

## **CONSTRUIRE ET COMMUNIQUER LES INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT DURABLE : COMMENT TRADUIRE LA TRANSVERSALITE ?**

### **RETOUR SUR QUELQUES EXPERIENCES DANS LE DOMAINE DU TOURISME.**

Journées de la SFE « Evaluation et Développement Durable », Limoges, 27-29 octobre 2003

#### **VERSION NON DEFINITIVE**

Ghislain Dubois – Tourisme, Transports, Territoires Environnement Conseil (TEC) – 89 rue de la République 13002 Marseille – Tel/Fax : + 33 4 91 91 81 25 – [Ghislain.Dubois@tec-conseil.com](mailto:Ghislain.Dubois@tec-conseil.com) - [www.tec-conseil.com](http://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](mailto: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 interpellier 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 peuvent 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 des catégories d'analyse, de manière pluri-disciplinaire.

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 cette question à partir de quelques expériences dans le domaine du tourisme.

- La réalisation, pour l'Institut français de l'environnement (Ifen), d'un diagnostic environnemental du tourisme basé sur des indicateurs (Rechatin, Dubois et al., 2000), travail précédé d'un essai d'élaboration d'indicateurs de développement durable du tourisme au niveau national (Ceron, Dubois, Raoul-Duval 1999).

- Une réflexion sur les indicateurs de développement durable du tourisme dans les destinations, initialement conduite pour le compte de l'Agence française de l'ingénierie touristique (Afit) et qui a ensuite conduit à la publication d'un guide méthodologique (Ceron et Dubois, 2002).
- Une évaluation des relations entre le tourisme et le développement durable en Méditerranée, menée pour le Plan Bleu (Plan d'action pour la Méditerranée).
- Le programme d'indicateurs de développement durable du tourisme, mené depuis 1996 par l'Organisation mondiale du tourisme, et actuellement en plein renouvellement.

## 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. On est en face d'une idée normative, dont l'intérêt est a priori plus politique qu'analytique, traduite en objectifs opérationnels précis dans les 40 chapitres de l'Agenda 21. « *There is [dans l'Agenda 21] a theoretical foundation describing the relationship between man and nature; there are a limited number of integrated guiding principles; there is a clear identification of problems to be solved and the actors who must take responsibility for solving them; and there is a multifaceted and relatively specific agenda for change* » (Lafferty 1996, p.190). L'évaluation, dont les indicateurs de développement durable (IDD) sont un outil privilégié, aura pour objectif de mesurer le degré de réalisation de ce projet (il s'agit donc d'indicateurs de performance).

Par contre, la *perspective de 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. La référence centrale est ici la définition du développement durable du rapport Brundtland, « *a development that meets the needs of present generations without compromising the ability of future generations to meet their own needs* » (WCED, 1987)<sup>1</sup>. La réflexion est supposée neutre, et les IDD conçus comme une aide objective à la décision. L'objectif de l'évaluation est ici de permettre de mieux comprendre les processus de développement en cours et donc 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 lutte contre les pollutions globales est parfois évoquée (mais avec quelle priorité ?), le

---

<sup>1</sup> Le point de départ sensiblement plus précis, voire contraignant, si l'on prend également en compte les quelques lignes qui suivent immédiatement cette fameuse définition (Dubois et Ceron, 2001) : « [...] It contains within it two key concepts: the concept of 'needs', in particular the needs of the world's poor, to which overriding priorities should be given; and the idea of limitations imposed by the state of technology and social organisation on the environment's ability to meet present and future needs »

développement des pays du Sud passe généralement à la trappe, et la question des générations futures est très fréquemment évitée.

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 oublie 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 (bien que, au plan international, l'Agenda 21 réunisse un consensus dans les discours, alors que son application ne semble pas réunir le même engouement), 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**

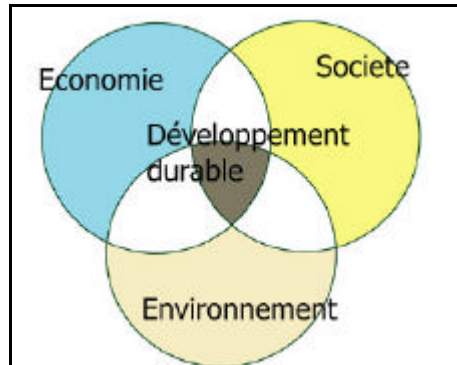
Pour éviter de voir un exercice de construction d'indicateurs pollué par les confusions qui viennent d'être évoquées, il est nécessaire de s'assurer de la transparence du contenu normatif sous-jacent (qui ne signifie pas absence de contenu normatif). Ceci étant acquis on peut aborder sur des bases saines la question plus technique de la valeur explicative des indicateurs que l'on construit. 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.



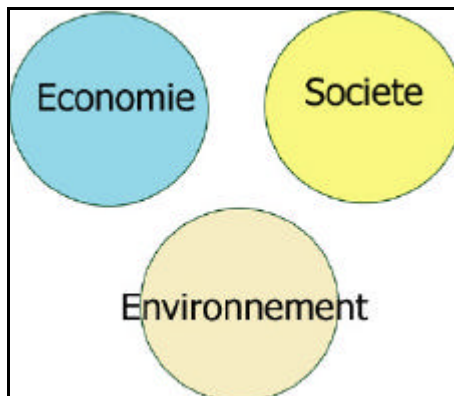
Du point de vue de la transversalité, cette conception présente l'avantage de revêtir une certaine légitimité disciplinaire et institutionnelle : l'économie, l'écologie et la sociologie d'une part,-- le ministère de l'économie et des finances, des affaires sociales et de l'environnement d'autre part, 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 (Figure 1).

**Figure 1 : Les « trois sphères » du développement durable dans la littérature institutionnelle : deux illustrations**

	
<p>Source : ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 1997, <i>Dossier de présentation de l'appel à propositions « les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux »</i>, Juillet 1997</p>	<p>Source : Organisation mondiale du tourisme, 1993 <i>Sustainable Tourism Development : Guide for Local Planners</i>, Madrid : WTO</p>

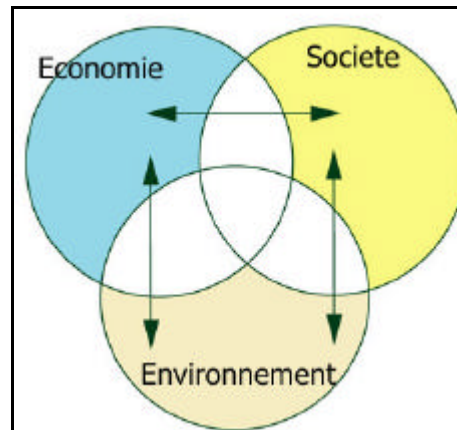
Quelle est la valeur explicative de ce « modèle » et son utilité dans la construction d'indicateurs ? Il se prête à deux types d'usages :

- une juxtaposition d'évaluations séparées dans chacune des trois sphères, conduite soit par rapport à un ensemble d'objectifs fixés à l'avance 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 . Comment assurer la cohérence et l'absence de contradictions entre les objectifs ? Comment assurer un dialogue entre des institutions et des acteurs aux préoccupations différentes ?

Outre cela, les critiques portées à ce « modèle » sont de deux ordres.

- Sa valeur explicative (valeur heuristique) est faible . Quand l'enjeu est de comprendre un processus de développement, particulièrement dans sa globalité, on se demande bien évidemment quelles sont les priorités respectives à donner à des objectifs contradictoires ? Quelle est la méthode et quels sont les éléments de mesure pour s'assurer de la compatibilité entre un objectif ou une tendance économique, environnementale ou sociale, et les autres objectifs et tendances ? 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, soit un choix subjectif de l'évaluateur, plus ou moins étayé par des études scientifiques. Le plus souvent, l'évaluation se réfère à un ensemble d'objectifs ou de critères définis *ex-ante*. Concrètement, ceci se matérialise dans le choix d'un sommaire de la publication attendue, ou dans un choix préalable des thèmes à évaluer. 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. Certains travaux auxquels nous avons participé n'échappent pas toujours à ce type de critique. Dans le cadre de notre travail pour l'Afit, par exemple, le groupe de travail national mis en place a cherché à résumer un ensemble d'objectifs touristiques et non touristiques, internes et externes au territoire, sous la forme d'un ensemble de *critères* (par exemple «augmenter les retombées locales du développement touristique» ou «limiter la consommation d'eau du tourisme»). 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. Ces critères sont le fil conducteur de la démarche d'évaluation et les indicateurs sont un outil permettant de mesurer la performance d'un territoire par rapport à ces objectifs.

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

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 dès les 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*.

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 2). Sa grande originalité est selon nous d'intégrer et de dépasser les modèles économiques de type soutenabilité faible/ soutenabilité forte (focalisés uniquement sur l'interface développement économique/ environnement) en permettant 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.

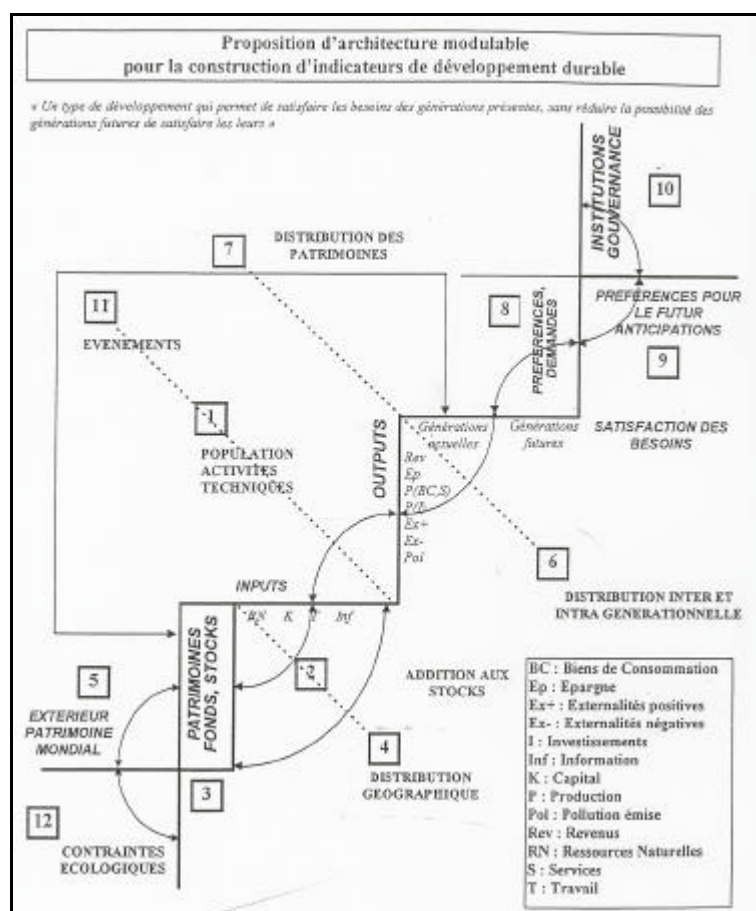
Il n'est pas possible ici de détailler le fonctionnement de ce modèle. On peut dire pour résumer qu'il expose les différentes étapes d'un processus de développement. Le module 1 décrit un processus de production, qui à partir d'inputs comme les ressources naturelles, le capital, l'information ou le travail, 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, que ceux-ci 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 précédents, 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 et assez fidèlement retransmis : 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, décloisonner les débats, et finalement construire un nouveau langage prenant en charge la transversalité du développement durable.

**Figure 2: 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 a donc été difficile jusqu'à présent 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 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 4 grands thèmes :

- L'évaluation du patrimoine naturel et culturel lié au tourisme, sa transformation par les pratiques sociales et l'activité économique.
- 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.
- 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).
- 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 blocs permettaient de faire le lien d'une part avec des problématiques globales, d'autre part avec des préoccupations plus locales :

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

Enfin, on a buté sur la difficulté de trouver un critère permettant de hiérarchiser les problèmes et les priorités.

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 gestion du patrimoine naturel dans le long terme et 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.

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 ex Godard 2003).

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 ».

L'expérience de l'Ifen a donc 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.

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 du travail. 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 ?**

### **LES INDICATEURS COMME OUTIL DE COMMUNICATION SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE**

La question comporte donc deux aspects : l'aspect général de la communication avec les indicateurs et celui plus particulier de la restitution de la transversalité

#### **COMMUNIQUER AVEC 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<sup>2</sup>.
- 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 théorie un indicateur se passe de commentaires, dans la pratique ce n'est pas le cas.

---

<sup>2</sup> 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 (1978) 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. L'idée d'indicateurs directement utilisables par tous les acteurs impliqués dans une démarche de développement durable du tourisme dans un territoire, du chargé de mission de territoire à l'accompagnateur de moyenne montagne, nous a semblé assez impraticable.

### Figure 3 : Un indicateur et son appropriation

Cet indicateur, développé dans le cadre du projet « Tourisme, Environnement, Territoires : les Indicateurs » de l'Ifen, avait pour objectif

- d'éveiller l'attention sur les impacts du tourisme sur l'effet de serre, à travers les transports
- de montrer l'inégalité des moyens de transports devant les émissions de gaz à effet de serre
- de montrer la responsabilité individuelle du voyageur dans le choix d'un moyen de transport, l'avion polluant en l'occurrence plus que la voiture et beaucoup plus que le train.

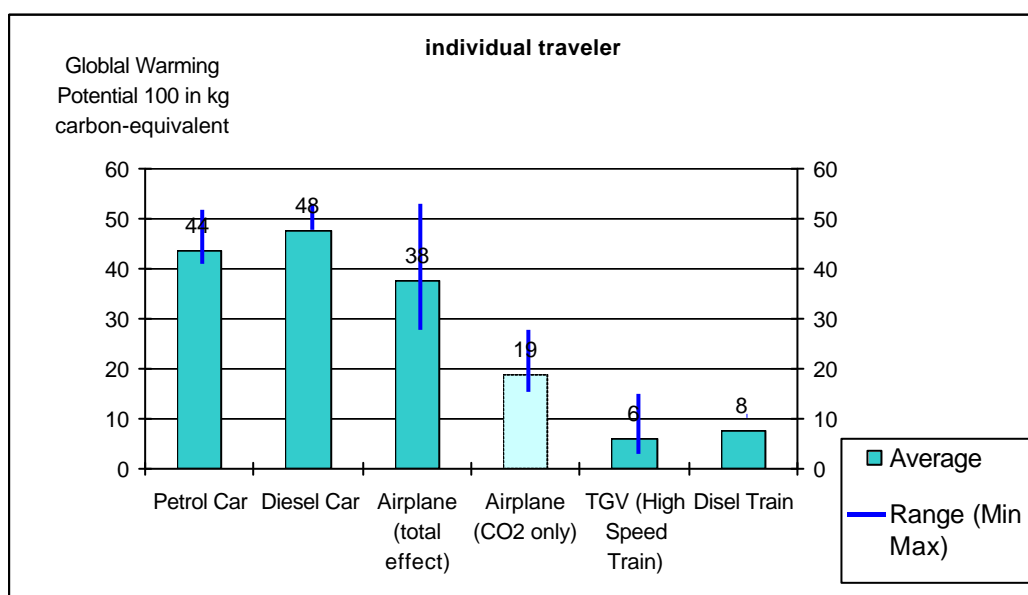
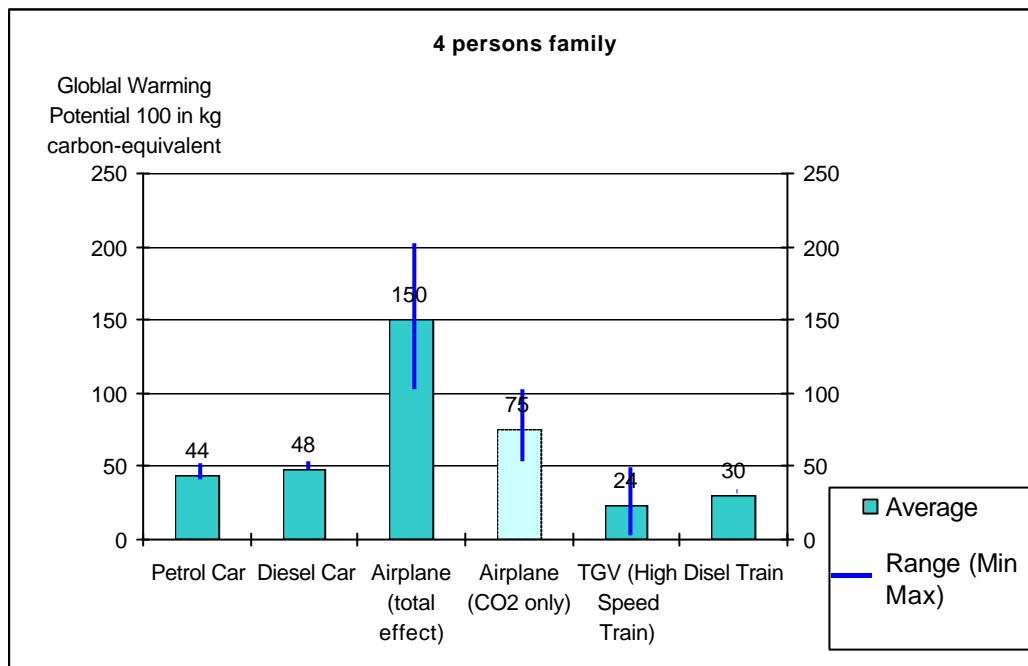
Il s'agissait de calculer la contribution au réchauffement climatique d'un trajet Paris Nice selon le mode de transport choisi. Cet indicateur a nécessité un important travail de calcul et de modélisation du trajet et de l'impact des différents véhicules, les émissions de gaz à effet de serre s'inscrivant dans une fourchette dépendant de l'âge et de la cylindrée du véhicule, de sa motorisation, du type de trajet (autoroute, route nationale) et de la vitesse... Pour résumer de grandes précautions méthodologiques ont dû être prises, ce qui empêchait de formuler un message simple, du type « L'avion pollue 4 fois plus que la voiture ». En effet :

- l'impact est très différent en fonction du coefficient de charge du véhicule, les émissions par tête sont inversement proportionnelles au nombre de passagers;
- les fourchettes d'émission rendaient plus difficile une communication des résultats : « L'avion pollue entre 1,5 fois plus et 3,2 fois plus que la voiture, qui elle pollue entre 0,7 et 1,2 fois plus que le train pour une famille de 4 personnes, mais dans le cas d'une personne seule... » n'est pas un message facile à faire passer ;
- le calcul des émissions dépend de coefficients techniques en perpétuelle évolution ;

L'indicateur a donc été finalement publié dans une première version, moyennant un luxe de précautions méthodologiques (une page en fin de chapitre, l'Ifen essayant toujours d'assurer la transparence des méthodologies). Le résultat, repris dans la presse, a été contesté à juste raison par Airbus Industries (les coefficients d'émissions utilisés étaient ceux d'avions anciens), retravaillé, et finalement republié dans une deuxième version dans le *Rapport sur l'Etat de l'Environnement de l'Ifen*. La deuxième version intégrait les données plus récentes fournies par Airbus, mais aussi les effets indirects de l'aviation sur l'effet de serre (hors émissions de CO<sub>2</sub>) qu'Airbus avait omis de mentionner<sup>1</sup>...

Cet exemple de la construction et de l'appropriation (en l'occurrence appropriation négative par contestation) d'un indicateur montre la difficulté d'obtenir une information synthétique, communicable tout en étant rigoureuse, et l'importance d'être transparent sur les méthodologies employées. Il laisse également imaginer la somme de travail que peut représenter l'élaboration d'une batterie d'une centaine d'indicateurs.

**Impact sur l'effet de serre d'un trajet Paris/ Nice, selon le mode de transport**



Source : IFEN d'après la SNCF , l'Agence Européenne de l'Environnement (programmes Copert III et MEET), IPCC, Airbus Industries, EDF

**Remarques.**

Variabilité : du véhicule moins polluant au plus polluant par catégorie.

Automobiles. Variables : âge, puissance, type de voirie

Avion. Variables : type d'avion ; on donne deux estimations : une pour le CO2, fiable et l'autre pour l'ensemble des polluants émis pendant le vol, prenant donc en compte les effets des oxydes d'azote, de la vapeur d'eau, des oxydes de soufre et des traînées.

Trains Variable : type d'énergie utilisée pour produire l'électricité : de l'hydraulique (0 ou presque) au charbon (47)

## **RESTITUER LA TRANSVERSALITE : 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 (« *Global Norms for National Implementation* » (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'objectif des indicateurs comme des évaluations du développement durable est d'être appropriés, sous peine de rester dans leur ghetto environnemental.

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 CO<sub>2</sub>)

Communiquer, c'est aussi déminer des mythes qui se sont développés autour des l'utilisation des indicateurs dans une perspective de développement durable.

## **LES MYTHES DE L'EVALUATION : TABLEAUX DE BORD, DIAGNOSTIC ET BOITES A OUTILS ?**

### **LES METAPHORES DE L'EVALUATION**

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 (Figure 4) 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 net que l'on discute sur ce que pourraient être les instruments censés servir de manche à balai.

Figure 4 : un exemple de « pilotage » du tourisme



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), 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 ?

#### QUAND LES INDICATEURS SE SUBSTITUENT A L'EVALUATION

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 (terme utilisé par Spangenberg, op. cit.), 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 :

- Evaluer, 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. L'expérience de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) est à cet égard significative. Cet institution a publié en 1997 un premier ensemble d'indicateurs intitulé « Ce que les gestionnaires du tourisme ont besoin de savoir. Guide pratique pour l'élaboration et l'emploi d'indicateurs du tourisme durable », fournissant une série d'indicateurs fixe (une liste commune plus une liste dépendant des espaces touristiques (mer, montagne)). Le programme, relancé début 2003, se dirige plutôt vers l'élaboration d'une méthodologie permettant aux acteurs locaux de développer leurs indicateurs en profitant de l'expérience internationale acquise. Reste le besoin d'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.

## Conclusion

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.

Par contre, il ne semble pas que les indicateurs de développement durable soient appropriés par le large public ce qui faciliterait l'adhésion à un projet sociétal de développement durable comme cela a pu être le cas pour le PNB ou certains indicateurs démographiques dans la phase de croissance d'après guerre.

Construire des indicateurs de développement durable et les communiquer est donc un enjeu qui dépasse le cercle des évaluateurs et des acteurs des politiques publiques. Si la notion de développement durable doit constituer l'ancrage d'un projet de société (mondialisé), il faudra bien qu'elle soit associée à quelques indicateurs que la communauté des scientifiques et des politiques saura « vendre » au grand public.

Sur ce sujet tout reste à faire.

## BIBLIOGRAPHIE

- Ceron J. P., Dubois G. et Raoul Duval, J. (1999), "Théorie et pratique des indicateurs de développement durable: leçons d'une application au tourisme", Draft
- Ceron J.P, et Dubois G (2002), *Le tourisme durable dans les destinations. Guide d'évaluation*, Limoges : PULIM, 169 p.
- Dubois G. et Ceron J.P (2001), « Un regard critique sur le contenu éthique des démarches de développement durable dans le tourisme », colloque « Tourisme, Ethique, Environnement et Développement durable », Limoges, 20 et 21 juin 2001. Version finale octobre 2001
- Godard O. (1994), « L'écologie d'une idée, le développement durable », *Natures, Sciences, Sociétés*
- 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.
- Ott (1978), *Environmental Indices: Theory and Practice*, Ann Arbor, Michigan, United States
- 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.
- Rist G. (2001), *Le Développement, histoire d'une croyance occidentale*, Paris : Presses de Sciences Po
- 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.
- 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
- 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
- Theys J. (1999), "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 XXIème siècle", avril 1999 (version provisoire), 26 p.
- WCED (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press, 400 p.