

Les indicateurs du tourisme durable. Un outil à manier avec discernement

JEAN-PAUL CÉRON
CENTRE DE RECHERCHE EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'AMÉNAGEMENT ET DE L'URBANISME (CRIDEAU- CNRS, LIMOGES)
ceron@drec.unilim.fr

GHISLAIN DUBOIS
LABORATOIRE ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE,
MILIEUX ET SOCIÉTÉS (ERMES-IRD, ORLÉANS)
dubois@orleans.irf.fr

(1) Référentiel
d'évaluation et de suivi
des politiques
d'environnement
des collectivités
territoriales
(www.life-respect.org).

Ces dernières années ont été marquées par un renouveau de la demande d'indicateurs dans le domaine de l'environnement et du développement durable. Parmi les exemples les plus marquants, on peut citer, le programme Respect⁽¹⁾, au sein duquel trente collectivités locales européennes se sont associées depuis 1997, la circulaire Voynet du 11 mai 1999, qui demande aux préfets de faire des indicateurs un outil privilégié de la mise en œuvre des contrats de plan État-régions... dans le cadre du développement durable. Il n'est pas un secteur (industrie, pêche, forêt...) qui ne se soit engagé dans ce type de démarches. Dans le domaine du tourisme, les services statistiques, mais aussi les organisations internationales (l'Organisation mondiale du tourisme ou le World Travel and Tourism Council avec le programme Green Globe), les services de l'État, les collectivités locales ou les entreprises cherchent à élaborer des tableaux de bord leur permettant de mesurer leurs progrès vers la durabilité.

Quels sont les enjeux de ces indicateurs de développement durable dans le domaine du tourisme ? Le plus évident est l'amélioration des démarches d'évaluation. Dans un secteur où la faiblesse de l'information statistique est souvent soulignée, le développement durable est venu ajouter un ensemble de questions nouvelles, qui obligent les méthodes d'évaluation à se renouveler en recourant notamment aux indicateurs. Ceux-ci, en retour, mettent en évidence un besoin d'améliorer les systèmes d'information. Ensuite, ils témoignent d'une volonté de donner un contenu concret à la notion de développement durable, que les débats théoriques et les invocations idéologiques risquent de vider de son contenu. Ils sont alors un instrument de décloisonnement et de dialogue entre les acteurs. Enfin, puisque l'élaboration d'indicateurs est en principe couplée à un processus décisionnel, l'étude des expériences actuelles montre des avis assez divergents sur les politiques de développement touristique de demain, sur la gouvernance du secteur ; ils sont un bon révélateur des enjeux qui le parcourent.

Une demande renouvelée pour des indicateurs

Les indicateurs avant le développement durable

Sans doute faut-il dans un premier temps rappeler le contexte historique dans lequel ont été élaborés les premiers indicateurs et la demande sociale qui a sous-tendu ce travail. Dès le début, on a attendu des indicateurs qu'ils rendent compte d'une réalité complexe et difficile à saisir : l'exemple type est celui de la richesse de la nation, de son développement économique, considéré comme les bases du bien-être collectif, dont le PNB était censé rendre compte. Avec cet indicateur, on était censé pouvoir mesurer des évolutions, se comparer aux autres pays. Cet indicateur n'a guère fait l'objet de critiques tant que la croissance a été forte, avec des augmentations annuelles de l'ordre de 4 % et tant qu'a tenu le consensus de l'après-guerre sur son contenu. Lorsque cela a cessé (mai 1968, crise du pétrole, prise de conscience des problèmes environnementaux), on est entré dans une seconde étape de la construction d'indicateurs : les années 1970 ont ainsi été marquées par la recherche d'indicateurs sociaux destinés à corriger le caractère trop économiciste du PNB. De plus, avec la montée en puissance du souci de l'environnement et la création d'institutions s'en occupant, on a assisté à l'élaboration d'indicateurs environnementaux, répondant à une demande technico-administrative (c'est l'exemple type des indicateurs "matières oxydables", "matières en suspension"... pour rendre compte de la pollution des eaux). Tout ce travail est resté d'abord confidentiel.

L'environnement, après une baisse de l'intérêt qui lui était porté à la fin des années 1970, est revenu en force sur la scène publique avec notamment l'émergence de problèmes transfrontières (mort des forêts, Tchernobyl...), voire globaux (changement climatique). La dimension environnementale, étant donné l'ampleur nouvellement reconnue aux enjeux, a acquis droit de cité dans les débats publics, au même titre que les dimensions sociales et économiques même si, quand il s'agit de trancher, l'économique continue habituellement de prévaloir. Cette évolution s'est traduite par l'émergence de la notion de développement durable (*sustainable development*). La définition du développement durable donnée par le rapport Brundtland, et qui fait autorité, ne peut pas fâcher grand-monde⁽²⁾ : sa grande généralité a l'avantage de permettre la rencontre de personnes et d'institutions qui jusque-là s'ignoraient, ceci d'autant que le développement durable fait l'objet de déclinaisons pour toutes les activités (dont le tourisme). Dans ces conditions cependant, les discussions peuvent rapidement se révéler inconsistantes.

C'est très certainement ce danger que l'élaboration d'indicateurs du développement durable est censée pallier. Le chapitre 40 de l'Agenda 21 (L'information pour la prise de décision) insiste sur le fait que le besoin d'information sur le développement durable "se fait sentir à tous les niveaux, du niveau national et international chez les principaux décideurs au niveau local et à celui de l'individu". "Il faut donc élaborer des indicateurs de développement durable afin qu'ils constituent une base utile pour la prise de décisions à tous les niveaux." On retrouve des considérations du même genre au niveau des instances européennes : le Conseil de Cardiff (1998) recommande la construction d'indicateurs permettant d'observer les progrès réalisés dans la prise en charge de l'environnement. En France, les indicateurs ont récemment fait leur entrée en force dans l'évaluation des politiques publiques.

Les batteries d'indicateurs élaborées sont nombreuses. Si l'on s'en tient au développement durable en général, on peut distinguer :

– **les travaux de groupes de réflexion animés par des universitaires ou des ONG** (cf. par exemple les travaux du Wuppertal Institute ou du SCOPE, groupe de scienti-

(2) D'autant que l'on se contente volontiers de la définition de trois lignes : "un développement qui satisfait les besoins des générations présentes, sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins" et que l'on ne lit pas la suite qui engage beaucoup plus (cf. en page 33 de notre article sur l'éthique, dans ce même Cahier Espaces).

riques sévissant souvent depuis longtemps dans le domaine de l'environnement). Ici domine la remise à plat des problèmes, leur sélection et leur hiérarchisation, traduisant souvent les orientations scientifiques originales ou les options idéologiques des réseaux avec lesquels les auteurs travaillent habituellement ;

– **les travaux des organismes gouvernementaux ou internationaux.** On peut considérer qu'il y a souvent une recherche d'approches nouvelles du développement, tempérée par l'obligation de produire et de chiffrer. Cela peut mener à un centrage excessif sur les bases de données classiques et n'aboutir guère qu'à une juxtaposition de données bien connues. Les indicateurs de développement durable des Nations unies sont typiques de cette tendance : juxtaposition d'indicateurs économiques environnementaux, sociaux, censés être pertinents pour tous les pays du globe.

Dans ces travaux, on ne trouve guère d'indicateurs traitant du tourisme : si on se réfère à la sélection britannique⁽³⁾, le tourisme et les loisirs sont appréhendés par deux indicateurs (les séjours et les voyages en avion). C'est à la fois normal, vu l'extension des problématiques du développement durable, et très frustrant.

(3) Department of the Environment, HMSO, *Indicators of Sustainable development for the United Kingdom*, 1996.

Qu'est-ce qu'un indicateur ?

Un *indicateur*, c'est d'abord une *variable* qui peut prendre un certain nombre de *valeurs* (statistiques...) ou *d'états* (qualitatifs) selon des circonstances (tempo-

Critères auxquels devraient répondre les indicateurs d'environnement⁽¹⁾

1. QUALITÉ DES DONNÉES ET JUSTESSE D'ANALYSE

1.1 Valeur scientifique. "L'indicateur doit reposer sur des fondements scientifiques sains et non ambigus... un consensus d'experts doit avoir été dégagé autour de l'utilisation de cet indicateur".

1.2 Disponibilité. Celles-ci doivent bien entendu être "disponibles et accessibles" ; "une série chronologique raisonnablement longue devrait pouvoir être consultée et la possibilité de pouvoir disposer dans le futur de données collectées sur une base régulière assurée. La cohérence et la comparabilité des mesures dans le temps et dans l'espace doivent également être établies".

1.3 Qualité. "Les données doivent être de bonne qualité, c'est-à-dire précises, robustes et reproductibles. Elles doivent pouvoir être facilement manipulées (agrégées, désagrégées...)" et même indiquer les marges d'erreur.

1.4 Accessibilité. "Les données doivent être accessibles à un coût-avantage raisonnable".

2. PERTINENCE VIS-À-VIS DU SUJET ABORDÉ

2.1 Illustration représentative. "L'indicateur doit fournir une illustration représentative de la situation environnementale

qu'il décrit".

2.2 Couverture géographique. "L'indicateur doit refléter les spécificités de l'ensemble de la zone d'étude... il doit être adapté à l'échelle choisie (nationale, régionale, locale...)"

2.3 Sensibilité aux évolutions. "L'indicateur doit être sensible aux changements et refléter fidèlement les modifications de l'environnement ou des activités humaines associées".

3. COMMUNICATION

3.1. Pertinence. "Les Anglo-Saxons parlent de la résonance de l'indicateur, c'est-à-dire de sa faculté à éveiller l'intérêt et la compréhension immédiate de l'utilisateur".

3.2. Simplicité. "L'interprétation de l'indicateur par l'utilisateur doit être simple, rapide et non ambiguë".

3.3. Existence d'une valeur de référence. On peut souhaiter qu'un indicateur permette d'évaluer la distance à une norme

3.4. Possibilité de comparaisons "inter-régionales ou internationales... ce qui sous entend l'existence de méthodologies de calcul communes".

3.5. Possibilité d'utilisation dans le cadre de scénarios prospectifs. "L'indicateur doit pouvoir intervenir dans le cadre de modélisations."

(1) D'après RUMP P. C. (1996), *State of the environment reporting: source books of methods and approaches*, UNEP, 1996, et RECHATIN, C., *Les Indicateurs comme outils de communication sur l'environnement*, IFEN, 1997, 30 p.

relles, spatiales par exemple dans les domaines qui nous occupent). Les valeurs ou les états des indicateurs peuvent parfois être mesurés ou observés directement ; dans la majorité des cas, ils résultent d'une analyse et d'un traitement de données de base. Ce traitement est plus ou moins sophistiqué et, quand il aboutit à un haut degré de combinaison et d'agrégation, on a plutôt tendance à parler d'*indices* : il n'y a donc pas de différence de nature entre indices et indicateurs, juste une différence de complexité.

Le point clé qui distingue l'indicateur de la donnée de base est sa capacité à porter une signification qui dépasse la simple valeur quantitative fournie, de la même manière qu'une température de 39 °C indique certes la température du corps d'une personne, mais aussi qu'elle est malade⁽⁴⁾. Cette capacité des indicateurs, toujours discutable et simplificatrice (il n'expriment généralement une signification qui les dépasse que *toutes choses égales par ailleurs*), fait leur intérêt : ils permettent alors de résumer et de simplifier de l'information, de rendre visibles certains phénomènes, et de quantifier des problèmes déjà connus. Cette signification provient de l'*interprétation* qui en est faite, de leur restitution dans un diagnostic ou une analyse commentée.

La plupart des définitions des indicateurs environnementaux ou de développement durable excluent les indicateurs qualitatifs : "*un indicateur est une donnée quantitative qui permet de caractériser une situation évolutive, une action ou les conséquences d'une action, pour les évaluer ou les comparer à leur état à d'autres dates, passées ou projetées, ou aux états à la même date d'autres sujets similaires*"⁽⁵⁾. Il n'en reste pas moins qu'en toute logique une variable telle qu'un indicateur peut prendre une valeur ordinale, cardinale (un rang) ou un état (qualitatif). On peut par exemple rappeler qu'en écologie l'appréciation des populations de tel élément de la flore ou de la faune est couramment utilisée comme un indicateur de l'état des milieux (pour simplifier, la présence de *drosera* est un indicateur de la bonne santé des tourbières...). Les indicateurs qualitatifs peuvent donner lieu à un classement des observations sur un échelle numérique (0 pour l'état le plus déplorable, 10 pour le meilleur...) qui ne doit pas faire croire à un indicateur quantitatif, surtout si plusieurs indicateurs de ce type sont combinés, pondérés... pour aboutir à un indicateur plus synthétique. Cela n'est que la première dérive à laquelle peuvent donner lieu les indicateurs qualitatifs.

Il faut également rappeler avec force que la construction d'indicateurs doit reposer sur des bases scientifiques solides (accord des experts sur la capacité de telle variable à renseigner tel phénomène) et sur des données fiables. L'exigence scientifique veut que tout intervenant ayant à évaluer la même chose et placé dans les mêmes conditions aboutira à la même conclusion. Cela n'exclut pas les marges d'erreur, mais elles doivent être explicitées. Le caractère qualitatif de certains indicateurs ne doit pas permettre d'échapper à ces exigences. Pour illustrer cela dans le domaine qui nous intéresse, on peut dire que l'opinion délivrée à la hâte par un chargé d'études pressé ou l'appréciation à vue de nez d'un enquêteur lâché sur un territoire touristique ne peuvent être considérées comme des indicateurs. Galvauder l'utilisation du terme risque de compromettre un des intérêts majeurs du travail sur les indicateurs, qui est d'*améliorer les données disponibles et de les rendre appropriables par les acteurs*.

L'exigence de rigueur et de scientificité renvoie à un autre problème délicat. Les indicateurs étant fréquemment utilisés dans un contexte normatif (la décision politique) qui implique des jugements de valeur sur la réalité qu'ils sont censés décrire, on peut se demander si les jugements de valeur doivent pénétrer l'indicateur lui-même ou lui rester extérieurs. Les utilisateurs poussent souvent à l'inclusion de jugements de valeur, à la fois parce qu'elle leur simplifie la tâche et parce que cela dispense de s'expliquer sur certains choix effectués (les décisions sont alors guidées par des indicateurs quantitatifs qui revêtent l'apparence de la scientificité). L'inclusion des juge-

(4) RECHATIN C., *Les Indicateurs comme outils de communication sur l'environnement*, IFEN, 1997, 30 p.

(5) Plan bleu (1996), cité par RECHATIN C., *La Diffusion de l'information sur l'environnement. Le reporting environnemental*, Coll. Notes de méthode, Orléans, IFEN, 1999, p.4.

ments de valeur peut s'effectuer directement au moment de l'observation ou de l'évaluation (indicateurs de la valeur esthétique d'un paysage par exemple) ; elle peut être ajoutée après l'observation des données (en les mettant en regard par rapport à une norme ou à un objectif) ; elle peut être véhiculée par les pondérations en cas d'agrégation.

Les indicateurs environnementaux sont censés posséder des qualités qu'un certain nombre d'auteurs se sont attachés à décrire. Nous retenons ici comme fil conducteur de notre exposé la liste des exigences posée par Rump⁽⁶⁾, qui nous paraît une des plus détaillées (cf. encadré page 32).

(6) RUMP P. C., *State of the environment reporting: source books of methods and approaches*, UNEP, 1996.

(7) CERON J. P., DUBOIS G. ET RAOUL-DUVAL J., "Théorie et pratique des indicateurs de développement durable : leçons d'une application au tourisme", in *Les Territoires du développement*, G. LOINGER (dir), 2000 (à paraître).

Nous avons détaillé dans un autre texte⁽⁷⁾ les difficultés à peu près insurmontables qu'il y a à remplir l'ensemble de ces exigences. À s'y conformer strictement, on ne pourrait aboutir qu'à une sélection inapte à documenter la problématique du tourisme dans le développement durable pour l'ensemble de ses dimensions. Il nous paraît stimulant de les garder à l'esprit dans leur ensemble, tout en ayant conscience que chacune d'entre elles a une importance qui varie selon les objectifs assignés à la batterie d'indicateurs que l'on élabore : ainsi s'il s'agit de suivre des tendances, l'exigence de séries homogènes dans le temps aura la plus grande importance. Corrélativement, comme il est à peu près certain que les indicateurs construits ne posséderont pas l'ensemble des attributs idéaux, il est nécessaire de préciser leur portée et les limites de leur interprétation à l'aide d'un commentaire : *dans l'idéal, un indicateur doit pouvoir se passer de commentaires, dans la pratique ce n'est pas le cas.*

La construction d'indicateurs d'environnement s'appuie sur une logique d'approche des problèmes (pression, état, réponse), dont la première formulation est due à l'OCDE, qui l'a utilisée dès les années 1980. On décrit d'abord les pressions que l'activité humaine exerce sur l'environnement (ou éventuellement sur la société) : on part ici des activités (soit les secteurs économiques, soit les différentes dimensions de l'activité : par exemple pour le tourisme, le transport, l'hébergement, les loisirs...). On établit ensuite un diagnostic qui s'organise en principe autour des milieux (air, eau...) pour l'environnement et de problèmes sociétaux (l'emploi, les rémunérations...) quand on parle de développement durable. Viennent ensuite les réponses apportées aux problèmes identifiés. Cette logique est simple et plaît beaucoup aux décideurs, mais moins aux scientifiques, car trop mécaniste, trop newtonienne, elle adopte une vision simpliste des liens de causalité et rend mal compte de la complexité et de l'incertitude des connaissances que la crise environnementale a révélé. L'Agence européenne de l'environnement propose un cadre amélioré : *driving forces* (tendances socio-économiques ou éléments moteurs), *pressure, state, impact, response* (DPSIR). Les tendances socio-économiques permettent d'insister sur des éléments de cadrage non directement liés à l'environnement, mais dont le suivi est nécessaire pour comprendre l'évolution de l'activité et des enjeux en termes de développement durable (c'est le cas par exemple de l'aménagement du temps de travail, de la démographie, de l'accroissement des revenus, de la monnaie unique... si on s'intéresse au tourisme). Dans la partie diagnostic, la distinction *state-impact* permet de distinguer les effets directs des pressions de leurs effets induits, notamment pour la société.

Enfin, dans la pratique, un projet de construction d'indicateurs doit nécessairement commencer par le choix d'une ligne éditoriale qui comprenne une définition :

- des objectifs attendus : évaluation (des grandes tendances, des politiques publiques), aide à la décision, communication ;
- du public destinataire des indicateurs : administratifs qui demanderont une information technique et détaillée, décideurs qui voudront une information plus simple, public éclairé (scientifiques), grand public...

– du type de produit souhaité : tableaux de bord, sélections d'indicateurs, éléments venant alimenter des démarches plus classiques (rapports d'évaluation). Il faut rappeler à ce sujet que, si les tableaux de bord sont les produits les plus médiatiques dans le domaine des indicateurs, ils ne sont pas les seuls. La complexité et le manque de consensus sur les problèmes environnementaux nécessite souvent de les restituer dans un commentaire.

En relation avec ce cadre conceptuel, on peut définir différentes catégories d'indicateurs, selon leurs objectifs ou la phase qu'ils renseignent : indicateurs de cadrage, indicateurs de pression d'état, d'impacts, d'alerte, de réponse. L'évaluation des politiques publiques, quant à elle, renvoie à la catégorie des indicateurs de performance qui sont destinés à mesurer les efforts réalisés pour atteindre un objectif explicitement défini⁽⁸⁾.

L'originalité des approches de développement durable dans le domaine des indicateurs

Le développement durable a suscité une nouvelle demande d'indicateurs en même temps qu'il est venu rajouter un élément de complexité à un domaine qui n'était déjà pas bien stabilisé. La nature de cette notion induit de prendre des précautions méthodologiques.

• **Les indicateurs de développement durable (IDD) doivent d'abord traduire la double nature normative et évaluative du développement durable.** Dans une perspective normative, le développement durable est un projet que l'on cherche à atteindre, par exemple celui défini par l'Agenda 21 et le rapport Brundtland, et les indicateurs ont pour objectif d'estimer le degré de réalisation de ce projet. Cela sous-entend que les critères de durabilité et de non-durabilité font l'objet d'un certain consensus, ce qui restreint le nombre de questions posées.

La perspective de l'évaluation n'implique pas de définition *a priori* de ce que doit être le développement durable, et s'intéresse plutôt à évaluer les trajectoires des sociétés, par exemple l'évolution des propriétés du système touristique (sa sensibilité aux crises économiques, sa capacité à répondre à une demande changeante, à s'adapter à des politiques de transports plus restrictives) sans porter de jugement de valeur. La réflexion est neutre, et les IDD sont supposés apporter une aide objective à la décision.

Étant donné les controverses sur ce que devrait être un développement durable, et l'absence de vision normative partagée par tous (même si, au plan international, l'Agenda 21 réunit un consensus dans les discours), on comprend que les approches actuelles mélangent les deux perspectives. Il s'ensuit que la subjectivité propre aux indicateurs en général est encore plus inévitable pour les indicateurs de développement durable qui sont *“des objets hybrides, à la fois révélateurs de dynamiques objectives qui travaillent une société à un moment donné de son histoire et l'expression d'un regard subjectif que celle-ci leur porte. Si l'indicateur est bien le reflet des dynamiques à l'interface société-environnement, il institue également la manière dont celles-ci sont perçues. L'élaboration d'un système d'indicateurs pose donc en filigrane la question du système de valeurs qui les sous-tend et des groupes sociaux qui les expriment”*⁽⁹⁾. Cette double nature du développement durable est souvent peu perçue et source de confusion. L'élaboration d'indicateurs implique une référence implicite ou explicite à un “modèle”, à une conception du développement durable, qui traduit cette subjectivité. L'enjeu est d'autant plus réel que les points de vue sur le développement durable peuvent diverger tant chez les théoriciens (durabilité forte, faible...) que selon les acteurs. Le rapport Brundtland peut fournir une base de départ, mais elle reste très générale et elle est loin de permettre de trancher tous

(8) Les indicateurs de performance sont eux-mêmes scindés en catégories : indicateurs de résultat (comprenant des indicateurs d'état et de pression), indicateurs de réponse (comprenant indicateurs d'efficacité, de moyens et de procédure), RECHATIN (1999), *op. cit.*, p.62.

(9) LEVARLET F., *Les indicateurs de développement durable. Méthodes et perspectives*, coll. Études et travaux, Orléans, IFEN, 1999, 133 p.

les choix qui se présentent.

Par ailleurs, ces deux attitudes, normative et évaluative, induisent pratiquement des procédures de définition d'IDD très différentes. S'il y a accord sur une norme de développement durable ou sur une méthode d'évaluation, il est possible de proposer un nombre limité d'indicateurs avec des perspectives d'utilisation dans l'aide à la décision assez claires. S'il n'y a pas accord, il sera nécessaire de mettre en place une procédure plus consultative, plus participative, dans laquelle les acteurs destinataires des IDD seront questionnés sur leur point de vue vis-à-vis du développement durable et leurs priorités, au risque d'une plus grande dispersion des réflexions.

• **Une autre source de confusion provient de l'absence de distinction entre un développement durable interne et un développement durable externe.** Si le développement durable renvoie avant tout à des questions d'environnement et de développement globales (l'effet de serre, la désertification, la pauvreté⁽¹⁰⁾ par exemple), il n'en reste pas moins qu'il vise tous les acteurs et les secteurs potentiellement concernés : États, collectivité locales, secteurs économiques, villes, grandes entreprises... Ces catégories de destinataires auront forcément des approches différentes du développement : quoi de commun entre une commune touristique, un secteur économique comme l'agriculture ou l'industrie, un État comme la France et une grande entreprise ? Des acteurs appartenant à la même catégorie n'identifieront pas non plus les mêmes priorités : une commune touristique fera plus attention à ses paysages qu'une commune de Beauce, qui sera préoccupée par la qualité de son eau potable. Chaque situation particulière nécessite d'évaluer la capacité d'un système à atteindre ses objectifs et priorités dans le long terme, mais aussi à contribuer à des enjeux *externes*. Dans le cas du tourisme, il s'agit à la fois d'évaluer la pérennité du tourisme par rapport à ses propres objectifs et priorités (question de la destruction des ressources touristiques par le tourisme lui-même ou par d'autres activités), mais aussi sa participation à des objectifs de développement et à une gestion planétaire qui lui sont extérieurs (le tourisme comme source de mobilités, de consommation d'énergie, d'eau, comme origine de conflits sociaux et culturels, sans oublier la prise en charge des conflits avec d'autres activités économiques...). Privilégier l'une ou l'autre de ces deux approches serait déséquilibrer la démarche. S'occuper uniquement des questions internationales, c'est s'exposer à un désintérêt des acteurs locaux ou sectoriels, et "*rendre difficilement appropriable par les acteurs locaux la notion de développement durable*". S'intéresser uniquement aux préoccupations du terrain, c'est prendre le risque d' "*engager la réflexion sur de multiples voies secondaires au détriment d'axes centraux qui seraient plus spécifiques au développement durable*".⁽¹¹⁾ D'ailleurs, si l'objectif de développement durable est affirmé au plan international, et par les instances nationales, il ne s'est pas ensuivi pour autant une fixation d'objectifs aux acteurs du terrain, qui gardent leurs compétences, leurs champs d'action propres... et pour lesquels il s'agit de faire prendre conscience de problèmes qui ne sont pas de prime abord les leurs. À défaut, on produira des IDD sans faire référence à la théorie et au caractère normatif du développement durable et on aboutira à des systèmes d'information locaux ou sectoriels sur l'environnement et le développement, sans rapport les uns avec les autres et sans référence à un projet commun, ce qui semble pourtant un minimum quand on parle de développement durable.

La contrainte est donc de prendre à la fois en compte les enjeux communs soulevés par le développement durable et les intérêts des destinataires des indicateurs. En pratique, il est parfois possible de traduire un problème global en considérations locales, de manière à interpeller des acteurs locaux ou sectoriels sur des risques dans le long terme, avec des indicateurs du type "impact du réchauffement clima-

(10) "Il s'agit implicitement de donner la préférence au long terme sur le court terme ; aux générations futures sur les générations présentes ; au global sur le local ; mais aussi... aux besoins fondamentaux non satisfaits, aux régions les plus vulnérables ; aux patrimoines ou "capitaux critiques" irremplaçables." (THEYS J., *Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire ? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments*, Note pour le groupe DATAR-CPVS villes et territoires du XXI^e siècle, p. 13, 1999).

(11) LEVARLET, 1999, *op. cit.*

tique sur l'enneigement en montagne". Il s'agit, comme le dit Christophe Bouni, de "mobiliser des besoins pour concrétiser des principes"⁽¹²⁾. Dans d'autres cas, le tourisme sera un contributeur direct à certains problèmes d'environnement, sans que cela gêne son activité en retour. Les touristes qui se rendent sur la Côte d'Azur contribuent par exemple aux émissions de gaz à effet de serre par leurs déplacements. Mais comment interpeller les responsables locaux du tourisme sur ce problème qui ne les menace en aucune façon (du moins à moyen terme), d'autant que l'essentiel des émissions de polluants a lieu en dehors de leur région (sur le chemin des vacances) ? On peut certes chercher des complémentarités entre enjeux globaux et locaux, en mettant en évidence que les touristes qui viennent en voiture contribuent à l'engorgement de la circulation et du stationnement dans les stations touristiques, et qu'on a par conséquent tout intérêt à les inciter à se rendre sur la Côte d'Azur par les transports en commun. Il n'est cependant pas certain que cela rencontre un écho. Certaines contributions aux problèmes d'environnement (la consommation d'espaces naturels par exemple) sont des externalités de l'activité touristique ; elles ne touchent directement ni les touristes ni les opérateurs et ont des effets sur des "tiers absents". La personne ou l'organisme chargé d'élaborer un ensemble d'IDD a alors la responsabilité de représenter ces tiers absents (les générations futures, les milieux naturels, tout groupe susceptible de subir les effets négatifs du tourisme).

• **On retrouve cette tension entre contraintes externes et priorités internes dans l'équilibre à trouver entre approche locale et globale.** Entre approche ascendante et descendante, entre technocratisme et localisme, comment diffuser les préoccupations planétaires dans les pratiques des acteurs locaux sans remettre en cause leur autonomie ?

Prendre en compte la diversité des situations tout en gardant un référent commun, porter un jugement mais sans trancher sur la question de la durabilité, expliciter ses hypothèses, trouver un équilibre entre approche descendante et ascendante : la construction d'IDD s'apparente donc à un véritable exercice d'équilibrisme. Ces considérations théoriques se retrouvent de manière plus ou moins visible dans les travaux portant sur les IDD dans le domaine du tourisme.

Les indicateurs existant à ce jour

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.

Des difficultés de mise en œuvre

Le Plan Bleu a effectué en 1997⁽¹³⁾ un bilan des apports antérieurs sur les indi-

(12) BOUNI C., "L'enjeu des indicateurs du développement durable. Mobiliser des besoins pour concrétiser des principes", *Natures, Sciences, Sociétés*, 6(3), pp. 18-26, 1998.

(13) Plan Bleu, "Tourisme. Indicateurs de développement durable. Première recherche d'indicateurs selon quelques références bibliographiques", Sophia-Antipolis, CAR/PB, 25 p., 1997.

Tableau 1
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 CONSOUMMATEURS	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 À L'ÉCONOMIE LOCALE	Proportion de l'ensemble de l'activité économique due au seul 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

cateurs 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"⁽¹⁴⁾. 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 œuvre : 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" (p. 15).

Des stratégies différentes

Ces difficultés pratiques de la mise en œuvre 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*⁽¹⁵⁾. 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 [...] quand des mesures fiables dans ces trois secteurs auront pu être obtenues, il sera relativement facile d'étendre [...] 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 (cf. encadré sur les indicateurs pour les attractions de loisirs). La mise en œuvre et le chiffrage restent à faire.

(14) Consulting and Audit Canada, *Ce que les gestionnaires du tourisme ont besoin de savoir. Guide pratique pour l'élaboration et l'emploi d'indicateurs de tourisme durable*, Madrid, Organisation mondiale du tourisme, 45 p., 1995.

(15) MIDDLETON V.T.C. *A practical framework for assessing the issues with particular reference to Coastal Mediteranean and Alpine Regions*, Copenhagen, European Environment Agency, and SIEBER W., *Tourism and the Environment at European level*, 1999.

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⁽¹⁶⁾, 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 œuvre 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]”*⁽¹⁷⁾.

(16) MIDDLETON V.T.C. *Sustainable tourism. A marketing perspective*, Oxford, Butterworth Heinemann, 266 p., 1998.

(17) MIDDLETON et SIEBER, *op. cit.*, 1999, p.11. *Although local authorities are the chosen institutions for the exercise of statutory and regulatory powers, there is an increasing recognition that forms of self regulation through voluntary initiatives by commercial enterprises will be a vital element of any successful development and implementation of more sustainable practice. Public sector/private sector collaboration at local level provides the essential forum for the effective development of self-regulation alongside regulatory powers”.*
Traduction personnelle.

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 œuvre 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'informa-

Indicateurs pour les attractions de loisirs

1. Importance de la communication ou de l'interprétation sur un ou plusieurs aspects de l'environnement local
2. Engagement (publié) par rapport à l'environnement disponible pour les personnes concernées et clients
3. Programme et objectifs annuels (incluant suivi et évaluation) concernant :
 - la consommation d'énergie (kwh par m²) ;
 - la consommation d'eau (volume par visiteur) ;
 - le recyclage et le traitement des eaux usées (pourcentage de réutilisation) ;
 - le pourcentage d'eaux usées traité par des installations municipales ou privées ;
 - le volume de déchets allant en décharge (par visiteur) ;
 - un programme pour acheter localement : nourriture et autres biens (% si possible) ;
 - un programme d'implication dans le développement local et la protection de l'environnement (moyens financiers, personnel, matériel consacrés) ;
 - un pourcentage de main d'œuvre d'origine locale.
4. Utilisation régulière de questionnaires sur la satisfaction des visiteurs (incluant les aspects environnementaux)
5. Participation à une institution de coordination des acteurs locaux en matière de tourisme
6. Installations pour les moyens de transport autres que l'automobile (stationnement de cars, accès et sécurité des deux roues, liens avec les gares ferroviaires)
7. Écolabel ou autre distinction environnementale
8. Financement annuel de la protection de l'environnement local en fonction du nombre de visiteurs (ramassage déchets sauvages, biodiversité, paysage...)

Source : d'après MIDDLETON V., *A practical framework for assessing the issues with particular reference to Coastal Mediterranean and Alpine Regions*, Copenhague, European Environment Agency, 1999, 38 p.

tion 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⁽¹⁸⁾, 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 tour-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.

(18) RECHATIN C., DUBOIS G. et al. *Tourisme, environnement, territoires: les indicateurs*, Orléans, IFEN, 300 p. env., 2000 (à paraître).

• **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 (AFIT).** 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 l'AFIT, 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.

Enjeux et prolongements

La difficile recherche d'un référent commun

La recherche d'un développement durable étant censée concerner tous les acteurs, il paraît logiquement souhaitable qu'ils s'accordent sur les enjeux et la manière de les aborder. Or, au-delà de la simple référence dans les discours à l'Agenda 21, c'est la diversité des approches et le manque de coordination des initiatives qui semble l'emporter. Cela tient à plusieurs raisons.

- En premier lieu, **le choix des indicateurs est lié aux multiples visions du développement durable que celui qui les construit adopte**. Il est souhaitable que cette vision soit clairement explicitée. Par exemple, les travaux de l'AFIT, ceux de l'Agence européenne de l'environnement et, plus généralement, ceux des instances publiques ne s'inscrivent pas dans une interprétation maximaliste du développement durable, ce qui est logique dans la mesure où cette dernière remettrait en cause profondément le développement touristique (volume et modalités) et que l'on n'a pas l'habitude de scier la

branche sur laquelle on est assis. Il s'agit aussi d'expliciter les scénarios que l'on retient pour l'évolution de l'activité et de son contexte (contraintes extérieures...) : la question de la (non)-durabilité de l'activité touristique ne se pose pas dans les mêmes termes selon qu'à trente ans on table sur une multiplication de son volume par 1,5 ou par 3, ou selon que l'on fait l'hypothèse d'une hausse moyenne des températures de 2 ou de 4 %. Les indicateurs à mettre en place ne sont pas les mêmes dans ces différentes hypothèses. Il n'est pas aisé de dire à partir de quel moment des visions différentes du développement durable interdisent à des acteurs de travailler ensemble, à partir de quand l'élaboration en commun d'une batterie d'indicateurs se révèle impossible. Il est par contre certain que, si l'on veut rassembler les acteurs, il est nécessaire de laisser ouverte, dans certaines limites, la question des attributs de la durabilité. L'identification des ambiguïtés est une démarche chère aux universitaires, mais à utiliser avec précaution dans un groupe de travail.

• En second lieu, **le choix des indicateurs dépend du niveau spatial auquel on s'intéresse : international, national, régional, local.** Les problèmes et les priorités diffèrent, la disponibilité des données aussi⁽¹⁹⁾. Les différences ne sont pas liées uniquement à un effet de taille ou au champ de vision des acteurs : plus l'échelle spatiale est fine, plus les spécificités locales apparaissent. L'adéquation des sélections d'indicateurs à la réalité est déjà problématique quand on regarde, d'un point de vue hexagonal, les indicateurs de développement durable (appliqués ou non au tourisme) élaborés par les organismes internationaux (ONU, PNUE, OMT)⁽²⁰⁾. Plus l'échelle se réduit, plus la contradiction s'accroît. Malgré tout, si l'on veut que la notion de développement durable conserve un intérêt, il convient de garder un œil sur les problèmes globaux et les autres lieux, vis-à-vis desquels se jouent en particulier des questions d'équité dans l'utilisation des ressources et les pressions sur l'environnement. C'est pourquoi, dans l'élaboration d'une batterie d'indicateurs, on ne peut partir uniquement des préoccupations relevées sur le terrain. Nous pensons que l'on doit débiter par une phase exploratoire embrassant l'ensemble des dimensions du développement durable et prendre la peine d'écarter explicitement ce qui paraît peu pertinent pour l'espace considéré ; c'est ainsi que l'on peut faire prendre conscience des problèmes globaux et de la diversité des contextes de l'activité touristiques aux acteurs locaux. L'enjeu n'est naturellement pas qu'intellectuel, car on peut s'attendre à ce que tôt ou tard les changements globaux fassent sentir leurs effets au niveau local.

19) Notre participation aux travaux de l'AFIT nous a montré que les données disponibles au niveau national sont loin d'être toujours désagrégeables pour les régions, et jamais pour les destinations. Sur les territoires touristiques, les données, quand elles existent, sont recueillies, sauf exceptions, selon des méthodologies très diverses. Il n'est donc pas facile pour un territoire de se situer par rapport à ses homologues ou par rapport à des espaces plus vastes.

(20) IFEN, *Test des indicateurs de développement durable des Nations unies. Rapport de la France*, coll. Études et travaux, Orléans, IFEN, 410 p., 1998.

Lier les procédures d'évaluation à des stratégies de développement durable

Les priorités que l'on se donne dans la construction d'indicateurs dépendent également de l'idée que l'on a de l'importance des différents enjeux et de la gouvernance du tourisme dans une perspective de développement durable. Doit-on s'appuyer sur les entreprises, sur les territoires, quel doit-être le rôle de l'État et celui des organisations internationales ? Quelle seraient les places respectives des initiatives volontaristes et des mesures contraignantes dans des politiques de développement durable ? Ces considérations stratégiques doivent influencer les méthodes d'évaluation. Dans une perspective d'autorégulation (par exemple celle développée par Middleton pour l'Agence européenne de l'environnement), pensant que l'essentiel des solutions peut être mis en œuvre par les opérateurs privés, on encouragera plutôt les entreprises à s'autoévaluer à l'aide d'indicateurs. Si l'on pense au contraire que certains enjeux (transports) ne peuvent être pris en charge que par les autorités publiques nationales ou européennes, on ne pourra se passer d'évaluations nationales et d'indicateurs à ce niveau. De la même manière, se limiter à des évaluations au niveau des territoires,

c'est oublier que le développement touristique a changé d'échelle et dépend de plus en plus des choix d'implantation des grandes entreprises du tourisme (chaînes hôtelières, résidences de tourisme, tour-opérateurs), dont les centres de décision sont largement extérieurs aux territoires considérés. À quoi sert-il alors d'évaluer des tendances au niveau des territoires si l'on sait que ces territoires n'ont aucune capacité d'action sur ces tendances ?

Pour se situer par rapport à la notion de développement durable, chaque catégorie d'acteurs n'a pas besoin de la même batterie d'indicateurs. D'une part, parce ce qu'ils ne sont pas tous interpellés par les mêmes enjeux, d'autre part, et c'est partiellement lié, parce que leurs priorités ne sont pas identiques. Doit-on pour autant en conclure qu'il faut systématiquement une sélection d'indicateurs par catégorie d'acteurs ? Cela peut être le cas si c'est vraiment aux acteurs que l'on s'intéresse : si l'on vise par exemple les hôteliers, on souhaitera sans doute comparer d'un bout à l'autre de l'hexagone des consommations d'eau, d'énergie... et les situer par rapport à des normes⁽²¹⁾. Si l'on s'intéresse au territoire, on devra organiser un dialogue et une confrontation des différentes catégories d'acteurs avec leurs préoccupations et priorités diverses. Il faudra donc à la fois partir d'une spécificité territoriale qui dépasse les préoccupations de chaque catégorie d'acteurs et tenir compte de celles-ci. Pratiquement, cela se traduit par l'élaboration d'une batterie d'indicateurs centrée sur les problèmes identifiés pour le territoire ; cette sélection traitera déjà d'un bon nombre de dimensions intéressant les acteurs (le suivi de la qualité des cours d'eau du territoire intéresse les loueurs de canoës, etc.) et elle sera complétée par un certain nombre d'indicateurs spécifiques aux acteurs.

(21) Cf. par exemple la démarche de la charte Accor.

Perspectives à moyen terme

Ainsi, nous avons à la fois remis la demande sociale d'indicateurs dans une perspective historique, et par rapport à la notion de développement durable, nous avons fait un tour d'horizon des travaux récents et montré les difficultés auxquelles se heurte la construction de batteries d'indicateurs. En fonction de cet état des lieux, il faut maintenant se demander ce qu'il est raisonnable d'attendre du travail sur les indicateurs et quels objectifs on peut se fixer pour faire progresser ce type d'outil dans les années à venir.

Nous commencerons par mettre en garde contre quelques illusions et dérives possibles. La première est celle d'une certaine utopie planificatrice. Avec les indicateurs, on aurait trouvé un instrument décisif rendant possible une maîtrise des évolutions de l'activité touristique et donc de les orienter vers un souhaitable développement durable. L'illusion est ici double, d'une part parce que l'outil est loin d'être au point, d'autre part parce qu'il ne saurait se substituer à une volonté politique, dont il reste d'ailleurs à démontrer qu'elle est suffisante pour maîtriser les évolutions. Le désir de maîtrise de l'avenir entre actuellement en résonance avec une volonté accrue de contrôle de l'action publique. On évalue et on contrôle tous azimuts, de la réalisation des contrats de plan État-régions aux contrats de recherche de l'Union européenne. On nie le fait, pourtant avéré, qu'une certaine imprécision, un certain *slack* est nécessaire au fonctionnement des organisations. Dans un tel contexte, les indicateurs (estampillés "de développement durable") pourraient bien devenir un nouveau vecteur du pouvoir des bureaucraties, subordonnant leurs aides sur le terrain à la tenue de tableaux de bord. À cet égard, la perspective de la traduction des IDD pour les entreprises touristiques en une directive formelle européenne, évoquée dans le travail de Middleton pour l'AEE a de quoi faire frémir : "*with experience and success, and*

given the vital importance of sustainable development within overall EU policy, it may be judged appropriate in the future to develop the Framework into a formal Directive⁽²²⁾". Le danger est ainsi qu'à des questions bureaucratiques (ou perçues comme telles) le terrain donne des réponses formelles convenues et attendues dans lesquelles le fond se perd.

(22) MIDDLETON et SIEBER (1999), *op. cit.*, p. 24.

Dans le même ordre d'idées, il faut prendre garde à ce que les débats autour du développement durable ne fassent pas surgir sur le terrain des fausses demandes mues par le désir de toucher des subventions, de se faire bien voir (de *communiquer* dit-on en langage choisi).

Pour éviter de tomber dans ces dérives, il convient de rappeler constamment les exigences d'un engagement pour s'orienter vers le développement durable, mais également de ne pas laisser se développer des illusions sur l'outil que sont les indicateurs. Les utilisateurs, relayés en cela par certains théoriciens, insistent souvent sur le fait que les indicateurs doivent être en nombre très limités et utilisables sans état d'âme. Bref, l'idéal serait que la décision puisse être guidée par quelques ratios. Une telle vision n'est pas réaliste, elle renvoie au second pôle du "dilemme classique des indicateurs" qu'Ott exprime ainsi : d'une part, on souhaite que les indicateurs soient accessibles de façon la plus complète possible, en dépit de la complexité que cela engendre ; d'autre part, on aspire à une forme la plus concise possible, idéalement celle de l'indice unique, en dépit des distorsions de résultats que cette simplification impose. Il est certes nécessaire de limiter le nombre d'indicateurs mais, en l'état actuel des réflexions dans les exercices auxquels nous avons participé (voir notamment le travail pour l'IFEN, qui ne traite pourtant que de la dimension environnement du développement durable), et vu l'ampleur du champ qu'est le développement durable, descendre en dessous de la centaine d'indicateurs pour un territoire impose déjà quelques coupes sombres (à moins d'accepter les travers de l'agrégation). L'utilisation d'indicateurs suppose donc de la part des acteurs un investissement en temps et en réflexion qu'il ne faut pas passer sous silence.

Ces mises en garde effectuées, on peut s'interroger sur la façon d'améliorer l'instrument. L'examen des limites auxquelles se sont heurtés les travaux récents constitue une base de départ. Plusieurs priorités nous paraissent s'en dégager :

- mieux évaluer la qualité des données sur lesquelles on se base pour construire les IDD, c'est un vrai enjeu dans le domaine du tourisme⁽²³⁾ ;
- collecter des données permettant de renseigner quelques aspects importants du développement durable, actuellement vierges d'indicateurs. Les ambitions seront ici drastiquement limitées par les moyens mobilisables ;
- tirer les leçons des essais de construction d'indicateurs effectués pour mettre en évidence les manques de données existants et participer à l'évolution des systèmes d'information dans le tourisme ;
- progresser dans les formes de mise à disposition des indicateurs auprès des utilisateurs de façon à les rendre plus facilement appropriables, parlants et maniables. Par exemple, la réflexion sur les valeurs de référence de l'AFIT ou les essais de l'IFEN de mettre au point des indicateurs comme outils de communication (indicateurs de conjonctures...) nous semblent aller dans ce sens.

(23) Cf. *Observation et évaluation, Cahier Espaces n° 60*, avril 1999.