

COMMENT ÉVALUER LA DURABILITÉ DU DÉVELOPPEMENT : LES LIGNES D'INTERVENTION EUROPÉENNES

Gianfranco Bologna
Giulio Marco

Italian Social Watch coalition

Le chemin vers la Conférence sur le développement durable des Nations Unies (CDD-ONU) qui se tiendra en juin 2012 à Rio de Janeiro, 20 ans après le célèbre Sommet « Planète Terre » de 1992, est de construire une « occasion très excitante pour une confluence édifiante de la meilleure production scientifique, de la théorie et des pratiques consacrées au développement durable ». Lors de cette période de 20 ans, il y a eu un approfondissement et une consolidation croissants de la recherche sur les changements environnementaux dans le monde (CEM), le thème central de toutes les sciences du système terrestre et de ses programmes de recherche prestigieux (convergeant dans le Partenariat scientifique du système terrestre¹), parrainé par l'organisation scientifique la plus grande au monde, le Conseil international pour la science (ICSU, pour son sigle en anglais²). La science de la durabilité est aussi en train d'être forgée, avec deux conférences internationales qui ont déjà été faites et qui ont réuni de nombreuses disciplines de pointe (allant de l'économie écologique et l'écologie industrielle pour la restauration écologique et la biologie de la conservation à la science du système de la Terre³).

D'autre part, la précieuse collaboration entre les scientifiques des systèmes naturels et les spécialistes des systèmes sociaux a entraîné d'importantes relations internationales, parrainées par les Nations Unies, comme l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire⁴ et l'Économie des écosystèmes et de la biodiversité (TEEB, pour son sigle en anglais⁵), qui ont évalué la santé des écosystèmes de la Terre, les services que ces écosystèmes fournissent au bien-être humain et à l'économie, l'évaluation du capital naturel, etc. De même, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat⁶ a effectué quatre rapports qui ont inventorié la connaissance de notre système climatique, les effets de nos actions sur ce système dans des scénarios futurs, les politiques nécessaires pour l'atténuation et l'adaptation au changement climatique, etc.

Quels sont les indicateurs de richesse et de bien-être ?

Le produit intérieur brut (PIB) est la mesure la plus connue de la politique macroéconomique. Il a été formulé dans les années 1930 par des économistes tels que Simon Kuznets, devenant ensuite un véritable indicateur de la richesse et de la prospérité d'un pays. Il a été utilisé par des décideurs politiques du monde entier pour indiquer les résultats positifs ou négatifs des politiques en général et pour déterminer le classement entre les différents pays.

La réflexion et les actions qui visent à examiner nos indicateurs de richesse et de prospérité sont actuellement en cours, vu qu'il a été démontré que ceux utilisés à l'heure actuelle sont clairement incapables de « photographier » la réalité de l'humanité, et aussi par le fait que, malheureusement, ils ne tiennent pas compte de la santé des écosystèmes et de la biodiversité de la planète. Enfin, il semblerait que le temps est arrivé d'intégrer la comptabilité économique classique à la comptabilité écologique. D'autre part, il existe un vaste processus pour définir une nouvelle économie qui fera également partie de la discussion à la CDD-ONU de Rio de Janeiro.

Des institutions officielles comme les Nations Unies, la Commission européenne, Eurostat et l'OCDE ont fait de nombreuses analyses sur ces questions d'une importance vitale pour l'avenir de nous tous. Les organisations non gouvernementales ont également été impliquées, comme le Club de Rome et le Fonds mondial pour la nature (WWF, pour son sigle en anglais) avec la publication du rapport « Prendre la nature en compte » (1995) et l'organisation de la première grande conférence du même titre, à Bruxelles en 1995, en collaboration avec la Commission européenne et le Parlement européen et des initiatives ultérieures, y compris la dernière conférence majeure avec la Commission européenne et le Parlement européen à Bruxelles en 2007⁷, qui ont déclenché d'importants efforts politiques et économiques à l'échelle mondiale pour faire une transition vers la comptabilité environnementale, en conjonction avec l'activité économique. Naturellement, d'importantes contributions ont été également fournies au travers du rapport commandé par le président français Nicolas Sarkozy au comité de cinq lauréats du prix Nobel en économie et coordonné par Joseph Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi⁸ et le travail

de l'OCDE sur le projet mondial des nouveaux indicateurs du progrès pour la société⁹.

Outre tout cela et le travail accompli par l'OCDE, les Nations Unies, l'UE et d'autres institutions internationales et organisations pour créer un cadre et un ensemble de propositions, d'autres initiatives internationales et expériences pratiques sont actuellement menées au travers du travail de recherche et développement affiné pendant ces dernières années. Au Canada (avec l'Indice canadien du mieux-être) et en Australie (par le travail du Bureau australien des statistiques), il y a eu des progrès concrets en utilisant des indicateurs de bien-être et en complétant le PIB.

Parmi les nombreux indicateurs utilisés il y a l'indice du bien-être économique durable (ISEW, pour son sigle en anglais), qui calcule les coûts environnementaux et la répartition des revenus, déjà adopté dans plusieurs contextes nationaux et locaux. Les pratiques budgétaires sociales, l'audit de genre et des évaluations similaires ont lieu de plus en plus dans les zones locales (bien qu'il existe des exemples de gouvernement central, comme celui de la Nouvelle-Zélande), couvrant des centaines de communes et gouvernements locaux dans le monde entier.

Dans certaines de ces expériences locales, des indicateurs spécifiques tels que l'empreinte écologique ou la qualité de développement régional (QUARS, pour son sigle en anglais) sont utilisés en tant qu'outil pour traiter les politiques économiques et financières. En Italie, c'est le cas de régions comme le Latium et la Toscane. En particulier, le QUARS – indicateur de qualité du développement régional –¹⁰ avec l'identification de sept domaines et 41 indicateurs de dimensions sociales, environnementales et culturelles, est devenue un outil de plus en plus populaire pour évaluer les effets et les impacts des politiques spécifiques. Il est utilisé dans la ville d'Arezzo, dans les provinces de Trento, Ascoli Piceno et à Rome, où il est pris comme référence pour la mise en œuvre du plan stratégique de développement de la province¹¹. En Italie il y a aussi de nombreuses autorités locales qui travaillent dans la mise en œuvre de politiques publiques fondées sur des indicateurs de bien-être territorial, tels que le Réseau de municipalités virtuoses¹² et le Réseau pour une nouvelle municipalité¹³.

1 <www.essp.org>

2 <www.icsu.org>

3 <www.sustainabilityscience.org>

4 <www.maweb.org>

5 <www.teebweb.org>

6 <www.ipcc.ch>

7 <www.beyond-gdp.eu>

8 <www.stiglitz-sen-fitoussi.fr>

9 <www.oecd.org/progress>

10 <www.sbilanciamoci.org>

11 <capitalemetropolitana.provincia.roma.com>

12 <www.comunivirtuosi.org>

13 <www.nuovomunicipio.org>

Villes en réseau qui utilisent les nouveaux indicateurs dans leurs politiques publiques

De nombreuses expériences concrètes ont été menées à bien par les municipalités et les gouvernements locaux – ainsi qu’au niveau international – dans le cadre d’Action 21.

Parmi les capitales européennes il existe les exemples significatifs – inspirés par l’Action 21 – de Dublin et Helsinki¹⁴. Il faut également mentionner le mouvement « Pacte des maires » : ce mouvement s’est engagé à traduire les politiques locales sur l’efficacité énergétique et d’utilisation des énergies renouvelables dans des engagements concrets en conformité avec les objectifs du 20/20/20. Ces réseaux relient plus de 2 600 maires, qui représentent plus de 126 millions de personnes¹⁵. Voici quelques exemples seulement, dont certains liés à une application organique d’indicateurs de bien-être, d’autres limités à certains secteurs, ce qui reflète l’importance croissante du débat et de l’élaboration de méthodes pratiques en utilisant des indicateurs pour élaborer les politiques publiques. Ainsi, d’une utilisation limitée comme représentation statistique plus large et plus articulée et de bien-être, ces indicateurs deviennent des instruments qui imposent des restrictions, des objectifs, des audits des politiques publiques au même niveau que d’autres indicateurs du type macroéconomique.

Le PIB est encore considéré comme un indicateur qui représente le développement global de la société et le progrès en général. Toutefois, étant donné sa nature et son but, le PIB ne peut pas être la clé pour comprendre les questions soumises au débat public. En particulier, le PIB ne mesure pas la durabilité environnementale ou l’inclusion sociale, et ces limites doivent être considérées lorsque le PIB est utilisé dans l’analyse ou les débats politiques.

De ce point de vue, d’importantes politiques sont compilées dans l’Union européenne. Ce n’est

pas un hasard si la communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen en date du 20 août 2009 et intitulée « PIB. Mesurer le progrès dans un monde en mutation », prédit que pour 2013 les comptes physiques de l’environnement seront disponibles pour tous les pays de l’UE, conjointement avec les comptes économiques classiques.

La Commission essaie aussi de résumer dans un indicateur l’état de santé de l’environnement à l’échelle mondiale pour l’ajouter au PIB. On considère que les indicateurs qui résument des aspects importants dans un seul chiffre sont des outils de communication essentiels qui activent le débat public, permettant aux gens d’apprécier si le progrès a été effectivement réalisé. Le PIB, les taux de chômage et l’inflation sont des exemples significatifs de ce type de résumé d’indicateurs, mais leur but n’est pas de faire le point de la situation de sujets tels que l’environnement ou les inégalités sociales.

Quatre lignes d’intervention européenne

En conclusion, ces dernières années nous avons essayé de traduire les indicateurs de bien-être dans des politiques publiques et de bonnes pratiques. En ce qui concerne la relation entre les indicateurs et les politiques, il y a quatre lignes que les gouvernements, les parlements et les autorités locales pourraient suivre au niveau européen. La première est l’adoption des indications faites par la « Commission Stiglitz », qui pourraient être utilisées de manière appropriée dans des lois de finances, budgétaires et dans les documents de planification économique et financière.

La deuxième est la définition d’un pacte de stabilité « économique, sociale et environnementale », fixant des objectifs et des restrictions aux politiques publiques liées aux indicateurs retenus.

La troisième est l’utilisation d’indicateurs de bien-être dans la planification économique et fi-

nancière : en fonction des pays et des territoires, il existe plusieurs outils, domaines et champs d’application qui peuvent utilement être une référence pour aider à construire les indicateurs identifiés.

Finalement, il y a la question des soi-disant « comptes satellites » : avec des budgets pour l’environnement, sociaux et d’audit de genre, il est possible de construire des instruments pour mesurer le bien-être et évaluer les effets et l’impact des politiques, et lesquels d’entre eux sont capables d’aider à indiquer les options et vérifier les résultats.

Un thème qui a surgi dans le débat entre les indicateurs et les politiques publiques est la légitimité du choix des indicateurs¹⁶. Dans ce contexte, le processus public d’élaboration d’indicateurs participatifs et partagés avec toutes les parties prenantes devient un point crucial pour la définition d’un ensemble de dimensions et d’indicateurs qui aient une légitimité institutionnelle et sociale.

Dans ce contexte, un exemple est le progrès en Italie où, à l’initiative de l’Agence nationale de la statistique (ISTAT) et du Conseil national de l’économie et du travail (CNEL), un « comité de gestion sur l’initiative inter-agence pour développer des indicateurs de progrès et de prospérité » a commencé ses travaux en 2011 et les achèvera en 2012 dans l’objectif de « développer une définition commune du progrès de la société italienne, pour exprimer les principaux domaines économiques, sociaux et environnementaux (...) En outre, nous avons l’intention de sélectionner un ensemble d’indicateurs statistiques de haute qualité et représentatif des divers domaines (...) ces indicateurs seront communiqués aux citoyens à travers une large diffusion de l’évolution de ces indicateurs¹⁷.

Pour l’Italie, celui-ci pourrait être un pas décisif vers l’utilisation généralisée des indicateurs dans les politiques publiques au niveau national et local.

14 <www.un.org/esa/dsd/agenda21>

15 <www.eumayors.eu>

16 Dans la dimension de la relation entre les indicateurs et les politiques publiques, une référence importante est le document « Health and solidarity » de la campagne Sbilanciamoci (<www.sbilanciamoci.org>), qui fonctionne en Italie.

17 Voir : <www.cnel.it/19?shadow_comunicati_stampa=3090>.