

# Les indicateurs du développement durable comme instrument de pilotage des communes suisses

Autor(en): **Clivaz, Christophe / Babey, Nicolas**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes  
Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **61 (2003)**

Heft 4: **Regards sur le management : des savoirs à l'action ;  
Administration et gestion publique. I**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-141398>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# LES INDICATEURS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE COMME INSTRUMENT DE PILOTAGE DES COMMUNES SUISSES

*Christophe CLIVAZ*  
Haute école valaisanne (HEVs)  
Institut Economie et Tourisme  
*christophe.clivaz@hevs.ch*

*Nicolas BABEY*  
Haute école de gestion de Neuchâte (HEG-NE)  
*nicolas.babey@hegne.ch*

## 1. Introduction

Les auteurs ont mené une recherche financée par la Réserve stratégique de la HES-SO intitulée «Indicateurs de durabilité au niveau local – Elaboration et mise en œuvre d'un système d'indicateurs du développement durable adapté aux besoins des communes suisses»<sup>1</sup>. Commencée en mai 2001 et se terminant fin 2003, cette recherche avait pour objectif de définir, en collaboration avec trois villes test comptant entre 10 et 15'000 habitants (Le Locle, Morges et Nyon), une série d'indicateurs permettant le pilotage stratégique du développement durable (DD) dans une commune.

## 2. Problématique de la recherche

La mise en œuvre du développement durable (DD) nécessite un suivi et une évaluation continus. Ce constat s'applique à tous les niveaux territoriaux, qu'il s'agisse des Etats-Nations ou des collectivités infra-nationales. La question de la définition d'indicateurs de durabilité constitue de ce fait un aspect central de tout processus de DD au niveau local. Dans ce contexte, la première phase de la recherche a consisté à faire un état des lieux concernant les indicateurs de la durabilité au niveau local à partir de la littérature existante et des expériences suisses et étrangères en la matière. Cet état des lieux a permis d'élaborer un système provisoire d'indicateurs du développement durable au niveau local.<sup>2</sup> Dans une deuxième phase, ce système d'indicateurs a été testé empiriquement dans trois communes de Suisse romande (Le Locle, Morges, Nyon). Cette phase de test avait pour but la

prise en compte des spécificités économiques, environnementales, socioculturelles et institutionnelles des communes afin de ne pas aboutir à un système d'indicateurs inadapté et mal accepté par les autorités locales. Enfin, dans une dernière phase, le système d'indicateurs a été modifié en fonction des enseignements tirés de la phase de test et des recommandations pour la mise en œuvre de ce système dans les communes ont été élaborées.

### **3. Elaboration du système provisoire d'indicateurs du DD**

Sur la base des initiatives recensées en matière d'indicateurs du DD, que ce soit à l'étranger ou en Suisse (Clivaz et al. 2002: 15-37), nous avons tout d'abord retenu une approche conceptuelle et fixé la structure générale du système indicateurs, puis nous avons passé en revue les indicateurs proposés afin de retenir ceux qui nous paraissaient pertinents dans le contexte communal suisse. Parmi les différentes approches conceptuelles existantes<sup>3</sup>, nous avons opté pour une approche «à origines sectorielles», selon la terminologie de Blanchet et November (1998: 22), qui consiste à élargir et adapter les groupes d'indicateurs traditionnellement utilisés par les administrations publiques. Toujours selon les mêmes auteurs:

«Ces approches sont les plus nombreuses car elles permettent de conserver la logique «sectorielle» des partenaires et décideurs et de réutiliser les données statistiques «sectorielles» existantes.»

Cette approche sectorielle est dominante dans la littérature sur le développement durable (Hardi et Barg 1997: 62). Elle comprend généralement trois domaines, l'économie, l'environnement et le social (auquel s'ajoute parfois un quatrième domaine, l'institutionnel). Ce sont ces trois domaines qui constituent les piliers de notre système provisoire d'indicateurs du développement durable. Pour chacun de ces domaines, nous avons retenu un certain nombre de sous-domaines (cf. tableau ci-dessous), a priori prioritaires à l'échelon local, et au sein desquels sont définis les indicateurs proprement dit.<sup>4</sup>

#### **DOMAINE**

##### ***Economie***

#### **SOUS-DOMAINES**

Compétitivité économique

Emplois

Entreprises

Energie

Démographie

Finances publiques

**Environnement**

Air  
 Eau  
 Sol  
 Déchets  
 Bruit  
 Paysage et biodiversité  
 Transports

**Société**

Équité/égalité  
 Education  
 Habitat et cadre de vie  
 Santé  
 Vie sociale  
 Satisfaction et participation de la population  
 Fonctionnement de l'administration

En choisissant une telle approche, nous avons privilégié *l'aspect opérationnel* par rapport à *l'aspect systémique*: les indicateurs donnent essentiellement des informations sur des domaines sectoriels et non sur les liens entre ces domaines. Ce choix correspond à la volonté de développer un outil d'aide à la décision pratique qui soit rapidement et facilement utilisable par les décideurs politico-administratifs.

**4. Le test dans les communes : l'exemple du Locle**

Selon le design de recherche initial, le test dans les communes comprenait deux volets complémentaires, l'un « technique », l'autre « sociétal ». Le premier volet consistait à faire circuler auprès des responsables de l'administration la liste des indicateurs retenus dans notre système provisoire afin d'établir principalement la faisabilité technique de l'indicateur (disponibilité des données, problèmes d'interprétation, comparabilité). Le second volet devait réunir un certain nombre d'acteurs provenant aussi bien du monde politique (élus), de l'administration (chefs de services) que de la société civile (représentants d'associations) afin d'évaluer la pertinence des indicateurs proposés aux yeux de ces acteurs ainsi que de rassembler des propositions d'indicateurs supplémentaires.

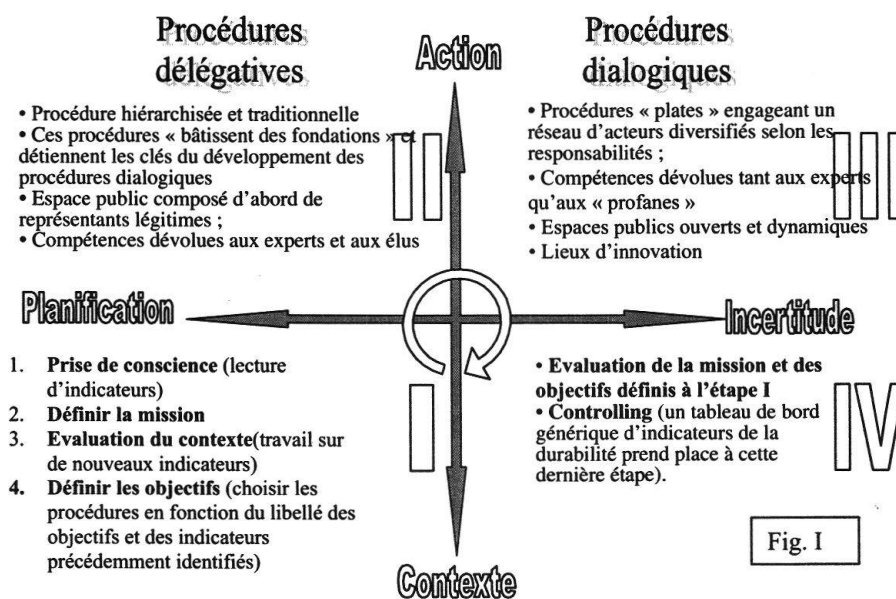
Si le premier volet s'est bien déroulé selon le schéma prévu, il n'en a pas été tout à fait de même pour le deuxième volet. Lors des discussions engendrées par le test « technique », il est apparu

que le volet «sociétal» serait avant tout utile pour définir un certain nombre d'indicateurs directement liés aux spécificités des collectivités concernées plutôt que de passer en revue la liste complète des indicateurs retenus dans le système provisoire. Dès lors, l'accent a été mis sur l'élaboration d'un modèle permettant aux communes de sélectionner les indicateurs de durabilité en fonction de leurs caractéristiques propres. Concrètement, chaque commune a été amenée à travailler sur un ou plusieurs domaines qui se révèlent particulièrement problématiques sur son territoire. Par exemple, la commune du Locle a décidé de travailler sur la thématique du logement.

Très rapidement, le «terrain» de la ville du Locle a fait apparaître deux «écueils». Le premier est lié à la nature réductrice de plusieurs indicateurs choisis «en laboratoire» lors du 1<sup>er</sup> volet de l'étude. Le second fait référence au contexte démographique et économique particulier de cette ville.

Un système d'indicateurs représente toujours une réduction de la réalité que ledit système est censé représenter. A fortiori lorsqu'il s'agit d'illustrer une réalité selon la démarche «holistique» du développement durable. Cette réduction nous a été reprochée plusieurs fois – avec raison – par les acteurs administratifs. «Comment être efficace avec un indicateur qui masque le caractère complexe de nos activités? Pour prendre une décision sur un tel sujet, nous devons disposer de beaucoup plus de données!». Tel est le reproche qui nous a été fait plusieurs fois. Il a le mérite de soulever ici un problème central des indicateurs du développement durable. Si personne ne conteste la nécessité d'un set d'indicateurs à l'amont de toute décision de type collectif, une trop grande réduction de la réalité semble contribuer à bloquer tout processus de décision/action. Or, il serait absurde parce que pratiquement ingérable de développer un système de 400 ou 500 d'indicateurs qui aurait la prétention de couvrir *toutes* les réalités d'une commune. Cela signifie-t-il qu'un système d'indicateurs du développement durable est dénué de sens? Non, pour autant que l'on replace *ensemble* les objets/enjeux, leurs indicateurs et les procédures décisionnelles qui s'y rapportent dans un processus global.

Ainsi, la recherche a évolué vers le développement d'un modèle de synthèse de ces trois problématiques (objet/enjeu; indicateurs; procédures décisionnelles) susceptible de préciser leur place:



Ce schéma postule que tout processus collectif se subdivise en quatre étapes distinctes, elles-mêmes structurées selon deux axes<sup>5</sup>:

- **Étape I:** Toute mission politique se déduit d'une prise de conscience qui se fonde – à un niveau collectif – sur la lecture d'indicateurs «bruts». La définition de cette mission induit l'évaluation plus fine du «contexte» de l'objet auquel on s'intéresse. Ce travail autorise la définition d'objectifs qui fonderont le développement des étapes suivantes.
- **Étape II:** Cette étape opérationnelle se dédie au développement de «conditions-cadres» permettant de répondre tant à la mission qu'aux objectifs préalablement définis. «Hardware» de toute action collective, cette étape induit la présence de procédures «déléгатives» classiques dont les règles du jeu se caractérisent par des structures hiérarchiques dont les figures centrales sont l'élu et l'expert. La caractéristique première de cette étape est la *déduction*. Destinée à contrôler l'espace et le temps, cette étape II procède d'une lutte contre toute situation d'incertitude.
- **Étape III:** contrairement à l'étape II, cette étape procède par *itération*. Lieu d'innovation par excellence, elle accepte les contingences de l'incertitude et induit des actions sans pour autant avoir les moyens de les justifier rationnellement. Cette étape est le lieu des «coups», des «essais», des «tâtonnements». Par exemple, toute forme de partenariat public – privé procède de cette «logique». En effet, de telles coordinations induisent plusieurs prises de risque, tant dans le mode d'organisation horizontale qui les caractérise que dans la nature des projets

promus. Enfin, le développement d'actions liées à l'étape III nécessite paradoxalement la présence de l'étape II et l'acceptation, par les acteurs de l'étape II, de voir leurs prérogatives être entaillées.

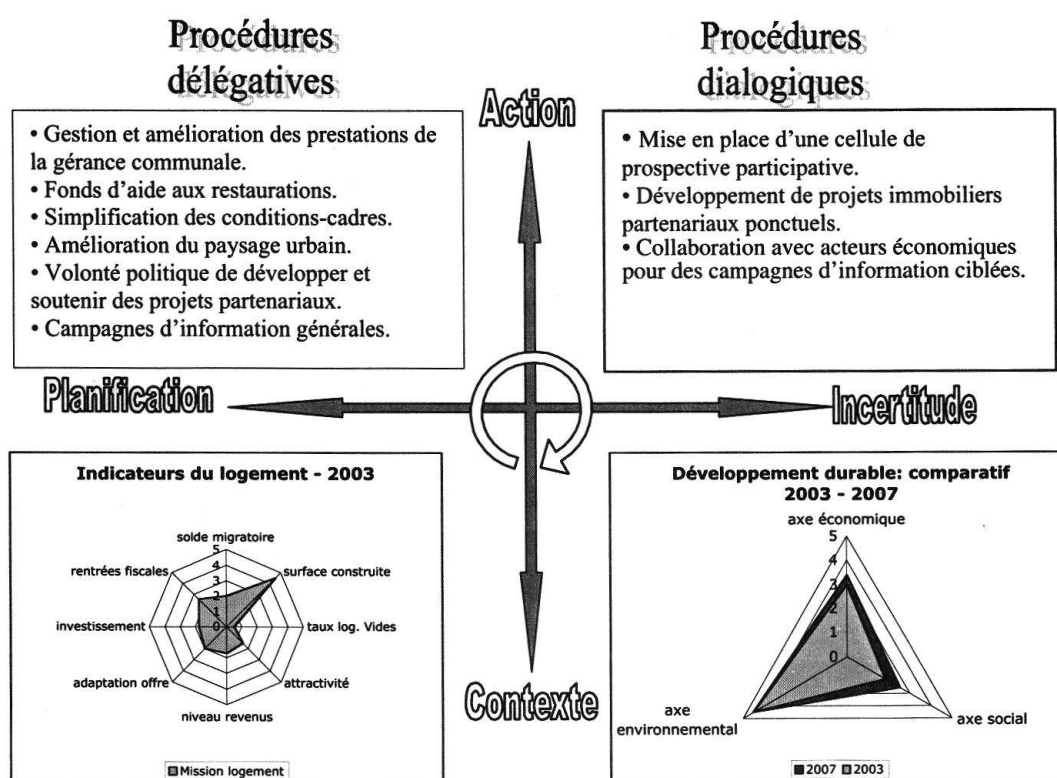
- **Etape IV:** Cette dernière étape est lieu de l'évaluation *ex post* des actions menées. Comme l'a démontré le «terrain» de la ville du Locle, un système d'indicateurs du développement durable ne peut prendre place qu'à cette dernière étape.

Partir du particulier (Etape I) pour parvenir au général (Etape IV); en d'autres termes, agir sur des objets concrets pour ensuite revenir sur la thématique du développement durable: tel est l'ordre que proposait l'expérience locloise. Tant par l'écueil du caractère réducteur de tout set d'indicateurs que par les circonstances locales. Le Locle connaît le plus haut taux de vacance immobilière (plus de 7%) de Suisse. Cette ville de 10'000 habitants représente à elle seule la moitié des logements vides du canton. Ainsi la notion de développement durable prend dans cette ville une couleur particulière: retenir coûte que coûte des habitants tout en sachant que cette mission (étape I) est étroitement liée à l'état de l'offre immobilière.

L'issue de la première partie de l'enquête (entretiens avec une quinzaine de cadres administratifs de la ville) s'est ouverte sur un atelier consacré à l'amélioration du parc immobilier de la ville. Cet atelier regroupait 15 personnes issues de l'administration locale et cantonale ainsi que d'organisations privées (gérance).

Sur le thème du logement, les acteurs ont été conviés à travailler sur les quatre étapes du modèle. Nous avons été impressionnés par la capacité des acteurs à identifier très rapidement les indicateurs clés de la «mission logement», indicateurs qui, pour la moitié, n'avaient pas été retenus dans le set initial d'indicateurs du développement durable. Cette première étape franchie, les acteurs ont fait preuve d'une étonnante capacité d'innovation pour définir de nouvelles procédures, en particulier pour l'étape III. Il en est ainsi de la proposition visant à développer une «cellule de prospective» regroupant tous les «porte-parole» concernés par la question du logement: représentants des gérances, propriétaires, Asloca, groupements d'habitants, etc. Cette «cellule» aurait pour mission de développer des solutions adaptées aux circonstances locales<sup>6</sup> et non pas simplement de trouver un consensus sur des «conditions cadres» proposées à l'étape II.

Dès lors, il devient possible d'illustrer un tel exemple de la manière suivante<sup>7</sup>:



L'amélioration éventuelle du logement en ville du Locle aura des répercussions sur les axes du développement durable. Mais le système d'indicateurs qui fonde ces axes ne peut intervenir *qu'ex post*. En revanche, les conclusions de l'étape IV peuvent fort bien initier un nouveau cycle, à condition qu'en étape I soient identifiées de nouvelles missions dont l'appropriation collective est entièrement assujettie à leur caractère concret, précis et sectoriel.

## 5. Conclusion: l'indicateur comme «porte d'entrée» de la durabilité au niveau local

La définition d'un set standard d'indicateurs qui serait applicable à toutes les collectivités publiques de taille similaire permet certes la réalisation d'un benchmarking entre ces collectivités, mais ne prend pas en compte leurs spécificités territoriales et institutionnelles. Pour une commune, un tel set d'indicateurs perd ainsi de sa valeur en tant qu'instrument de pilotage. C'est pourquoi notre recherche s'est progressivement orientée vers l'élaboration d'une méthodologie permettant à une commune de sélectionner ses indicateurs en fonction d'une problématique particulièrement saillante sur son territoire. Il est ainsi possible d'aboutir à un set d'indicateurs, certes limité quantitativement, mais qui pourra véritablement servir au pilotage de la commune car se rapportant directement à une



problématique considérée comme prioritaire pour son développement futur.

Cette modification de l'orientation de notre recherche correspond d'ailleurs à une tendance plus générale, observée dans d'autres projets visant à élaborer des indicateurs du DD (Pastille Consortium 2002: 6), qui consiste à passer d'approches «par le haut» (*top down*), où les indicateurs sont définis par des chercheurs et des experts, à des approches par le bas (*bottom-up*), où les indicateurs sont définis par le biais de processus participatifs incluant les acteurs locaux.

En définitive, il apparaît que la question des indicateurs n'est qu'un prétexte qui permet aux acteurs locaux de parler des vrais problèmes de leur collectivité ainsi que de les sensibiliser à la notion de DD. La définition d'indicateurs du DD ouvre ainsi la porte à une réflexion de fonds sur les principaux enjeux auxquels se trouve confrontée la commune, sur la manière dont cette dernière devrait répondre à ces enjeux ainsi que sur la participation de l'ensemble des acteurs locaux au processus décisionnel.

#### NOTES

- 1 Ont également participé à cette recherche Jean-Marc Bigler de la HEG Vaud et Dirk Perini de la HEG Genève.
- 2 Voir Clivaz et al. (2002)
- 3 Cf. Blanchet et November (1998); Hardi et Barg (1997).
- 4 On se rapportera à Clivaz et al. (2002) pour la liste des 78 indicateurs retenus.
- 5 Nous n'avons pas ici la place pour développer la justification scientifique de ce modèle. Nous invitons le lecteur à consulter le rapport de l'expérience locloise (Babey 2003).
- 6 Cette notion d'adaptation aux circonstances se déduit des indicateurs identifiés à l'étape I. Un simple comparatif nous permet de constater qu'une commune comme La Chaux-de-Fonds, à huit kilomètres de distance, se caractérise par un taux de logements vides inférieur à 1,5%. Les procédures délégatives se marient mal avec les lieux et les «exceptions». Cependant, une telle différence de taux oblige à repenser les procédures et les modes d'action institutionnelle traditionnels.
- 7 Les «toiles» représentées sur le schéma sont construites sur des indicateurs fictifs.

#### BIBLIOGRAPHIE

- Babey N. (2003), *Indicateurs de durabilité au niveau local. L'expérience de la ville du Locle* (téléchargeable sur [http://biznet.hevs.ch/puma/pdf/Rapport.Le.Locle\\_1.pdf](http://biznet.hevs.ch/puma/pdf/Rapport.Le.Locle_1.pdf)).
- Blanchet C., November A. (1998), *Indicateurs de développement durable appliqués à l'aménagement du territoire*, Genève: CES / CUEH / IUED.
- Clivaz C., Babey N., Bigler J.-M., Perini D. (2002), *Elaboration d'un système provisoire d'indicateurs du développement durable au niveau local* (téléchargeable sur [http://biznet.hevs.ch/pdf/rapport\\_phase1.pdf](http://biznet.hevs.ch/pdf/rapport_phase1.pdf)).
- Hardi P., Barg S. (1997), *Measuring sustainable development: review of current practice*, Ottawa: Industry Canada, Occasional Paper Number 17.
- Pastille Consortium (2002), *Indicators into action. A practitioners guide for improving their use at the local level*, May 2002 (téléchargeable sur <http://www.lse.ac.uk/Depts/geography/Pastille/PGUIDE.pdf>).