- dispositifs et actions d'économies d'énergie pour la flotte municipale			X	
Organisation et gestion du trafic				
- Etudes pour la mise en place d'un Plan de Déplacement Urbain (PDU, loi sur l'air)				X
- Détournement des poids lourds du centre ville (bruit), coordination des feux				X
- résorption des points noirs			X	
- limitation et réduction de la vitesse (zone 30, rétrécissement de la chaussée, terre-plein central)				X
Bâtiments municipaux				
- dispositifs de traitement des fumées (hottes)				X
- changement de combustible pour le chauffage, économies d'énergie			X	
- isolation phonique externe ou interne				X
Déchets				
- dispositifs de traitement des fumées	X			
- conteneurs enterrés, insonorisés, etc.				X
-modifications de tournées et d'horaires				X
Mesures - information - promotion				
- systèmes de contrôle de la qualité de l'air	X			
- systèmes de contrôle du bruit				X
- Police de l'air, études et recherche, contraintes POS sur les rejets, communication sur l'air	X			
- idem concernant le bruit				X

La seconde approche, « financière » ou « descendante », s'appuie sur les services financiers et les comptes administratifs. Elle s'avère plus simple et standardisée, donc a priori plus fiable pour les comparaisons entre villes, mais présente l'inconvénient d'utiliser de fortes agrégations susceptibles de générer des malentendus voire des contresens. Elles n'est d'ailleurs applicable que pour les actions ou domaines bien isolés dans les comptabilités (eau-assainissement, déchets notamment). La première approche étant indispensable pour les autres (par exemple lutte contre le bruit, énergie...). C'est finalement **une combinaison de ces deux approches qui est apparu nécessaire pour établir une méthode viable et plus complète.**

* Pour le choix du **périmètre géographique des agglomérations** étudié, cette délimitation résulte **d'une approche pragmatique** : la structure intercommunale qui possède dans l'agglomération le plus large éventail de compétences environnementales détermine le périmètre de l'étude. Les domaines de l'environnement étudiés qui ne relèvent pas de ces structures intercommunales (pour les sites étudiés, les 3 Districts et la Communauté Urbaine), ont été pris en compte sur le même champ géographique, soit par addition ou soustraction de communes, soit par extrapolation ou rétopolation à partir du nombre d'habitants.

Les **flux financiers** pris en compte, tant en investissement qu'en fonctionnement, sont les dépenses et les recettes réelles. C'est-à-dire celles qui donnent lieu à un **décaissement ou un encaissement effectif** pour le maître d'ouvrage (par opposition aux dépenses et recettes d'ordre) : construction et exploitation d'une station d'épuration, d'une usine d'incinération d'ordures ménagères, d'un mur antibruit... En matière d'investissement, dans le but d'éviter tout double compte, les dépenses de remboursement de capital d'emprunt ont été isolées et enlevées des calculs. Enfin, les dépenses en fonctionnement et en investissement sont hors amortissements, hors remboursement du capital, mais intègrent les intérêts d'emprunts correspondants. On notera, que la forte irrégularités dans le temps des investissements (usine d'incinération, station d'épurations,...) impose une mesure des flux financiers sur une durée suffisante pour lisser les dépenses. Pour la lecture du solde dépenses/recettes : **si un déficit comptable¹ peut être mis en évidence, il ne saurait qualifier le dynamisme de l'action publique en faveur de l'environnement**, car il peut témoigner simplement d'un choix de financement, voire rendre compte d'une efficacité limitée de la gestion.

Ces nombreuses conventions méthodologiques imposent de considérer avec précaution les résultats de cette recherche exploratoire. Elles provoqueront et nécessiteront encore d'autres discussions et débats avant qu'émerge une méthode assez consensuelle pour être appliquée à d'autres territoires. Enfin, le cas du transport collectif illustre de façon particulièrement clair une de ces difficultés méthodologiques.

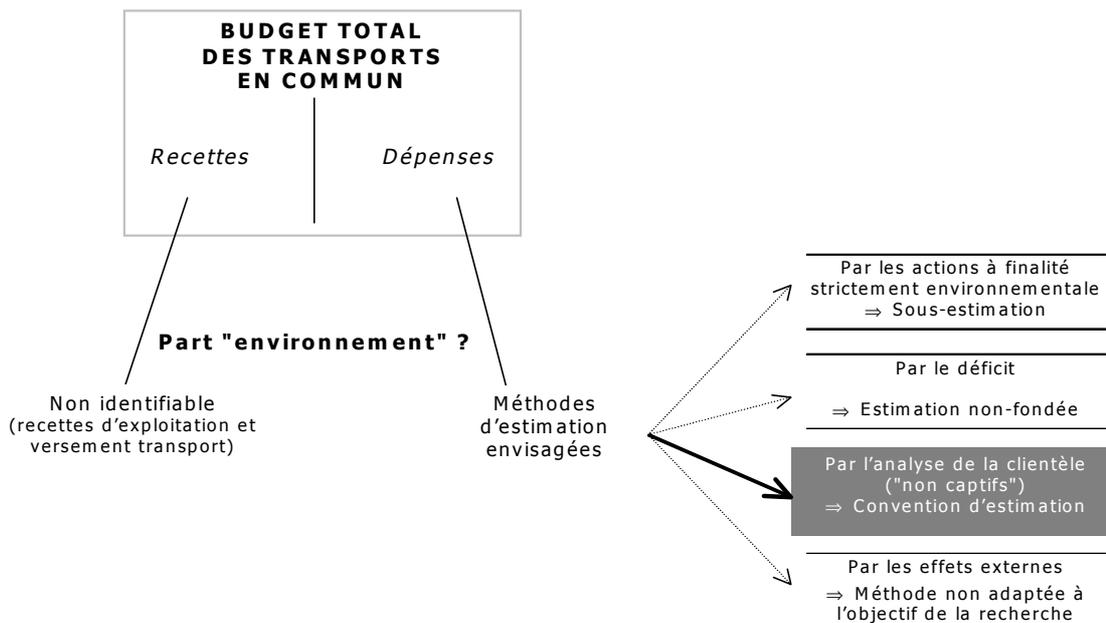
DE LA PART « ENVIRONNEMENT » DES TRANSPORTS COLLECTIFS

En 1998, l'élargissement de la recherche aux domaines de l'air et du bruit a posé la difficile question de la prise en compte des transports en commun. Parce qu'ils tiennent une place centrale dans la politique environnementale locale, les transports en commun sont à inclure dans le champ de l'étude. Cependant, considérer la totalité des dépenses relatives aux transports collectifs comme des dépenses environnementales (certains élus adhèrent à cette proposition) est apparu abusif : l'exécution de ce service répond non seulement à des préoccupations environnementales, mais aussi tout simplement aux besoins de mobilité des citoyens (rôle économique et social). La question se ramène donc à l'**identification de la "part environnementale" des flux financiers impliqués dans les transports en commun urbains**. Une autre estimation consisterait à ne retenir que **les flux financiers associés à des choix techniques spécifiques en faveur de l'environnement** : bus au gaz naturel, tramway... Cependant, l'appréciation du rôle des transports en commun en matière d'environnement urbain semble, alors, loin du compte : la dynamique de substitution entre transports en commun et véhicules particuliers notamment, est occultée. Une troisième approche serait d'**assimiler le déficit dans l'exercice de ce service à la mesure de l'effort en faveur de l'environnement**. Mais cette méthode possède un inconvénient majeur : l'évaluation serait biaisée par les différences en termes de qualité de la gestion du service des transports en commun et dépendrait des taux votés du versement transport (dont la justification est plus sociale qu'environnementale).

Le choix finalement retenu pour ce programme repose sur une analyse de la clientèle des transports en commun. Deux catégories d'utilisateurs ont été distinguées : **une population "captive"** qui peut être estimée par les tarifications spécifiques (jeunes, retraités, chômeurs...) et **une population effectuant un choix d'usage en faveur des transports en commun** (disposant par hypothèse d'un véhicule individuel). A partir de cette répartition, **une convention** a été établie : la part, en termes de fréquentation, de la population ne bénéficiant pas de tarifs spécifiques lorsqu'elle utilise les transports en commun (population que nous nommerons "non captive" par la suite) constitue la clé de calcul appliquée aux dépenses totales pour obtenir la part supposée relever de l'environnement (la population considérée comme "captive" des transports en commun est donc exclue des calculs

¹ ou un niveau élevé de dépenses en l'absence de recettes spécifiques.

Figure 1. Le choix d'une convention d'estimation dans le cas des transports en commun



Bien entendu, il s'agit d'une approche imparfaite et qui, de surcroît, n'est pas de même nature que la méthode appliquée aux autres domaines examinés. Même si les transports en commun ne constituent pas le thème central de la recherche, celle-ci amorce la réflexion sur l'appréciation des flux financiers locaux environnementaux en la matière : aucune solution n'est pleinement satisfaisante pour évaluer la part des dépenses "environnement".

L'ENVIRONNEMENT : LE QUART DES DEPENSES DES COLLECTIVITES LOCALES ?

Le nombre des études de cas est évidemment trop limité pour que l'on puisse prétendre disposer de résultats représentatifs de l'ensemble du tissu urbain national. Néanmoins, ces quatre études de cas constituent un panel contrasté des agglomérations françaises.

Le tableau 3 illustre la grande diversité des situations : en termes de nombre de communes constituant l'agglomération, l'agglomération de Lyon est loin devant avec 55 communes, suivie de Nantes (21) puis d'Amiens (18), et enfin de Poitiers (8). Le tableau 2 reprend la donnée du recensement de 1990. Les différences de densité de population, variable déterminante dans l'exécution des services environnementaux, renforcent encore le contraste entre les quatre cas : l'agglomération lyonnaise présente une densité relativement plus importante que les trois autres¹ (2 à 3,5 fois plus). Cette caractéristique peut être un facteur explicatif des différences de coût de services à la population en matière d'environnement.

¹ A ce propos, soulignons que les agglomérations de Lyon et Nantes présentent une superficie équivalente alors que la population lyonnaise est double de la nantaise.

Tableau 3. Éléments démographiques et géographiques des agglomérations étudiées

		AMIENS	LYON	NANTES	POITIERS
Nombre de communes dans l'agglomération (au sens de l'étude)		18	55	21	8
Population agglomération recensement 1990		165 200	1 135 000	499 300	104 900
Population agglomération : évolution annuelle moyenne 1982-1990		0,1%	0,4%	0,7%	0,3%
Actifs dans l'agglomération en 1990		77 100	600 800	222 400	596 700
Nombre d'habitants (estimation 1996)	Agglomération	165 700	1 200 000	546 000	118 100
	Ville-centre	132 000	423 000	265 000	87 800
	Deuxième commune la plus peuplée	5 000	120 000	44 000	8 000
Surface (en ha)	Agglomération	20 300	50 000	48 700	17 200
	Ville-centre	4 900	4 800	6 500	4 200
	Deuxième commune la plus peuplée	340	1 450	3 000	910
Densité de population (en hab./ha)	Agglomération	8,2	24,0	11,2	6,9
	Ville-centre	26,9	88,1	40,8	20,9
	Deuxième commune la plus peuplée	14,7	82,8	14,7	8,8
Part en nombre d'habitants de la ville-centre dans l'agglomération (1996)		80%	35%	49%	74%

Source : BIPE, CDC Consultants, Fondation des Villes, INSEE

Dans ces dépenses d'environnement (cf. tableau 4), le poste eau-assainissement est en moyenne le plus élevé (37%), suivi par le poste déchets-nettoisement (27%), air - bruit - énergie (dont transports collectifs) (23%) et cadre de vie-espaces naturels (12%). Entre 1990 et 1996, ces dépenses d'environnement ont augmenté comme l'ensemble des dépenses publiques à Amiens (4,6% et 5% par an) et Lyon (1,1% et 1.7% par an), mais sensiblement plus à Nantes (5,9% contre 2,3%) et à Poitiers (8,1% contre 3,6%). Côté recettes, les situations sont extrêmement variables d'un domaine à un autre. Si elles couvrent globalement à peu près 50% des dépenses, ce taux avoisine les 100 % pour l'eau et l'assainissement (l'usager paye la totalité du service), dépasse les 55% pour les déchets (partage entre usager et contribuable), mais est nul pour le domaine cadre de vie espaces naturels. Le cas du domaine air, bruit, énergie, TC est particulier du fait de l'existence du versement transports, qui représente la participation des employeurs à la mise en oeuvre des transports collectifs ; celle ci mise à part les recettes couvrent entre 30 et 50% des dépenses (investissement et fonctionnement cumulés).

Pour l'année 1996, l'ensemble des dépenses comptabilisées représente entre 21% et 27% des dépenses totales. L'écart entre les agglomérations vient essentiellement des transports collectifs dont le coût est sensiblement lié à la taille, donc nettement plus élevé à Lyon (d'où une dépense totale de 3533 F par an et par habitant contre 2265 F à Amiens).

Tableau 4. Dépenses "environnement" des 4 agglomérations pour l'année 1996 (Francs courants)

Dépenses 1996 (kF)	AMIENS	LYON	NANTES	POITIERS
BUDGET TOTAL AGGLOMERATION	1 773 745	15 788 619	5 300 294	1 299 000
Eau potable	74 381	764 833	207 810	56 107
Assainissement	42 749	648 717	316 838	43 197
Eau + Assainissement	<i>117 130</i>	<i>1 413 550</i>	<i>524 648</i>	<i>99 304</i>
Déchets	65 980	869 554	281 700	69 406
<i>dont Traitement</i>	<i>n.d.</i>	<i>202 952</i>	<i>141 223</i>	<i>13 440</i>
Nettoiemnt	86 309	306 030	83 357	7 251
Cadre de vie + espaces naturels	61 536	360 294	280 264	84 208
Air, bruit, énergie	44 345	1 290 378	149 983	47 327
<i>dont part environnement des TC *</i>	<i>41 123</i>	<i>1 217 793</i>	<i>146 086</i>	<i>21 507</i>
TOTAL ENVIRONNEMENT	375 300	4 239 806	1 319 952	307 496
Part Environnement / budget total	21,2%	26,9%	24,9%	23,7%
TOTAL ENVIRONNEMENT HORS TC	334 177	3 022 013	1 173 866	285 989
Part Environnement hors TC / budget total	18,8%	19,1%	22,1%	22,0%

* TC : Transports en Commun Source : BIPE, CDC Consultants, Fondation des Villes

Un résultat remarquable de cette consolidation des dépenses "environnement" est la part consacrée par les quatre agglomérations aux domaines de la distribution d'eau, de l'assainissement et des déchets (collecte et traitement) : en moyenne des années 1990 et 1996, ces domaines représentent de 50 à 58 % du total des dépenses environnementales en incluant les transports en commun (c'est-à-dire entre 10 et 15 % des budgets totaux locaux).

CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

De ces résultats, on retiendra donc le poids important de ce secteur dans les budgets des collectivités locales, sans commune mesure avec ce qu'il représente dans celui des autres collectivités « publiques » (Etat, Région, Département). Et une probabilité pour que sa croissance se prolonge dans les années à venir notamment sous l'effet des travaux de rénovation et de modernisation des réseaux enterrés et des installations réalisées dans les années 70, sauf si le développement de politiques de prévention et d'économie (recyclage des déchets par exemple) commence à porter ses fruits.

L'analyse des données par commune effectuée dans l'agglomération nantaise, fait apparaître ce qu'on peut appeler les coûts d'agglomération et charges de centralité : espaces verts publics, transports collectifs, fréquences de nettoyage ou de collecte de déchets, rendent les dépenses d'environnement par habitant sensiblement plus élevés dans les villes centres que dans les communes périphériques. Résultat à verser au débat, si difficile à

instruire au plan économique, sur les mérites environnementaux comparés de la ville compacte et de la ville étalée, à condition de ne pas oublier les solidarités de fait qui lient les villes centres et leurs périphéries et les externalités environnementales positives et négatives liées aux formes du développement urbain.

La perspective de déboucher sur une mesure relative des dépenses engagées par les collectivités locales en matière d'environnement, implique à terme la recherche d'une famille d'indicateurs (qualitatifs) de satisfaction des objectifs environnementaux des programmes et des politiques menés. En effet, la simple mesure de la dépense ne justifie en rien et ne permet pas d'apprécier « *l'efficacité environnementale* » de celle-ci. La recherche d'indicateurs apparaît comme la suite logique à la constitution du socle des données relatives aux dépenses environnementales ; une des voies possible de définition d'indicateurs serait la partition des dépenses par finalité de gestion, de prévention ou de réparation ce qui pourrait relativiser encore plus « *l'efficacité économique* » d'une dépense rapportée aux objectifs poursuivis (par exemple, la prévention semble apparaître comme un coût relativement plus modeste face aux bénéfices environnementaux associés à sa mise en place).

Enfin, au moment même où dans la suite de cette recherche deux nouveaux champs d'étude ont été ouverts pour compléter l'ensemble de la méthode, en Italie, le parlement vient de proposer une loi relative à la mise en œuvre d'une comptabilité environnementale pour les villes de plus de 100 000 habitants au plus tard en 2003 et 2008 pour les villes de plus de 30 000 habitants. Voici un nouveau champ d'échanges d'expériences européen tant dans la définition et la constitution de la grille d'analyses des actions que dans l'élaboration des comptes eux-mêmes. A suivre...

LA GRILLE D'ANALYSE DE L'ARPE

Agence régionale Midi-Pyrénées pour la protection de l'environnement

Par Ghislaine GARIN-FERRAZ. Villes et développement durable : réalisation d'une grille d'évaluation et d'actions d'accompagnement nécessaires à sa mise en œuvre. Rapport final, octobre 2002. Extrait pp16-20

LA GRILLE D'ANALYSE DE L'ARPE¹

Agence régionale midi-pyrénées pour la protection de l'environnement

Par Ghislaine GARIN-FERRAZ. Villes et développement durable : réalisation d'une grille d'évaluation et d'actions d'accompagnement nécessaires à sa mise en œuvre. Rapport final, octobre 2002. Extrait pp16-20

L'ARPE a obtenu en 1998 un soutien du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement pour concevoir et tester une méthode globale de diagnostic urbain sur le développement durable. Cette méthode a été testée sur six membres du réseau de villes durables Midi-Pyrénées².

Elle a pour objectif de connaître la situation d'une zone urbaine vis-à-vis du développement durable et de donner des pistes d'actions intégrées et des méthodes à mettre en œuvre pour progresser. Elle est conçue comme l'étape préalable à réaliser avant une démarche participative engageant la collectivité dans un agenda 21 ou autre tout démarche intégrée d'un territoire urbain.

Un regroupement informel de collectivités s'est constitué à la demande d'élus municipaux, autour de préoccupations environnementales, puis autour d'un questionnement plus global, les incitations de Rio constituant une référence.

Le diagnostic se base sur deux séries d'investigations

Une première partie consiste en un questionnaire adressé aux gestionnaires de la collectivité et portant sur six axes thématiques : l'écologie, l'environnement, l'énergie ; l'aménagement urbain ; l'économie ; la culture et la société ; la gouvernance ; les services de la collectivité.

Chaque axe donne lieu à une dizaine de fiches précisant les enjeux liés au développement durable, les préoccupations liées à ces enjeux et des questions ouvertes posées aux gestionnaires. Cela représente finalement 600 questions auxquelles les gestionnaires répondent en six jours à l'occasion de groupes de travail transversaux.

Une deuxième partie vise la recherche d'informations et de données, elle est confiée à un expert extérieur.

Au final, le résultat pour la collectivité du diagnostic d'une zone urbaine, c'est une réflexion collective et nouvelle avec un état des lieux ; des recommandations avec des actions intégrées et des outils de suivi, des méthodes de travail, une organisation ; une base pour la concertation avec un plan d'action.

L'évaluation de la situation de la collectivité est basée sur trois critères :

- la volonté stratégique de s'inscrire dans une démarche de développement durable,
- la pertinence du système d'information et de connaissance au regard du développement durable,
- l'action de la collectivité en faveur de la mobilisation collective.

Cette évaluation permet d'indiquer aux gestionnaires de la collectivité quelle est leur situation eu égard au développement durable et vis-à-vis des enjeux identifiés pour chaque thème diagnostiqué. Cette situation indique quel est le niveau d'avancement de la collectivité.

Cette méthode de diagnostic dynamique testée sur six collectivités permet de donner une vision globale d'une situation au regard du développement durable au sein d'une aire urbaine, des liaisons entre les différents secteurs relevant (ou non) de la responsabilité de la collectivité, secteurs traduisant en tous cas l'ensemble des caractéristiques de la vie locale, des leviers de transformation possibles à activer pour progresser.

¹ Grille de lecture développement durable, ARPE, 14 rue de Tivoli, 31068 Toulouse cedex, tél. 05 34 31 97 00 – www.arpe-mip.com.

² Les dix membres du réseau des villes durables de Midi-Pyrénées sont Toulouse, Pamiers, Grand Rodez, Castres, Tournefeuille, Montauban, Figeac, Millau, Tarbes, Conseil Régional Midi-Pyrénées. L'animation du réseau est assurée par l'ARPE Midi-Pyrénées.

Les résultats de ce projet sont (en 2000) :

- une grille de diagnostic « développement durable » pour une aire urbaine avec une approche pédagogique du développement durable utilisable et transférable sur d'autres aires urbaines ;
- une méthode opérationnelle pour concrétiser ce qui est indiqué par la loi LOADDT dans ses articles 25 et 26 ;
- une meilleure compréhension, la démystification et l'appropriation de ce qu'est le développement durable auprès des acteurs locaux et, pour certains, une réelle opportunité de décroisonner les politiques et les acteurs ;
- le lancement de dynamiques locales autour de la mise en œuvre du développement durable ;
- une concrétisation du concept et un intérêt des décideurs pour lancer une consultation locale afin de s'engager dans un Agenda 21 local et de signer la charte d'Aalborg ;
- la mise en lumière des problèmes d'échelles et de compétences à l'occasion de transfert de certaines compétences soit à un privé, soit à un autre niveau d'organisation.

Alors qu'on pouvait penser que toutes les villes de Midi-Pyrénées entre 10 000 et 25 000 habitants, situées en zone rurale pouvaient connaître des situations similaires tant du point de vue environnemental, que social ou économique, on observe la formidable diversité de ces villes tant du point de vue de la situation générale que de l'organisation interne des services, que des stratégies d'actions.

On note cependant un besoin certain d'animation spécifique sur le développement durable et sa mise en œuvre concrète au niveau local (pour les élus et décideurs locaux, pour les acteurs de terrain, pour les fonctionnaires territoriaux et de l'État).

Sur la base des éléments d'analyse, on identifie les atouts et faiblesses du projet vis-à-vis des dix éléments d'analyse, ainsi que les opportunités à saisir ou les menaces à éviter.

Questionnaire

PLAN DU QUESTIONNAIRE

1 - Écologie, environnement, énergie

- **fiche 11 : relation aux problèmes globaux**
- **fiche 12 : biodiversité**
- **fiche 13 : ressource en eau**
- **fiche 14 : eau potable**
- **fiche 15 : assainissement**
- **fiche 16 : déchets**
- **fiche 17 : qualité de l'air**
- **fiche 18 : bruit**
- **fiche 19 : évaluation environnementale**
- **fiche 110 : insertion par l'environnement**
- **fiche 111 : appropriation sociale de l'environnement**
- **fiche 112 : énergie**

2 - Aménagement urbain

- **fiche 21 : urbanisation et logement**
- **fiche 22 : transports**
- **fiche 23 : espaces verts**
- **fiche 24 : boisements et arbres urbains**
- **fiche 25 : agriculture périurbaine**
- **fiche 26 : intégration de l'environnement dans les techniques de construction**
- **fiche 27 : réhabilitation de friches industrielles et autres espaces urbains abandonnés**
- **fiche 28 : risques majeurs (naturels, technologiques)**
- **fiche 29 : planification territoriale**

3 – Économie

- **fiche 31 : développement économique**
- **fiche 32 : connaissance du tissu économique**
- **fiche 34 : dessertes et liaisons internes et externes**
- **fiche 35 : relations des collectivités avec le tissu économique**
- **fiche 36 : circuits financiers**
- **fiche 37 : exclusion économique et intégration**
- **fiche 38 : intégration environnement-économie**
- **fiche 39 : géographie et espace économique**
- **fiche 310 : tourisme et valorisation du patrimoine**

4 - Culture et société

- fiche 41 : lutte contre l'exclusion sociale**
- **fiche 42 : lutte contre le chômage**
- **fiche 43 : logement social pour les plus défavorisés**
- **fiche 44 : services sociaux**
- **fiche 45 : santé**
- **fiche 46 : éducation, formation**
- **fiche 47 : culture**
- **fiche 48 : police, justice, sécurité**
- **fiche 49 : intégration des femmes**
- **fiche 410 : milieux associatifs**
- **fiche 411 : loisirs**
- **fiche 412 : sport**
- **fiche 413 : démographie**

5 – Gouvernance

- **fiche 51 : citoyenneté, démocratie**
- **fiche 52 : dispositif général**
- **fiche 53 : information**
- **fiche 54 : évaluation des politiques**
- **fiche 55 : échelles territoriales**
- **fiche 56 : affirmation des principes structurant le développement durable**
- **fiche 57 : genèse et mise en œuvre d'un agenda 21 local**
- **fiche 58 : participation des jeunes à la vie de la cité**

6 - Services de la collectivité territoriale

- **fiche 61 : gestion municipale du développement durable**
- **fiche 62 : services administratifs**
- **fiche 63 : management de la demande service public urbain**
- **fiche 64 : répartition spatiale des services urbains**
- **fiche 65 : finances et marge de manœuvre**
- **fiche 66 : gestion de l'information**
- **fiche 67 : intégration de l'environnement services municipaux**
- **fiche 68 : féminisation**

DIAGNOSTIC DE LA POLITIQUE DU GRAND LYON VIS-A-VIS DES CRITERES DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport final du Grand Lyon, d'agora 21 et de Rhonalpenergie Environnement,
2000. Extrait

DIAGNOSTIC DE LA POLITIQUE DU GRAND LYON VIS-A-VIS DES CRITERES DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport final du Grand Lyon, d'agora 21 et de Rhonalpénergie-Environnement, 2000. Extrait

Méthode

Dès 1997 Rhônalpénergie-Environnement élaborait une méthode d'évaluation des politiques territoriales françaises, issues de l'analyse de plusieurs dizaines d'expériences européennes, en matière de développement durable.

La méthode développée ici est une évaluation des politiques publiques : il ne s'agit en aucun cas d'une évaluation de l'état de l'environnement ni d'une mesure de la « pression » existante sur ce même environnement. En l'absence de toute autre méthode globale d'évaluation RhônalpEnergie-Environnement fournit ici une mesure de la pertinence des opérations en cours ou projetées vis-à-vis des critères du développement durable.

Les auteurs étant par principe ouverts à l'évolution de leur méthode, les propositions d'améliorations seront bien venues pour permettre son adaptation.

Quatre grands secteurs constituent la trame de base d'une politique durable : politique de l'environnement, de l'économie, du social et « gouvernance ». L'importance de l'association de la population dans cette notion de gouvernance est primordiale pour la réussite d'une politique en matière de développement durable. Chacun des domaines précédents dispose de secteurs intermédiaire : environnement/social, environnement/économie, social/économie, services urbains (interface entre social et gouvernance).

Chacun des huit grands domaines ainsi défini est à son tour constitué d'un certains nombres d'actions qui le décrivent. Dans le domaine de l'environnement par exemple : l'eau, les déchets, les risques, etc, ... dans le domaine social : construction de logements « sobres », accès égal aux différents services, pérennisation d'emplois « verts » ou encore la mise en place de programmes de développement durable dans les programmes scolaires, etc, ... dans le domaine économique : développement de systèmes de certification de type ISO 14000 (management environnemental), réflexions sur les lieux d'implantations d'entreprises polluantes, utilisation de process de fabrication économes et peu polluants, etc, ...

L'analyse a été menée de janvier à juin 2000 dans le cadre de la préparation des Assises de la métropole prévue pour l'automne 2000.

A la suite de l'inventaire des actions en cours, projetées et non traitées sur le Grand Lyon (mais connues par ailleurs dans d'autres collectivités en Europe), RhônalpénergieEnvironnement a alors passé au crible des critères de développement durable l'ensemble des opérations décrites par les services (50 critères, 150 niveaux « idéaux » de réponse) dans les domaines des politiques environnementale, économique et sociale mais aussi des principes de gouvernance actuellement développées par le grand Lyon, extrait de cette analyse une représentation graphique permettant d'illustrer le niveau d'intégration du concept de Développement Durable sur le Grand Lyon et de classer le Grand Lyon par rapport à d'autres expériences européennes remarquables, formulé des premiers objectifs à atteindre et secteurs prioritaires d'actions possibles.

L'ensemble des fiches descriptives des actions du Grand Lyon et le diagnostic qui en découle sont présentés en Annexe 4.

Certains secteurs ne relèvent pas complètement de la compétence du Grand Lyon : c'est le cas par exemple de la santé, des loisirs, de la culture. Seule une analyse de ces différents thèmes sur l'ensemble du territoire et des acteurs du Grand Lyon permettrait d'identifier les actions nécessitant la mise en oeuvre de nouvelles orientations. Malgré tout, le Grand Lyon a mis en oeuvre sur ces différents thèmes certaines actions qui par définition demeurent ponctuelles, ne relevant pas de son champ d'intervention. Elles ont été notées selon le principe général de la méthode mais l'élargissement des compétences du Grand Lyon à ces champs de compétence devrait obligatoirement entraîner une amélioration de la note actuelle.

Notation et évaluation des opérations selon les critères du développement durable

La réussite d'une politique durable est mesurée par des réponses d'intensité très variables :

- **de niveau « A »**, la réponse du Grand Lyon est qualifiée « d'intégrée ». Le Grand Lyon cherche dans ce cas à s'attaquer à l'origine du problème en évaluant la demande, en associant dans une réelle concertation l'ensemble des acteurs concernés et en définissant des outils, notamment financiers, incitatifs.

- **de niveau « B »**, la réponse du Grand Lyon est qualifiée de « fractionnée ». Dans ce cas le Grand Lyon cherche à élargir l'offre sur certains secteurs. Les populations concernées sont seulement sensibilisées.

Ces deux premiers niveaux correspondent véritablement à une politique de développement durable.

- **de niveau « C »**, la réponse du Grand Lyon est qualifiée de « ponctuelle et sectorielle ». Le Grand Lyon dans ce cas constate certains dysfonctionnements, établit un état des lieux ou fournit une simple information à la population. Les actions de ce type répondent peu aux critères du développement durable (même si elles y répondent partiellement .•.)

- **de niveau « D »**, la réponse du Grand Lyon demeurerait du domaine de la déclaration d'intention ou de projet, même avancée.

- **de niveau « E »**, le Grand Lyon n'a pas encore abordé la question.

Chaque action développée par le Grand Lyon dans l'ensemble des huit grands domaines précédemment évoqués est ainsi notée de A à E. Pour chaque domaine il est alors possible d'établir une moyenne de ces différentes notes et de qualifier la nature « durable » de la réponse donnée.

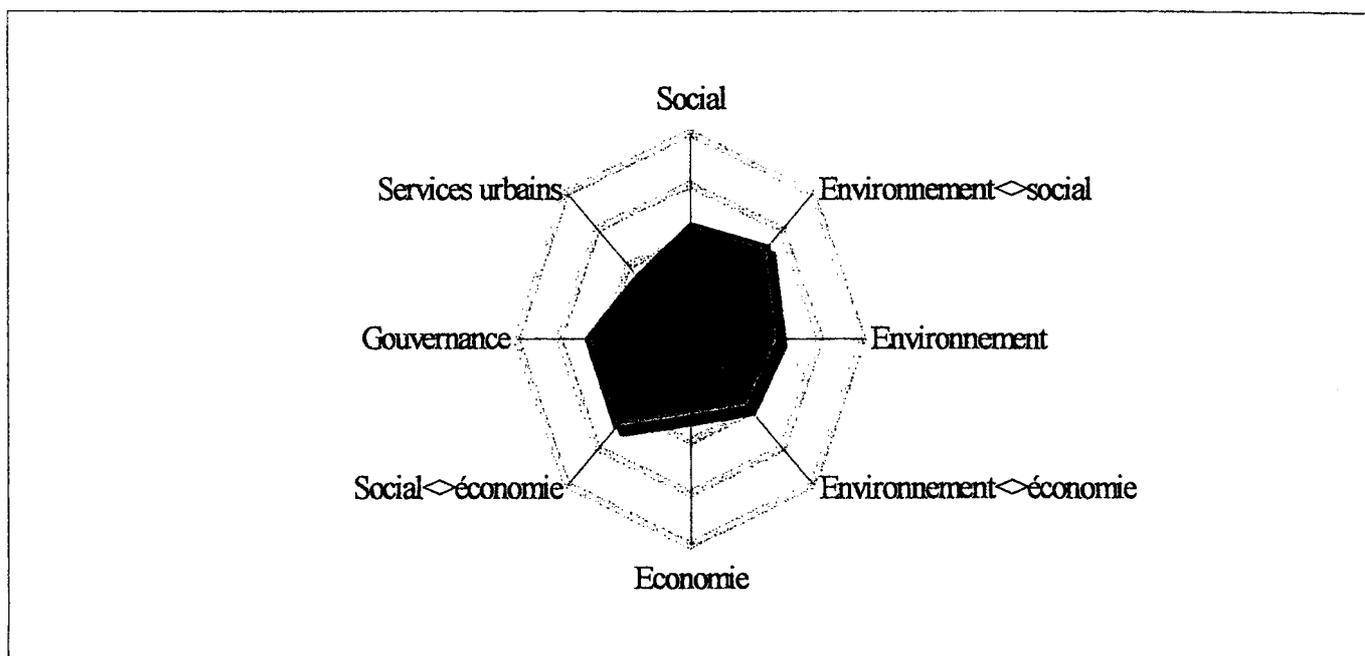
Nota Bene : Tous les secteurs ont le même poids puisque leur note est le résultat de la moyenne des opérations qui le constituent. Pour l'avenir une réflexion sur une possible pondération que l'on peut accorder à certains secteurs (voire à certaines opérations), par exemple une plus grande importance de l'environnement ou de l'économie ou de tout autre secteur (ou opération), fait partie des potentialités d'évolution de la méthode.

Le souhait a été formulé ici de maintenir la méthode initiale en l'état afin d'assurer la comparaison possible avec tous les autres cas notamment européens jusqu'à présent étudiés.

Il convient d'avoir à l'esprit que l'évaluation d'une politique en matière de développement durable est bien entendu un exercice nouveau et délicat, encore en pleine évolution. De plus, les collectivités, et ici le Grand Lyon, ne doivent pas souffrir d'une évaluation de niveau « C », qui correspond de fait à une prise en compte du développement durable, même si elle est très perfectible. Les réponses de type « D » et « E », lorsqu'elles deviennent représentatives de tout un domaine, soulignent les priorités et les faiblesses qu'il conviendrait de combler pour mériter la qualification de « ville durable ».

Le Grand Lyon souhaitant *a priori* connaître ses secteurs possibles d'intervention en matière de développement durable, les niveaux A et B sont des niveaux ambitieux et exigeants. Ces objectifs sont difficiles à atteindre mais peuvent précisément constituer un programme d'actions pour les années à venir. C'était l'objectif du Grand Lyon de connaître les pistes d'actions possibles compatibles avec un développement durable de son territoire.

Figure 2 : Evaluation des politiques menées au Grand Lyon vis-à-vis des critères de développement durable.



En ce qui concerne la représentation graphique de la politique du grand Lyon (figure 2) le résultat essentiel de ce travail est le caractère assez équilibré des politiques menées en matière de développement durable sur le Grand Lyon. Néanmoins, deux secteurs, bien que peu contrastés, semblent moins performants selon les critères très exigeants que nous avons fixés *a priori* vis-à-vis du développement durable : le **secteur de l'économie** et des **services urbains**.

Les moyennes sectorielles varient de 7.46 (économie) à 12.75 (environnement -social). Si les principaux objectifs du Grand Lyon pour atteindre un niveau supérieur en matière de développement durable pourront concerner l'ensemble de ses champs de compétence, certains champs (comme **l'économie** et les **services urbains**, secondairement les interactions entre **environnement et économie** et le secteur de **l'environnement** lui-même) présentent des notes inférieures à la moyenne générale.

VERS UN « GRAND PROJET DE VILLE A HAUTE QUALITE 21 »

Relecture du G.P.V Lille-Métropole : recherche de croisement avec le Développement durable. Extra Muros consultant, Coopérative de conseil pour l'initiative territoriale durable et l'économie solidaire, 2001.
Extrait pp31-35

VERS UN « GRAND PROJET DE VILLE A HAUTE QUALITE 21 »

Relecture du G.P.V Lille-Métropole : recherche de croisement avec le Développement durable. Extra Muros consultant, Coopérative de conseil pour l'initiative territoriale durable et l'économie solidaire, 2001.
Extrait pp31-35

		PRÉCONISATIONS (PROPOSITIONS NON ECHAUSTIVES)			
Objectifs	Les 4 Clés d'entrée du développement durable → Unités fonctionnelles de projet ↓	Croisement avec la thématique COHESION SOCIALE	Croisement avec la thématique ENVIRONNEMENT	Croisement avec la thématique DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	Croisement avec la thématique GOVERNANCE
		⌚	⌚	⌚	⌚
Offre territoriale pour l'activité économique	LES HOTELS D'ENTREPRISE	Viser l'accessibilité (transport, voirie) pour tous dans ces zones et dans le cahier des charges relatifs à la construction ou à la réhabilitation des bâtiments	Viser la Haute Qualité environnementale dans ces zones et dans le cahier des charges relatifs à la construction ou à la réhabilitation des bâtiments : concept d'écozone d'activités Viser l'intégration paysagère dans le tissu urbain	Viser la création ou du développement de services particuliers (transport, repas, garde d'enfant, infirmerie, services d'assistance tournant, ...) Promotion et soutien aux activités solidaires (accueil + développement de services annexes)	Consultation (en amont des projets) et concertation (en cours et après la réalisation des projets) avec les salariés, habitants, les structures et les entreprises situées en proximité géographique du site d'accueil.
	Questions transversales liées au développement du covoiturage, à la place des transports collectifs et du vélo				
	LES PARCS D'ACTIVITE DANS LA VILLE RENOUVELEE	Viser l'accessibilité (transports, voirie) pour tous dans ces zones et dans le cahier des charges relatifs à la construction ou à la réhabilitation des bâtiments	Viser la Haute Qualité environnementale dans ces zones et dans le cahier des charges relatifs à la construction ou à la réhabilitation des bâtiments : concept d'écozone d'activités	Viser la création ou du développement de services particuliers (transport, repas, garde d'enfant, infirmerie, services d'assistance tournant, ...)	Consultation (en amont des projets) et concertation (en cours et après la réalisation des projets) avec les salariés, habitants, les structures et les entreprises situées en proximité
Questions transversales liées au développement du covoiturage, à la place des transports collectifs et du vélo					

**Offre territoriale
pour l'activité
économique
(suite)**

		Viser l'intégration paysagère dans le tissu urbain	Promotion et soutien aux activités solidaires (accueil + développement de services annexes)	géographique du site d'accueil.
LES PARCS D'ACTIVITE EN EXTENSION URBAINE	Viser l'accessibilité pour tous dans ces zones et dans le cahier des charges relatifs à la construction ou à la réhabilitation des bâtiments	Viser la Haute Qualité environnementale dans ces zones et dans le cahier des charges relatifs à la construction ou à la réhabilitation des bâtiments	Viser la création ou du développement de services particuliers (transport, repas, garde d'enfant, infirmerie, services d'assistance tournant, ...)	Consultation (en amont des projets) et concertation (en cours et après la réalisation des projets) avec les salariés, habitants, les structures et les entreprises situées en proximité géographique du site d'accueil.
		Viser l'intégration paysagère dans le tissu urbain	Promotion et soutien aux activités solidaires (accueil + développement de services annexes)	
Questions transversales liées au développement du covoiturage, à la place des transports collectifs et du vélo				
LA REQUALIFICATION COMMERCIALE DES RUES	Viser l'accessibilité pour tous dans ces zones et dans les commerces .	Viser la Haute Qualité environnementale des commerces à créer ou à requalifier		Consultation (en amont des projets) et concertation (en cours et après la réalisation des projets avec les salariés, habitants, les structures et les entreprises situées en proximité géographique .
	Viser la mixité de l'offre commerciale :' - offre des commerces de qualité financièrement accessibles pour les plus démunis ; - offre en commerces diversifiés (introduction par exemple des biens de consommation courante ou de dépannage ; - accueil de magasins du commerce équitable,	Viser l'optimisation dans la gestion du ramassage des déchets Industriels banaux issus du commerce (optimisation de la récupération de produits réemployables par exemple)	Viser l'intégration paysagère dans le tissu urbain	
Questions liées à la place des transports collectifs, à la mobilité des usagers, aux moyens de déplacements alternatifs (vélo,				

**Offre territoriale
 pour l'activité
 économique
 (suite)**

<p>LA REQUALIFICATION DES CENTRES COMMERCIAUX DE QUARTIER</p>	<p>Viser l'accessibilité pour tous dans ces zones et dans les commerces</p> <p>Viser la Haute Qualité environnementale des commerces à créer ou à requalifier</p> <p>Viser l'optimisation dans la gestion du ramassage des déchets Industriels banaux issus du commerce (optimisation de la récupération de produits réemployables par exemple)</p> <p>Viser l'intégration paysagère dans le tissu urbain</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: 80%;"> Questions liées à la place des transports collectifs, à la mobilité des usagers, aux moyens de déplacements alternatifs (vélo, roller, ...) </div> <p>Consultation (en amont des projets) et concertation (en cours et après la réalisation des projets avec les salariés, habitants, les structures et les entreprises situées en proximité géographique).</p>
<p>LA FILIERE NTIC (dont domotique)</p>	<p>Appuyer au développement via les NTIC du phénomène de gouvernance</p> <p>Concourir au traitement, au recyclage ou réemploi des déchets issus de la filière NTIC</p> <p>Appuyer au développement d'activités de services ouverts et accessibles pour tous (personnes en situation d'analphabétisme, en situation de handicap,...)</p> <p>Appuyer au développement d'activités d'éveil (éducation, culture, ...) ouvertes et accessibles à tous (personnes les plus démunies, personnes handicapées, ...)</p> <p>Concourir au développement de services permettant l'accès des personnes à une vie plus autonome (à l'exemple de la domotique qui peut aider les personnes)</p>

Le développement économique (suite)

<p>LE TEXTILE</p>	<p>Concourir au traitement , au recyclage ou réemploi des déchets issus de la filière textile</p> <p>Appuyer au développement d'activités de réemploi dans la filière textile</p>			
<p>LE SOUTIEN AU PME/TPE ET A LA CREATION D'ENTREPRISE</p>	<p>Appuyer l'accompagnement des personnes en situation de précarité s=dans la création d'entreprise (égalité des chances)</p>	<p>Appuyer la création et le soutien de PME/TPE , fonctionnant sur des principes de préservation de l'environnement (souci du moindre impact sur le capital naturel, management environnemental,)</p> <p><i>RQ : Double intérêt si ces PME/TPE exercent dans le domaine des NTIC ou du TEXTILE</i></p>	<p>Appuyer la création et le soutien de PME/TPE , entreprenant dans le domaine de l'économie solidaire</p>	<p>Appuyer l'initiation de nouvelles formes de participation à la vie économique et de concertation , dans le cadre notamment de la création de SCIC où possibilité de mettre en œuvre et d'associer à la consultation des collègues de collectivités, d'habitants, ...°</p>
<p>ORGANISER LA SORTIE DE Zones Franches Urbaines</p>				
<p>LES SERVICES DE PROXIMITE</p>	<p>Appuyer le développement de services accessibles pour tous (aux plus démunis, aux personnes handicapées, aux personnes issues de l'immigration, aux personnes analphabètes, ...)</p>	<p>Appuyer le développements de services à Haute qualité environnementale</p>	<p>Aider à la mise en œuvre de réponses communes en prestations de service (ex : tenir compte et mixer les besoins des résidents et habitants d'un même quartier)</p>	<p>Consultation (en amont des projets) et concertation (en cours et après la réalisation des projets avec les habitants, les structures et les entreprises située sur la zone géographique .</p>

Développement de l'économie solidaire

L'insertion et l'emploi L'insertion et l'emploi (suite)	LES P.L.I.E.		
	LA PRIORITE DU RETOUR A L'ACTIVITE DES CHOMEURS AGES	Appuyer l'accompagnement de ce public à la création d'entreprise	Appuyer au développement des stages en entreprise de ce public
	LA PRIORITE DU DEVELOPPEMENT DE L'ACCES A LA FORMATION	Appuyer au développement de formation ouvertes à tous (ex : formation à distance pour certaines personnes rencontrant des difficulté de mobilité)	Appuyer à la constitution de « nouveaux » lieux de débat (ex : lieu de débat tripartite entre les financeurs, les stagiaires, les prestations de formation).
Notoriété et promotion du territoire	DEVELOPPEMENT DE LA COMMUNICATION DU TERRITOIRE PAR LE TOURISME ET LA CULTURE	Appuyer à la création ou au développement d'activités et d'équipements de loisirs et de tourisme accessibles pour tous (espaces culturels , espaces sportifs, ...)	Appuyer à une reconquête urbaine de grande qualité paysagère des espaces vacants (friches, bord de canal notamment). Appuyer au développements de services annexes aux équipements culturels et touristiques (restauration, hébergement, circuits thématiques, organisation de la mobilité, ...)

**ANALYSE ENVIRONNEMENTALE DE L'URBANISME :
AMENAGER ET MENAGER NOS TERRITOIRES –
ENJEUX ET OBJECTIFS**

Par l'ADEME, délégation Rhône-Alpes

Extrait pp5-6

RENOUVELLEMENT URBAIN ET ENVIRONNEMENT POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE DES QUARTIERS. QUE FAIRE ? SECTEURS D'INTERVENTION

Par Sophie POPOT

Atlas synthétique. Etude de cas : le quartier de la Noue à Montreuil (93). Mémoire de DESS Espace et Milieux de l'Université Paris VII, le 11 octobre 2002. Extrait pp65-70

LE SYSTEME COMMUNAUTAIRE DE MANAGEMENT ENVIRONNEMENTAL : EMAS

Commission européenne, Office des publications officielles des communautés
européennes

LE SYSTEME COMMUNAUTAIRE DE MANAGEMENT ENVIRONNEMENTAL : EMAS

Commission européenne, Office des publications officielles des communautés européennes

De nos jours, les responsabilités d'une organisation ne s'arrêtent plus aux considérations purement financières. Les organisations doivent également tenir compte des conséquences environnementales et sociales de leurs activités. Alors qu'elle a souvent été considérée dans le passé comme un coût externe, la protection de l'environnement est désormais de plus en plus souvent intégrée à l'économie de l'entreprise, voire contribue à sa performance.

EMAS est l'instrument qui permet d'améliorer continuellement les performances environnementales de tous les types d'organisations.

Qu'est-ce que l'EMAS?

Alors que les questions environnementales se multiplient et se compliquent, il faut trouver d'autres manières de les gérer. Il est essentiel d'adopter une approche systématique. Le système de management et d'audit environnemental (EMAS) est un système volontaire conçu pour les entreprises et autres organisations désireuses d'évaluer, de gérer et d'améliorer leurs résultats sur le plan de l'environnement. Ce système a été mis en place en 1993 et révisé en 2001.

La révision a ajouté plusieurs éléments nouveaux au système, tels que

- L'accès aux organisations de tous les secteurs (économique, enseignement, administrations publiques, etc.)
- Un nouveau logo EMAS attrayant
- L'intégration de la norme EN/ISO 14001 en tant qu'élément du système de gestion de l'EMAS
- La participation des employés

L'EMAS doit avant tout être bénéfique à l'environnement. C'est un instrument d'évaluation et de gestion des incidences de l'activité d'une organisation sur l'environnement au service des organisations, des autorités de réglementation et du public.

Qui peut participer à l'EMAS?

L'EMAS est un système ouvert aux organisations de tous les secteurs, publiques ou privées, désireuses d'améliorer leurs performances environnementales. Il s'applique dans tous les États membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen (Norvège, Islande et Liechtenstein). Dans le cadre du processus d'adhésion à l'UE, un nombre croissant de pays candidats mettent également ce système en application. La Commission européenne est elle-même fermement décidée à appliquer le système EMAS dans ses services et ses bâtiments.

Quelles sont les étapes de la mise en œuvre de l'EMAS?

Pour être enregistrée dans le cadre de l'EMAS, une organisation doit procéder par étapes :

1. Effectuer une analyse environnementale

Envisager toutes les incidences des activités de l'organisation sur l'environnement: procédés de production, produits et services, méthodes d'évaluation, cadre juridique, ainsi que les usages et les procédures existants en matière de gestion environnementale.

2. Mettre en place un système de gestion de l'environnement (SME)

Sur la base des résultats de l'analyse environnementale, établir un système de gestion environnementale efficace en vue d'exécuter la politique de l'organisation en matière d'environnement qui a été définie par la direction. Le système de gestion doit définir les responsabilités, les objectifs, les moyens, les opérationnelles, les besoins en formation, ainsi que les systèmes de contrôle et de communication.

3. Exécuter un audit environnemental

Évaluer le système de gestion en place et les résultats de l'organisation dans le domaine environnemental au vu de la politique et des programmes de l'organisation en matière d'environnement, ainsi que des obligations légales.

4. Préparer une évaluation environnementale

L'évaluation environnementale doit préciser les résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'organisation sur le plan environnemental. Elle doit également définir les moyens que l'organisation compte mettre en œuvre pour améliorer en permanence sa performance environnementale.

5. Faire procéder à une vérification par un vérificateur EMAS

Un vérificateur EMAS agréé par un organisme d'agrément EMAS d'un État membre doit examiner et vérifier les conclusions de l'analyse environnementale, le SME, la procédure d'audit ainsi que la déclaration environnementale.

6. Procéder à un enregistrement auprès de l'organisme compétent dans l'État membre

La déclaration environnementale validée doit être envoyée à l'organisme EMAS compétent pour être enregistrée et doit être rendue publique. L'organisation recevra un numéro d'enregistrement et pourra alors utiliser le logo EMAS.

L'organisation recevra un numéro d'enregistrement et pourra alors utiliser le logo EMAS.

Quels avantages y a-t-il à participer à l'EMAS?

Pour les organisations qui participent au système, les avantages sont nombreux. En voici quelques exemples :

- Gestion environnementale de qualité
- Garantie de conformité absolue à la législation environnementale
- Diminution du risque d'amendes liées à la législation environnementale
- Informations environnementales validées par un organisme indépendant
- Gestion du risque environnemental
- Économie de moyens et baisse des coûts
- Augmentation potentielle des débouchés sur des marchés sensibles aux procédés de fabrication respectueux de l'environnement
- Amélioration des relations avec les clients, avec la collectivité locale et la communauté au sens large, ainsi qu'avec les autorités de réglementation
- Amélioration de l'environnement de travail
- Renforcement de la motivation du personnel
- Renforcement de l'esprit d'équipe
- Utilisation du logo EMAS comme outil de marketing

Et si une organisation a déjà obtenu la certification ISO 14001?

L'Union européenne a reconnu que la certification EN/ISO 14001, norme européenne et internationale applicable aux systèmes de management environnemental, peut constituer une étape intermédiaire avant la participation à l'EMAS. L'incorporation de la norme ISO 14001 dans l'EMAS en tant qu'élément du système de management environnemental permet aux organisations de passer de la norme ISO 14001 à l'EMAS sans devoir reproduire inutilement leurs efforts.

Cependant, l'EMAS va plus loin que la norme ISO 14001 sur plusieurs points. Ainsi, les organisations qui participent à l'EMAS doivent également :

Sur le plan de la performance

- > S'engager à améliorer en permanence leurs résultats du point de vue environnemental
- > Faire la preuve qu'elles se conforment à la législation environnementale

Sur le plan de la transparence

- > Rendre publics leurs politiques, programmes et systèmes de gestion en matière environnementale, ainsi que les données de base concernant la performance environnementale
- > Montrer l'existence d'un dialogue ouvert avec les parties intéressées (employés, autorités locales, fournisseurs, etc.)

Sur le plan de la crédibilité

- > Obtenir une validation par un organisme de vérification agréé et se faire enregistrer auprès d'un organisme national compétent

Où puis-je obtenir davantage d'informations?

De plus amples informations peuvent être obtenues auprès du **Helpdesk EMAS**:

emas@cec.eu.int // [T / F] +32 2 282 84 54

ou bien en consultant le site internet de l'**EMAS**:

<http://europa.eu.int/comm/environment/emas>

Chaque État membre a désigné un organisme compétent qui est responsable de l'enregistrement des organisations et de la fourniture d'informations aux parties intéressées.

Vous pouvez obtenir les coordonnées précises de l'organisme compétent dans votre pays sur le site internet de l'EMAS ou via le helpdesk.

MISE EN ŒUVRE DE L'EMAS DANS LES ORGANISMES PUBLICS

Par la Commission européenne

Qu'est-ce que l'EMAS?

Le système de management environnemental et d'audit (ou EMAS pour "Eco-Management and Audit Scheme") a pour but de promouvoir l'amélioration continue des résultats obtenus en matière d'environnement. C'est un système permettant à des organisations de s'engager, sur une base volontaire, à évaluer et à améliorer leurs résultats en matière d'environnement. Ce système a été mis en place en avril 1995 et a fait l'objet d'une révision en 2001, à l'occasion de laquelle la norme ISO/EN

ISO 14001 (norme internationale/ européenne relative aux systèmes de management environnemental) a été retenue pour la partie "système de management environnemental" de l'EMAS. Sur plusieurs points, l'EMAS va toutefois au-delà des exigences de la norme ISO/EN ISO 14001. Il impose aux organisations:

- de procéder à une analyse environnementale préliminaire;
- d'associer activement le personnel à la mise en œuvre de l'EMAS;
- de mettre les informations utiles à la disposition du public et des autres parties.

Qui peut participer à l'EMAS?

L'EMAS est ouvert à toute organisation du secteur public ou privé qui s'engage à améliorer ses résultats en matière d'environnement. Il est ouvert aux États membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen (Norvège, Islande et Liechtenstein). Un nombre croissant de pays candidats mettent également en œuvre ce système dans le cadre de la préparation de leur adhésion à l'UE.

Quel avantage y a-t-il, pour un organisme public, à participer à l'EMAS?

Dans sa nouvelle mouture, l'EMAS est désormais ouvert à tous les types d'organisations, y compris aux organismes publics, et les avantages de la participation au système sont nombreux. Par sa souplesse, la structure de l'EMAS permet à chaque administration publique de solliciter son enregistrement à titre individuel. L'enregistrement d'organismes publics se pratique depuis 1993 dans plusieurs États membres de l'UE, où plus de 120 administrations locales sont déjà enregistrées.

L'EMAS aide les organisations:

- à se conformer à la législation nationale et internationale;
- à réaliser des économies financières grâce à la réduction des déchets, aux économies d'énergie et à une consommation moins importante des ressources (par exemple, à Leicester, 10% de réduction de la consommation d'eau);
- à améliorer la maîtrise de la gestion au sein de l'organisme et à réduire le passif écologique (par exemple, dans le district de Stroud, 36,5% de réduction des émissions de CO2 depuis 1995/6);
- à prouver au personnel et aux clients la détermination de l'organisation à rechercher des améliorations sur le plan environnemental,
- à intégrer les principes du développement durable dans les activités de l'organisme, conformément à l'Action 21 locale.

Comment démarrer

Participation des hauts responsables

Pour que le programme EMAS puisse porter ses fruits, il doit bénéficier de l'appui des hauts responsables de l'organisme concerné. Il existe plusieurs manières de procéder pour obtenir cet appui:

- présenter les avantages, notamment sur le plan des économies à réaliser du point de vue des coûts, du respect de la réglementation, de la meilleure maîtrise de la gestion et de l'obligation de rendre des comptes aux pouvoirs politiques;
- faire valoir aux responsables l'enthousiasme manifesté par le personnel à l'égard du système;
- exploiter les études de cas réalisées dans des organismes similaires enregistrés dans le cadre de l'EMAS.

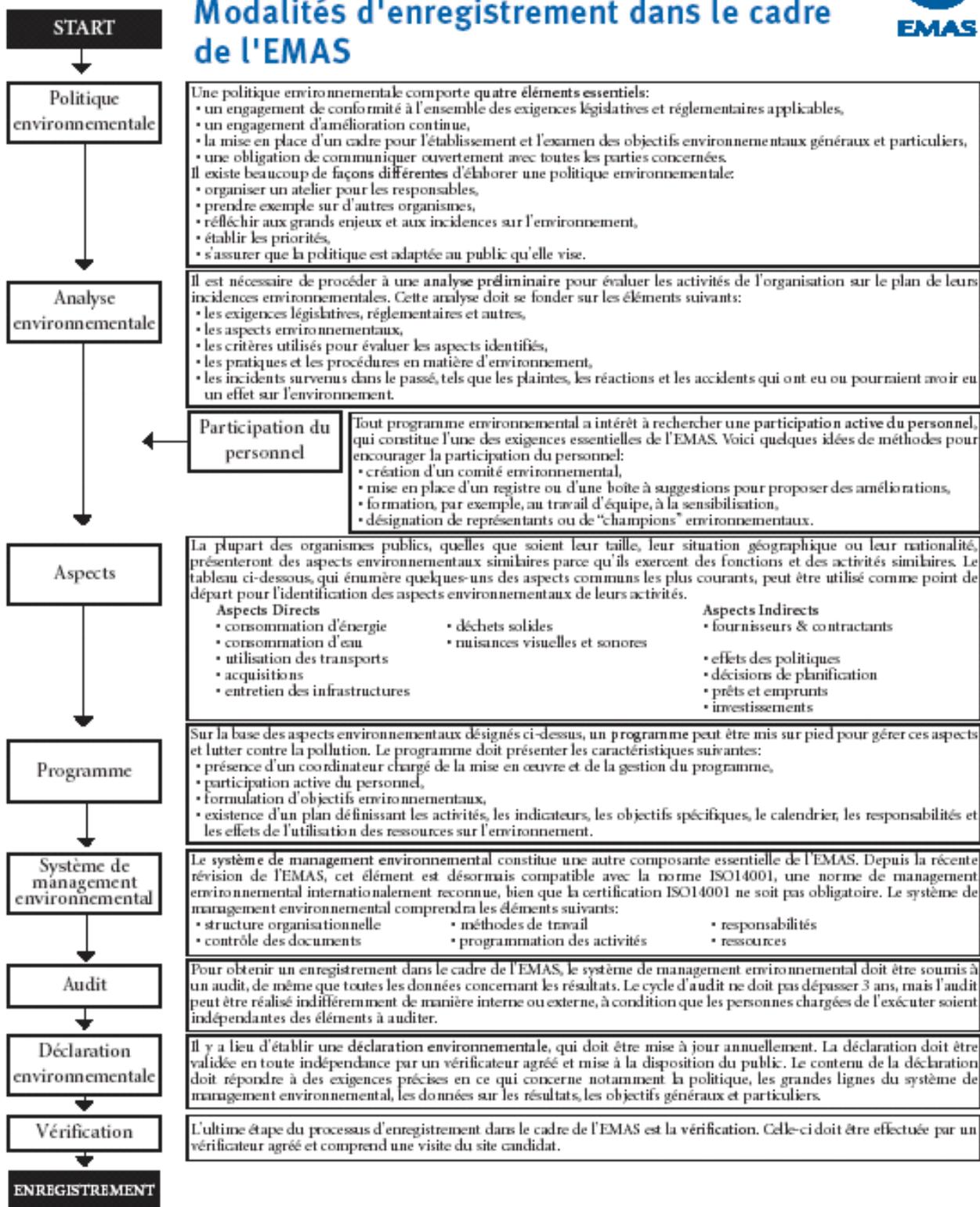
Dès que cet appui est acquis, il faut en assurer une large publicité. L'enthousiasme étant contagieux, le soutien qui sera manifesté au niveau le plus élevé encouragera le personnel à participer.

Champ d'application du système

L'EMAS permet l'enregistrement de sites à titre individuel, permettant ainsi aux organisations d'assurer localement le pilotage de l'EMAS. Au Royaume-Uni, les organismes publics ont été autorisés à solliciter leur enregistrement à l'échelon du service, ce qui accroît encore la souplesse du système.



Modalités d'enregistrement dans le cadre de l'EMAS



PRESENTATION DE RESPECT

REFERENTIEL D'EVALUATION ET DE SUIVI DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

PRESENTATION DE RESPECT

REFERENTIEL D'EVALUATION ET DE SUIVI DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

RESPECT est un Référentiel d'Evaluation et de Suivi des Politiques Environnementales des Collectivités Territoriales. C'est un tableau de bord environnement pour les collectivités européennes.

En 1993, quelques collectivités urbaines françaises (Grenoble et Toulouse essentiellement), dans le cadre de l'Association des Ingénieurs des Villes de France (A.I.V.F), ont entrepris de lancer une réflexion sur l'évaluation des politiques environnementales des collectivités territoriales. Cette démarche n'était pas uniquement française, mais se plaçait également à un niveau européen, puisque la réflexion était menée aussi par d'autres collectivités européennes.

En 1993-1994, la réflexion s'est orienté vers des entrées par compétences de la collectivité. Des thèmes ont ainsi pu être définis, ainsi qu'un certain nombre d'indicateurs.

A partir de 1995, 9 collectivités françaises autour du Centre National de la Fonction Publique et en particulier de son Ecole Nationale des Cadres Territoriaux, ont entrepris de définir et de tester des indicateurs environnementaux.

Après 3 ans de travail, le projet a bénéficié d'une subvention de l'Union Européenne dans le cadre du programme Life-Environnement. Le fonctionnement en réseau a permis une meilleure validation et amélioration des indicateurs pour que cet outil soit adaptable à toute collectivité européenne quelque soit la taille. Au final, 10 thèmes ont été retenus (ainsi que 73 indicateurs) :

- Air (9 indicateurs)
- Bruit (4 indicateurs)
- Cadre de vie (17 indicateurs répartis dans 3 sous-thèmes : Paysages urbain, Habitat et Patrimoine naturel)
- Déchets (5 indicateurs)
- Déplacements (4 indicateurs)
- Eau (11 indicateurs)
- Energie (7 indicateurs)
- Risques (6 indicateurs)
- Sol et Sous-sol (4 indicateurs)
- Engagement mutuel pour l'environnement (6 indicateurs)

La méthodologie Respect ouvre la possibilité de créer des indicateurs sur d'autres thèmes que les 10 qui ont été choisis dans le programme, chacun des nouveaux indicateurs devant respecter le cheminement :

Etat ► Pression ► Réponse

Pour plus d'informations :

Association r.e.s.p.e.c.t
Immeuble Antarès
B.P. 166
86962 FUTUROSCOPE

asso.respect@wanadoo.fr
www.respect.asso.fr

LA DETERMINATION DES PRINCIPAUX ENJEUX DU TERRITOIRE – ELEMENTS D'ANALYSE DU TERRITOIRE

Par le Ministère de l'écologie et du développement durable
et Entreprises Territoires et Développement

Des outils et des démarches pour l'élaboration d'un agenda 21 local – le
diagnostic territorial inscrit dans une démarche de développement durable.
Colloque « Rio+10, l'après Johannesburg », Méthodes et outils pour les agendas
21 locaux, le 13 et 14 novembre à Angers
Extrait pp21-23

Ci-joint en conclusion un DOCUMENT DE TRAVAIL qui pourrait donner lieu à un travail d'approfondissement. Ceci n'est pas une liste exhaustive.

La détermination des principaux enjeux du territoire
Eléments d'analyse du territoire.

	Analyse du territoire	Objectifs du développement durable selon Françoise ROUXEL et Dominique RIST
<p>ENJEUX DE SOCIETE <i>Cohésion sociale</i> <i>Solidarité</i> <i>Mixité sociale</i> <i>Equité</i> <i>Accessibilité</i> <i>Santé</i> <i>Modification des comportements</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - analyse socio-démographique - analyse des classes sociales et de leur répartition sur le territoire - occupation du territoire - emploi / chômage - logement - ressources humaines du territoire (formations, spécialités) - santé et services de santé - éducation - sécurité et risques (risques naturels et technologiques, délinquance) - culture et accessibilité - outils de communication (mobilité, NTIC) - accessibilité : mise à disposition de fonctions possibles pour toute la population, de la façon la plus équitable - équité : respect des besoins de chacun en veillant à réduire les déséquilibres. 	<p><i>Valoriser le patrimoine</i></p> <p><i>assurer la diversité de l'occupation des territoires</i></p> <p><i>faciliter l'intégration urbaine des populations</i></p>

<p>ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX <i>Prise en compte des impacts sur l'environnement</i> <i>Gestion économe des ressources et organisation rationnelle de l'espace</i> <i>Pérennité</i> <i>Précaution</i> <i>Prévention</i> <i>Réversibilité</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - santé et environnement sont intimement liés : assainissement, bruit, qualité de l'air, traitement des déchets, accès à la nature ont tous une finalité en rapport avec la santé publique - limitation des pollutions et des nuisances - gestion économe des ressources et organisationnelle de l'espace - prévention et gestion des risques quotidiens (déplacement, logement, loisirs, travail), naturels (inondations, incendies) et technologiques (explosions, pollutions de l'air, de l'eau, des sols). - amélioration de la qualité et du cadre de vie : ensemble d'ambiances (urbanisme, paysage, liaison, odeur, ambiance sonore) et de dispositions (déplacements confortables, qualité environnementale des logements, qualité de l'air, accès aux espaces publics et naturels) concourant à l'épanouissement de la population - intégration de la préoccupation du long terme (pérennité) 	<p><i>veiller à une utilisation économe et valorisante des ressources</i></p> <p><i>faciliter l'intégration urbaine des populations</i></p> <p><i>assurer la santé publique</i></p>
<p>ENJEUX ECONOMIQUES <i>Modification des modes de production et de consommation</i> <i>Diversité du tissu économique</i> <i>Création d'activités pérennes et socialement et écologiquement responsables</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - éléments d'attractivité du territoire - présence d'infrastructures et d'équipements collectifs - présence des différents secteurs d'activités (agriculture, industriels, artisanats, commerces, services) - les différents modes d'organisations industriels et de relations entre les économies plurielles du territoire (marché public / privé / sociale et solidaire) - adéquation des ressources humaines - analyse des filières et des systèmes productifs locaux - capacité de financements mobilisables 	<p><i>organiser la gestion des territoires</i></p>

<p>L'ORGANISATION DE LA GOUVERNANCE LOCALE</p> <p><i>Partenariat</i> <i>Coherence</i> <i>Transversalité</i> <i>Intégration</i> <i>Participation</i> <i>Innovation</i></p>	<ul style="list-style-type: none">- organisation du territoire (audit des organisations, articulation des échelles)- nature des échanges entre les acteurs locaux, régionaux, nationaux et internationaux- association des habitants, des usagers, des acteurs économiques, des associations, des institutionnels, etc., aux choix des objectifs de développement, des aménagements et de leur mode de fonctionnement- recherche de partenaires- appel à l'intelligence collective	<p><i>favoriser la démocratie locale</i></p>
--	--	--

BIBLIOGRAPHIE

Le diagnostic territorial inscrit dans une démarche de développement durable. Dans le cadre du suivi de l'appel à projets « les outils et les démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux ». Ministère de l'écologie et du développement durable, ETD. 2002.

ONU. *Indicateurs du développement durable, structure générale et aspects méthodologiques.* 1996

Cécile Rechatin et Jacques Theys. *Indicateurs de développement durable : bilan des travaux étrangers et éléments de réflexion.* IFEN, Note de méthode, juin 1997.

L'environnement en France, édition 2002. IFEN. Editions : La découverte, Paris. 2002.

Aurélien Boutaud. *Développement durable : à la recherche des bons indicateurs (économie et humanisme)* in Problèmes économiques. Numéro spécial *Le développement durable : un objectif incertain*, n°2.800 du 12 mars 2003.

33 fiches de lecture sur le développement durable. Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Centres d'études techniques de l'équipement, centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques. Certu, janvier 2002.

Jean-Pierre Nicolas, Pascal Pochet et Hélène Poimboeuf. *Indicateurs de mobilité durable : application à l'agglomération de Lyon.* Laboratoire d'économie des transports, UMR, CNRS 5593, ENTPE. Université de Lyon 2. Coll. Etudes et Recherche n°16. 2000

Catherine Charlot-Valdieu et Philippe Outrequin. *Analyse d'un quartier urbain dans une perspective de développement durable.* Cahiers du CSTB, n°411, cahier 3226. 2000

Les collectivités locales et les indicateurs urbains du développement durable. Fédération mondiale des cités-unies, campagne européenne des villes durables. 1999

Réseau scientifique et technique du ministère de l'Équipement. *Grille de lecture développement durable « RST 01 ».* 2001

Plans et programmes. Enjeux, indicateurs d'effets et outils d'évaluation : l'évaluation environnementale des plans et programmes de transport. Patrick Michel et Thierry Monier, BCEOM et MATE, 2001.

Johannesburg 2002 : écologie et finance. Revue d'économie financière (revue de l'association d'économie financière) n°66 (juillet 2002).

Guy Loinger. *Collectivités locales, territoires et développement durable.* Rapport final, étude du GEISTEL dans le cadre du groupe FUTURIBLES, décembre 2000.

Sophie Popot. *Atlas synthétique : renouvellement urbain et environnement, pour un développement durable des quartiers, que faire ?* Etude de cas : le quartier de la Noue à Montreuil, DESS Espace et Milieux. 2002.

Maurice Baslé et Claire Guignard-Hamon. *Evaluation et gouvernance.* Actes du colloque de Rennes des 15 et 16 juin 2000, Sociétés française de l'évaluation.

Philippe Destatte. *Evaluation, prospective et développement régional.* Institut Jules Destree, Charleroy Walenis, 2001.

Jérôme Dupuis. *L'évaluation des politiques publiques locales.* Dossiers d'experts, La lettre du cadre territorial, 1998.

Votre tableau de bord de gestion durable – Les indicateurs de performance environnementale et leur évolution dans le contexte du développement durable, tendance dans l'utilisation et la normalisation des indicateurs. ABECE, Bruxelles. 2001

Bernard Perret. *L'évaluation des politiques publiques.* Editions : La Découverte, 2001.

Nadège Didier, Claire Hallegouet et Jean-Pierre Troche. *Politique de la ville et développement durable. Réalisation d'un appui méthodologique à des démarches locales dans le cadre de la mise en perspective de la politique de la ville vis-à-vis des objectifs du développement durable.* Collaboration Ghislaine Garin-Ferraz. MATE, DIV. 1999.

Gérard Martin. *La dynamique des politiques sociales. Observation management évaluation.* Editions : L'Harmattan, 1999.

Christophe Bouni. *L'enjeu des indicateurs du développement durable : mobiliser des besoins pour concrétiser des principes.* Revue Nature Sciences et Sociétés, vol 6, n°3. 1998

Arnaud Comolet. *L'évaluation et la comptabilisation du patrimoine naturel : définition, méthodes et pratiques.* Coll. Environnement. Edition : L'Harmattan, Paris. 1994

Références des sites Web informant sur différentes initiatives et indicateurs environnementaux et de développement durable :

IFEN - Institut français de l'environnement	www.ifen.fr	
ABECE – Association Belge des Eco-Conseillers et Cõonseillers en Environnement		www.abece.be/germaine
ISO – International Standard Organization	www.iso.ch	
WBCSD – World Business Council for Sustainable Development		www.wbcsd.ch
ESI – Environmental Sustainability Index	www.ciesin.org/indicators/ESI/	
OCDE – Organisation de coopération et de développement économique		www.oecd.org/ehs/prtr
CNACE – Commission nord-américaine de coopération environnementale		www.cec.org
CEE_NU – Commission économique des Nations-Unies pour l'Europe		www.unece.org/env/pp
European environmental agency	www.eea.eu.int/	
IBGE – Institut Bruxellois pour la gestion de l'environnement		www.ibgebim.be/
EMAS	http://europa.eu.int/comm/environment/emas	
DETR – UK Department of the Environment, Transport and the Regions		www.defra.gov.uk/environment/index.htm
GRI – Global Reporting Initiative	www.globalreporting.org	
SA 8000 – Social Accountability International	www.cepaa.org	
AccountAbility 1000 – Institute of Social and Ethical Accountability		www.accountability.org.uk
ETHIBEL	www.ethibel.org/	
Dow Jones sustainability index	www.sustainability-index.com/	
EIS – Environmental Information Service/Investor Responsibility Research		www.irrc.org/eisweb/eismain.htm
NOVETHIC	www.novethic.fr	