



## Statistique environnementale : le tournant du développement durable

**Depuis une vingtaine d'années la préoccupation environnementale n'a cessé de prendre de l'ampleur. La « stricte » protection de l'environnement a évolué vers l'ambition d'assurer un développement durable à l'humanité tout entière. Ceci n'est pas sans incidences pour la statistique publique qui doit s'adapter pour répondre aux demandes suscitées par ce nouveau concept. Deux exemples d'actualité illustrent ces sollicitations nouvelles : l'élaboration d'indicateurs de développement durable et la mise en œuvre du règlement européen relatif aux statistiques sur les déchets.**

Historiquement, c'est avec la prise de conscience des « limites de la croissance » que la demande de statistiques relatives aux pollutions et à la protection de la nature a pris toute son ampleur. En 1982, la statistique publique dresse un constat de ses lacunes en la matière et met en place un programme de travail pour les combler ; c'est dans ce but que l'Institut français de l'environnement (Ifen, cf. encadré dernière page) est créé en 1991.

À partir de la conférence de Stockholm de 1982, puis avec le rapport Brundtland en 1987 et le « Sommet de la Terre » à Rio en juin 1992, la notion négative « d'entrave à la croissance » évolue vers celle, plus positive, de « développement durable ». Le concept de croissance ne se limite plus alors à sa seule composante marchande mais intègre le bien-être collectif dans ses trois dimensions : économique, sociale et environnementale.

La loi du 2 février 1995 (dite loi Barnier) reprend dans la législation nationale « l'objectif du développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ».

Ce principe d'équité présuppose une justice sociale intra-générationnelle, inter-générationnelle et géopolitique. D'où la nécessité de la troisième dimension, sociale, qui s'ajoute aux deux premiers piliers, économique et environnemental, du développement durable.

Le PIB mesure la contribution au bien-être collectif de la composante économique. En revanche, il mesure mal les contributions des deux autres piliers, telles que la reproduction et l'équilibre des écosystèmes nécessaires à la perpétuation de la vie humaine, ou les niveaux d'éducation et de santé de la population. L'appréhension de ces diverses composantes et de leurs interactions constitue donc un défi nouveau pour la statistique publique.

### Quatre principes à respecter ...

Bien avant le projet de charte constitutionnelle de 2004, la loi du 2 février 1995 intégrait également dans la législation nationale les quatre principes du développement durable : le principe de prévention à la source, le principe pollueur payeur, le principe de participation et le principe de précaution. Ces quatre principes ont des conséquences directes pour la statistique publique.

Le « principe de prévention à la source » implique que la statistique ne s'intéresse pas seulement aux émissions de polluants, mais également à la prévention et aux processus de production et de consommation. Cela suppose l'implication de tous les services statistiques des ministères en charge de ces domaines.

Le « principe pollueur payeur », formulé par l'OCDE dès 1972, applique à l'environnement l'impératif de vérité des prix et donc de calcul du « coût social intégral ». Or, les agrégats macro-économiques marchands qui servent à éclairer le choix des politiques publiques, tel que le PIB, s'avèrent insuffisants pour mesurer les phénomènes environnementaux ; il n'existe en effet pas de marché susceptible de mesurer la dégradation des biens naturels. Ainsi, les associations de défense de l'environnement ont demandé que la valeur du capital naturel détruit annuellement soit retranchée du PIB. La statistique publique a préféré ne pas corriger les agrégats de la comptabilité nationale avec des données qui risqueraient de les rendre imprécis et impropres aux prévisions conjoncturelles. Elle a choisi de créer un compte satellite relatif à l'économie de l'environnement. Ainsi a été instaurée, à la fin des années quatre-vingt-dix, la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement.

Le principe pollueur payeur implique également de prendre en compte systématiquement les coûts environnementaux

### N° 2

Janvier 2005

Directeur de la publication :

Jean-Pierre PUIG

Rédacteur en chef :

Carla SAGLIETTI

Responsable éditoriale :

Brigitte OUVRE

Maquette : STE

Publication diffusée gratuitement,

ne peut être vendue



dans les études d'impact et dans les évaluations des politiques publiques. La loi d'orientation et d'aménagement et le développement durable du territoire de juin 1999 (LOADDT, dite loi Voynet) l'impose notamment au niveau local. Elle prévoit la mise en œuvre du développement durable par les Conseils de développement des « pays » et « agglomérations ».

Ces besoins locaux se sont amplifiés avec la loi relative à la « démocratie de proximité » du 27 février 2002 qui a renforcé le principe de participation des citoyens et la nouvelle vague de lois de décentralisation : loi sur la ville du 1<sup>er</sup> août 2003 et loi de décentralisation du 14 août 2004.

Le « **principe de participation** » énonce en effet que les objectifs de développement durable sont plus facilement atteints si les citoyens sont étroitement associés aux décisions des politiques publiques qui les concernent ; ils s'impliquent alors davantage dans les changements de comportement nécessaires. Ceci suppose que l'accès aux informations et aux statistiques leur soit facilité. Au niveau international, ce principe de participation a été formalisé dans le cadre de la Conférence économique pour l'Europe des Nations unies par la convention d'Aarhus. Signée au Danemark en juin 1998, elle a été ratifiée par la France en octobre 2002. Son premier volet, concernant le libre accès aux informations environnementales, a été transposé en droit communautaire par la directive du 28 janvier 2003.

Enfin, la mise en œuvre du « **principe de précaution** » implique de lancer des recherches en sciences naturelles et sociales et de persévérer dans une meilleure connaissance, notamment statistique, de l'état de l'environnement, des pressions et des dégradations qu'il subit.

### ... et quatre échéances pour la statistique publique

La préparation du **programme à moyen terme du Cnis** à l'horizon 2008 avait mis en évidence le caractère moteur, d'une part, de la demande européenne et internationale et, d'autre part, des lois de décentralisation dans la forte augmentation à venir des demandes adressées au système statistique public (*cf. Chroniques n° 1*). Quatre échéances importantes le confirment.

Les deux premières rappellent la nécessité de poursuivre le perfectionnement de la statistique environnementale *stricto sensu*.

- Le « **règlement relatif aux statistiques sur les déchets** » du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2002 doit être mis en œuvre par l'Ifen dès 2005.

- En 2005, doit avoir lieu également, dans le cadre de l'OCDE, la deuxième « **évaluation par les pairs** » des « **performances environnementales de la France** », la première ayant eu lieu en 1996.

Deux autres rendez-vous à l'agenda de la statistique publique illustrent le tournant de la statistique environnementale vers le développement durable.

- Le premier travail national officiel sur les **indicateurs de développement durable** vient d'être publié. Il répond à une demande de la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro (1992) adressée à chaque État nation. Le sommet de Johannesburg (2002) en a rappelé l'urgente nécessité.

- La directive européenne du 28 janvier 2003 concerne l'**accès du public à l'information en matière d'environnement**. Elle est en cours de transposition en France. Elle constitue le premier volet de la convention d'Aarhus. Les deux autres volets concernent la participation des citoyens aux décisions dans le domaine de l'environnement et leur droit d'action en justice : ils seront prochainement transposés en droit communautaire et donc en droit interne.

Le système statistique public doit adopter pour lui-même la philosophie de coopération interministérielle caractéristique du développement durable : la définition des indicateurs de développement durable et la mise en œuvre du règlement européen sur les statistiques de déchets en sont deux exemples.

### Des indicateurs de développement durable pour l'information des citoyens

À la suite du sommet de Johannesburg, la France a élaboré et adopté, le 3 juin 2003, en Conseil des ministres, une **stratégie nationale du développement durable** (SNDD),

Objectifs	Indicateurs phares	Dimensions
Élargir la description de la croissance en intégrant la dimension humaine du développement et la pression que celle-ci exerce sur l'environnement : - prise en compte du développement humain - atteintes à l'environnement	- espérance de vie sans incapacité - taux de mortalité prématurée évitable - artificialisation du territoire - qualité de l'air - prélèvements d'eau - ressources halieutiques - indice de biodiversité	Sociale et environnementale
Établir l'état des ressources pour la croissance léguées aux générations futures	- taux d'épargne nette ajustée - taux d'emploi - dépôts de brevets	Économique et sociale
Rendre compte de la performance des modes de production et de consommation et des modulations nécessaires pour en assurer la durabilité	- production de déchets - émission de gaz à effet de serre par unité de PIB	Environnementale et économique
Renseigner sur l'équilibre entre l'équité inter-générationnelle et l'équité intra-générationnelle	- dette publique en % du PIB - niveau de vie relatif des personnes âgées	Économique et sociale
Alerter sur des risques de fractures sociales	- taux de chômage de longue durée - part d'enfants dans les ménages à faible niveau de vie	Économique et sociale



comprenant des objectifs et un plan d'actions. Ce plan d'actions prévoit, conformément à la convention d'Aarhus, de mettre à disposition du citoyen une information fiable et transparente sur l'état du développement durable, au moyen d'indicateurs statistiques spécifiques. Ces indicateurs nationaux permettront à la France de situer ses efforts par rapport à ceux de ses partenaires internationaux et d'évaluer, au niveau national, l'impact de la mise en œuvre de la SNDD. Un groupe de travail interministériel a été chargé d'élaborer un premier rapport (cf. encadré ci-dessous). Un projet a été exposé au Bureau du Cnis de novembre 2003. Un premier état des travaux a été présenté au cours de la réunion de la formation « Environnement » du 13 mai 2004. La liste des indicateurs ainsi que le rapport de présentation et d'analyse qui l'accompagne viennent d'être publiés : ils seront actualisés en 2005 et ensuite tous les trois ans.

La batterie d'indicateurs retenus doit rendre compte à la fois des trois piliers du développement durable : **économique, social, environnemental** et des liens entre eux. Ainsi, l'interface entre le pilier social et le pilier économique caractérise **l'équité du développement**. L'interface entre le pilier social et le pilier environnemental traduit un

objectif de **développement viable**. Enfin, l'interface entre le pilier économique et le pilier environnemental porte sur la **viabilité du développement**. Le cœur de ces interfaces est la « durabilité ».

De manière pragmatique on a retenu en France **45 indicateurs** en fonction des sources disponibles, des besoins d'information du citoyen et des comparaisons internationales souhaitables. Parmi ces 45 indicateurs, 16 ont été qualifiés d'indicateurs « **phares** » : ils donnent une vision synthétique qui intègre les trois dimensions du développement durable (cf. tableau ci-contre).

Construire des indicateurs synthétiques de développement durable est particulièrement délicat : d'une part, les connaissances ne sont pas suffisamment fiables et exhaustives dans le domaine de l'environnement, d'autre part elles n'ont pas l'ancienneté souhaitable pour permettre un recul historique suffisant. À cela s'ajoute le handicap d'avoir à évaluer une trajectoire de développement dans trois domaines différents : l'efficacité économique, la justice sociale et le respect de l'environnement.

Ces indicateurs ont néanmoins le mérite de commencer à corriger les imperfections majeures des indicateurs macroéconomiques classiques dans le domaine social et

environnemental. En outre, ils favorisent le débat public sur la nature de la croissance et le changement des modes de production et de consommation.

C'est cette finalité générale de la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) qui justifie les prochains enrichissements envisagés pour le rapport triennal :

- données sur la *gouvernance* ;
- *comparaisons* entre territoires, régions et nations ;
- et, nouveau défi encore plus difficile à relever : données sur les *interférences et les interfaces* entre les piliers économique, social et environnemental du développement durable.

Enfin, trouver un équilibre entre les trois piliers du développement durable ne va pas de soi : il s'agit d'un choix de société qu'il revient, *in fine*, à la représentation nationale d'explicitier et d'assumer.

### Coopération renforcée pour répondre au règlement européen relatif aux statistiques sur les déchets

La mise en œuvre de la circulaire « déchets » illustre bien la nécessité de la transformation du service statistique public de l'environnement.

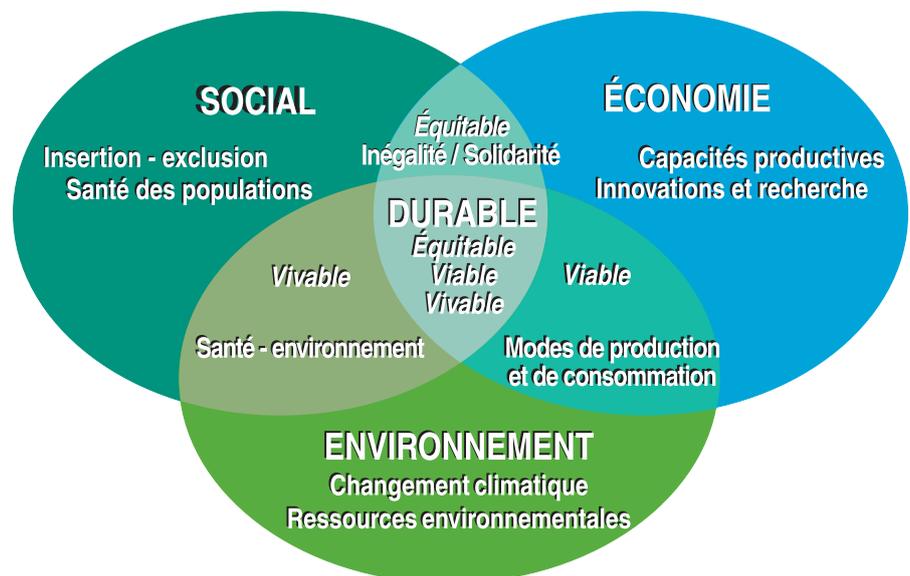
#### Un groupe de travail interministériel piloté par le Commissariat général du Plan

Y ont participé :

- la direction de la Prévision et de l'Analyse économique et le ministère de la Recherche pour les indicateurs économiques et la méthodologie ;
- la D4E du ministère de l'Écologie et du Développement durable (MEDD) et l'Ifen, pour les indicateurs environnementaux ;
- l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) et la Dares (ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale), pour le pilier social ;
- le ministère de l'Intérieur, pour les indicateurs sur la vie civique, la sécurité et la gouvernance ;
- des représentants des autres ministères concernés ;
- l'Insee, pour la validation des méthodes et de la fiabilité des statistiques utilisées.

La société civile a été associée à ces travaux par la consultation du conseil national du développement durable (CNDD).

**Les trois piliers du développement durable** (schéma extrait du rapport : « Indicateurs nationaux du développement durable : lesquels retenir ? », La Documentation française, août 2004)





## Un nouveau statut pour l'Ifen, chef d'orchestre de la statistique environnementale

Créé par le décret n° 91-1177 du 18 novembre 1991, l'Institut français de l'environnement a reçu alors le statut d'établissement public de l'État à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement. Le 1<sup>er</sup> janvier 2005, il devient un service à compétence nationale, rattaché directement au ministre de l'Écologie (décret n° 2004-936 du 30 août 2004).

Parmi ses missions figure celle d'être le service statistique du ministère. L'Ifen est chargé, en liaison avec les institutions nationales, européennes et internationales intéressées, de recueillir, d'élaborer et de diffuser l'information sur l'environnement, notamment en ce qui concerne les domaines de l'eau, de l'air, du bruit, des déchets, de l'état de la faune et de la flore, de l'occupation du territoire, de l'environnement littoral et marin ainsi que des risques naturels et technologiques. L'information est collectée auprès d'une multitude d'organismes producteurs. Le rôle de l'Ifen est donc transversal : il pilote, coordonne et anime tous les segments des services statistiques ministériels nationaux et locaux qui s'intéressent à l'environnement : agriculture, énergie, chimie, transports, etc. Son nouveau statut, en renforçant son autorité et son efficacité, le confortera dans cette mission.

Les instances de concertation et de consultation qui existaient sont maintenues et continueront à garantir le respect de la rigueur et de la déontologie scientifiques de l'Ifen : Comité d'Orientation, Conseil Scientifique et Formation Environnement du Cnis.

En effet, elle suppose une coordination horizontale entre les services statistiques des différents ministères concernés, coordination qu'il revient à l'Ifen d'assurer.

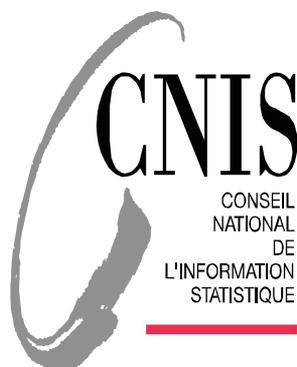
Le **règlement 2150/2002 du Parlement et du Conseil européen** du 25 novembre 2002 détermine les informations statistiques que les États membres doivent fournir sur la production, la valorisation et l'élimination des déchets, à partir de l'année de constat 2004. Il s'applique à 19 activités économiques (18 secteurs plus les ménages) produisant 48 catégories de déchets. Un délai a été accordé à la France jusqu'en 2006 pour l'agriculture et les services.

L'Ifen est responsable de la réponse française. Face à l'ampleur de la tâche une mission a été confiée aux inspections générales de l'environnement et de l'Insee pour étudier comment satisfaire aux obligations françaises tout en sollicitant les entreprises et les différents services statistiques de la manière la plus légère possible. Le rapport de la mission a été remis le 28 avril 2004 et présenté à la formation « Environnement » du Cnis le 13 mai 2004.

Ce rapport propose un dispositif de collaboration entre l'Ifen et les **services statistiques ministériels (SSM)** pour exploiter au mieux les enquêtes déjà existantes. La préoccupation environnementale n'étant d'ailleurs pas étrangère aux SSM, ceux-ci ont demandé que, en retour de leur collaboration, leur soient rétrocédées toutes les informations qui concernent l'interface entre leur domaine d'activité et l'environnement et plus précisément la thématique des déchets. La préoccupation de bonne gestion des déchets est en effet croissante et la demande d'information des fédérations professionnelles s'accroît dans ce domaine émergent. Le rapport préconise de confier la maîtrise d'ouvrage à l'Ifen, SSM expert en la matière, tandis que les SSM sectoriels seront maîtres d'œuvre. En ce qui concerne les déchets produits par les ménages, la mission recommande que l'enquête Itom (installations de traitement des ordures ménagères et assimilées), gérée par l'Ademe, soit adaptée afin de répondre complètement aux exigences statistiques du règlement.

### Pour en savoir plus :

- OCDE, *Examen des performances environnementales de la France*. Rapport principal (OCDE, Paris, 19-21 novembre 1996). Ministère d'Aménagement du territoire et de l'Environnement (MATE), Organisation de coopération pour le développement économique (OCDE), Paris, 1997.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2001. *Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable*. COM (2001), Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes.
- *Mise en œuvre du règlement statistique européen sur les déchets* Rapport présenté par : Alain GILOT, Ingénieur général du GREF et Patrice ROUSSEL, Inspecteur général de l'Insee (avril 2004).
- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN, 2004, Le KAMA Alain, LAGARENNE Christine, Le LOURD Philippe, *Indicateurs nationaux du développement durable : lesquels retenir ?*, La Documentation française, Paris, 2004.



Secrétariat Général du CNIS  
Timbre D130,  
18 boulevard Adolphe Pinard,  
75 675 Paris Cedex 14  
Téléphone : 01 41 17 52 62  
Télécopie : 01 41 17 55 41  
www.cnis.fr