



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

CES/2005/24
13 avril 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DE STATISTIQUE et
COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

CONFÉRENCE DES STATISTICIENS EUROPÉENS

Cinquante-troisième réunion plénière
(Genève, 13-15 juin 2005)

**INTÉGRATION DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, DE L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE
ET DE LA RESPONSABILITÉ ÉCOLOGIQUE – L'EXPÉRIENCE SUISSE***

Communication sollicitée émanant de l'Office fédéral suisse de la statistique**

INTRODUCTION

Le présent document présente les trois mesures qui ont contribué à prendre en compte de manière égale les aspects sociaux, économiques et écologiques lors de l'élaboration du système suisse d'indicateurs MONET: i) l'élaboration d'un cadre de référence, qui définit les objectifs du développement durable en termes concrets en utilisant des objectifs qualitatifs (solidarité sociale, efficacité économique et responsabilité écologique) et les postulats qui en découlent; ii) l'utilisation de deux approches (thématique et fondée sur les processus) pour créer la trame du système d'indicateurs; iii) la mise en œuvre, pour la sélection des indicateurs, d'un processus participatif impliquant différents spécialistes des offices fédéraux directement concernés. Enfin, le document examine les points forts et les points faibles de la démarche adoptée.

* Le présent rapport a été soumis après l'échéance de 10 semaines, ce qui a permis d'y inclure les informations statistiques les plus récentes.

** Préparée par Andrea Scheller.

CADRE DE RÉFÉRENCE

1. L'élaboration du système d'indicateurs MONET (Monitoring Nachhaltige Entwicklung) s'est faite selon une procédure systématique destinée à garantir la transparence et l'exhaustivité et à réduire le risque de décisions arbitraires ou d'influence de la part d'un groupe d'intérêt quel qu'il soit. Comme l'a montré l'expérience d'autres pays, le cadre normatif doit être défini avec précision si l'on veut que le système d'indicateurs soit spécifique et largement accepté. La première étape a donc consisté à choisir une définition du «développement durable» et d'élaborer une interprétation de cette définition, qui nous a permis par la suite de la traduire en termes concrets.

2. Nous sommes partis de la définition du rapport Brundtland et l'avons interprétée de la manière suivante, en établissant une relation entre la satisfaction des besoins humains et le développement environnemental:

Le développement durable consiste à assurer une dignité humaine au sens des droits humains, en garantissant la palette la plus large possible d'options pour aménager librement des projets de vie. L'utilisation des ressources écologiques, économiques et sociales doit tenir compte du principe d'équité entre les générations présentes et à venir et au sein même de ces générations. En pratique, cela suppose qu'il faut protéger dans sa globalité la diversité biologique, c'est-à-dire préserver la diversité des écosystèmes, des espèces et des ressources génétiques, qui constituent les fondements essentiels de la vie.

Objectifs qualitatifs

3. L'étape suivante consiste à définir des objectifs dont la réalisation sera évaluée au moyen d'un système d'indicateurs du développement durable. Dans de nombreuses publications de pays industrialisés sur le développement durable, les préoccupations environnementales occupent une place prédominante, ce que l'on peut comprendre si on se place dans une perspective historique. Toutefois, cette perception du développement durable a maintenant fait place à une approche plus large qui lie le développement durable aux dimensions sociale, économique et environnementale. Cette approche est à la base de toutes les études de la Confédération depuis 1992.

4. Ces trois dimensions sont souvent représentées par des colonnes ou piliers indépendants ou sous la forme d'un «triangle magique». L'avantage est que cela permet de mettre en évidence les domaines couverts par la notion de «développement durable». En outre, les sources de données utilisées pour élaborer les différents indicateurs sont souvent classées de la même manière. Cela étant, l'une des critiques concernant cette approche est qu'elle divise plus qu'elle n'unit et qu'elle introduit un cloisonnement artificiel entre les différentes dimensions. C'est pourquoi il est parfois difficile d'attribuer de manière catégorique un indicateur donné à l'une d'entre elles. Par ailleurs, le développement durable a davantage à voir avec les interactions et les interdépendances entre les trois piliers qu'avec chacun des piliers considéré séparément.

5. On peut prévenir cette objection en définissant pour chacun des trois piliers des objectifs qualitatifs applicables aux trois dimensions. Pour le projet MONET, nous avons adopté la formulation la plus récente utilisée par le Conseil fédéral, selon laquelle les trois objectifs

qualitatifs du développement durable sont la «solidarité sociale», l'«efficacité économique» et la «responsabilité écologique». Ces trois objectifs s'appliquent sans distinction à la société, à l'économie et à l'environnement.

6. Ces trois objectifs qualitatifs sont d'importance égale, ce qui est indispensable pour que le système d'indicateurs national soit accepté et utilisé par le plus grand nombre. En tout état de cause, ce ne sont pas les trois volets indépendants «société», «économie» et «environnement» qui doivent avoir la même importance, mais bien les objectifs qualitatifs, à savoir «solidarité sociale», «efficacité économique» et «responsabilité écologique». Cela signifie par exemple que des mesures de protection de l'environnement doivent être efficaces sur le plan économique ou que des décisions de politique économique doivent être acceptables sur les plans social et environnemental. Cela signifie aussi dans le cas présent qu'à long terme un objectif, qu'il soit écologique, économique ou social, ne peut être réalisé aux dépens des autres.

Postulats du développement durable

7. Pour traduire en termes concrets la définition et les objectifs qualitatifs, il faut ensuite formuler des postulats du développement durable. Ils constituent avant tout un cadre de référence qui guidera le choix des indicateurs selon des critères aussi cohérents et transparents que possible. Nous estimons que la formulation de postulats pour les trois objectifs qualitatifs est notre contribution la plus novatrice et la plus précieuse au débat sur le développement durable.

8. Les postulats sont organisés autour des trois objectifs qualitatifs et divisés en 20 domaines. Les trois volets «société», «économie» et «environnement» étant définis comme des objectifs qualitatifs et non comme des stocks de capitaux, les postulats permettent non seulement de définir les paramètres des stocks mais aussi la couverture des besoins et la création de processus (par exemple production ou distribution). Les postulats doivent découler de manière directe et sans équivoque de la définition du développement durable et des objectifs qualitatifs, être de longue durée et avoir une large portée. Conçus pour être applicables pendant longtemps, ils ne comprennent aucune mesure ou approche actuelle.

9. Dans la mesure du possible, nous avons adopté des postulats existants, fondés pour l'essentiel sur les documents consacrés au développement durable utilisés par l'administration fédérale. Les postulats sur la responsabilité écologique et l'efficacité économique étaient déjà disponibles. En raison de l'absence relative de dimension sociale dans le débat sur le développement durable, il a été plus difficile de trouver des postulats concernant la solidarité sociale. Pour les élaborer, nous avons consulté au sein de nos services des spécialistes des statistiques relatives aux conditions de vie et utilisé les rapports sociaux. La liste qui en résulte comprend sept questions de solidarité sociale, sept questions d'efficacité économique et six questions de responsabilité écologique, chaque question comprenant un à quatre postulats¹.

TRAME DU SYSTÈME D'INDICATEURS

10. La deuxième mesure prise pour garantir la prise en compte des trois dimensions concerne la structure du système d'indicateurs. Elle a consisté à élaborer une typologie applicable également aux indicateurs sociaux et économiques et à choisir des questions intéressantes le développement durable en Suisse.

11. À la différence d'une simple liste d'indicateurs, un système d'indicateurs se fonde sur une structure clairement définie, qui offre un cadre logique et systématique pour le choix des indicateurs. Dans le projet MONET, le système prend la forme d'une trame dont les deux axes permettent de combiner deux approches différentes du développement durable. Les indicateurs doivent être insérés dans cette trame.

Trame bidimensionnelle

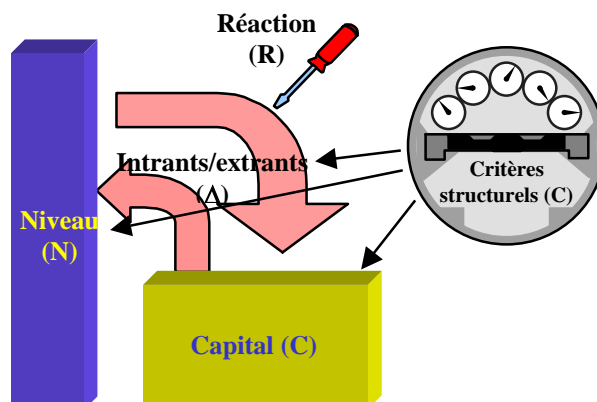
12. Dans les systèmes d'indicateurs de développement durables existants, on distingue deux approches, l'une thématique, l'autre axée sur les processus. L'approche thématique consiste à se demander tout d'abord quel thème est pertinent pour le développement durable et devrait être illustré par des indicateurs. L'approche fondée sur les processus, elle, est essentiellement axée sur les mécanismes et les liens de causalité et cherche à les intégrer dans un modèle.

13. Ces deux approches sont importantes pour tout système d'indicateurs. Par conséquent, le projet MONET vise à les conjuguer au moyen d'une trame. Les colonnes de la trame correspondent à cinq types d'indicateurs, tandis que les lignes contiennent les thèmes choisis. Structuré de cette manière, le système d'indicateurs est comparable au système de la Commission du développement durable de l'Organisation des Nations Unies, qui présente aussi dans une certaine mesure une structure bidimensionnelle.

Axe des types d'indicateurs

14. La classification des indicateurs développée pour le projet MONET décrit la dynamique des processus déterminants pour le développement durable. Ce modèle présente des similitudes avec le modèle «force motrice-pression-état-impact-réponse» qui est utilisé dans certains systèmes d'indicateurs. Mais, à la différence de ce dernier, il ne s'applique pas uniquement au domaine de l'environnement mais également aux domaines social et économique, en raison de l'utilisation du type d'indicateurs «critères structurels» qui répondent à la question «dans quelle mesure le capital est-il utilisé de manière équitable et efficiente?». Ces indicateurs portent sur la répartition des besoins satisfaits et du capital entre les différents groupes de population et décrivent les ressources environnementales et économiques (ainsi que sociales) nécessaires pour répondre à certains besoins particuliers.

Figure: Typologie des indicateurs



15. Une description plus approfondie de ce modèle irait au-delà de l'objet du présent document. Nous concluons donc ce chapitre sur quelques observations de caractère général sur l'utilisation d'un tel modèle d'indicateurs. Ce modèle englobe différents aspects pertinents pour le développement durable: le degré de satisfaction des besoins sociaux (N), les dépenses engagées à cette fin (D), l'état actuel des ressources (C) et le degré d'efficacité et de pertinence de leur utilisation (S). La conjugaison des différents types d'indicateurs permet de faire des constats complexes sur un thème donné et de prévenir les évaluations arbitraires. Dans la pratique, les indicateurs propres à un thème ne fournissent pas souvent un lien de causalité, contrairement à l'exemple ci-dessus, qui présente la situation idéale. Si l'existence d'un lien de causalité entre les indicateurs d'un même thème est souhaitable, elle n'est pas indispensable.

Axe des thèmes

16. Le développement durable étant un concept anthropocentrique, il est logique de choisir les actions individuelles et sociales pour les concrétiser dans une liste de thèmes. La sphère politique, qui après tout traite de toutes ces questions, est un point de départ utile. Cela étant, il faut garder à l'esprit que les domaines de l'action politique ne recouvrent pas forcément tous les thèmes déterminants pour le développement durable.

17. Pour des raisons pratiques, la liste de thèmes a été adaptée le plus possible à la classification (25 domaines d'action) utilisée précédemment aux fins de la stratégie de développement durable de la Suisse, premièrement pour assurer la compatibilité de MONET avec les efforts entrepris au niveau national et, deuxièmement, pour simplifier le plus possible la sélection et la production d'indicateurs (les offices gouvernementaux appelés à contribuer à la mise en place du système par la mise à disposition de données ou d'experts ont été largement organisés en fonction de ces domaines d'action).

18. Toutefois, en raison des différences existant entre le projet MONET et l'étude susmentionnée, tant au niveau des objectifs que de la conception, il a fallu adapter et compléter les domaines d'action, en tenant compte des aspects suivants:

19. Objectif: le projet MONET n'a pas pour objectif d'examiner les politiques actuelles mais de donner un modèle aussi général et complet que possible du développement durable. La liste des thèmes ne doit donc pas simplement refléter la réalité actuelle mais aussi comprendre des thèmes qui ne figurent pas (encore) au programme politique.

20. Pondération des dimensions: la définition et la concrétisation du développement durable dans le cadre du projet MONET se fondent sur trois objectifs qualitatifs d'égale importance (solidarité sociale, efficacité économique et responsabilité écologique). Au moment de choisir les thèmes, on a veillé à prendre en compte ces dimensions de manière aussi uniforme que possible. On n'a toutefois pas essayé de classer les thèmes en fonction de ces dernières car, pour nombre d'entre eux (énergie et mobilité par exemple), une telle répartition ne serait pas pertinente.

21. Particularités structurelles du système d'indicateurs: la structure du système d'indicateurs permet d'intégrer dans tous les thèmes certains aspects du développement durable, comme l'égalité des chances et les disparités régionales. Ces aspects figurent parmi les critères structurels (colonne de la trame) et n'ont donc pas lieu d'apparaître dans la liste des thèmes.

22. La figure ci-après présente les 26 thèmes du système d'indicateurs MONET. Cette liste correspond à l'approche actuelle et pourrait être adaptée à de nouveaux besoins. On ne saurait dire avec certitude quels sont ou quels seront les thèmes déterminants pour le développement durable.

Figure: Liste des thèmes

1	Sécurité sociale et bien-être matériel
2	Santé
3	Conditions de vie subjectives
4	Logement
5	Culture et loisirs
6	Cohésion sociale et participation
7	Coopération au développement
8	Éducation et science
9	Information
10	Sécurité physique
11	Commerce international et compétitivité internationale
12	Marchés intérieurs
13	Travail
14	Recherche, développement et technologies
15	Production
16	Consommation
17	Mobilité
18	Déchets, matériaux, effets
19	Sol
20	Eau
21	Air
22	Climat
23	Utilisation du territoire
24	Biodiversité
25	Énergie et matières premières
26	Forêt

PROCESSUS DE SÉLECTION

23. La dernière étape de l'intégration des aspects sociaux, économiques et écologiques du développement durable a consisté à insérer les indicateurs dans la trame. Cette tâche exigeant des connaissances pointues dans diverses disciplines et les offices fédéraux directement concernés devant être impliqués, elle a requis la participation de 13 groupes de travail réunissant plus de 80 spécialistes – statisticiens et spécialistes des domaines concernés – de 20 offices fédéraux. Les spécialistes avaient pour tâche de proposer, pour leur domaine, des indicateurs qui permettraient d'évaluer si la Suisse se développe conformément aux postulats définis. Afin d'éviter les marchandages et les hors sujet, nous avons demandé aux groupes de travail de respecter certains critères, comme le nombre d'indicateurs par type et par thème, la relation nécessaire avec un postulat ou encore la comparabilité internationale.

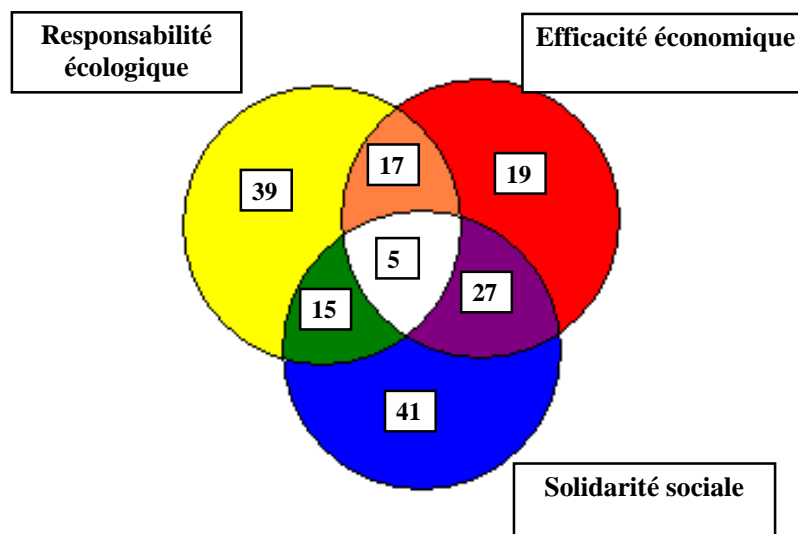
24. Une fois les indicateurs proposés par les différents groupes de travail insérés dans la trame commune, nous avons contrôlé la cohérence du système dans son ensemble. Il a fallu notamment améliorer les possibilités de connexion entre indicateurs de domaines différents et attribuer à un seul domaine les indicateurs sélectionnés plus d'une fois. En outre, nous avons une nouvelle fois vérifié la pertinence de tous les indicateurs et proposé, le cas échéant, des solutions de rechange.

25. La liste révisée des indicateurs a ensuite été soumise pour avis aux différents groupes de travail ainsi qu'à deux groupes consultatifs (comprenant également des représentants des domaines social, économique et environnemental). Les modifications proposées ont été soigneusement examinées et prises en compte dans la mesure du possible.

RÉSULTATS

26. Le processus de sélection décrit ci-dessus a abouti à la création d'un système comprenant 163 indicateurs. Les experts composant les groupes de travail ont également proposé un certain nombre d'indicateurs qui ne peuvent être utilisés à l'heure actuelle faute de moyen de mesure, de données suffisantes ou pour d'autres raisons. Ils mettent en évidence les lacunes des statistiques et devront être examinés de manière plus approfondie dans le cadre d'études de faisabilité. Au total, 135 indicateurs peuvent déjà être produits².

27. Aux fins du présent document, la répartition des indicateurs en fonction des trois objectifs qualitatifs est particulièrement intéressante, même si nous éprouvons quelque réticence à faire une telle classification. Un indicateur donné peut relever de plus d'un objectif, comme le montre la figure ci-après. La solidarité sociale est l'objectif le mieux pris en compte, avec 88 indicateurs, tandis que l'efficacité économique est l'objectif le moins bien couvert, avec seulement 68 indicateurs. Avec 76 indicateurs, la responsabilité écologique se situe entre les deux. Cependant, la classification n'est pas toujours claire, et doit donc être interprétée avec précaution.

Figure: Répartition des indicateurs

POINTS FORTS ET POINTS FAIBLES

Cadre normatif et trame

28. Bien qu'utile, l'élaboration d'un cadre normatif précis a demandé un temps considérable. Grâce à l'interprétation de la définition de la durabilité et, surtout, aux postulats, on est parvenu à s'accorder sur ce qu'il fallait mesurer. Les groupes de travail ont ainsi pu se concentrer sur la sélection des indicateurs sans devoir débattre longuement du sens à donner à la notion de développement durable. Pour les thèmes prêtant à controverse, en particulier, les postulats ont aidé à trouver des indicateurs susceptibles de renseigner sur les aspects importants du développement durable.

29. Le projet se distingue des autres projets d'indicateurs par le détail de l'interprétation de la notion de durabilité et de la formulation des postulats. Des avancées ont été faites en particulier en ce qui concerne la formulation des postulats relatifs à l'efficacité économique et à la solidarité sociale. Il n'en demeure pas moins que, pour certains postulats, une réflexion plus poussée s'avère nécessaire.

30. À l'origine, la formulation des postulats devait aider à structurer les différents thèmes. Cela n'a toutefois pas été le cas et c'est la structure, légèrement modifiée, de la politique fédérale relative au développement durable qui a été adoptée.

Processus de sélection

31. La sélection des indicateurs par les groupes de travail a requis énormément de temps et a donné beaucoup de travail à l'équipe chargée du projet. Cette méthode s'est néanmoins avérée payante puisqu'elle a permis de réunir les compétences nécessaires et d'assurer la participation des parties intéressées. En outre, elle a contribué à mieux faire connaître la notion de

développement durable, et plus particulièrement le projet MONET, auprès des statisticiens et au sein des offices fédéraux concernés.

32. Le processus de sélection proposé par l'équipe chargée du projet (trame d'indicateurs, critères de sélection) a reçu un accueil favorable, ce qui fait que les membres des groupes de travail se sont beaucoup investis et qu'ils ont fait des propositions constructives. Toutefois, les discussions qui se sont déroulées au sein des groupes de travail ont aussi révélé différents degrés de compréhension du terme «indicateur» ainsi que diverses interprétations de la notion de développement durable. Trouver un terrain d'entente n'a donc pas toujours été facile, mais on peut considérer que le résultat obtenu est acceptable par tous.

33. Il faut toutefois préciser que les remarques précédentes concernant la participation au processus de sélection et le consensus ne valent que pour les offices fédéraux directement concernés. À quelques exceptions près, les groupes de travail ne comptaient pas de représentants du secteur privé parmi leurs membres. Pour des raisons de coût et de temps, il a fallu renoncer à une participation plus large. Des représentants des milieux scientifiques et d'organisations non gouvernementales ont toutefois eu la possibilité de faire part de leurs observations au sujet de la liste d'indicateurs dans le cadre des consultations entreprises au sein des groupes consultatifs.

34. L'application pratique du modèle de typologie des indicateurs a ses limites. Il faut donc le considérer comme une ligne directrice et non comme un carcan. Cela signifie qu'il n'est ni possible ni nécessaire d'appliquer les cinq types d'indicateurs pour chaque thème (de faire, dans de nombreux cas, cela n'a pas d'intérêt). Il s'est avéré aussi impossible d'attribuer précisément chaque indicateur à l'un des cinq types. Toutefois, cela n'a pas été considéré comme une raison pour exclure un indicateur du système.

35. La rigueur des conditions posées (trame, critères, nombre limité d'indicateurs par thème et par type) a largement contribué à garantir un certain équilibre entre les thèmes et à veiller à ce que les trois objectifs qualitatifs soient pris en compte à égalité. En revanche, elle a aussi eu pour conséquence d'amener les équipes à renoncer à des indicateurs importants et intéressants (les critères structurels par exemple) au profit d'indicateurs moins significatifs (intrants/extrants par exemple).

Liste d'indicateurs

36. Le processus de sélection, qui a duré environ six mois, a débouché sur l'élaboration d'une liste d'indicateurs qui offre une foule d'informations. Il est particulièrement intéressant de noter que les indicateurs de la solidarité sociale sont bien représentés sur la liste si on la compare aux listes d'indicateurs du développement durable utilisées par d'autres pays.

37. Si le grand nombre d'indicateurs, qui résulte de la structure du système, pourrait être considéré comme un problème, il présente l'avantage de fournir un ensemble de sous-groupes aux fins d'applications spécifiques, dont les indicateurs phares, les indicateurs pouvant être utilisés à des fins de comparaison avec d'autres pays ou les indicateurs relatifs à des questions spécifiques.

38. Le système d'indicateurs peut encore être amélioré à plusieurs égards. Ainsi, les indicateurs qui permettent d'établir des liens entre plusieurs objectifs qualitatifs ou plusieurs

thèmes sont minoritaires, d'où une longue liste d'indicateurs, certes intéressants, mais qui se juxtaposent sans être liés aux autres.

39. Les indicateurs de capital mettent en évidence la prise en compte des besoins des futures générations tandis que les critères structurels mettent en lumière l'équité au sein des générations actuelles. Ils sont donc particulièrement importants pour évaluer le développement durable. Or c'est précisément pour ces deux types d'indicateurs qu'il s'est avéré difficile de trouver des données concernant certains thèmes.

40. Pour certains postulats, aucun indicateur n'a été sélectionné, faute de données ou parce qu'ils ont été jugés d'importance secondaire.

41. Plusieurs indicateurs, jugés appropriés par les groupes de travail, se sont révélés par la suite inappropriés, peu significatifs, ou discutables. Cela a créé des difficultés dans la mesure où il a fallu modifier la liste et la faire approuver avant de pouvoir vérifier de manière approfondie la pertinence de l'indicateur. Les corrections apportées par la suite sont donc essentielles.

42. Dans quelques cas, la tendance observée pour certains indicateurs, notamment les indicateurs de réaction ne permet pas de procéder à une évaluation claire concernant la durabilité.

CONCLUSION

43. Pour résumer, on peut dire que les efforts entrepris pour prendre en compte de la même façon les dimensions sociale, économique et écologique lors de l'élaboration du système suisse d'indicateurs MONET ont été couronnés de succès. Premièrement, ils ont abouti à la création d'un système d'indicateurs équilibré et, deuxièmement, ils ont permis de faire participer des statisticiens (et d'autres spécialistes) de différents domaines et de promouvoir le concept de développement durable. Toutefois, comme nous l'avons vu plus haut, de nombreux aspects pourraient encore être améliorés et, même si la démarche s'est avérée payante, la formulation d'un cadre normatif précis et la sélection des indicateurs par des groupes d'experts ont demandé un temps considérable.

SOURCES

OFS, OFEFP, ARE (éditeurs): Le développement durable en Suisse – Indicateurs et commentaires, Neuchâtel, 2004

OFS, OFEFP, ARE (éditeurs): MONET, Rapport final – Méthodes et résultats, Neuchâtel, 2004

Pour toutes informations et documentation sur le système MONET, voir:

<http://www.monet.admin.ch> .

Notes

¹ Les postulats peuvent être téléchargés à l'adresse suivante:

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/erhebungen_quellen/blank/blank/monet/05.html

² La liste des indicateurs peut être téléchargée à l'adresse suivante:

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/erhebungen_quellen/blank/blank/monet/04.html

La banque de données d'indicateurs (en français et en allemand) peut être consultée à l'adresse suivante:

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/systemes_d_indicateurs/indicateur_de_developpement/thematische.html
