Rio + 20 et la question des indicateurs du développement durable : l'analyse de Pierre Calame

mercredi 8 janvier 2014

Pierre Calame est ancien directeur de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) et actuellement président du Conseil de Fondation, et investi dans l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire.

Sommaire de cet article

- 1. L'importance et les limites des indicateurs
- 2. Les caractéristiques des indicateurs à construire
- 3. La construction collective des indicateurs : vers un observatoire citoyen mondial de la (…)
- 4. Les indicateurs d'état et de dynamique des écosystèmes
- 5 Les indicateurs d'état et de dynamique des sociétés
- 6. Observatoire de la gouvernance et des dispositifs

Indicateurs de développement durable et observatoire citoyen mondial des droits et responsabilités et de la transition
(article 43 de la déclaration de Rio+20)

1. L'importance et les limites des indicateurs

L'initiative de la Colombie de proposer que soit adoptée par les chefs d'Etat, lors de la prochaine conférence Rio + 20, l'élaboration commune d'indicateurs du développement durable a été bien accueillie par la communauté internationale.

L'objectif poursuivi est essentiel : face à la multiplication des discours sur le développement durable et face à la multiplication des traités internationaux, il est indispensable d'apprécier le chemin parcouru, l'écart entre les actes et l'ampleur des défis mondiaux, le chemin qui reste à parcourir. L'expérience des objectifs de développement du millénaire montre aussi l'intérêt d'indicateurs mondiaux susceptibles de se décliner à l'échelle nationale, voire locale, de façon à transformer des objectifs mondiaux, dont personne ne se sent réellement responsable, en engagements concrets des institutions politiques.

Mais les indicateurs chiffrés ont aussi des effets pervers qu'il faut prendre en compte. Le Produit intérieur brut (PIB) en est une bonne illustration, mais les Objectifs de développement du millénaire (ODM) en fournissent un autre exemple. Alors que ces indicateurs ne devraient être considérés que comme des symptômes, ils deviennent des buts en soi : la croissance du PIB est pris pour le progrès lui-même ou la réduction de la grande pauvreté pour une stratégie globale de réduction des inégalités et de renforcement de la cohésion sociale. Un peu comme un médecin qui constatant qu'un patient a la fièvre lui administre des médicaments propres à la faire tomber sans s'interroger sur ses causes profondes.

Autre effet pervers des indicateurs, on en vient à oublier dans quel contexte et pour quelles raisons

ils ont été élaborés, un peu comme ces lois que l'on n'ose plus remettre en cause parce que l'on a oublié les problèmes auxquels elles répondaient. C'est ainsi qu'au cours des années 90 la Banque Mondiale a popularisé dans le monde entier des « indicateurs de bonne gouvernance », dont personne n'avait plus conscience qu'ils avaient été élaborés à l'origine par des think tanks nord américains ultra libéraux qui en avaient fait un objet de propagande.

Une autre difficulté, contrepartie du succès des indicateurs et du désir qu'ont les institutions ou les pays de se situer les uns par rapport aux autres, est de privilégier ce qui est facilement mesurable au détriment parfois de ce qui est vraiment important. Un bon exemple est fourni par le « classement de Shanghai » des universités : quoiqu'il ne mesure guère l'adéquation de la formation des futures élites à ce dont le monde a besoin, progresser dans le classement de Shanghai devient pour les pays ou pour les universités un objectif en soi. Le risque est toujours grand d'aller, pour reprendre une métaphore connue, là où il y a la lumière plutôt que là où on a perdu les clés.

Toute institution, en particulier toute institution publique, produit et traite de nombreuses informations pour répondre à ses besoins spécifiques. Agréger ces informations dans les indicateurs est une tâche relativement simple. Construire une base d'informations plus pertinente peut s'avérer beaucoup plus difficile et coûteux. D'où la tentation de s'en tenir à l'agrégation d'informations existantes ou aux données fournies par les Etats eux-mêmes, tout en sachant que les premières peuvent masquer l'essentiel et les secondes se prêter à de nombreuses manipulations. Il est fréquent, par exemple, que les entreprises de fourniture d'électricité ne sachent pas ou ne souhaitent pas fournir des informations décentralisées à l'échelle des régions et des villes alors que ces informations sont décisives pour le développement durable. Un autre exemple significatif est celui de la traçabilité des systèmes de production. Le fait, dans de nombreux pays, d'avoir créé une taxe à la valeur ajoutée a donné naissance à une connaissance assez complète de celle-ci tout au long du processus de production. A l'opposé, les conditions sociales de production des biens qui circulent sur le marché international et plus encore l'énergie et les matières premières consommées dans toute le cycle de production et de distribution sont très mal connues d'autant plus que certains pays s'opposent à cette connaissance y voyant un risque de « barrière non tarifaire à la libre concurrence ».

En outre, la tendance à fabriquer des indicateurs synthétiques supposés refléter par un seul chiffre l'état du système est irrépressible tant est grand le souhait de positionner les acteurs les uns vis-à-vis des autres et de disposer d'une mesure unique du progrès ou du recul. Les exemples cités précédemment l'illustrent, on pourrait aussi citer l'empreinte écologique, l'indice de développement humain ou encore la performance du système scolaire : mais la construction de cet indicateur unique implique souvent la pondération de différents indicateurs partiels que l'on ajoute les uns aux autres pour le constituer et les conditions de cette pondération, leur caractère souvent arbitraire sont oubliés, rendant plus dangereux encore de faire de l'évolution de l'indicateur de synthèse un but en soi.

C'est dire combien le choix des indicateurs, les conditions de la production des données chiffrées, les niveaux géographiques auxquels elles sont disponibles, les publics qui peuvent y avoir accès, l'usage enfin qui en est fait sont décisifs.

2. Les caractéristiques des indicateurs à construire

Le fossé qui s'est creusé, depuis le Sommet de la terre de Rio en 1992, entre la prise de conscience de la gravité des défis et la réalité des engagements, des actes et des transformations vient du fait que nos sociétés n'ont pas compris ou n'ont pas eu le courage d'assumer le fait que ces défis ne

pourraient pas être relevés sans l'engagement d'une grande transition concernant nos systèmes de pensée, nos institutions et nos modes d'action. Les indicateurs à construire aujourd'hui doivent être mis au service de cette grande transition.

De ce constat découlent des conséquences fondamentales sur : la nature des indicateurs à construire ; les dimensions de la transition auxquelles ils doivent répondre.

a) La nature des indicateurs à construire : ils concernent : les situations (par exemple état des eaux, des océans, de la biodiversité, du cycle de carbone ou de l'azote) ; les dispositifs mis en place ; les modes de pensée qui inspirent ces dispositifs ; les perceptions subjectives qu'ont de tout cela les différents acteurs, perceptions qui sont décisives pour l'action. En outre, ces indicateurs doivent être à la fois des *indicateurs d'état* et des *indicateurs d'évolution*. Par exemple le degré d'inégalité des sociétés (caractérisé par l'indice de Gini) est important à connaître mais son évolution est plus importante encore. De même, tout le discours sur le développement s'est fondé sur le fait qu'il fallait une croissance globale de l'économie pour réduire la pauvreté. Dès lors il est intéressant de savoir quelle quantité de croissance globale est nécessaire pour réduire par exemple de 1 % la pauvreté. Et si l'on fait ce calcul, on s'aperçoit, avec la New Economic Foundation, que le rendement est décroissant, c'est-à-dire qu'il faut de plus en plus de croissance pour réduire un petit peu la pauvreté. De même, le mouvement de réforme des institutions et dispositifs existants est aussi important à connaître que ces dispositifs eux-mêmes. Aux quatre types de mesures - des états, des dispositifs, des modes de pensée, des perceptions – correspond quatre mesures des dynamiques : les évolutions ; les réformes ; les innovations conceptuelles ; les changements culturels.

b) L'application de ces indicateurs aux différentes dimensions de la grande transition. On peut retenir quatre dimensions :

– *la construction d'une communauté mondiale* et la prise de conscience d'une communauté de destin, seules susceptibles de faire accepter des sacrifices mutuels au nom du bien commun ;

– *l'adoption d'un principe de responsabilité universelle*, traduit aussi bien dans les comportements individuels que dans le droit international, et qui est le corollaire de l'interdépendance planétaire entre les sociétés et entre l'humanité et la biosphère ;

– *la transformation de la gouvernance* du niveau local au niveau mondial pour permettre de prendre en charge l'inter-relation entre les éléments du système ;

– *la transition de l'économie vers l'oeconomie*, pour revenir au sens étymologique même de l'économie, c'est-à-dire l'art de produire du bien être pour tous dans le respect des limites de l'environnement.

3. La construction collective des indicateurs : vers un observatoire citoyen mondial de la responsabilité et de la transition

De grands changements techniques (notamment avec internet) , sociaux (par exemple avec la volonté des citoyens de contrôler l'action publique) et culturels (avec l'explosion des réseaux sociaux) modifient la construction et l'usage des indicateurs. Leur production était, jusqu'à présent, un monopole des grandes institutions et des Etats. Mais on voit se développer à une vitesse foudroyante les systèmes de partage de l'information et des connaissances, par exemple avec Wikipédia et la blogosphère, une conception plus active de la citoyenneté, le développement de l'intelligence en réseau. Les systèmes scientifiques n'hésitent plus à s'appuyer sur ces réseaux sociaux pour produire des connaissances. Le modèle historique de la Ligue de protection des oiseaux

(LPO), s'appuyant sur le réseau des militants locaux pour produire des informations, permettant une compréhension de l'évolution des populations d'oiseaux et des migrations, est en train de se généraliser. Ces nouvelles modalités présentent une autre particularité : *celle d'une convergence citoyenne entre production et usage de l'information*. La conscience du fossé entre la lenteur des évolutions des comportements et des politiques d'une part et l'ampleur des urgences et défis de l'autre est telle que peut émerger rapidement *un réseau global de citoyens responsables*, constituant un observatoire planétaire. Il ne se substitue pas à des mesures plus traditionnelles, issues des grandes institutions ou des Etats, mais permet de créer des données, notamment qualitatives ouvrant de nouvelles perspectives.

4. Les indicateurs d'état et de dynamique des écosystèmes

Les indicateurs d'état et de dynamique des écosystèmes sont les mieux connus, car ils font depuis longtemps l'objet d'un suivi par le PNUE et par les ONG. Il est toutefois important de bien sélectionner les grandes données comme le cycle du carbone et le cycle d'azote dont l'ouverture est la caractéristique la plus marquante de ce qui s'est passé depuis la révolution industrielle : on est passé de cycles fermés au niveau local à des cycles ouverts mettant à contribution le sous sol (énergie fossile, nitrates), l'atmosphère et les océans.

Une donnée particulièrement importante est celle des puits de carbone, en particulier les grandes zones forestières et les océans, car la question de la « propriété des puits de carbone » est au coeur des questions de justice écologique comme elle est au coeur de possibles ruptures, comme l'inversion du Gulf stream ou des dégazages massifs de gaz carbonique de l'océan vers l'atmosphère.

Dans l'ouverture des cycles, il est essentiel d'identifier leur ampleur selon l'origine géographique et selon le type d'activité : ce sont ces données qui permettent en effet de poser la question de la responsabilité respective des différentes sociétés et par voie de conséquence la question des recours juridiques dans le cadre d'un principe de responsabilité universelle ou la question de la répartition des ressources tirées d'un impôt sur les origines d'émission des gaz à effet de serre, extraction d'énergie fossile et déforestation . Les données sur le degré d'ouverture des cycles de carbone et d'azote permettent aussi de poser la question de la contribution des différentes branches d'activité à la transition et de commencer à définir branche par branche ce que pourraient être des filières durables .

Les autres indicateurs sont propres à un aspect particulier des écosystèmes : déforestation, désertification, érosion de la biodiversité, etc.. Ils permettent de poser la question du respect effectif par les gouvernements des engagements pris, de la possible mise en cause de la responsabilité personnelle des gouvernants sur la base de leur obligation à faire « de leur mieux » en fonction des moyens dont ils disposent et du meilleur de l'expérience internationale, conformément au principe de subsidiarité active.

5 Les indicateurs d'état et de dynamique des sociétés

Les indicateurs d'état et de dynamique des sociétés permettent de déterminer dans quelle mesure le mode de développement actuel permet d'atteindre conjointement les deux objectifs de sauvegarde de la planète et de bien être pour tous et si les évolutions amorcées depuis vint ans sont le signe d'une réelle transition vers des sociétés durables.

La reconnaissance de l'impératif de développement étant toujours justifié dans les discours par la

nécessité d'accroître le bien être de tous et de réduire la pauvreté il est important de mesurer si les modèles actuels de développement sont performants à cet égard. Il faut donc rapprocher le « prix à payer par la nature », mesuré par l'évolution des prélèvements sur les éco-systèmes, des résultats sociaux réellement obtenus.

Cela peut se saisir par un ensemble d'indicateurs, combinés entre eux :

a) rapport entre richesse et pression sur la biosphère :

L'intensité en énergie fossile (ei) du développement actuel est caractérisé par le rapport entre le pib par habitant et l'énergie fossile consommée, soit pib/h/ei et son évolution d(pib/h/ei)/dt ou encore d(pib/h)/d(ei) ;

Une autre manière de présenter est d'utiliser l'empreinte écologique du pays Emp par habitant Emp/hab et son évolution d(Emp/h)/dt. Cette donnée permet de relativiser le discours sur la responsabilité des pays émergents dans la dégradation de l'écosystème.

Dans le même ordre d'idée il est intéressant de rapprocher l'énergie fossile consommée apparente, eia et l'énergie fossile totale consommée eit. L'écart eit-eia mesure l'énergie masquée, qui a été consommée dans le processus de production et de transport des biens et services importés. En Europe elle représente 30% de l'énergie consommée totale. Ces données sont essentielles pour aller vers une meilleure traçabilité des processus de production

b) rapport entre richesse, croissance, et pauvreté

– L''ampleur des inégalités sociales est mesurée classiquement par le coeficient de gini (gi) ; il faut s'intéresser en particulier à son évolution d(gi)/dt ;

– La relation entre pourcentage de pauvres d'un pays, P, et le Pib par habitant : P/ Pib/h permet de savoir si globalement l'augmentation de la richesse moyenne se traduit pa r un eréduction du nombe de pauvres. Son évolution permet d'apprécier si la croissance bénéficie réellemnt aux plus pauvres. Une donnée dérivée particulièrement intéressante est le nombre de points de pib nécessaires pour réduire le pourcentage de pauvres d'une société de 1%, d(Pib/h)/d(P). Pour relier directement réduction de la pauvreté et pressions sur l'environnement on peut déduire des données précédentes le rapport entre réduction de la pauvreté relative d'un pays et augmentation de la pression sur l'énergie fossile, d(P)/d(ei). Si cette dérivée est positive et le numérateur et le dénominateur tous deux négatifs, on est sur le chemin de la transition, vers une société moins inégalitaire et moins prédatrice pour l'environnement. Dans les autres cas, la transition n'est pas réellement engagée .

c) rapport entre richesse et bien être.

Tout le monde s'accorde à reconnaître le lien de plus en plus ténu entre croissance de la richesse matérielle d(Pib/h) et croissance du bien être ou du bien vivre d(bv). Mesurer ce lien suppose de s'accorder au niveau international sur une mesure du bien être et de disposer d'enquêtes indépendantes pour effectuer ces mesures et plus encore l'évolution dans le temps. Ce serait une première application de l'observatoire international de citoyens. On pourrait déduire de là des indicateurs tels que le rapport en évolution du bien vivre et la pression sur l'environnement, par exemple d(bv)/ d(ei). Si le numérateur est positif et le dénominateur négatif, on est sur le chemin de la transition. Dans les autres cas la transition n'est pas engagée

d) degré d'interdépendance entre les sociétés.

Ce degré d'interdépendance peut se mesurer dans l'absolu ou en le rapportant aux consommations

d’énergie fossile et de ressources naturelles non ou peu renouvelables. Dans le premier cas on peut l’exprimer en valeur par la somme des dépendances nationales définies par (importations+ exportations)/Pib. Dans le second par le même rapport mais réduit aux matières premières

6. Observatoire de la gouvernance et des dispositifs

Il s’agit d’apprécier la qualité de la gestion des sociétés au regard de la transition vers des sociétés durables, et ce à toutes les échelles, du global au local. Ces indicateurs concernent les quatre dimensions de la transition : l’émergence d’une communauté mondiale, une éthique de la responsabilité complétant l’éthique de la dignité humaine et des droits de l’homme ; la révolution de la gouvernance ; la transformation des systèmes de production et de consommation. Dans tous ces domaines il faut combiner des constats factuels qui peuvent être établis au niveau international avec des observations plus qualitatives qui reposent sur la combinaison de déclarations -de la part des agences des Nations unies, des Etats, des collectivités territoriales- avec les observations des citoyens en réseau. D’où le concept d’observatoire.

a) observatoire de la gouvernance mondiale.

– cohérence/ incohérence des mandats donnés aux représentants nationaux auprès des différentes agences internationales en regard des objectifs de transition vers des sociétés durables ;

– évolution des chartes constitutives des différentes agences de l’ONU, du FMI, de la Banque mondiale et de l’OMC pour intégrer dans chacune les objectifs communs de la gouvernance (sécurité, cohésion sociale, intégrité de la planète) et l’impératif de la transition vers des société durables ;

– évolution de l’Organisation mondiale du commerce mettant au centre de ses règles la promotion de filières durables (article 14, 24) ; mise en place d’une traçabilité sociale et environnementale des filières de production ;

– développement du droit international de la responsabilité et mise en oeuvre de ce droit pour imposer des pratiques responsables à tous les grands acteurs économiques et politiques

– l’appui à des dialogues de société à société et à des assemblées mondiales de citoyens pour aider à l’émergence d’une communauté mondiale vécue

– la mise en place au niveau international de régimes de gouvernance adaptés aux différents biens et services

b) observatoire des systèmes d’échange d’expérience aux différents niveaux de gouvernance

c) observatoire des droits et responsabilités.

– traduction en droit international et transposition dans les droits nationaux de la Déclaration universelle des responsabilités humaines ;

– observatoire de la responsabilité/irresponsabilité des grands acteurs économiques (entreprises transnationales) et politiques (grands états)

– observatoire de l’effectivité des droits politiques, sociaux, économiques et environnementaux

d) observatoire de l’intégration régionale

e) observatoire de la gouvernance nationale.

– engagement de la responsabilité personnelle des gouvernants ;

– la capacité à faire travailler les administrations entre elles ;

– l’adoption d’une gouvernance à multi-niveaux et du principe de subsidiarité active pour la gestion des relations entre les différentes échelles de gouvernance ;

– le soutien au rôle des territoires dans la transition et le développement de réseaux d’échange d’expériences entre territoires ;

– la mise en place au niveau national de régimes de gouvernance adaptés à la nature des différents biens et services

f) observatoire de la gouvernance locale.

– capacité des territoires à se doter de capacités de compréhension de leur fonctionnement et de leur métabolisme ; création d’"agences oeconomiques territoriales" ;

– mise en place d’une gouvernance à multi-niveaux au sein des territoires ;

– création d’outils d’échange internes au territoire ; monnaie locale, monnaie énergie

---

– Fondation pour le Progrès de l’Homme
– Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire

Copyright © Site de l’Association Adéquations - https://www.adequations.org/spip.php?article2102