

Construire et communiquer les indicateurs de développement durable. Retour sur quelques expériences dans le domaine du tourisme.

Auteurs

Ghislain Dubois – Tourisme, Transports, Territoires Environnement Conseil (TEC) – 89 rue de la République 13002 Marseille – Tel/Fax : + 33 (0) 4 91 91 81 25 – Ghislain.Dubois@tec-conseil.com - www.tec-conseil.com

Jean Paul Ceron – Centre de recherche interdisciplinaire sur le droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme (CRIDEAU- Université de Limoges) – Rue Turgot – 87 000 Limoges- Tel : 05 87 70 78 90 – ceron@chello.fr

Introduction : le développement durable, une transversalité disciplinaire et institutionnelle

Le caractère extrêmement globalisant, et parfois trop globalisant, du développement durable en fait presque par nature une question transversale pour les scientifiques comme pour les institutionnels.

Pour les institutionnels, le développement durable est d'abord un programme politique (l'Agenda 21) dont la mise en œuvre est censée être assurée par un grand nombre d'acteurs, qui doivent alors coordonner leurs actions et confronter leurs pratiques. Invoquer la transversalité, c'est justement interpeller les acteurs sur leur capacité à assurer la cohérence de leurs actions, à prendre en charge l'intégration des différents enjeux du développement durable qui pourraient dans un premier temps être identifiés de manière isolée ou sectorielle.

Pour les scientifiques, le développement durable oblige à poser des questions nouvelles, ou à poser de manière nouvelle des questions existantes (le long terme, les problèmes d'environnement globaux, le capital naturel critique), et donc à renouveler leurs catégories d'analyse, de manière interdisciplinaire et donc transversale.

Comment développer des indicateurs qui traduisent cette double transversalité cognitive et institutionnelle, c'est à dire qui soient à la fois de bons outils d'évaluation interdisciplinaires et de bons vecteurs de communication et de dialogue entre institutions ? Cette contribution cherche à répondre à la question en se référant à notre expérience dans le domaine du tourisme (Ceron & Dubois 2002, 2003, Rechatin C., Dubois, G., et al. 2000).

Construire des indicateurs : modèles de référence et transversalité

LE DEVELOPPEMENT DURABLE : LES NORMES ET L'EVALUATION

Le développement durable a une double nature programmatique et cognitive.

Dans une *perspective programmatique*, le développement durable est un projet que l'on cherche à atteindre, particulièrement celui défini par l'Agenda 21. 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. L'évaluation, dont les indicateurs de développement durable (IDD) sont un outil

privilegié, aura pour objectif de mesurer le degré de réalisation de ce projet (il s'agit donc d'indicateurs de performance).

Par contre, la *perspective cognitive* n'implique pas de définition *a priori* de ce que doit être le développement durable, et s'intéresse plutôt à décrire 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, aux besoins présents et futurs, à s'adapter à un contexte incertain) sans porter de jugement de valeur. L'objectif de l'évaluation est ici de permettre de mieux comprendre les processus de développement en cours et à terme d'aider à fixer des objectifs de durabilité.

La différence de posture entre ces deux perspectives peut entraîner des différences de contenu très conséquentes, et leur intégration dans des IDD n'est pas aisée.

A la lecture des documents de référence sur le développement durable (stratégies nationales, agenda 21 locaux, démarches sectorielles, y compris dans le domaine du tourisme), on est souvent surpris de constater que les préoccupations fondatrices de contraintes globales et d'équité Nord/Sud sont souvent absentes, pour laisser la place à une masse d'enjeux concernant d'abord le cas traité.

La raison en est que si le développement durable est l'affirmation d'un projet de société global, il est aussi une méthode d'approche des problèmes d'environnement et de développement, qui consiste à évaluer les externalités sociales et environnementales du développement, et à chercher une vision à long terme. Avec la montée des préoccupations d'environnement, cette approche connaît un succès grandissant ; elle peut-être mise en œuvre non seulement au niveau global, mais également appliquée à des échelles plus locales, ou pour des secteurs particuliers, afin d'étudier des problèmes bien éloignés de ceux traités par la conférence de Rio : les enjeux particuliers du développement d'un territoire, de la gestion d'une ressource ou d'un secteur d'activité, le maintien à long terme de la rentabilité de l'activité touristique par exemple. Le hiatus se produit lorsque ces évaluations locales ou sectorielles privilégient uniquement les enjeux internes à un cas particulier, et oublient de considérer les impacts externes et les contraintes globales : c'est le cas, par exemple quand une réflexion sur le tourisme ne se pose plus la question de sa contribution à l'effet de serre, ou du moyen de devenir une force de développement pour les pays du Sud. Cette divergence progressive des points de vue induit qu'on a l'impression de parler de la même chose alors qu'en fait ce n'est pas le cas. Si le développement durable ne s'évalue en définitive qu'au niveau global, il n'en reste pas moins que dans l'état actuel chaque acteur l'évalue par rapport à ses propres objectifs et priorités.

Etant donné les controverses sur ce que devrait être un développement durable, et l'absence de vision normative partagée par tous on comprend que les approches actuelles mélangent les deux perspectives. Il s'en suit 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*» (Levarlet 1999). Cette double nature du développement durable est souvent peu perçue et source de confusion.

LE BESOIN D'UN MODELE DE REFERENCE POUR L'EVALUATION

Pour éviter de voir un exercice de construction d'indicateurs pollué par les confusions qui viennent d'être évoquées, la question de la pertinence des systèmes d'indicateurs doit être abordée à partir d'un certain nombre de critères :

- la *transparence* de leur contenu normatif sous-jacent (qui ne signifie pas absence de contenu normatif) ;
- leur *valeur explicative*, c'est à dire leur capacité à analyser et comprendre un processus de développement en dynamique ;

- leur *utilité dans la définition d'objectifs de développement durable*, conçus comme le résultat de la confrontation du résultat de l'évaluation d'une situation avec des priorités morales et politiques (fonction de médiation entre expertise et politique) ;
- leur *faculté à montrer les contradictions et incompatibilités* possibles entre ces objectifs de développement durable.

Ces préoccupations renvoient à l'examen des modèles de référence sur lesquels s'appuient les indicateurs de développement durable. Ces modèles peuvent se répartir en deux catégories :

- les modèles juxtaposant, articulant l'économie, la société et l'environnement, déclinés dans des formes plus ou moins raffinées ;
- des approches plus novatrices, cherchant à traduire le développement durable dans des modèles plus dynamiques et plus intégrateurs, comportant souvent des catégories et notions novatrices auxquelles les exercices de planification et de réflexion du passé ne nous ont pas habitués.

ECONOMIE, SOCIETE, ENVIRONNEMENT, UNE DISTINCTION « CLASSIQUE » POUR UNE TRANSVERSALITE A MINIMA.

Dans ce modèle, le développement est dit durable s'il *concilie*, ou plutôt *trouve un équilibre* entre objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Cela revient à admettre que la satisfaction des besoins présents et futurs passe notamment par une bonne santé de l'environnement et une société « juste » - pas de bon développement sans un bon environnement. Les « trois sphères » ou les « trois piliers » du développement durable sont, avant d'être un modèle explicatif, une idée de ce que devrait être le développement durable. Quand certains objectifs économiques (des hôtels sur tous les littoraux du monde- sociaux , 10 voyages en avion par an pour tous les habitants de la terre) ou environnementaux (le maintien en l'état de tous les écosystèmes littoraux) rentrent en conflit avec les objectifs d'autres dimensions (la protection de l'environnement littoral, la lutte contre l'effet de serre ou le désir d'aller résider et se baigner sur le littoral) ils sont réputés non durables ; le développement durable correspond à l'intersection de ces trois sphères, en quelque sorte au plus petit dénominateur commun. Du point de vue de la transversalité, cette conception présente l'avantage de revêtir une certaine légitimité disciplinaire et institutionnelle : l'économie, l'écologie et la sociologie d'une part,— le ministère de l'économie et des finances, des affaires sociales et de l'environnement d'autre part, peuvent s'y retrouver. Elle est immédiatement appropriable ce qui explique qu'elle soit le plus largement reprise, par exemple dans les indicateurs de développement durable de l'ONU.

Le modèle des « trois sphères » est ainsi largement représenté dans la littérature institutionnelle. Il se prête à deux types d'usage :

- une juxtaposition d'évaluations séparées dans chacune des trois sphères, conduite soit par rapport à un ensemble d'objectifs fixés *ex ante* et indépendants les uns des autres (ceux de l'Agenda 21 par exemple, dont on est conduit à supposer la cohérence, mais sans pouvoir la vérifier : exemple « développer l'éducation » et « équilibrer les comptes publics »), soit par rapport à des objectifs fixés par l'évaluateur lui-même. Ce point de vue est celui du jeu de 134 indicateurs de développement durable élaborés par l'ONU ;
- insister sur les liens entre les trois dimensions est déjà un pas supplémentaire dans une approche plus intégrée du développement durable. Spangenberg (1996) propose ainsi d'ajouter à des indicateurs économiques, environnementaux et sociaux des indicateurs de liaison : par exemple pour le lien environnement ↔ société : « distribution de l'accès aux ressources environnementales », ou pour le lien économique ↔ social : « distribution des revenus ».

Il n'en reste pas moins que ce « modèle » ne permet de prendre en charge que très imparfaitement à la question de la transversalité. Les critiques qui lui sont portées sont de plusieurs ordres.

- Sa valeur explicative (valeur heuristique) est faible. Sur quels critères repérer des tendances ou des trajectoires non durables des sociétés ? Il manque dans ce modèle ce que Ruitenbeek

(1991) appelle les « maillages explicites », c'est à dire les rapports de cause à effet : « *Les approches traditionnelles des indicateurs étaient axées sur les liaisons entre divers types d'indicateurs économiques : les rapports conjecturés entre les taux d'intérêt et l'emploi, par exemple, aident les décideurs à se rendre compte qu'une politique monétaire restrictive risque d'exacerber les problèmes de chômage. L'information liée à ces maillages est le fondement de décisions éclairées sur des compromis entre des buts parfois contradictoires. De même, un principe fondamental de conception des indicateurs de développement durable devrait être celui de la connaissance, par les décideurs, des maillages explicites entre l'activité économique et la santé de l'écosystème dans son ensemble* ».

- On ne déduit pas de ce modèle des méthodes permettant d'analyser un processus de développement *en dynamique*, alors que la préoccupation du long terme et la nécessité d'articuler plusieurs échelles de temps (le court terme et le long terme) est incontournable dans le développement durable.
- Cette défaillance au plan explicatif fait que le modèle ne permet pas non plus de progresser dans la définition d'objectifs de développement durable : ceux-ci sont alors soit un recyclage et une juxtaposition de préoccupations préexistantes, définis *ex-ante*, par des forums mixtes, associant politiques et experts, soit un choix subjectif de l'évaluateur, plus ou moins étayé par des études scientifiques. Le « modèle » ne permet pas d'éclairer un processus de développement sous un jour différent, ni de faire émerger des problématiques nouvelles ; on retombe alors dans une conception purement normative du développement durable, dans laquelle un éventuel déficit de légitimité des normes est masqué par l'apparence de scientificité des indicateurs. La fonction de médiation entre expertise et politique n'est pas assurée.

On est donc, du point de vue de la transversalité, plus dans une perspective de juxtaposition et de catalogue de problématiques, plus que dans une réelle démarche intégrée. Ceci a donc poussé à chercher d'autres modèles permettant de développer des indicateurs.

DES APPROCHES PLUS NOVATRICES DE LA TRANSVERSALITE

PER ET DPSIR : DES CADRES THEORIQUES POUR LA CONSTRUCTION D'INDICATEURS

La recherche de modèles plus innovants sur lesquels fonder la construction d'indicateurs n'est pas nouvelle. La construction d'indicateurs d'environnement s'appuie notamment sur une logique d'approche des problèmes (pression/état/réponse) dont la première formulation est due à l'OCDE qui l'a utilisée à partir des années 80. On décrit d'abord les pressions que l'activité humaine exerce sur l'environnement (ou éventuellement sur la société) en partant 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 newtonnienne, 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 (ce serait le cas par exemple de l'aménagement du temps de travail, de la démographie, de l'accroissement des revenus, de la monnaie unique etc., si l'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.

Par rapport au modèle des « trois sphères », un progrès certain est fait dans le caractère explicatif et dans la possibilité de mettre en évidence des rapports de cause à effet. Une certaine transversalité est possible en mettant en évidence les rapports de causalité multiple : le calendrier des vacances scolaires influe par exemple sur le taux de remplissage des hôtels (critère économique), mais aussi sur la concentration dans l'espace et dans le temps des impacts environnementaux du tourisme.

Cependant, ces deux modèles, conçus pour appréhender l'état de l'environnement, ne répondent que de manière imparfaite aux exigences de l'évaluation de la durabilité : ils ne permettent pas non plus d'évaluer une situation en dynamique, et ne traduisent aucun contenu normatif, celui-ci devant, encore une fois, être défini *ex-ante*.

L'APPROCHE MODULAIRE DE L'INSTITUT FRANÇAIS DE L'ENVIRONNEMENT

Une approche plus novatrice, dont nous avons pu tenter une application au tourisme, est mise en œuvre depuis 1997 par l'Institut Français de l'Environnement (*Ifen*). Au plan méthodologique, J. Theys, C. Rechatin (1997) et al. ont ainsi considéré que la définition du rapport Brundtland pouvait fonder une architecture articulant une dizaine de modules, qui permet de sérier les thèmes que les IDD devraient renseigner (Figure 1). Sa grande originalité est selon nous de permettre une entrée plus sociétale par la notion de « besoin », ce qui est plus conforme à l'esprit du rapport Brundtland. L'aspect « gestion des risques », finalement peu couvert par les modèles économiques de la soutenabilité, est également pris en compte dans un module spécifique. Cet élargissement du modèle permet enfin de « dérouler » les enjeux de légitimité et les points de tension qui se cachent derrière le pilotage d'une activité (comme le tourisme...) ce qui devrait être le véritable apport d'une problématique de développement durable.

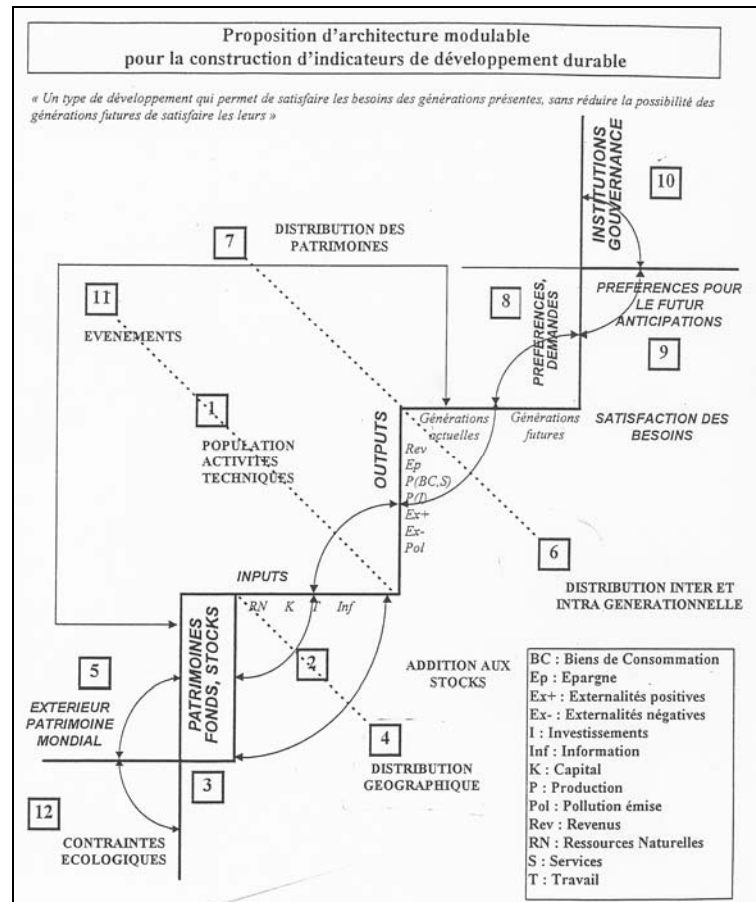
Il n'est pas possible ici de détailler le fonctionnement de ce modèle. On peut dire pour résumer qu'il expose les différentes étapes d'un processus de développement. Le module 1 décrit un processus de production, qui à partir d'inputs comme les ressources naturelles, le capital, l'information ou le travail, produit des biens et services, mais aussi des revenus, de l'épargne des pollutions, des externalités. Les autres modules d'organisent en amont et en aval. Les modules 2 à 5 (et le module 12) décrivent la dynamique et la qualité des patrimoines et des capitaux, bornée par des contraintes globales, que ces capitaux soient financiers ou naturel (arbitrage entre capital naturel et artificiel, rapports entre flux et stocks, répartition spatiale). Les modules 6 à 9 s'intéressent à la manière dont les produits du système de production sont affectés à satisfaction des besoins présents et futurs : règles de redistribution, arbitrage entre présent et futur (par l'épargne ou la précaution par exemple). Le module 10 permet quant à lui d'évaluer le degré d'adaptation à l'imprévisible d'une société ou d'une situation (gestion des risques, résilience, rigidités), et le module 11 s'intéresse à la manière dont les institutions prennent en charge la gouvernance du système.

Par rapport aux approches précédentes, on peut noter ici plusieurs avantages :

- la temporalité est clairement prise en compte avec un intérêt porté, aux générations présentes et futures, ou des questions comme le rythme de renouvellement des ressources naturelles ou la résilience ;
- le contenu normatif propre au développement durable est présent, assez fidèlement retransmis et transparent : il s'agit bien d'évaluer comment un développement permet de satisfaire des besoins présents et futurs ;
- la transversalité est ici totale, puisque les questions économiques, sociales et environnementales sont reformulées autour de concepts transversaux comme le patrimoine, les besoins ou les risques.

L'intérêt est donc certain : on évalue ici un processus de développement, et pas une situation, on peut se placer en dynamique, évaluer les propriétés d'un système, décroiser les débats, et finalement construire un nouveau langage prenant en charge la transversalité du développement durable.

Figure 1 : Proposition d'architecture modulaire comme modèle d'évaluation de la durabilité



Source : Rechatin, Theys et al, 1997

Le programme de travail initialement prévu par l'Ifen à partir de cette méthodologie comportait deux parties :

- réunir trois groupes d'experts chargé, à partir d'une réflexion sur le module 1, les modules 2 à 5 et les modules 6 à 11, d'élaborer un ensemble d'indicateurs pour la France, à l'échelle nationale ;
- tester ce modèle dans le cas de la gestion d'une ressource (la pêche), d'une activité économique (le tourisme) et d'un territoire (une collectivité locale).

Avec le recul, on peut tirer du déroulement de ces tests quelques enseignements.

Dans le premier cas (l'approche nationale), la réflexion s'est d'abord heurtée à un écueil fréquent dans le domaine des indicateurs : la définition d'indicateurs sans se soucier de la disponibilité des données. Le résultat, publié par l'Ifen (Levarlet, 1999) est un ensemble d'indicateurs ambitieux, mais dont la plupart sont difficilement chiffrables, et donc non restituables dans une évaluation de la durabilité du développement de la France. Par ailleurs on a assisté dans les groupes de travail à la résurgence de l'ancrage disciplinaire et de la distinction classique « économie, environnement, société », alors que justement le modèle était conçu pour l'éviter. Les groupes de travail se sont assez spontanément nommés entre eux groupe « économie » (module 1), « sociologie » (modules 6 à 11) et « écologie » : (modules 2 à 5). Le jeu de la transversalité a été assez difficile à accepter par les experts. Il reste donc délicat de porter un jugement sur la portée opératoire du modèle, sur sa capacité à produire des indicateurs permettant une réelle évaluation.

Dans le deuxième cas (l'approche sectorielle et territoriale), seul le test portant sur le tourisme, dont nous étions chargés, a finalement été réalisé, et encore dans une version provisoire. Par rapport à nos autres expériences de développement d'indicateurs, la réflexion s'est révélée particulièrement stimulante. Regarder le développement du tourisme en France, aidés par une structure forte et originale, a permis de poser différemment, de mettre en évidence ou de rassembler dans une vision d'ensemble cohérente les problématiques du secteur. S'interroger sur l'utilisation des patrimoines par le tourisme débouche par exemple sur la substitution progressive des facteurs d'attractivité naturels par des équipements artificiels : de la mer aux parcs aquatiques et de la montagne au parc d'aventure. Poser la question de l'articulation entre consommation et satisfaction des aspirations et des besoins permet de se rendre compte que la question du loisirs et de la qualité de la vie a progressivement été tirée vers la prise en charge d'une demande marchande de voyage. La question du risque a été l'occasion de montrer la forte sensibilité du tourisme aux cycles économiques et aux crises environnementales (marée noire de l'Erika, épidémie de fièvre aphteuse en Angleterre...).

Le fait de s'arrêter à une version provisoire de ce travail n'a pas permis de traiter jusqu'au bout la question de la manière de restituer les indicateurs élaborés dans un document communicable et appropriable par les acteurs (voir partie suivante). Le modèle de départ est en effet très technique et une restitution de son application module par module difficilement communicable: fallait-il laisser apparaître clairement le modèle théorique sous-jacent dans un diagnostic de la durabilité du tourisme, ou reformuler les constats élaborés autour de thèmes plus communicables ? Il a été décidé de simplifier l'approche modulaire en quatre grands thèmes.

1. L'évaluation du patrimoine naturel et culturel lié au tourisme, sa transformation par les pratiques sociales et l'activité économique.
2. La dynamique de l'activité, l'évolution de ses modes de consommation et de production, dans laquelle l'intensité de la consommation des ressources tient une place importante.
3. La circulation des produits de l'activité touristique et les conflits qui s'y rattachent, (en somme la manière dont le tourisme permet de satisfaire des besoins des générations présentes).
4. La dynamique de ce système touristique et les évolutions vraisemblables, notamment la capacité des institutions publiques à prendre en charge la gestion de la durabilité, (donc la capacité du tourisme à satisfaire des besoins futurs encore incertains).

Deux chapitres permettaient de faire le lien d'une part avec des problématiques globales, d'autre part avec des préoccupations plus locales, et donc de faire le lien entre les enjeux internes et les enjeux externes au secteur.

5. Les relations du tourisme avec l'extérieur et sa contribution au développement durable global
6. Les espaces touristiques, permettant de montrer la diversité territoriale qui se cache derrière une approche nationale

Enfin, la difficulté de trouver un critère permettant de hiérarchiser les problèmes et les priorités a été particulièrement marquante. L'intérêt du modèle est certes de sortir de la contrainte d'arbitrer entre des objectifs économiques, sociaux et environnementaux, puisque le critère de jugement est la satisfaction des besoins présents et futurs. Par contre, d'autres questions contradictoires et points de désaccords peuvent surgir, par exemple entre une gestion du patrimoine naturel dans le long terme et une prise de risque. Si l'on admet que la contribution des transports à l'effet de serre constitue du point de vue de l'environnement global, le principal facteur limitant le développement du tourisme, l'option pour le nucléaire pourrait contribuer à résoudre ce problème, mais la question des déchets radioactifs et la vulnérabilité face à des actes terroristes augmentent la vulnérabilité des sociétés.

Dans un premier temps, notre travail a traité sur un même plan, dans un essai d'exhaustivité, de didactisme et de neutralité devant le manque d'objectifs et de valeurs de référence, tout un ensemble de problèmes, que ceux-ci soient environnementaux, économiques ou sociaux, qu'ils soient internes au secteur du tourisme ou guidés par des enjeux qui lui sont extérieurs, globaux nationaux ou locaux, de court terme ou de long terme. La hiérarchisation à effectuer devrait être guidée, puisque c'est de développement durable qu'il s'agit, par une attention aux problèmes environnementaux globaux

(effet de serre, biodiversité, consommation de ressources non renouvelables...) d'une part, et par un regard vers les propriétés du système touristique déterminantes à long terme (capacité d'adaptation, résistance aux crises) d'autre part ; ceci avec, en arrière plan, un souci de rééquilibrage économique nord-sud. On manque cependant de critères pour apprécier ce qui est le plus important « du point de vue du développement durable ».

Plus précisément, pour porter un jugement sur la durabilité d'une activité ou d'un territoire donné deux exploitations du modèle sont envisageables.

- D'abord module par module : par exemple, le tourisme assure-t-il un renouvellement des patrimoines naturels qu'il utilise ? L'économie touristique contemporaine permet-elle de répondre aux besoins de vacances ?),
- Ensuite en analysant les situations de tension entre les différents modules (la substitution de facteurs d'attractivités naturels par des facteurs artificiels accroît-elle ou diminue-t-elle la vulnérabilité du système touristique à la conjoncture ? Certaines aspirations et besoins des touristes sont-ils en contradiction avec la protection de la nature ?).

Il reste qu'il n'y a pas dans ce cadre de réponse théorique satisfaisante à la question de l'arbitrage posée précédemment ; on est renvoyé à un autre corps de débat, sur les systèmes de justification et de légitimité (voir par exemple Godard 2003). Une confrontation des résultats de l'analyse avec des responsables politiques et « décideurs » du secteur, dans une forme qui reste à déterminer, aurait sans doute été intéressante.

L'expérience de l'Ifen a finalement eu pour notre équipe des résultats mitigés : le modèle est ambitieux, mais il est difficile à appliquer jusqu'au bout, sa transversalité est totale mais difficile à assumer, et finalement il s'avère difficile d'enrôler les acteurs dans une démarche aussi innovante, comme l'a montré le fonctionnement des groupes de travail mis en place par cette institution.

Il nous semble également que le fait de se concentrer sur la mise au point d'indicateurs plutôt que sur l'idée d'évaluation (qui suppose la production de bilans commentés) constitue une des limites de l'approche. La reformulation de l'approche modulaire dans une présentation plus communicable était sans doute insuffisante, et sans doute fallait-il penser à une seconde restitution masquant le modèle sous-jacent, quitte à tenir à disposition des acteurs l'analyse préalable au constat exposé (du type « 10 enjeux pour le développement durable du tourisme »). Ce dernier point pousse à réfléchir aux objectifs assignés aux indicateurs, et donc aux aspects de communication de l'information sur l'environnement et le développement durable.

Communiquer avec des indicateurs : comment restituer la transversalité ?

LA COMMUNICATION : UN OBJECTIF CENTRAL DES INDICATEURS

L'idée de communiquer avec des indicateurs ne renvoie pas seulement à la valorisation des travaux réalisés, mais plus fondamentalement à la question de l'usage des indicateurs. Ces derniers ont trop souvent été présentés comme de simples outils techniques, utilisables pour toutes sortes de motifs (des « tableaux de bord », la mesure de la performance des politiques, la réalisation de diagnostics initiaux) : l'élaboration des indicateurs serait purement technique, leur utilisation et leur communication suivraient...

Il faut renverser cette perspective : on n'évalue pas d'abord pour communiquer ensuite, mais on pense les deux en même temps (Rechatin 1997, 1999). D'ailleurs, sur les scènes où on les mobilise les indicateurs servent moins à évaluer ou à prendre des décisions qu'à à communiquer et à sensibiliser les acteurs sur des enjeux, à partir d'éléments de mesure rigoureux, compréhensibles, et si possible synthétiques et appropriables par les acteurs. On surestime dans le débat sur les

indicateurs les opportunités d'application mécanistes, purement utilitaires. On sous estime l'importance de la communication.

Dans la pratique, un projet de construction d'indicateurs doit nécessairement commencer par le choix d'une ligne éditoriale qui comprend une définition (Rechatin, 1999) :

- 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...avec cependant une limite à la simplification de l'information ;
- du type de produit souhaité : tableaux de bord, sélections d'indicateurs, éléments venant alimenter des démarches plus classiques (rapports d'évaluation).

COMMENT PARLER DE TOUT A TOUT LE MONDE ?

Comment parler de tout... étant donné la globalité des questions que le développement durable soulève ? *Comment parler à tout le monde...* ou comment les indicateurs peuvent-ils s'adresser à l'ensemble des acteurs impliqués ?

Répondre à ce défi s'avère difficile parce que la mise en œuvre du développement durable suppose d'abord la traduction de contraintes et d'objectifs globaux dans les actions et les politiques des acteurs sectoriels et locaux (Lafferty, 1996). Il y a alors un enjeu de traduction des problématiques globales dans un langage et sous une forme qui soit appropriable par les acteurs, ou, en d'autres termes, comment faire s'intéresser un gestionnaire de camping à la question de l'effet de serre ? Si satisfaire les besoins des générations présentes et futures peut-être considéré comme l'objectif de la société dans son ensemble, ce n'est celui d'aucune institution en particulier. L'enjeu est à la fois pédagogique et institutionnel. Il faut d'abord que les acteurs comprennent ce dont il s'agit : il n'a pas été facile de convaincre la communauté des acteurs du tourisme qu'elle est concernée par le changement climatique. Il faut ensuite qu'ils soient incités à traiter le problème à une hauteur compatible avec l'enjeu, ce qui va sans doute au delà de l'action volontaire (contribuer à planter quelques arbres pour compenser des émissions de CO₂).

Cet objectif de communication et la difficulté de trouver un modèle qui assure à la fois une bonne transversalité cognitive et une appropriation possible par les acteurs explique en grande partie le succès du modèle des « trois sphères », sur lequel, en dépit des critiques qui lui sont adressées, les exercices de définition d'indicateurs retombent souvent.

Conclusion . Tableaux de bord, diagnostic et boites a outils : quand les indicateurs de substituent à l'évaluation

Communiquer, c'est aussi déminer des mythes qui se sont développés autour des l'utilisation des indicateurs dans une perspective de développement durable. Les métaphores utilisées pour parler du développement durable et de ses indicateurs trahissent des présupposés et des illusions : on prendra deux exemples.

La métaphore la plus utilisée est la métaphore aéronautique : on « pilote » le développement durable avec des « tableaux de bord » constitués d'indicateurs. Cette métaphore présente la réalité sous un jour avantageux si on se souvient que le pilote est remplacé par une nébuleuse d'acteurs qui se chamaillent dès que l'on discute sur ce que pourraient être les instruments censés servir de manche à balai.

L'autre métaphore, médicale celle-ci, porte sur les indicateurs. De la même manière qu'une température de 39°C indique certes la température du corps d'une personne mais aussi, au delà, qu'elle est malade (Rechatin 1997, 1999), un ensemble d'indicateurs, permettrait de poser un diagnostic. Mais quelle est la légitimité de l'expert (remplaçant le médecin) pour formuler un diagnostic sur l'état du développement ? Et peut-on formuler un diagnostic à partir d'une centaine d'indicateurs souvent équivoques et contradictoires ?

Les métaphores aéronautiques et médicales ont en commun d'accorder une confiance excessive aux indicateurs, censés indiquer la direction à suivre, à la manière d'une boussole, ou permettre de juger une situation de manière univoque.

Face à ces illusions, sans doute faut-il réhabiliter l'idée d'une évaluation plus participative :

- évaluer, ce n'est pas seulement construire des indicateurs, c'est aussi commenter, discuter, mettre en perspective ces indicateurs dans des documents commentés (des...diagnostics) ;
- de fait, après une première phase dans laquelle les institutions se sont attachées à élaborer des tableaux de bord censés s'appliquer dans tous les cas, on semble s'orienter vers une approche plus procédurale, dans laquelle il s'agit plus de fournir des principes et des méthodes permettant à chaque acteur de développer ses indicateurs tout en gardant un référent commun fort, pour éviter que les évaluations de durabilité ne s'orientent vers des évaluations d'enjeux locaux déconnectés des questions soulevées par le développement durable.

Le débat autour des indicateurs de développement durable ne peut plus être considéré comme un débat émergent. Il a déjà donné lieu à une production de qualité très variée allant de l'insipide à des constructions réalistes, comportant une certaine dose de nouveauté qui font penser que certaines politiques publiques vont bénéficier d'un enrichissement instrumental. Ceci serait déjà un résultat intéressant assurant de la pénétration des enjeux du développement durable, même si, bien sûr, la transversalité des approches ou le caractère transversal des problèmes ne sont pas ce qu'il y a de plus facile à faire prendre en compte, et même si les risques de dérive liés à l'utilisation des indicateurs ne sont pas tous maîtrisés.

BIBLIOGRAPHIE

Ceron J.P, et Dubois G (2002), *Le tourisme durable dans les destinations. Guide d'évaluation*, Limoges : PULIM, 169 p.

Ceron J.P, et Dubois G (2003), « Tourism and sustainable development indicators: the gap between theoretical demands and practical achievements" *Current Issues in Tourism*, 6(1), pp.54-76

Godard, O. (2003) L'équité dans les négociations post-Kyoto : critères d'équité et approches procédurales in D4E-MEDD Les engagements futurs dans les négociations sur le changement climatique. Paris La Documentation Française

Lafferty W. M. (1996), "The Politics of Sustainable Development: Global Norms for National Implementation", *Environmental Politics*, 5(2), pp. 185-208

Levarlet F. (1999), *Les indicateurs de développement durable. Méthodes et perspectives*, Coll. Etudes et travaux, Orléans : Ifen, 133 p.

Rechatin, C. (1997), "Les indicateurs comme outils de communication sur l'environnement", Ifen, 30 p., draft

Rechatin, C. (1999), *La diffusion de l'information sur l'environnement. Le reporting environnemental*, Coll. Notes de méthode, Orléans : Ifen

Rechatin C., Dubois, G., et al. (2000), *Tourisme, environnement, territoires: les indicateurs*, Orléans : Ifen, 262 p.

Rechatin, C., Theys, J., et al. (1997), *Indicateurs de développement durable: bilan des travaux étrangers et éléments de réflexion*, Coll. Notes de méthode n°8, Orléans : Ifen, 72 p.

Ruitenbeek, H .J. (1991), *Indicateurs d'un développement écologiquement durable. Vers de nouveaux principes fondamentaux*, Conseil consultatif canadien de l'environnement, novembre 1991, 35 p.

Spangenberg J. (1996), « Proactive Interlinkage Indicators : a Compass on the Road Towards Sustainability », Colloque international « Quel environnement au XXIème siècle ? Environnement, maîtrise du long terme et démocratie », Abbaye de Fontevraud, septembre 1996

Résumé

Les nombreuses expériences menées dans le domaine des indicateurs de développement durable (IDD) depuis plus de dix ans incitent à effectuer un retour théorique sur ces initiatives, et particulièrement sur la capacité des modèles sous jacents à la construction d'indicateurs à fournir des outils d'explication et de communication sur les enjeux du développement durable. L'exigence d'une transversalité traduit le besoin d'un dialogue entre les disciplines académiques, mais aussi entre les institutions impliquées dans le développement durable. Ce retour théorique se fonde sur des expériences conduites par les auteurs dans le secteur du tourisme depuis 1997.

Après un rappel des différentes conceptions du développement durable et de la nécessité de modèles de références, l'article discute successivement les mérites et les inconvénients du modèle dominant (le triptyque économie, société, environnement), puis d'approches plus novatrices (cadre DPSIR de l'Agence européenne de l'Environnement, modèle de l'Institut français de l'Environnement). Il tente ensuite, en rappelant l'objectif central de communication attribué aux indicateurs, de montrer quelques « mythes » véhiculés par ces outils, et rappelle finalement que si les indicateurs doivent aider à l'évaluation de la durabilité du développement, ils ne doivent pas s'y substituer.

Mots clés

Indicateur, développement durable, modèles, Ifen, théorie, transversalité

Abstract

The plentiful research in the field of sustainable development indicators during the last decade call for a return to theory. Particularly, the capacity of the models of sustainable development, which constitute the background of such research, should be assessed as regards their capacity to explain the stakes related to sustainable development and to communicate on them. The cross-boundary approach (between economy, environment and society) sustainable development implies concerns both academic disciplines and institutions. The return to theory we try is based on our work in the field of tourism in France.

After having recalled the various approaches to sustainable development and the necessity of models to refer to, the paper discusses the merits and drawbacks, first of the most widely accepted model (with three pillars : economic, social, environmental), secondly of more innovative approaches (the DPSIR framework of the European Environmental Agency, the model of the French Institute for the Environment). Then, while insisting on the communication requirements indicators must face, it questions a few myths they carry along, and finally recalls that while indicators should help assessment processes, they must not substitute themselves to the whole exercise.

Key words :

Indicators, sustainable development, models, tourism