

LRD

En quête d'un accord sur un phare vert



Aucun indicateur synthétique qui mesure l'impact écologique global de l'activité humaine ne fait l'objet d'un consensus assez clair pour pouvoir être utilisé de manière visible et forte par le politique. Candidat en pointe pour jouer ce rôle, l'empreinte écologique se heurte à des obstacles massifs d'ordres avant tout culturel et politique.

Spécialistes des nouveaux indicateurs de richesse, les économistes Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice estiment que les indicateurs alternatifs au produit intérieur brut (PIB) ne s'imposeront que s'ils satisfont deux conditions : leur calcul doit être robuste et ils doivent produire du sens (2005). Sur ce deuxième point, l'empreinte écologique est indéniablement en bonne position.

Les quinze personnes qui ont participé à une conférence de citoyens les 21 et 22

novembre 2009 à Lille pour donner leur avis sur les cinq indicateurs synthétiques choisis par la région Nord-Pas-de-Calais pour orienter le débat public sur la durabilité expliquent pourquoi : « L'empreinte est très pédagogique et peut être décryptée et utilisée par tous les publics quel que soit leur âge. Elle peut participer à la conscientisation sur la problématique écologique actuelle. »

Potentiel en friche

Tous ceux qui utilisent l'empreinte écologique dans les administrations sont d'accord : c'est un excellent outil pour lancer le débat. Ce qui est un avantage énorme lorsqu'on sait à quel point la batterie de données très précises dont les Etats et les collectivités disposent suscite peu de réaction de la part du politique, des médias et du public en général.

Pour contrer cette indifférence ambiante, « les indicateurs synthétiques ont une force de communication incroyable. De ce point de vue, l'empreinte écologique répond à une

demande très profonde », affirme André de Montmollin, responsable du service Développement durable à l'Office fédéral de la statistique, à Neuchâtel. Mais l'empreinte a beau faire partie du socle officiel des statistiques de la Suisse, faute de soutien politique, sa « force de communication incroyable » n'est pour l'heure qu'un potentiel en friche.

Cette limite n'a pas échappé aux participants de la conférence de citoyens lilloise, qui jugent l'empreinte écologique, comme les quatre autres indicateurs de durabilité retenus, « peu portée politiquement au sein de la région ». Le même constat s'applique au niveau national. En janvier 2009, le Parlement français a rejeté en première lecture la proposition de loi qu'Yves Cochet et plusieurs élus verts ont déposée à l'Assemblée nationale pour engager la France à diviser son empreinte écologique (trois planètes) par deux d'ici 2025.

Le Conseil fédéral a réservé le même sort, deux mois plus tard, à la motion du député vert Ueli Leuenberger qui lui demandait

« de donner le même poids qu'au PIB à des indicateurs alternatifs permettant d'évaluer l'évolution de la richesse [...] sociale et environnementale du pays dans une perspective de développement durable ». L'exécutif a balayé cette demande au motif qu'il n'existe pas d'indicateur alternatif reconnu au PIB, qui n'est finalement pas si mal.

La Commission Stiglitz sur la mesure des performances économiques et du progrès social manque donc de clairvoyance lorsqu'elle affirme que « ce qu'on mesure a une incidence sur ce qu'on fait ». « Trop simple », observe par exemple Daniel Wachter, responsable de la stratégie de développement durable à l'Office du développement territorial, à Berne. « Tant que la durabilité ne sera pas une priorité politique, il est peu probable que les élus s'intéressent à ce que nous mesurons », déclare-t-il.

Et même lorsque le politique adopte officiellement l'empreinte écologique comme indicateur de référence, les effets ne sont pas si clairs. Le Gouvernement gallois voudrait stabiliser d'ici 2020 l'empreinte du pays (2,8 planètes), puis revenir à une planète en une génération. Il a commandé un rapport au

Un problème de gouvernance

Cocréateur de l'empreinte écologique, Mathis Wackernagel est le premier à reconnaître les limites de son outil. « De nombreux aspects peuvent et devraient être améliorés. Cela est bien identifié par la recherche du Global Footprint Network et de nombreuses évaluations nationales et internationales que le Global Footprint Network a encouragées (Eurostat, DG Environnement, Suisse, Belgique, Allemagne, Irlande, Emirats arabes unis et d'autres) »,

écrit-il en réponse aux remarques du Soes.

« Dès qu'il voit un problème, le Global Footprint Network essaie de le corriger. Et avec plutôt peu de moyens », signale André de Montmollin à l'Office fédéral de la statistique. Par exemple, jusqu'en 2007, l'énergie nucléaire était prise en compte dans le calcul de l'empreinte avec l'hypothèse discutable que l'électricité produite par cette énergie émet la même quantité de CO₂

que celle issue de sources fossiles. Depuis, le nucléaire n'intervient plus dans son calcul.

Ce qui pose surtout un problème fondamental de gouvernance. Tous les indicateurs des comptes nationaux, dont le PIB, sont soumis à ces changements de méthodes. Mais ce qui se fait au niveau des Nations unies pour le PIB se passe au niveau d'un comité d'experts pour l'empreinte écologique.

LRD

Stockholm Environmental Institute pour dégager les politiques publiques prioritaires pour y parvenir.

« Mais le plan du gouvernement pour les appliquer se fait attendre », observe Anne Meikle, directrice du WWF Pays de Galles, qui a étroitement collaboré avec les services de l'Etat dans la phase pilote du calcul de



Le territoire argovien géré en bon père de famille

Discret, le canton d'Argovie trace son sillon vers la durabilité. Pas de campagne de communication, pas d'effet d'annonce. Mais une liste, thème par thème, des objectifs que l'Etat se fixe sur quatre années, les mesures prévues, les indicateurs pour les évaluer et le budget alloué.

Les surfaces naturelles protégées du canton doivent passer de 6 % en 2009 à 13 % en 2013, et les émissions de CO₂ diminuer de 2,5 % par an, par exemple. Principale mesure prévue : interdire l'installation de chauffages au fioul, l'une des premières sources de CO₂ dans le canton.

En Suisse, 17 villes et 15 cantons participent au Cercle Indicateurs.

Depuis 2003, ces collectivités mettent au point et mesurent régulièrement une série de 30 indicateurs de durabilité. Mais peu s'en servent pour guider leurs actions.

Le canton d'Argovie se distingue. Directrice de sa cellule durabilité, Susanna Bohnenblust se réjouit : « Les indicateurs sont très présents et utilisés dans les plans de législation et financier. » Dans tous les secteurs de la politique cantonale, le parlement donne des objectifs, octroie des moyens et fournit les indicateurs pour juger du succès ou de l'échec de l'Etat à les remplir.

En France, l'utilisation stratégique d'indicateurs de durabilité dans les

politiques publiques reste rare. Spécialiste des indicateurs, Aurélien Boutaud ne doute pas de l'aspiration des collectivités qui les utilisent à changer leurs manières de faire. « Mais l'expérience montre que jusqu'à présent, ces outils interviennent souvent trop tard, lorsque les marges de manœuvre sont petites », observe-t-il.

Pour éviter ce travers, l'équipe de Susanna Bohnenblust évalue la compatibilité entre tout projet d'une certaine envergure et la stratégie de durabilité du canton. « Nous essayons d'ancrer la durabilité dans les pratiques de l'administration. » Mais les résistances

sont fortes. « La durabilité est une démarche, une culture, pas un projet. Et il faut pour cela beaucoup de patience. »

C'est dans cet esprit qu'en France, le bureau territoire du Commissariat général au développement durable du Ministère de l'écologie construit un ensemble d'indicateurs de durabilité avec des collectivités territoriales de toutes tailles. Mission : inclure l'utilisation de ces indicateurs dans le cadre d'une véritable stratégie territoriale de développement durable.

LRD

l'empreinte pour obtenir l'adhésion du gouvernement à cet indicateur.

Préparer le terrain

Artisan de l'Agenda 21 de la région Nord-Pas-de-Calais et principale volonté derrière le choix des cinq indicateurs synthétiques de durabilité, dont l'empreinte écologique, Jean-François Caron juge prématuré d'en faire le guide suprême de l'action politique. La région n'a donc pour le moment ni plan ni objectifs chiffrés pour les faire évoluer.

L'idée est de créer pas à pas un autre imaginaire, un autre référentiel. Selon cet élu vert, membre du Conseil régional depuis 1992 et maire de Loos-en-Gohelle depuis 2001, il faut d'abord préparer le terrain. « Nous avons impliqué tous les services dans l'élaboration de ces indicateurs. Cela a créé beaucoup de discussions et de questionnements », relève-t-il. Cette construction participative est cruciale pour introduire ces indicateurs dans le fonctionnement de l'Etat.

Forces et limites

Malgré sa puissance évocatrice et son succès médiatique planétaire, l'empreinte écologique a donc toutes les peines du monde à percer sur le plan politique. En France, où la loi Grenelle 1 exige que l'Etat se dote d'un nouveau système d'indicateurs pour suivre ses avancées en durabilité, les rapports du Conseil économique, social et environnemental, du Service de l'observation et des statistiques (Soes, anciennement Institut français de l'environnement) et de la Commission Stiglitz ne la ménagent pas.

L'empreinte écologique est entachée des mêmes limites que tout indicateur synthétique. Agréger en un chiffre une réalité complexe implique des raccourcis et des simplifications. C'est le prix à payer pour faire émerger sens et lisibilité (LaRevueDurable, 2008).

« Sur un plan strictement scientifique, je suis très dubitatif avec les indicateurs synthétiques en général, car ils manquent de transparence et leur méthodologie n'est pas toujours satisfaisante », renchérit André de Montmollin.

Mais tout comme la méthode de calcul du PIB, par exemple, celle de l'empreinte écologique fait l'objet d'améliorations. « Elle est au niveau du PIB dans les années 1950. Elle est en pleine consolidation », complète Aurélien Boutaud, consultant en France, coauteur d'un ouvrage de référence sur le sujet (voir page 51).

Au final, malgré ces considérations, la Commission Stiglitz (qui n'a pas de compétence particulière sur l'écologie) renonce à recommander un indicateur synthétique sur l'environnement. Le Conseil économique, social et environnemental, en revanche, juge « contre-productif, du point de vue de la sensibilisation, d'écarter l'empreinte écologique de la liste des données mises en avant par les pouvoirs publics ». De même que le Soes, il propose de l'utiliser en même temps que toute une série d'autres indicateurs.

Indicateurs synthétiques et batteries d'indicateurs sont bien entendu complémentaires. Tous les pays et certaines régions disposent de tableaux de suivi très complets. En Suisse, le système d'indicateurs de durabilité en comprend 80, dont une partie est agrégée graphiquement dans un tableau de bord.

En Ile-de-France et dans le Nord-Pas-de-Calais, les indicateurs de durabilité combinent indicateurs synthétiques et des dizaines de variables sur la qualité de l'air, de l'eau, les surfaces forestières, le suivi de la biodiversité, les inégalités sociales, l'espérance de vie, le niveau de scolarité, le développement économique, etc.

L'un n'empêche donc pas l'autre. Bien au contraire. Mais l'empreinte n'a pas la cote. L'agence des statistiques de l'Union européenne Eurostat développe en ce moment un nouvel indicateur de pression sur l'environnement, l'Indice environnemental global. En France, des collectivités ont calculé leur empreinte écologique dans les années 2000 à 2005. « Je n'en connais aucune qui a refait le calcul », remarque Aurélien Boutaud. A cette échelle, les données sont notamment très difficiles à obtenir.

« L'empreinte n'est en outre pas assez réactive », ajoute Jean-François Caron. Contrairement au PIB, qui augmente ou qui diminue

tout le temps, il faut plusieurs années pour la voir évoluer dans un sens ou l'autre. A moins d'aller en Chine, où elle explose !

Autre circonstance défavorable à l'empreinte écologique : la montée en force de l'empreinte carbone, qui donne de la substance aux plans climat territoriaux. C'est sans doute l'option que choisira le Pays de Guingamp, qui a pourtant beaucoup investi sur l'empreinte écologique.

Le Pays de Galles n'est pas soustrait à cette tendance lourde : son gouvernement s'est engagé à réduire de 3 % par an ses émissions de gaz à effet de serre, en commençant en 2011. « Il se met beaucoup de pression avec ce but. Et je pense qu'il ne sait pas encore très bien comment y parvenir. Mais les associations ne peuvent qu'applaudir », note Anne Meikle. Aussi, avant de remettre la pression sur l'empreinte écologique, le WWF attend de voir comment il va s'y prendre pour sortir du carbone. ■

BIBLIOGRAPHIE

GADREY J ET JANY-CATRICE F. *Les nouveaux indicateurs de richesse*, La Découverte, Paris, 2005.

LA REVUE DURABLE. *Trop de réalité est insupportable au genre humain*, LaRevueDurable n° 29, mai-juin 2008, pp. 62-63.

POUR ALLER PLUS LOIN

SUISSE

Indicateurs nationaux de durabilité : www.monet.admin.ch

Indicateurs de durabilité pour les villes et les cantons (Cercle Indicateurs) : www.ire.admin.ch

FRANCE

Indicateurs nationaux de durabilité : www.ecologie.gouv.fr/3-Indicateurs.html

Référentiel national pour évaluer les projets territoriaux de durabilité et les Agendas 21 : www.ecologie.gouv.fr/Referentiel-national-pour-l.html