



**Programme des
Nations Unies
pour l'environnement**



UNEP(OCA)/MED WG.124/Inf.3
15 avril 1997

Original: FRANCAIS

PLAN D'ACTION POUR LA MEDITERRANEE

Deuxième réunion de la Commission
méditerranéenne du développement durable

Palma de Majorque, Espagne, 6-8 mai 1997

**RAPPORT PRELIMINAIRE SUR LE THEME:
"INDICATEURS DU DEVELOPPEMENT DURABLE"**

Gestionaires de tâche: France et Tunisie

INDICATEURS DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Introduction

Outils de communication et d'information, qui indiquent, caractérisent des situations statiques ou dynamiques, les indicateurs peuvent contribuer à la prise de décisions allant dans le sens d'un Développement Durable.

Ils quantifient l'information en agrégeant des données multiples et disparates, ce qui la rend plus immédiate et plus chargée de signification.

Ils simplifient l'information pour mettre en lumière des phénomènes souvent complexes.

Lors de la conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992, l'accent a été mis sur la nécessaire élaboration d'indicateurs de développement durable (Action 21, chapitre 40).

L'objectif est, à terme, de pouvoir disposer d'un ensemble d'indicateurs économiques, sociaux et environnementaux, harmonisés à l'échelle internationale, et susceptibles de rendre compte des efforts nationaux vers la durabilité (gestion à long terme de l'écologie, de l'économie, progression vers l'équité sociale).

Dans les domaines économiques et social, il existe une grande tradition d'utilisation d'indicateurs permettant l'évaluation et la comparaison internationale. Elle fournit la base de cette réflexion. Produit National Brut, indice des Prix, Taux de Chômage,... sont des outils précieux pour les décideurs. Dans le monde entier, ils contribuent à l'évaluation des politiques publiques et jouent un rôle moteur pour l'élaboration de nouvelles mesures.

Plus récemment, l'indicateur du développement humain (IDH), mis au point par le PNUD, a complété la "batterie" des outils d'évaluation dans une dimension socio-culturelle.

La sphère environnementale, cependant, ne dispose pas encore d'un ensemble homogène d'indicateurs exerçant ce même rôle clé de pilotage des politiques. Aussi, face à la demande croissante d'une description et d'une évaluation rigoureuses des actions environnementales, les propositions se multiplient aux échelles internationale et nationales et de nombreux experts s'attachent à faire progresser la réflexion.

L'adaptation de l'Agenda 21 au bassin méditerranéen (Agenda MED 21) réalisé dans le cadre de réflexions sur le développement durable en Méditerranée a engendré au sein du PAM, la création de la Commission Méditerranéenne du Développement durable (CMDD).

Le choix des Indicateurs du Développement Durable parmi les thèmes prioritaires de la CMDD pour les deux années à venir est conforme aux recommandations de l'Agenda 21 (Chapitre 40).

Pour mener à bien cette activité, le groupe de travail s'appuiera sur le Plan Bleu, en raison de ces activités en la matière, et sur le réseau des observatoires nationaux et institutions similaires pour l'élaboration d'un ensemble d'indicateurs du Développement Durable (IDD) comparables au niveau national et pouvant être adaptés aux niveaux subnationaux.

Quant au nouveau domaine du Développement Durable, l'identification d'indicateurs pertinents, à partir notamment des deux précédents ensembles, fait l'objet d'un grand intérêt de la part de nombreuses institutions nationales et internationales. Un ensemble d'IDD a récemment été identifié par la commission Méditerranéennes du Développement Durable (CDD) des Nations Unies et il est important que la Méditerranée en tant qu'éco-région, participe et contribue à cet effort en adaptant les réflexions et leurs résultats au contexte méditerranéen.

Contexte:

Les indicateurs sont traditionnellement employés dans l'évaluation, le suivi et la prévision car ils traduisent de façon synthétique une action, une situation et leurs évolutions.

Comme le précise le World Resources Institute (WRI), l'interprétation des indicateurs implique une échelle de valeurs spécifiques contre lesquels certains aspects politiques publiques, ou de performances environnementales peuvent être mesurés. Elle implique également un modèle ou un ensemble d'hypothèses qui relie l'indicateur à un phénomène plus complexe (ensemble multi-variable). Les indicateurs devant être construits avec un objectif de politique publique doivent s'accompagner des échelles de valeurs et du modèle de référence qui leur correspond.

Pour l'OCDE, les indicateurs ont deux fonctions principales: 1) réduire le nombre de mesures et de paramètres qui seraient normalement nécessaires pour rendre compte d'une situation avec exactitude, 2) simplifier le processus de communication des résultats de mesures aux utilisateurs.

Pour un indicateur donné les possibilités de représentation sont multiples et doivent être sélectionnées en fonction du public cible. Il s'agit surtout de rendre l'information la plus immédiate et la plus attractive possible.

Selon le problème étudié, l'utilisateur et la disponibilité des données, les indicateurs peuvent être établis à des échelles variées. Lorsque l'objectif est de positionner un pays au niveau international ou dans l'ensemble régional méditerranéen, des indicateurs nationaux sont nécessaires. Cela pose la question de l'agrégation géographique des données collectées.

Une information sur la qualité d'un milieu, par exemple, est par essence ponctuelle et une agrégation rapide (moyenne sur l'ensemble du territoire..) peut mener à une perte d'information, il est parfois utile de conserver une information à caractère local (illustré sur une carte), mais cela demande de sélectionner sur le territoire un ensemble de points (des réseaux de mesure de qualité) représentatifs du milieu et des pressions qui s'exercent sur lui.

Les services statistiques ont depuis longtemps utilisé des indicateurs de développement principalement sur les secteurs socio-économiques. L'OCDE a depuis 1989 élaboré et calculé un jeu d'indicateurs de l'environnement fondé sur le cadre méthodologique Pression-Etat-Réponse (PER) qui permet le suivi des conditions environnementales dans ses Etats membres.

Ce cadre suit une logique: cause-effet-réponse sociale. Il cherche à relier les causes de changements environnementaux (pressions) à leurs effets (état), et finalement aux politiques, actions et réactions publiques (réponse) mis en place pour faire face à ces changements. Le PER peut être appliqué aux niveau international, national, ou local, ainsi que pour des analyses sectorielles. Il a été largement accepté et adopté par les acteurs internationaux pour suivre et évaluer les progrès environnementaux.

La Commission du Développement Durable des Nations Unies propose un jeu de 135 indicateurs, portant sur le Développement l'environnement et les institutions, construit selon le cadre méthodique DSR (Driving Forces, State, Responses, ou, forces motrices, Etat, Réponse) adapté du cadre développé par l'OCDE et selon les chapitres de l'Agenda 21. Ces indicateurs, définis au niveau macro (national), sont principalement des ratios et ne sont pas nécessairement des indicateurs du Développement Durable selon les différentes approches et définitions multiples.

Un cadre élargi DPSIR (Driving forces, Pressure, (Driving forces, Pressure, State, Impact, Response, ou forces motrices, Pression, Etat, Impact et Réponse), a par ailleurs été défini par l'Agence Européenne de l'environnement (AEE, Copenhague).

Certains institutions comme le WRI, le RIVM. SCOPE, IIFEN, etc., poursuivent des programmes pour la mise au point d'indicateurs du Développement Durable permettant de mieux caractériser le processus de développement durable en prenant en compte notamment les évolutions. Ces indicateurs plus synthétiques et plus complexes n'ont pas en général été testés en grandeur nature.

De nombreux pays utilisent déjà sans forcément les expliciter des indicateurs de l'environnement ou des indicateurs du Développement Durable que ce soit dans les rapports sur l'état de l'environnement ou dans les rapports nationaux sur le Développement Durable.

En ce qui concerne la région méditerranéenne, il serait souhaitable d'adapter et de tester les indicateurs de la CDD en étroite coopération avec le Plan Bleu et en liaison avec son projet "Indicateurs" (EC/DG XI Life) pour les pays méditerranéens mais aussi utiliser ou élaborer des indicateurs plus ciblés, liés à des seuils significatifs pour le Développement Durable. D'autre part, il s'agit de coller au plus près des préoccupations des pays en suivant par exemple le cadre de MED 21 ainsi que leurs stratégies nationales d'environnement et de Développement Durable.

Champ et portée de l'étude:

Indicateurs de base

L'identification des indicateurs de base, à partir d'un ensemble commun, doit permettre au pays de répondre à la demande de la CDD tout en proposant des indicateurs qui doivent leur permettre de mieux caractériser leur propre Développement Durable.

Les indicateurs de base devront privilégier les évolutions en utilisant les élasticités, les dérivés mais aussi pouvoir se décliner aux différents niveaux géographiques: du national au local, en insistant dans le cadre de la CMDD sur le littoral méditerranéen.

Ces indicateurs devront répondre aux critères suivants:

- la pertinence
 - la fiabilité
 - et l'opportunité
-
- Un indicateur est pertinent s'il répond aux besoins de son utilisateur: La pertinence est définie par la demande politique aux niveau national et international. Elle dépend également de la façon de présenter les données et de les interpréter.

- La fiabilité indique le niveau de confiance ou de certitude auquel on peut relier les données. Elle dépend souvent de la cohérence temporelle et spatiale (réseaux), qui peuvent être affectées par les modifications des méthodes de mesure, des procédures d'estimation ou de surveillance, les changements de sources de données etc..
- L'opportunité correspond à la brièveté de l'intervalle entre la période à laquelle sont établies les données et la période où les indicateurs pourront être calculés et publiés.

Les questions posées par ces critères se rapportant à la rapidité de la collecte de données et à leur mise en forme, la vitesse de traitement des données, l'efficacité des arrangements institutionnels et la rapidité d'édition des données.

L'élaboration puis le calcul effectif des indicateurs nécessitent la collecte des informations statistiques disséminées dans de nombreuses institutions et services. Ce travail de collecte auprès des services concernés pourra être réalisé par les Observatoires Nationaux ou les structures équivalentes.

La mise en place et la maintenance de réseaux d'acquisition de données, aspects très importants de l'activité des Observatoires Nationaux, sont primordiaux pour une collecte efficace et l'élaboration des indicateurs.

Diffusion et accès

Les indicateurs permettent de communiquer sur les questions d'environnement et de Développement Durable en utilisant des formes agrégées et simplifiées de données administratives ou statistiques.

De même qu'il existe des rapports sur l'état de l'environnement thématiques ou régionaux, les indicateurs peuvent porter sur des domaines transversaux (la santé et l'environnement, l'agriculture et l'environnement, par exemple).

Il faut insister sur la nature politique du choix des indicateurs d'environnement ou de développement durable, en ce sens qu'ils doivent être pleinement articulés sur les domaines prioritaires de la région et des pays pour permettre un pilotage rigoureux des problématiques environnementales.

La diffusion des résultats sous la forme de "fiches indicateurs" pourra se faire avec des moyens conventionnels sous la forme de rapport comprenant des illustrations graphiques, cartographiques et des commentaires dont des recommandations pour l'action en fonction des valeurs des indicateurs.

L'accès à cette information pourra se faire également à travers les technologies modernes de communications: l'élaboration d'un serveur WEB permettra à tout un chacun connecté au réseau INTERNET d'utiliser cette information.

Utilisation

L'utilisation des IDD pourrait mener à la préparation d'un rapport périodique (2 ou 3 ans) sur l'évolution des problématiques et des politiques concernant l'environnement et le développement avec une rétrospective sur une période de 5 à 10 ans par la CMDD, les Etat et les régions.

L'objectif poursuivi est l'utilisation pratique de les indicateurs par les décideurs, nationaux et locaux, pour infléchir leurs politiques dans le sens du Développement Durable.

Les indicateurs peuvent répondre à plusieurs finalités:

1. le suivi de situations environnementales et de conditions de développement;
2. l'examen de la performance des politiques et conventions mises en oeuvre pour la protection de l'environnement et l'évaluation de l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques économiques et de développement;
3. l'évaluation des efforts vers la durabilité du développement.

De nombreuses expériences nationales de mises au point de jeux d'indicateurs ont aujourd'hui vu le jour (Canada, France, Pays-Bas, Royaume-Uni..).

A l'échelle régionale ou internationale, les indicateurs sont fréquemment présentées conjointement pour les différents pays, permettant ainsi une comparaison toujours utile.

Tout en illustrant des tendances environnementales, les indicateurs peuvent être destinés à mesurer si les politiques mises en place fonctionnent bien ou mal, pointant implicitement vers de meilleures pratiques de gestion environnementale individuelle et collective. Lorsque les conditions ne s'améliorent pas, l'information de quelques indicateurs stimule la recherche d'amélioration des politiques et d'innovation. Ainsi les indicateurs peuvent influencer plus directement la prise de décision politique.

Ces indicateurs constituent également des outils ou service des secrétariats des Conventions pour le suivi et l'évaluation des actions qui s'y inscrivent. Ils apparaissent comme des éléments d'un langage commun aux experts et aux décideurs.

Les indicateurs de développement durable sont utilisés pour évaluer le degré de conformité des situations et tendances d'évolutions avec les principes du développement durable. Ils ne permettent pas en général d'affirmer que certaines évolutions sont durables, mais peuvent faire émerger les signaux de non-durabilité de certaines pratiques. Le concept de durabilité implique de croiser les facteurs économiques, sociaux et environnementaux. Les critères de durabilité sous-entendent donc une prise en compte conjointe par les politiques de ces facteurs afin d'évaluer les possibilités pour les systèmes de production, de consommation, l'environnement et les usages de ressources naturelles de se perpétuer.

Enfin, ils permettent de structurer la présentation périodique de "l'Etat de l'environnement et du développement durable" du Bassin méditerranéen.

Méthode de travail

On notera que l'élaboration d'Indicateurs du Développement Durable est un travail transversal à tous les autres groupes thématiques, en effet des indicateurs spécifiques à chaque thème peuvent être élaborés.

Dans les méthodes de travail, on privilégiera donc:

- l'organisation de réunions d'experts thématiques (de 5 à 10 experts maximum) tout au long du processus;

- l'échange d'expérience et la coopération avec les principales institutions nationales (IFEN, ONEM, OTED, etc) et internationales (CDD, SCOPE, etc) travaillant dans ce domaine
- les échanges d'expérience entre les pays et si possible les projets conjoints en binôme (comme entre la France et la Tunisie pour tester le jeux d'indicateurs de la CDD dans les deux pays).
- l'organisation d'un atelier (début 1998) sur le cadre conceptuel des IDD en Méditerranée et identification d'un premier jeu d'indicateurs.
- l'organisation d'un atelier transversal (début 1999) pour élaborer les indicateurs spécifiques.
- les échanges avec les autres groupes de travail thématiques.

Proposition de calendrier d'exécution

Le produit final (juin 1999) comprendra un bilan critique et des propositions dont:

- un rapport de synthèse sur les diverses approches internationales (caractéristiques et intérêts pour la Méditerranée) (novembre 97);
- la définition du cadre conceptuel (mars 98);
- une fiche type de présentation des indicateurs (mars 98);
- l'identification des indicateurs de base (juin 98);
- l'élaboration tous les trois mois à partir de Juin 98 de fiches d'indicateurs méditerranéens et nationaux (en coopération avec les pays concernés);
- une liste d'indicateurs "souhaitables" (octobre 98);
- un guide pour la collecte des informations nécessaires, la diffusion et l'accès ainsi que l'utilisation des indicateurs (janvier 99);
- un premier jeu d'indicateurs élaborés (mars 99).