

# MANAGEMENT PAR LA VALEUR ET DEVELOPPEMENT DURABLE : UN APPORT POUR LES COLLECTIVITES LOCALES

Catherine Laval\*, Michel Lochot\*\*

---

Résumé. – Le développement durable se définit comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins ». La reconnaissance de cet enjeu impose la mise en place de processus de décision recherchant un « triple dividende », intégrant sur le court et le long termes le progrès tant économique, que social et environnemental. Outre les engagements des pays à une échelle internationale, sa prise en compte au sein des collectivités locales, en France, est récente et génère des difficultés de par le changement de logiques et de comportements qu'elle engendre. Des approches méthodologiques innovantes sont nécessaires pour appréhender cette nouvelle complexité, et refondre les processus de décision des élus et de leurs services techniques.

Mots-clés : développement durable, management par la valeur, processus de décision, collectivités locales, agenda 21, systémique, environnement, risques.

## 1. Introduction

Effet de mode, attitude « politiquement correcte » ou nécessité ?

Il n'y a plus d'ouvrage ou de conférence traitant de développement économique et social, d'étude prospective, qui ne se réfère pas au « développement durable ». Mais au-delà des discours politiques, qu'en est-il ?

---

\* Consultant Management par la Valeur et PDG de la Société APTE SYSTEM.

\*\* Consultant pour les Collectivités - Société FDP (Formation Développement projets).

Il est devenu quasiment impossible de s'opposer à un tel concept pour toute entreprise ou acteur public car cela paraîtrait un refus d'objectifs de développement social, de respect de l'environnement et donc d'une éthique. Il sera de moins en moins envisageable (et admis) de prendre des décisions sans en projeter les impacts à moyen et à long terme. De nombreuses entreprises en France sont déjà engagées dans une modification de leur stratégie en ce sens : Lafarge, Monoprix, Danone, GTM Construction, Legrand... La tendance des investisseurs à intégrer dans leurs critères de choix le développement durable s'accroît depuis une dizaine d'années.

La question ne semble plus être « faut-il intégrer ce concept ? » mais : « comment le faire ? »

Les objectifs de cet article sont d'appréhender les modes d'intégration du concept de développement durable au sein des collectivités locales, et de cerner les apports potentiels du management de la valeur dans ce contexte.

Après un rapide historique sur l'émergence de ce concept, nous développerons les impacts de sa prise en compte à une échelle locale, en termes de changement de la politique de la ville et de gestion intégrée. La mise en synergie avec des approches systémiques et le Management par la Valeur permettra de dégager l'intérêt de ces démarches, pour faciliter l'intégration du développement durable au sein des processus de décision et d'élaboration des projets locaux.

## 2. Qu'est-ce que le développement durable ?

Rappelons les fondements du développement durable au niveau mondial :

- *Début des années 1970.* Sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), apparaît une nouvelle approche : l'écodéveloppement.
- *1983.* L'Assemblée Générale des Nations Unies mandate une Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, présidée par Mme BRUNDTLAND, alors Ministre de l'Environnement de Norvège.
- *1987.* Le Rapport BRUNDTLAND impose le concept de développement durable (« sustainable development »), exprimant une prise de conscience des capacités limitées de la planète à subvenir aux besoins si les modes de développement ne se modifient pas. Le développement durable est alors défini comme « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins* » [4].
- *Juin 92.* Le Sommet de la Terre sur l'environnement et le développement, à Rio, se conclut par la signature de différents textes et conventions entérinant :
  - des principes généraux au sein de la Convention de Rio : pollueur-payeur, principe de précaution,
  - l'Agenda 21 pour des propositions pour le 21<sup>ème</sup> siècle,
  - la convention sur la diversité biologique.

- 1997. Des engagements chiffrés sont pris par les pays pour la réduction des émissions de gaz à effets de serre. Mais aucune modalité pratique n'est définie pour mettre en œuvre ces engagements....

Le développement durable ne doit pas être réduit à la notion de protection de l'environnement, bien qu'il ait été porté pendant de nombreuses années par cet aspect, et que le volet environnemental ait été prioritairement développé au sein de réglementations ou d'incitations s'imposant aux industriels.

Au delà des débats sur les définitions du développement durable, la reconnaissance de cet enjeu impose la mise en place de processus de décision recherchant un « triple dividende », intégrant sur le court et le long termes le progrès tant économique, que social et environnemental (voir figure 1).

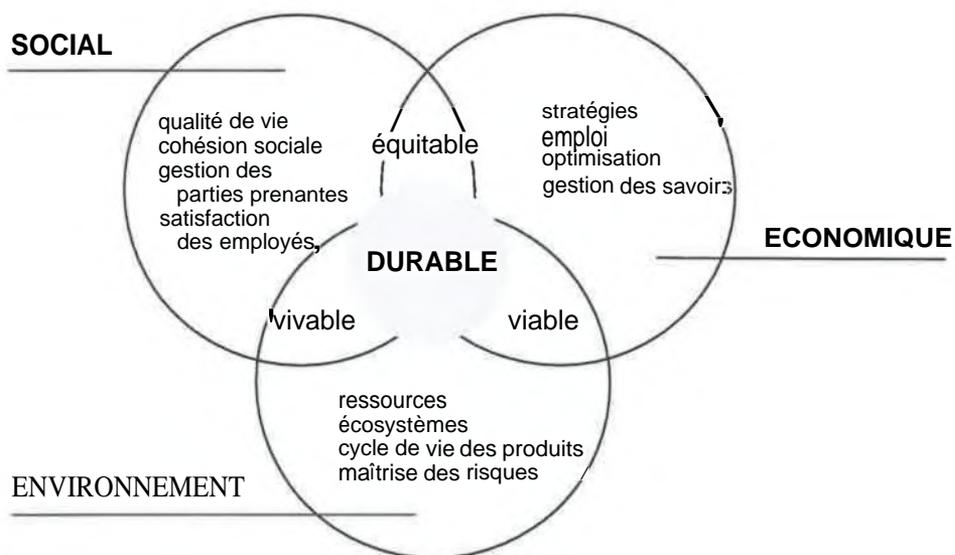


Figure 1 : Le « triple dividende » du développement durable : environnemental, social et économique

Si économie et social (domaine de « l'équitable ») sont souvent associés, il s'avère beaucoup plus difficile d'allier économie et environnement (domaine du viable), et social et environnement (domaine du vivable). Les 5 principes sont mentionnés en figure 2.

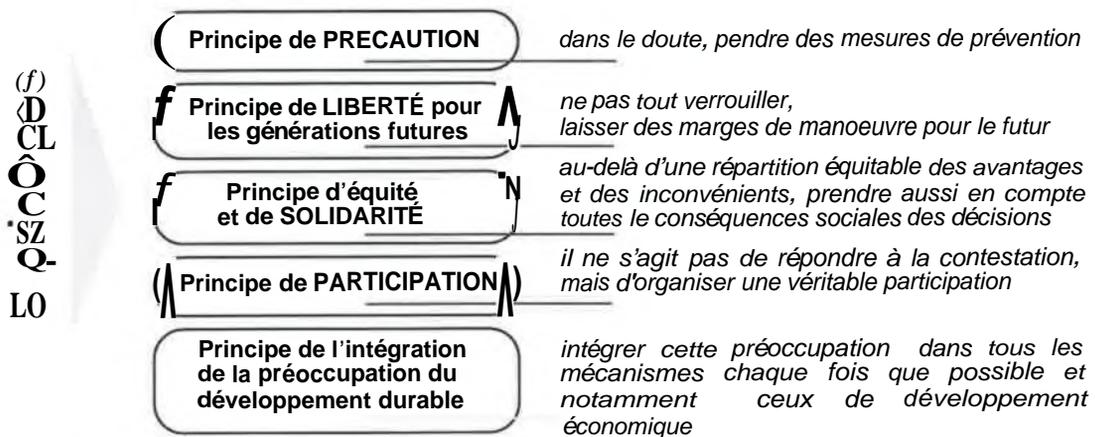


Figure 2 : Les principes de base du développement durable

### 3. Des enjeux mondiaux se traduisant localement

Bien que du domaine de l'évidence, il est bon de souligner que, même si le développement durable se fonde sur des constats très globaux et sur la préservation d'équilibres à long terme, les solutions ne peuvent qu'être locales.

Différents outils sont actuellement proposés pour aider à sa mise en œuvre à l'échelon local : le principal est *l'Agenda 21 local*, qui a pour but de préciser les objectifs de développement que se fixent les acteurs locaux et citoyens dans des chartes formelles. *L'Agenda 21*, issu de la déclaration de Rio, est un recueil de recommandations d'actions pour le 21<sup>ème</sup> siècle (figure 3).

La *Charte d'Aalborg* [5]. (Charte des villes européennes sur la durabilité) adoptée le 27 mai 1994 constitue un texte de référence pour les villes européennes en termes d'établissement de politiques globales et de réalisation des Agendas 21 locaux.

La *Loi sur l'Aménagement et le Développement Durable du territoire*, votée en France le 25 juin 1999, fournit une assise réglementaire et législative au développement durable.

Ainsi, dans les contrats de plan, un *projet d'agglomération* sera selon l'article 26 de cette loi « un projet qui détermine les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique d'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme « Actions 21 » qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1<sup>er</sup> et 15 juin 1992. »

Mais aussi une charte de pays, selon l'article 25 de la loi, sera « le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21"... »

- 1 - Promouvoir le relais de générations
- 2 - Allonger les horizons d'analyse
- 3 - Economiser les ressources, recycler
- 4 - Réduire les rejets, tendre vers la pollution zéro, protéger l'écosystème
- 5 - Décliner la principe de précaution
- 6 - Créer des emplois durables pour une activité durable
- 7 - Prendre appui sur les ressources locales et les valoriser
- 8 - Aménager le territoire  
en tenant compte des potentialités et contraintes locales
- 9 - Porter attention aux zones fragiles  
économiquement, écologiquement et socialement
- 10 - Maintenir la diversité et la singularité
- 11 - Développer une agriculture raisonnée
- 12 - Aménager le temps et les rythmes de vie
- 13 - Gérer la cité dans la durée
- 14 - Lutter contre la pauvreté
- 15 - Assurer une pleine participation de la population
- 16 - Eviter le sur-équipement
- 17 - Consommer mieux et lutter contre le gaspillage
- 18 - Recourir à de nouvelles technologies appropriées
- 19 - Se situer en international et pratiquer la multicitoyenneté
- 20 - Concevoir des plans de gestion intégrée
- 21 - Assurer le suivi : observatoires et indicateurs

Figure 3 : Les recommandations de l'Agenda 21

Projets d'agglomération et chartes de pays doivent constituer des fondements pour les contrats d'agglomération et les contrats de pays et peuvent se conclure avec l'Etat et les Régions.

Une des caractéristiques du développement durable est la nécessité d'intégrer dans la réflexion plusieurs échelles de temps (horizons) mais aussi plusieurs échelles territoriales.

L'approche intégrée des transports en est une illustration significative. La France a joué un rôle moteur en ce sens, à travers les actions menées par la Direction des Routes pour harmoniser des politiques durables de transport au niveau international, mais aussi mettre en place de nouvelles pratiques et de nouvelles qualifications. On citera ici le rapport sur « *le processus de décision pour un transport durable tenant compte du développement économique et social, de l'environnement et de l'aménagement du territoire* », rédigé par M. Poutchy-Tixier sous la présidence de M. Christian LEYRIT. Ce rapport, approuvé par 111 pays lors du 21<sup>ème</sup> Congrès Mondial de la Route en octobre 1999, analyse les processus de décision dans différents pays sous quatre aspects :

- l'intégration du principe de développement durable aux politiques de transport,

- les critères dans les processus de décision en vue d'un transport durable,
- la consultation directe des citoyens,
- les propositions pour éclairer les décisions politiques.

#### 4. Vers une vision prospective de la ville

Les responsabilités des élus se sont profondément accrues depuis quelques années, et il devient pour eux de plus en plus difficile de prendre du recul par rapport aux situations immédiates :

- leurs ambitions sont en permanence confrontées à des contradictions financières, où les dépenses augmentent plus rapidement que les recettes,
- ils sont au coeur des problèmes de développement et d'environnement,
- les nouvelles lois (intercommunalité) et la prise en compte de l'ouverture européenne modifient et complexifient les champs d'action et les domaines de responsabilité.

Pourtant, les nouvelles données imposent une conception innovante des projets de villes.

Comment mettre alors en cohérence un développement viable, équitable et vivable avec le développement indispensable et faisable ?

La perspective du développement durable et la recherche du « triple dividende » requiert un profond changement dans les objectifs, mais aussi dans l'exercice des responsabilités et du pouvoir, ainsi que dans la participation des administrés aux orientations. L'élu ne sera plus simplement jugé sur sa capacité à gérer à court terme un budget mais aussi sur son action à moyen et à long terme ainsi que sur sa capacité à intégrer sa stratégie propre dans un champ plus large que son propre mandat.

Mais ce changement ne peut être décrété *ex nihilo* : il ne peut que reposer sur une volonté forte des élus eux-mêmes, et sur de nouveaux modes de management. La prise en considération des conséquences à moyen et à long terme renvoie au choix de valeurs de sociétés qui ne peuvent, à notre sens, se décider que dans le cadre d'orientations politiques affichées et de processus consensuels relevant d'une approche systémique. Développer une politique intégrée nécessite encore un accroissement de champ d'action pour les élus, multipliant le nombre de critères décisionnels, intégrant une forte dimension temporelle dans les choix, et nécessitant d'accepter et de gérer les incertitudes. Seule l'action des élus peut assurer l'implication nécessaire de l'ensemble des services de la ville dans cette approche.

#### 5. Qu'en est-il aujourd'hui au sein des Collectivités ?

Sur la base des différentes rencontres et des différentes analyses [7] que nous avons pu faire, depuis environ huit mois, tant avec des représentants de collectivités (engagées

dans des Agendas 21 en particulier), qu'avec les associations représentatives (APDD [1], 4D [2], Comité 21 [6],...), les approches actuelles nous apparaissent souvent réductrices :

- elles mettent en avant l'objectif « développement durable », soit comme un des critères d'évaluation des projets, soit comme un axe d'actions en tant que tel,
- elles s'articulent trop fortement autour du thème de préservation de l'environnement, n'intégrant pratiquement pas l'aspect économique,
- elles se concrétisent par des actions très sectorielles et peu transversales.

Cette situation entraîne :

- une grande difficulté, ressentie par les acteurs porteurs de cette vision au sein de la collectivité, pour défendre les actions envisagées, car elles ne découlent pas d'orientations plus globales affichées,
- une quasi-absence de hiérarchisation tant des objectifs stratégiques que des actions opérationnelles en découlant,
- un manque d'implication effective des élus dans l'initialisation, la conduite et la réalisation de telles démarches (même si souvent le discours politique intègre ces aspects),
- souvent un manque de réelles démarches de management de projet qui comprendraient :
  - des plans d'actions, des responsables, des résultats attendus,
  - des jalons de validation et de décision d'arrêt, de réorientation ou de poursuite,
  - des processus intégrés de suivi et d'ajustement des objectifs.

## **6. Intérêts du « couplage méthodologique » Management par la Valeur et Développement Durable**

Un meilleur éclairage des décisions des élus nécessite des évolutions d'approches, de structures et de comportements. Ces évolutions passent par des principes intégrant la responsabilisation, la « subsidiarité active », le décroisement et l'innovation [3].

L'inscription du Développement Durable dans une politique de la ville induit le développement d'une approche « en transversalité » permettant de réunir autour des objectifs de la collectivité tous les acteurs de manière coordonnée, de traduire en actions les volontés politiques des élus, d'en mesurer les effets économiques, environnementaux et sociaux. En définitive, les processus d'élaboration des décisions au sein des collectivités sont à reconstruire.

C'est dans ce contexte que les apports du Management par la Valeur seront certainement les plus significatifs, sur les domaines de l'aide à la décision, de l'accompagnement du changement, et de la gestion de la participation. Les modes d'élaboration des projets et des décisions ne peuvent plus être linéaires et sectoriels, quand on place la réflexion à différentes échelles temporelles et territoriales. L'appréhension de la complexité requiert une démarche profondément systémique, et donc :

- des constructions de scénarios, des simulations, des séquences décisionnelles ;
- des processus itératifs (c'est-à-dire par approximations successives, car les données sont incertaines) ;
- un pilotage transdisciplinaire qui ne se résume pas à la juxtaposition des approches et des compétences (pluridisciplinarité)<sup>\*</sup> ;
- la transversalité en créant des liens entre différentes structures ou systèmes de pouvoir.

## 7. Apports concrets du couplage Management par la Valeur et Développement Durable

C'est dans les phases amont des projets que l'utilité du Management par la Valeur sera majeure :

- en apportant de l'objectivité et de la créativité dans l'expression des finalités,
- en facilitant l'élaboration et l'analyse d'alternatives innovantes :
- au projet lui-même, eu égard à ses finalités exprimées nécessairement exprimées, en référence à plusieurs échelles territoriales : quartier, commune, inter communes, région,..
- pour le projet, en termes de choix technologiques et organisationnels.
- en imposant des analyses de risques des choix envisagés dans différents champs territoriaux et différents horizons,
- en élargissant les modes d'évaluation économiques, basés non plus seulement sur des notions d'investissement et de coût mais aussi de gains et d'efficacité à moyen et à long termes,
- en facilitant la concertation entre parties prenantes.

*A court terme*, on citera ici deux applications concrètes du Management par la Valeur à la problématique d'intégration du Développement Durable dans les processus de décisions des collectivités locales :

- Définition d'un argumentaire afin de sensibiliser les élus et les services techniques à l'intérêt d'intégrer une telle approche au sein des processus d'élaboration des projets,
- Guide méthodologique proposant une démarche systémique pour appréhender et corréler :
  - les attentes des administrés,
  - le contexte urbain, économique et social existant (et son diagnostic),
  - la stratégie politique intégrant les projets en cours ou prévus,

---

<sup>\*</sup> Il est à noter que le développement de compétences transdisciplinaires est jugé stratégique par la Commission Européenne pour la mise en œuvre de politiques intégrées vers un développement durable.

- les objectifs de Développement Durable (selon les 21 points des agendas 21 ou autres expressions),
- les capacités financières de la ville, à court et long termes.

Cette démarche globale a pour objectif d'aider à la décision, aux choix des orientations et à leur justification, en intégrant les notions de risques et d'incertitudes, de scénarios, et la pertinence économique dans toutes ses dimensions.

*A moyen terme*, des champs d'investigation méthodologique restent ouverts comme :

- Comment faciliter la « transdisciplinarité » des méthodes elles-mêmes, qui restent elles aussi sectorielles : Management par la Valeur, maîtrise des risques, prospective, macro-économie, sociologie, créativité... ?
- Comment maîtriser davantage, tout en optimisant, les modes de concertation avec les acteurs pour assurer une participation pertinente et active, sans bloquer les projets ?

## 8. Références

- [1] APDD, Association des Pratiques de Développement Durable, Saint-Etienne Métropole - BP23 - 35 rue Ponchardier - 42009 St-Etienne Cedex 02, apdd@internaute.fr
- [2] Association 4D, 7 impasse Charles Petit, 75011 PARIS, [association4d@Elobenet.org](mailto:association4d@Elobenet.org)
- [3] BRODHAG Christian, Le développement durable à l'épreuve de la gestion locale, Pouvoirs locaux, n°34, 1997
- [4] BRUNDTLAND Gro Harlem, Rapport de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, Our common future, United Nations, 1987, Traduction française « Notre avenir à tous », Editions du Fleuve, Montréal, Canada, 1989
- [5] Charte des Villes Européennes pour le durabilité (charte d'Aalborg), Commission Européenne, Bruxelles, Belgique, 1994
- [6] COMITE 21, Comité Français pour l'Environnement et le Développement Durable, 8 me Antoine Bourdelle, 75015 PARIS, [www.comite21.org](http://www.comite21.org)
- [7] Groupe de travail « Développement Durable » de l'AFAV, Association Française pour le Management par la Valeur, 1è rue de turbigo, 75002 PARIS, [www.afav.asso.fr](http://www.afav.asso.fr)