

Évaluer les objectifs de durabilité dans une perspective économique

La Confédération se fixe de plus en plus souvent des objectifs quantitatifs en matière de développement durable. Une nouvelle grille d'évaluation permet de les examiner et de les améliorer du point de vue économique. *Roman Elbel, Felix Walter*

Abrégé Les stratégies ou les plans d'action de la Confédération en matière de développement durable contiennent toujours plus fréquemment des objectifs quantitatifs. Leur appréciation économique reste un défi, notamment parce que les horizons à long terme créent beaucoup d'incertitudes. Une nouvelle grille d'évaluation spécialement conçue pour faire face à cette situation initiale aide à analyser ces objectifs quantitatifs sur des bases solides et de manière globale tout en permettant d'identifier à temps les faiblesses potentielles.

Baisse de 54% de la consommation d'énergie par habitant et consommation nette de sol nulle d'ici 2050, division par deux du gaspillage alimentaire évitable d'ici 2030: en matière de durabilité, la Confédération se fixe toujours plus d'objectifs quantitatifs dans ses stratégies et ses plans d'action. Comment les évaluer du point de vue économique ?

Une telle analyse constitue un défi particulier, car il est souvent difficile d'estimer, dans une perspective actuelle, des conséquences économiques futures, ou d'évaluer si un objectif défini aujourd'hui sera encore adéquat dans 20 ans. La tâche est d'autant plus ardue que l'on ne connaît pas encore – ou très peu – les mesures concrètes de mise en œuvre de nombreux objectifs au moment de la première évaluation. La pertinence et la faisabilité d'un objectif doivent donc souvent être examinées à l'aide de la seule définition du but à atteindre, sans autre précision sur la mise en œuvre.

Des questions complexes se posent également lorsqu'il s'agit d'évaluer le contenu d'objectifs de durabilité. Un objectif se situe souvent à l'intersection des trois dimensions du développement durable que sont l'environnement, la société et l'économie. Du point de vue écologique, il y a par exemple de bonnes raisons de réduire drastiquement la consommation de sol comme prévu dans la « Stratégie Sol Suisse » du Conseil fédéral. Une évaluation globale doit toutefois aussi tenir compte des effets secondaires possibles sur l'économie et la société (comme la hausse des prix des logements) et faire une pesée des intérêts en présence.

Les auteurs du présent article ont donc été mandatés par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) afin d'élaborer une grille d'évaluation permettant d'effectuer une analyse globale d'objectifs quantitatifs de durabilité dans une perspective économique, sans pour autant négliger des aspects environnementaux et sociaux importants. Construite sous forme de questions, la grille d'analyse permet d'examiner les objectifs quantitatifs sous différents angles, du niveau d'ambition au suivi en passant par l'indicateur cible (voir *encadré*, p. 36). Elle comprend en outre de nombreuses explications, par exemple sur ce qui constitue un bon indicateur cible et sur les éléments qu'un suivi global devrait inclure.

Cette approche complète la palette d'outils de la Confédération comme l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) et l'évaluation économique des mesures environnementales (Vobu) de l'Office fédéral de l'environnement (Ofev). Ces outils d'analyse de mesures concrètes ne se prêtent guère à l'évaluation d'objectifs. Cela vaut en partie également pour l'évaluation de la durabilité (ED) de l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

Le bon critère

Comment la grille est-elle structurée ? L'analyse cherche tout d'abord à éclairer le fond du problème auquel une stratégie ou un plan d'action entend s'attaquer. Dans la Stratégie énergétique 2050, la priorité ne serait pas la consommation d'énergie finale trop élevée, mais la nécessité de réduire le CO₂ émis lors de la production d'énergie tout en assurant la sécurité d'approvisionnement sans le

nucléaire. En pratique, l'analyse de la nécessité d'agir se concentre souvent trop fortement sur les symptômes au lieu de cibler le fond du problème.

L'indicateur cible – c'est-à-dire l'unité de mesure servant à définir le niveau d'ambition et à suivre la mise en œuvre (par exemple la consommation d'énergie par habitant) – est également crucial. Il devrait donc refléter autant que possible l'ampleur du problème. En effet, celle-ci peut grandement varier à cause de facteurs exogènes (avancées technologiques, évolution des préférences sociétales, etc.) lorsqu'on parle d'horizons temporels de 30 ans et plus. Prenons le cas d'un objectif de réduction de la consommation d'énergie: l'arrivée de technologies plus propres ou de nouvelles sources d'énergie renouvelables pourrait le rendre en partie obsolète. Si l'indicateur cible ne reflète pas suffisamment de telles variations de l'intensité du problème, on court le risque de mal régler ou de régler de manière excessive.

Trop ambitieux ?

Par ailleurs, la grille fait réfléchir aux questions suivantes: l'objectif est-il trop ambitieux? Ou serait-il au contraire économiquement judicieux de fixer rapidement des objectifs élevés afin de déclencher au plus vite les adaptations nécessaires? Si les réponses à ces questions restent souvent sommaires, même avec la grille d'évaluation et l'aide de scénarios (notamment lorsque les mesures concrètes ne sont pas encore connues et que l'horizon temporel est éloigné), la grille contribue néanmoins à poser les bonnes questions économiques.

Il convient en outre de prendre en considération quel suivi de la réalisation de l'objectif est prévu et qui décide des conséquences si l'objectif n'est pas atteint. La grille d'évaluation comprend également différentes questions et précisions sur ces aspects institutionnels. Il est essentiel de savoir si l'objectif est réellement contraignant: s'agit-il seulement d'une vision ou

Comment quantifier la durabilité ?
Des travaux de recouvrement
d'une autoroute dans le quartier de
Schwamendingen, à Zurich.



est-ce une obligation ? Plus les dommages potentiels (voire irréversibles) sont importants (par exemple en matière de protection du climat ou de disparition d'espèces), plus des mécanismes de suivi et de correction contraignants semblent judicieux. D'un point de vue économique, un suivi devrait toutefois inclure les éventuels effets secondaires négatifs et les coûts d'exécution. C'est la seule manière d'évaluer sur des bases solides la réussite d'un objectif et d'adapter si nécessaire l'éventail des mesures.

Pas une solution miracle

Bien que la grille ait été élaborée sur mandat du Seco, elle est également mise à disposition des autres services fédéraux ainsi que des cantons et des communes. Elle peut par exemple être utilisée pour se prononcer sur un nouvel objectif dans le cadre d'une consultation. Il devrait également être intéressant de l'utiliser lors de l'élaboration de nouveaux objectifs. Ses remarques spécifiques peuvent fournir de précieuses indications pour fixer des objectifs cohérents et compatibles avec l'économie. Elles permettent d'identifier à temps d'éventuelles faiblesses de conception et d'éviter de coûteuses adaptations ultérieures.

Malgré tous ses avantages, cette nouvelle grille n'est pas la panacée. Fortement tributaire du contexte et des informations disponibles, l'évaluation d'objectifs à long terme reste complexe et doit toujours composer avec de grandes incertitudes. Même si les données sont disponibles, déterminer

Les onze questions clés de la grille d'évaluation

- 1 L'objectif traite-t-il le fond du problème ?
- 2 Y a-t-il des défaillances du marché ou des pouvoirs publics (par exemple une externalité) ?
- 3 L'action des pouvoirs publics au niveau de la Confédération est-elle justifiée et efficace ?
- 4 L'indicateur cible reflète-t-il véritablement l'ampleur du problème et l'effet des mesures ?
- 5 L'objectif peut-il être vraisemblablement atteint avec peu d'effets secondaires indésirables (coûts pour l'économie ou l'État, etc.) ?
- 6 Le niveau d'ambition et l'horizon temporel prévu sont-ils adéquats, compte tenu de la problématique et des effets indésirables prévisibles ?
- 7 Si l'objectif est différencié (par exemple en fonction des secteurs, branches ou régions), cette différenciation est-elle judicieuse et les objectifs partiels sont-ils adaptés ?
- 8 Le suivi porte-t-il également sur les effets indésirables et les coûts d'exécution, en particulier du point de vue économique (directs et indirects, à court et à long terme) ?
- 9 Le caractère contraignant de l'objectif sur les plans politique et juridique est-il justifié compte tenu de la problématique ?
- 10 Les mesures, pour autant que leur effet soit connu ou évaluable, sont-elles efficaces et ciblées par rapport au problème concerné ? Existe-t-il des alternatives potentiellement plus efficaces ?
- 11 Les coûts connus ou évaluables des mesures pour les pouvoirs publics (Confédération, cantons, communes) et les autres acteurs concernés (ménages, entreprises, etc.) sont-ils justifiés et acceptables ?

s'il convient de fixer des objectifs, si les mesures nécessaires sont adéquates et si les conséquences sur les autres dimensions de la durabilité sont justifiées demeure souvent une question d'appréciation et de poids politique de différents intérêts publics. Si cette appréciation globale reste nécessaire, la grille d'évaluation n'en permet pas moins une approche économique structurée.



Roman Elbel
Économiste et chef de projet, Ecoplan, Berne



Felix Walter
Économiste et associé, Ecoplan, Berne

Bibliographie

Ecoplan (2021). *Grille d'évaluation des stratégies et des objectifs en matière de développement durable*. Étude réalisée sur mandat du Seco.