



Intercommission ENVIRONNEMENT et DEVELOPPEMENT DURABLE – TERRITOIRES

Réunion du 16 novembre 2011

Adoption du compte rendu

En l'absence d'observations sur ce compte rendu, celui-ci est adopté dans le mois qui suit sa date de diffusion.

PROJET D'AVIS	2
COMPTE RENDU DE LA RÉUNION	5
LISTE DES DOCUMENTS PRÉPARATOIRES	45

PROJET D'AVIS

1. Le Cnis prend acte du succès de la Conférence nationale sur les indicateurs de développement durable organisée conjointement par le CESE, le Meeddm et le Cnis dans le cadre de la loi Grenelle. Il se félicite que cette concertation ait permis de préciser les **indicateurs associés à la stratégie nationale de développement durable** (SNDD). Il formule le souhait que les indicateurs demandés aux collectivités locales et aux entreprises soient cohérents avec ceux de la SNDD.

Le Cnis demande que le débat se poursuive sur les **indicateurs territoriaux** dans une commission *ad hoc* du Cnis.

Il demande que le groupe technique chargé de préciser certains concepts, d'améliorer les indicateurs nationaux retenus et de travailler sur ceux laissés en « *pouponnière* » présente le résultat de ses travaux en 2011 lors de réunions de la commission de concertation.

2. Le Conseil réaffirme l'importance d'une diffusion ambitieuse et soignée du **tableau de bord ainsi défini par ces indicateurs**. Ce tableau de bord et sa mise à jour annuelle deviendront ainsi une référence dans les débats sur notre développement comme l'a demandé l'avis du CESE. Il souhaite qu'une nouvelle conférence soit organisée en 2012, avant la mise en place de la nouvelle SNDD et après la diffusion des IDD européens.
3. Le Conseil salue les travaux réalisés par l'Insee et le SOeS et l'Ademe pour mesurer le contenu en carbone de la demande finale (consommation par catégorie de ménages et contenu du caddy). Il soutient les travaux engagés qui permettront d'**évaluer progressivement l'ensemble des coûts environnementaux** en articulation avec les grands agrégats de la comptabilité nationale : comptes de flux de matières, coûts non payés des impacts environnementaux, coûts d'épuisement des ressources naturelles.
4. Le Conseil a pris bonne note de la mise en œuvre du règlement européen en matière de **statistique sur les déchets** et des progrès restant à faire. Il exprime le vœu que les développements nouveaux envisagés ne conduisent pas à la mise en place de nouvelles enquêtes lourdes pour des entreprises.
5. Le Conseil se félicite des progrès réalisés par les différentes composantes du SSP (SOeS, Insee, Dares, Drees, SSM-agriculture) pour prendre en compte le développement durable dans les opérations statistiques. Il soutient particulièrement les projets d'enquêtes sur la **maîtrise de l'énergie dans les logements** et sur la prise en compte du développement durable par les entreprises.

PROJET D'AVIS

1. **Le Conseil a pris connaissance avec intérêt des dernières avancées en vue de produire et diffuser des statistiques sur les effectifs de population selon un maillage par « carreau » dans un cadre harmonisé national et européen. Il a noté les perspectives d'élargissement de ce maillage à d'autres sources géolocalisées sur les ménages et les entreprises. Il recommande que soient engagées en 2011 les actions nécessaires pour assurer d'une part le traitement du secret statistique dans les différents domaines couverts et d'autre part une définition commune au service statistique public de la géographie du « carreau »**
2. **Le Conseil** salue la mise à disposition sur le site « statistiques locales » de l'Insee des **données statistiques au niveau des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)**. Il encourage l'enrichissement progressif de l'information disponible à ce niveau géographique qui doit être maintenant considéré comme une zone de diffusion standard des données locales.
3. **Le Conseil a pris acte du lancement du chantier de révision des principaux zonages d'études de la statistique publique par l'Insee et la Dares sur la base des recommandations du groupe de travail du Cnis « Statistiques et nouvelles tendances de localisation des personnes et des activités sur le territoire ». Il souhaite que les travaux engagés permettent de mettre en œuvre les zonages actualisés pour la diffusion sur insee.fr en 2011 des résultats du recensement de 2008. Le Cnis demande que la mise à disposition de ces zonages soit accompagnée des explications nécessaires à leur bonne utilisation dans le débat public.**
4. Le Conseil encourage la production et la diffusion régulière **d'indicateurs départementaux** comparables portant sur le champ des politiques sociales décentralisées et leur contexte. Il salue la qualité des travaux du groupe « indicateurs sociaux départementaux ». Il se félicite de l'expérimentation en cours des indicateurs proposés, dans le cadre d'une collaboration élargie entre conseils généraux volontaires, représentants du service statistique public et organismes nationaux producteurs.
5. Le Conseil a pris connaissance de l'avancement des travaux du groupe sur **la diffusion du recensement** et de l'ouverture en 2011 d'un nouveau service de diffusion de données infracommunales sur des zones à façon. Il suivra avec intérêt les propositions qui seront faites pour faciliter la recherche de l'information sur insee.fr.
6. Avec le développement de la mobilité, en particulier celle liée au tourisme, **la population « présente »** en un lieu donné à un moment donné peut être notablement différente de cette population « résidente ». La population présente permet d'estimer et de calibrer les besoins d'équipements en fonction de pointe de fréquentation. Le Conseil demande que le SSP examine les conditions d'actualisation des travaux initiés par la direction du tourisme en fonction des différents types de territoires concernés.
7. Le Cnis se félicite des progrès réalisés dans **la couverture statistique des outre-mer** depuis le constat réalisé en 2007 par le groupe de travail "Statistiques DOM-COM". Il a pris note de la mise à disposition d'informations statistiques pour chacun des DOM dans les publications nationales complétée par des publications régionales variées et abondantes. Il salue la

création du portail statistique de la DéGéOM ("Observatoire des outre-mer") et la rénovation prochaine du site CEROM.

8. Le Conseil suivra avec attention **la montée en charge des opérations statistiques à Mayotte**, et souhaite une meilleure valorisation des données produites par les instituts territoriaux des collectivités d'outre-mer.

COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DE L'INTERCOMMISSION

Environnement et développement durable – Territoires

- 16 novembre 2011 -

Commission « Environnement et développement durable »

Président : Guy Paillotin, Secrétaire perpétuel de l'Académie d'Agriculture

Rapporteurs : Claire Plateau, adjoint au chef de département de la coordination statistique (Insee)
Sylvain Moreau, chef du service statistique du ministère du développement durable (SOeS)

Commission «Territoires »

Président : Jean-Marie Vanlerenberghe, Sénateur-Maire d'Arras

Rapporteurs : Bernard Morel, chef du département de l'action régionale-Insee
Brigitte Belloc, chef du département études et statistiques locales (DGCL)

Responsable de l'Intercommission : Henriette Lantin - Cnis (01 41 17 52 67)

RAPPEL DE L'ORDRE DU JOUR

Introduction à la première partie de l'intercommission	10
I. Mettre le développement durable au cœur des débats sur le développement territorial : la question des indicateurs territorialisés	10
II. Les référentiels territoriaux : où en est-on ?	12
III. Débat	18
Introduction à la seconde partie de l'intercommission	26
IV. Démarches locales : témoignages	26
V. Débat	30
VI. Perspectives à court et moyen terme	35
VII. Débat	40
VIII. Proposition d'avis	43
Conclusion générale	44

LISTE DES PARTICIPANTS

Gérard	ADER	CESR Île de France
Benoît	AGASSANT	BMJ Ratings
Colin	ALBIZZATI	MEEDDTL - CGDD - SOES
Dominique	ALLAUME-BOBE	Unaf
Céline	ALMEIDA	Communauté d'agglomération de Saint-Quentin en Yvelines
Sophie	AMMANN	
Marie-Pierre	ARLOT	CEMAGREF
Tania	ARMAND	REEDS - Université de Versailles
Christine	AUBRIOT	DRIEA Île de France
Pierre	AUDIBERT	Insee
Anne	BAILLY	AEBK
Brigitte	BARIOL	Fédération nationale des agences d'urbanisme
Françoise	BEAUFILS	Insee
Brigitte	BELLOC	DGCL
Emmanuel	BERGER	MEEDDTL - CGDD - SOES
Valérie	BERNARD	CESR Poitou Charentes
Jean-Marc	BIENVENU	MGDIS
Alain	BLAYO	Institut méridional du littoral
Dominique	BOMSTEIN	Environnement magazine
Vincent	BONNEMAISON	CESR Limousin
Roger	BONNENFANT	AIRES Association
Odile	BOVAR	Datar
Céline	BRAILLON	MEEDDTL - CGDD - DDD
Vincent	BRIQUEL	CEMAGREF
Patrick	BRUN	Agence d'urbanisme de Lyon
Jean-René	BRUNETIERE	Conseil général environnement et développement durable
Claudie	BUARD	Direction départementale des territoires de la Drôme
Alexandra	CASENAVE-CAMGASTON	Fédération nationale des scop du BTP
Caroline	CAVADINI	Secrétariat d'état à l'Outre-mer
Louis	CAYEUX	Fnsea
Arnaud	COMOLET	Communauté d'agglomération de Saint-Quentin en Yvelines
Philippe	CUNEO	Cnis
Michel	DAVID	MEEDDTL - CGDD
Laure	de MAILLARD TAILLEFER	Insee
Clotilde	DEBOUT	Insee
Brice	DELAVATTE	Observatoire de l'économie et des territoires de Loir et Cher
Damien	DENIZOT	Conseil régional du Nord Pas de Calais
Gilles	DEPRESLE	CESR Centre
Bruno	DESJARDINS	DREAL Lorraine
François	DIOGO	Conseil régional du Centre
Gwénaél	DORÉ	Association de promotion et de fédération des pays
Emma	DOUSSET	Ministère de l'agriculture
Denis	DURAND	CGT Banque de France

Jean	DUVERGER	Conseil régional de Rhône-Alpes
Patrick	ENGELBACH	Agence nationale des services à la personne
Alain	EVEN	CESR Bretagne
Olivia	FAVRE	Fédération des parcs naturels régionaux de France
Marc	FESNEAU	Assemblée des communautés de France
Sylvie	FLECHEAU	Federec
Marie-Laure	FORT	Conseil régional de l'Alsace
Jean-Marc	FREMONT	Inventaire forestier national
Catherine	FRIEDRICH	Confédération générale des Scop
Éric	GALMOT	MEEDDTL - CGDD
Bernard	GARMIRIAN	BGA Conseil
Jean-Michel	GAUTHERON	CESR Aquitaine
Yves	GEFFRIN	MEEDDTL - CGDD
Alain	GELY	CGT
Yves	GIQUEL	CGT FO
Pierre	GREFFET	MEEDDTL - CGDD - SOES
Emmanuelle	GRISETI	Communauté d'agglomération d'Orléans
Claire	GUIHENEUF	Agence d'urbanisme de Brest
François-Xavier	HUARD	APCM
Audrey	JOLY	MEEDDTL - CGDD - SOES
Arthur	KATOSSKY	MEEDDTL - CGDD - SEEIDD
Jean-Yves	KATZ	CEREN
Marie-Hélène	KEROUANTON	Datar
Xavier	LAFON	MEEDDTL - CGEDD
Philippe	LANDRY	Office national de la chasse et de la faune sauvage
Henriette	LANTIN	Cnis
Catherine	LAPIERRE	Association 4D
Isabelle	LASTERNAS	Agence d'urbanisme de l'Oise la Vallée
Yvette	LAZZERI	Universitaire Aix-Marseille
Philippe	LE CLEZIO	CFDT
Morgane	LE DOARÉ	Pôle Rhône-Alpes de l'orientation
Thomas	LE JEANNIC	Insee
Dominique	LE ROY	DREAL Bretagne
Valery	LEMAITRE	MEEDDTL - CGDD
Patrick	LERESTEUX	CESR Limousin
Lisa	LEVY	Conseil général de l'Essonne
Béatrice	LEVY	DSPE Direction du tourisme
Jean	LIENHARDT	Insee
Charlotte	LIMOUSIN	Delphis
Guy	LOINGER	Geistel
Dominique	MARCHAND	Autorité de la statistique publique
Grégory	MARLIER	Conseil régional du Nord Pas de Calais
Serge	MARTIN	MEEDDTL - CGDD
Aurélien	MARTIN	Région Limousin

Jean-Guy	MAZZIA	CESR Midi Pyrénées
Constantin	MINDRICELU	Institut national des statistiques de Roumanie
Guillaume	MORDANT	MEEDDTL - CGDD - SOES
Jacques	MOREAU	MEEDDTL - CGDD - SOES
Sylvain	MOREAU	MEEDDTL - CGDD - SOES
Janick	MOREL	France Agrimer
Jacques	MORTIER	CESR Picardie
Lara	MULLER	Dares
José	MUNOZ	Suez environnement
Florence	NAIZOT	MEEDDTL - CGDD
Iuli	NASCIMENTO	IAURIF
Louis	NATTER	Unicem
Elise	NGUYEN-KWONN	Unapl
Françoise	NIRASCOU	MEEDDTL - CGDD - SOES
Gilles	ORZONI	MEEDDTL - DGIMT
Frédéric	OURADOU	MEEDDTL - CGDD - SOES
Dorothee	PAGEAUD	MEEDDTL - CGDD - SOES
Guy	PAILLOTIN	Académie d'agriculture de France
Isabelle	PANIER	Insee
Agathe	PELLAS	Cité des sciences et de l'industrie
Bernard	PERRET	MEEDDTL - CGEDD
Philippe	PIROT	DREAL Pays de la Loire
Claire	PLATEAU	Insee
Adrien	PONROUCH	CERTIVEA
Eric	RENARD	Drees
Michel	RENAULT	Université Rennes 1
Robert	REYNARD	Insee
Catherine	RHEIN	Université Paris UFR géographie
Jacques	RICHARD	Université Paris-Dauphine
Carmen	ROMANIUC	Institut national des statistiques de Roumanie
Carla	SAGLIETTI	CESE
Sylvain	SALTIER	Conseil général de l'Hérault
Edouard	SALUSTRO	Cabinet Edouard Salustro
Paul	SCHALCHLI	OREE Association
Cyrille	SCHOTT	Cour des comptes
Stéphane	SEMICHON	Revue Urbanisme
Florence	SORRENTINO	Fédération nationale des agences d'urbanisme
Bernard	SUJOBERT	
Pascal	TEBOUL	SNCF
Christophe	TERRIER	
Isabella	TEULIERES	Conseil général de l'Oise
Benjamin	THEOBALD	Conseil général de l'Hérault
Christine	THIESSET	Insee
Seydou	TRAORE	Faculté de droit de Reims

Bruno	TRÉGOUËT	Insee
Amélia	TURTUREAN	Ministère de l'environnement de Roumanie
Anne	UBEDA	CESE
Sandra	VANBESIEN	Conseil général de l'Oise
Jean-Marie	VANLERENBERGHE	Sénat
André	VANOLI	CCEE
Paul	VERMEYLEN	City consulting
Pascal	VIALETTE	Insee
Dalila	VIENNE	Cnis

La séance est ouverte à 9 heures 30.

Introduction à la première partie de l'intercommission

Guy PAILLOTIN

En tant que président de la commission « environnement et développement durable », il m'a été demandé de présider la première partie de cette intercommission ; Jean-Marie Vanlerenberghe, président de la commission « territoires », en présidera la seconde partie. Je profite de cette occasion pour reprendre contact avec vous, après avoir été absent pendant un temps. L'intérim assuré par Philippe Cuneo aura permis de nourrir les débats et la réflexion.

Madame Brundtland a défini le développement durable à travers la nécessité d'articuler trois axes : un axe économique (en lien avec la création de richesses), un axe environnemental (pour maîtriser l'environnement de manière à le préserver pour les générations futures, sans négliger la gestion durable des ressources, notamment énergétiques), ainsi qu'un axe social et humain (en lien avec le progrès individuel et/ou sociétal). Madame Brundtland avait ainsi la « naïveté » de penser – naïveté que nous partageons – que l'économie ne saurait être une solution à tout.

Un paradoxe dans le développement durable a toutefois été soulevé par l'Académie d'agriculture de France. Chaque axe du développement durable pris séparément conduit en effet à des analyses globales. Chacun parmi les économistes, les écologistes et les acteurs du développement social a ainsi tendance à travailler pour soi dans sa globalité. Or c'est au niveau local que l'articulation entre les trois axes du développement durable s'opère concrètement – d'où l'intérêt intellectuel de cette intercommission.

L'action en matière de développement durable pose des problèmes de gouvernance : quelles instances ? Quelles représentations de la société civile ? Etc. Les analyses globales se heurtent ainsi à la réalité locale, d'où l'importance de développer des indicateurs de développement durable internationaux, nationaux et territoriaux articulés entre eux.

I. Mettre le développement durable au cœur des débats sur le développement territorial : la question des indicateurs territorialisés

Alain EVEN, président du Ceser de Bretagne et président de l'Assemblée des Ceser

La recherche de nouveaux instruments de mesure de la performance et du bien-être n'est pas une question nouvelle, bien qu'elle semble arriver à maturité. Cette question est posée depuis longtemps, y compris en régions et dans les territoires.

Dans un contexte de crise, les territoires sont appelés à effectuer de nouveaux choix, ce qui accentue l'interrogation sur la pertinence des instruments utilisés pour suivre à la fois les situations économiques, sociales et environnementales, et l'action publique menée, en amont et en aval.

La question des indicateurs renvoie à la conception que nous avons du développement. Si développement et croissance ont pu apparaître un temps confondus, la question de l'économie humaine a été posée dès les années 50. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a ensuite développé son concept de développement humain en 1990.

La confluence entre les trois piliers du développement durable pose question, de même que la gouvernance du développement durable. Comment approcher la création de richesses, la cohésion sociale et les dimensions environnementales ? Comment appréhender la gouvernance sur les territoires ? Ces questions sont posées à tous les niveaux territoriaux : régions, départements, intercommunalités, agglomérations, pays, etc. L'enjeu pour tous les acteurs territoriaux, qu'ils soient politiques ou socio-économiques, serait de trouver les bons instruments pour mesurer le développement réel ou souhaité. Comment approcher le bien-être ou le mal-être -notions sans doute

à définir-, au-delà de l'activité économique ? Comment approcher les disparités et l'exclusion sociale ? Des éléments de réponse pourront être débattus ce jour.

Suite à la publication du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, la réflexion a considérablement progressé. De nombreux travaux ont été menés, dont certains devront probablement être croisés ; de nombreux indicateurs circulent déjà. Au plan national, l'Insee a engagé des travaux conséquents, avec des contributions originales au développement d'une l'approche par la qualité de vie – dimension importante, y compris pour les comparaisons interrégionales. Le Service de l'observation et des statistiques (SOeS) a par ailleurs mis à disposition quinze indicateurs phares, quatre indicateurs de contexte et un certain nombre d'indicateurs complémentaires liés à la stratégie nationale de développement durable. Des indicateurs de développement durable territoriaux ont été élaborés par la DATAR. Un référentiel pour l'évaluation des agendas 21 sera également présenté ce jour. Ces travaux ont pour certains été conduits en liaison avec l'Europe et l'OCDE.

Au niveau territorial, on observe un foisonnement d'initiatives (dont certaines en accompagnement de l'action publique), avec toutefois relativement peu de concertation et de coordination entre les acteurs impliqués (chercheurs, agences, etc.), en dépit des efforts de l'Association des régions de France et de l'Assemblée des Ceser. Certaines initiatives privilégient l'accompagnement des politiques publiques, voire de l'action privée, dans une logique de diagnostic partagé. Cette volonté a été à l'origine du développement d'un baromètre régional en région Midi-Pyrénées. D'autres initiatives ont suivi cette voie, parmi lesquelles le barographe du développement durable proposé par le réseau Cohérence, en vue de permettre aux communes ou aux intercommunalités de s'évaluer au regard d'un certain nombre de dimensions.

Des réseaux d'universitaires travaillent en relation avec les acteurs publics et les collectivités territoriales pour tester de nouveaux outils : l'indicateur Iber (indicateur synthétique construit autour de la notion de bien-être) a été développé en région Poitou-Charentes, l'indicateur de santé sociale (allant au-delà du PIB) a été créé en région Nord - Pas-de-Calais, le projet ISBET (développé par le groupe Pekea autour d'indicateurs sociaux de bien-être territorialisés) a été utilisé en Ile-et-Vilaine pour orienter l'allocation des ressources du département. Des indicateurs ont ainsi été bâtis dans une relation entre collectivités, chercheurs et citoyens.

La majeure partie des initiatives est allée dans le sens d'une participation des citoyens, en cohérence avec la vocation du développement durable à intégrer de nouvelles formes de citoyenneté. La volonté de trouver les moyens d'une démarche participative s'est traduite en région Pays-de-la-Loire par la mise en œuvre d'une réflexion collective sur ce qu'est la richesse, ainsi que sur la meilleure façon de la mesurer. 174 débats ont ainsi réuni quelques 1 800 participants ; 7 000 contributions ont été adressées. L'enjeu de telles initiatives ne repose pas seulement sur les instruments, mais aussi sur la construction des indicateurs et leur compréhension par les citoyens.

La question de l'allocation des ressources a également été posée, vis-à-vis des ressources européennes, des contrats de projet État-région, des contrats territoriaux, etc. Quels nouveaux indicateurs utiliser pour mieux prendre en compte les disparités dans l'allocation des ressources ? L'action publique cherche ainsi à utiliser ces nouveaux outils pour mieux prendre en compte les problématiques territoriales, avec une nouvelle approche des disparités territoriales, y compris entre fractions de la population.

Un rapport d'analyse par programme a été développé en Bretagne pour accompagner l'évaluation des effets de la politique budgétaire de la région. Chaque programme d'action ayant donné lieu à un engagement budgétaire de la région est ainsi apprécié au regard d'un indicateur de performance présélectionné, au-delà de l'analyse comptable. Les Ceser se sont montrés très intéressés par cette approche permettant de suivre l'action publique sous un autre angle.

Les conseillers ont toutefois du mal à appréhender la masse d'indicateurs liés au suivi des agendas 21, au suivi des effets de la politique budgétaire, au suivi de la conjoncture ou de l'activité économique, etc. Une harmonisation serait donc nécessaire, au moins pour ce qui est du suivi des effets de la dépense publique. Un tri nécessiterait d'être opéré pour permettre une meilleure compréhension par les citoyens et une meilleure évaluation de l'action publique.

L'idée serait d'aboutir à un consensus autour d'indicateurs nationaux territorialisables aux bons niveaux. Il s'agira pour cela de construire des indicateurs en fonction des niveaux territoriaux visés, en

liaison avec les experts et notamment avec les directions régionales de l'Insee. Il s'agira également de construire des indicateurs adaptés aux situations particulières, pour suivre par exemple les écosystèmes littoraux et les bassins versants.

Au niveau territorial, les indicateurs devront correspondre aux attentes de la société, en tenant compte des évolutions dans l'approche même du développement. L'enjeu serait de poser un autre regard sur le monde, en cohérence avec les aspirations et les conceptions du développement durable qui mobilisent les générations nouvelles. Un débat participatif serait pour cela nécessaire.

Les indicateurs devront pouvoir être un outil pour les décideurs, dans l'action publique, en amont et dans une logique de suivi. Au-delà des élus et des experts, les assemblées consultatives (Ceser, conseils de pays, conseils d'agglomérations, etc.) devront pouvoir être éclairées par des indicateurs pertinents.

L'objectif serait de faire en sorte que les indicateurs soient fiables, ordonnés et comparables dans le temps. Une rigueur statistique nécessiterait pour cela d'être introduite. Il faudra également que les indicateurs puissent être mis en œuvre dans tous les territoires où ils font sens.

La discussion doit aujourd'hui s'engager, pour aboutir à la production et à la diffusion de tableaux de bord et d'indicateurs synthétiques qui n'occulent aucune dimension du développement durable. Lors du colloque organisé suite à la publication du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, Amartya Sen avait insisté sur la nécessité de « réentendre Condorcet » en prenant davantage en compte la dimension sociale. Cette orientation est toujours d'actualité.

Il nous faudra trouver une articulation entre des indicateurs territoriaux originaux et des indicateurs nationaux territorialisables. Il s'agira également de s'entendre sur les niveaux et les types de territoires à observer (territoires d'études, territoires de l'action publique, etc.), en fonction des problématiques. Des croisements devront probablement être opérés. Des indicateurs accessibles et lisibles dans l'espace public devront être inventés, au-delà des indicateurs d'experts, pour qu'un débat participatif puisse s'instaurer autour du développement durable. Au-delà des exigences méthodologiques, le débat démocratique devra être favorisé.

Les Ceser -avec d'autres acteurs de la société civile- souhaitent être présents sur ce terrain, aux côtés de l'ensemble des acteurs de la société civile. Pour comprendre le présent et construire l'avenir, il s'agira de savoir ce qui compte et ce qu'il faut compter.

II. Les référentiels territoriaux : où en est-on ?

1. Le référentiel national des indicateurs territoriaux de développement durable

Odile BOVAR, responsable de l'Observatoire des territoires à la DATAR

Le référentiel national des indicateurs territoriaux de développement durable a été construit en copilotage avec le Service de l'observation et des statistiques du Commissariat général au développement durable (CGDD) et avec l'appui du Cemagref. Ce projet a été initié en 2008.

Compte tenu du foisonnement des initiatives, l'objectif initial était de mettre à disposition des acteurs territoriaux et nationaux un certain nombre d'indicateurs chiffrés et analysés, dans un cadre cohérent. La réflexion a été menée parallèlement à celle portant sur la stratégie nationale de développement durable, dans l'optique d'assurer une articulation avec les indicateurs nationaux de développement durable. L'enjeu était de concevoir une démarche d'ensemble, qui permette d'identifier des situations manifestement non-durables à l'échelon géographique le plus pertinent. Une approche sélective a été privilégiée pour apporter de la lisibilité. Des éléments ont été progressivement mis à disposition sur les sites Internet de l'Observatoire national des territoires et du SOeS. Le SOeS a par la suite rassemblé les indicateurs disponibles dans une publication. Des compléments pourront être apportés ultérieurement.

La démarche partenariale s'est appuyée sur un comité de pilotage, ainsi que sur des ateliers mobilisant des experts. Au sein du comité de pilotage ont été réunis : les principaux producteurs de données que sont le SOeS et l'Insee (avec en charge pour eux de contacter les autres producteurs), le Cemagref (dont l'appui a été précieux pour mobiliser le savoir-faire existant et construire un cadre cohérent de questionnement), les grandes associations d'élus et les associations environnementales (afin de percevoir les attentes locales). Un travail préalable de recensement des questionnements a permis de produire, avec les experts, un premier jeu d'indicateurs. Les ateliers ont ainsi permis d'affiner les questionnements pour aboutir rapidement à des propositions concrètes.

L'ambition était d'être à l'écoute des approches nationales, européennes et territoriales mises en œuvre. Ont ainsi été prises en compte : les grandes finalités des agendas 21, les réflexions de l'Assemblée des communautés urbaines et de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau) ainsi que les thématiques mises en avant par le Grenelle de l'environnement. Ces éléments ont permis de structurer un cadre de référence, autour de huit thèmes principaux :

- la société de la connaissance et le développement économique et social ;
- la consommation et la production durables ;
- le changement climatique et la maîtrise de l'énergie ;
- le transport durable ;
- la conservation et la gestion des ressources naturelles ;
- la santé publique et la prévention des risques ;
- la cohésion sociale et territoriale ;
- la bonne gouvernance.

La cohésion territoriale, relevant d'une approche transversale, a soulevé un certain nombre de questions – l'exercice mené étant davantage sectoriel.

En termes de méthodologie, une arborescence de questionnements a été bâtie, avec une décomposition de chaque grande thématique en orientations et enjeux susceptibles de correspondre à des indicateurs pertinents.

L'exercice avait pour but d'identifier des outils pour mesurer l'état des territoires ou les réponses en termes de politiques publiques. L'objectif n'était pas de permettre un suivi des moyens. S'agissant de définir un maillage géographique, l'idée était de travailler sur la pertinence des indicateurs, en tenant compte des contraintes de disponibilité des données. Les mailles permettant une identification optimale des disparités ou une cohérence maximale avec le sujet traité ont été privilégiées.

La recherche d'une articulation avec les indicateurs nationaux de développement durable s'est heurtée à plusieurs limites. Certains indicateurs nationaux sont apparus ne pas pouvoir être déclinés – s'appuyant sur des enquêtes nationales aux échantillons ne permettant aucune territorialisation. Dans certains cas, une territorialisation a pu être opérée à partir du recensement de la population. Plusieurs spécificités territoriales sont apparues devoir être prises en compte (accès aux services et à la santé, aspects environnementaux, etc.). Dans ce domaine, des innovations ont pu être proposées, notamment pour mesurer la fragmentation des espaces naturels. Pour répondre à certains questionnements, il est apparu nécessaire de pointer les territoires générateurs d'actions non-durables (en lien avec des comportements individuels et/ou collectifs). Or les indicateurs nationaux sont parfois apparus embrasser des dimensions trop larges, ne permettant pas de mettre en évidence des contraintes générées ou subies localement.

A titre d'exemple, une cartographie a été établie pour représenter la part des jeunes non-insérés (non-scolarisés et sans emploi) sur les territoires. Cet indicateur renvoie à la thématique de la cohésion sociale et territoriale, en lien avec le souci de développer des solidarités intergénérationnelles sur les territoires. En travaillant sur le capital humain, l'idée était également de répondre à une préoccupation concernant le faible nombre d'indicateurs portant sur les investissements pour le futur. Des disparités très marquées ont été mises en évidence, notamment au niveau des DOM, du Nord et du pourtour méditerranéen. D'un point de vue méthodologique, l'indicateur a été adossé aux zones d'emploi. La dimension territoriale est ainsi apparue pouvoir éclairer les résultats nationaux. Des fiches d'analyse ont été produites en complément pour analyser les disparités territoriales et mettre en lumière les spécificités territoriales.

Le choix a souvent été fait, pour traiter les thématiques de l'emploi et de l'inclusion sociale, de retenir le périmètre de la zone d'emploi – ce zonage d'étude fournissant aux autorités ayant une responsabilité en matière de gouvernance un matériau pour identifier les disparités. Il s'est agi ainsi de privilégier la maille la plus fine pour nourrir la réflexion.

Un indicateur sur les prélèvements en eau par usage a également été construit à l'échelle départementale. Les prélèvements en eau par l'industrie, l'agriculture et les ménages ont été considérés. Au-delà des résultats bruts, des différences structurelles ont ainsi été mises en évidence, marquant la spécificité des territoires.

En somme, des matériaux nombreux ont été mis à disposition, et reflètent l'état des réflexions et des informations statistiques disponibles en 2009-2010. D'autres étapes devront être franchies pour mieux aborder la question de la gouvernance et progresser dans la prise en compte de certaines dimensions. L'enjeu sera de développer des approches plus intégrées et transversales. L'interdépendance des territoires nécessitera également d'être appréhendée.

Les indicateurs territoriaux de développement durable seront mis à jour régulièrement, en liaison avec l'Insee et les services statistiques. La réflexion sera poursuivie dans le cadre des commissions du Cnis.

2. La démarche de l'Association des régions de France (ARF)

Grégory MARLIER, Conseil régional du Nord - Pas-de-Calais

Il me faut tout d'abord excuser l'absence de Pierre-Jean Lorens, directeur chargé du développement durable, de la prospective et de l'évaluation au sein du Conseil régional du Nord - Pas-de-Calais. En tant que chargé de mission au sein de cette même direction, j'ai contribué à l'animation technique d'un groupe de travail de l'ARF sur la question des indicateurs de développement durable.

Les Régions ont un rôle déterminant à jouer dans la promotion du développement durable et sont engagées en ce sens depuis de nombreuses années. A l'échelle des territoires, les Régions prônent un nouveau modèle de développement, plus soucieux des ressources naturelles et du bien-être humain. Ce modèle doit s'accompagner de nouveaux indicateurs susceptibles de compléter l'approche par le PIB. Ce dernier reste un bon indicateur économique, mais ne saurait prendre en compte l'ensemble des dimensions du développement humain et durable – d'où le besoin pour les Régions de développer de nouveaux repères et de nouvelles boussoles pour orienter les politiques publiques, porter un autre regard sur les richesses et définir une vision multidimensionnelle et partagée d'un développement humain et durable, en ligne avec les recommandations de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi.

En 2010, l'ARF a mis en place un groupe de travail sur les indicateurs de développement durable au sein de sa commission développement durable et environnement, présidée le président de la Région Rhône-Alpes, Jean-Jack Queyranne. Dans le prolongement des réflexions de la commission, le groupe de travail, piloté par Myriam Cau, vice-présidente de la Région Nord - Pas-de-Calais au développement durable, à l'évaluation et à la démocratie participative, a privilégié trois axes de travail.

Il s'est agi tout d'abord de promouvoir de nouveaux indicateurs synthétiques de développement durable :

- l'empreinte écologique à l'échelle régionale (avec la rédaction d'un rapport de faisabilité confiée à Aurélien Boutaud et Natacha Gondran de l'école des Mines) ;
- l'indicateur de développement humain (IDH-2) ;
- l'indicateur de santé sociale (ISS).

Un effort de pédagogie avait été initié au préalable auprès des élus pour distinguer les indicateurs de contexte des indicateurs de suivi des politiques régionales. Au sein des indicateurs de contexte, il semblait également nécessaire d'identifier des indicateurs susceptibles d'interpeller, de sensibiliser et

de contrebalancer les images données par le PIB, ainsi que des indicateurs de type tableau de bord permettant d'approfondir des thématiques précises.

Le Forum pour d'autres indicateurs de richesse (FAIR) a été associé aux travaux sur les trois indicateurs synthétiques. Des experts ont également été régulièrement sollicités parmi lesquels : Aurélien Boutaud, Jean Gadrey (pour l'IDH-2) et Florence Jany-Catrice (pour l'ISS). Lors de la consultation sur la politique de cohésion européenne, les trois indicateurs synthétiques mentionnés ont été proposés par l'ARF pour compléter l'utilisation du PIB en vue de répartir les fonds européens à la cohésion sociale et territoriale après 2013.

Il s'est agi ensuite d'élaborer un tableau de bord d'indicateurs de contexte. Les démarches régionales les plus avancées ont pour cela été étudiées. Le référentiel des indicateurs territoriaux de développement durable a également été pris en compte. Des travaux pionniers ont notamment été étudiés en région Midi-Pyrénées (46 indicateurs de développement durable développés en partenariat avec l'Ifen), en région Nord - Pas-de-Calais (comparaisons régionales et temporelles ; approche infrarégionale des progrès en matière de développement durable) et en région Picardie (travail mené avec les DR de l'Insee). Un système de pondération s'appuyant sur un vote des Régions a été développé pour retenir les indicateurs les plus pertinents pour mesurer le développement durable à l'échelle des territoires, avec la volonté de s'inscrire dans un référentiel existant tout en privilégiant une logique d'élaboration collective.

Il s'agira enfin dans les mois à venir de définir une liste d'indicateurs de suivi de l'action régionale en matière de développement durable, en lien avec les rapports de développement durable des Régions prévus par la loi Grenelle 2.

Pour l'IDH-2 – reprenant les trois grands axes du développement humain définis par le PNUD : le niveau de vie, la santé et l'éducation – des indicateurs pertinents à l'échelle territoriale ont été retenus : le revenu fiscal des habitants, le taux de diplômés et l'espérance de vie. Une cartographie a ainsi été établie qui traduit des différences par rapport au classement des régions en termes de PIB. Ceci illustre les limites du PIB dans la mesure du développement des territoires.

Une déclinaison infrarégionale de l'indicateur de développement humain, l'IDH-4, a été également mise en œuvre par certaines Régions (Nord - Pas de Calais, Bretagne, Franche-Comté, etc.), à l'échelle des zones d'emploi ou des communes. Pour la dimension santé, les indices comparatifs de mortalité ont été utilisés plutôt que l'espérance de vie. Des disparités infrarégionales ont ainsi été illustrées. Pour l'ISS, les travaux se sont inspirés de la démarche participative mise en œuvre en région Nord - Pas-de-Calais : le baromètre des inégalités et de la pauvreté. Cette démarche s'était appuyée sur un ensemble de débats avec des fournisseurs de données, des représentants de la société civile (les Restaurants du cœur, Droit au logement, etc.) et des institutions travaillant sur les questions de santé, d'éducation, etc. Pour construire l'ISS, sept grandes dimensions ont été prises en compte : l'éducation, le logement, la santé, la justice, le travail/emploi, le revenu et le lien social. Pour chaque dimension, une ou deux variables ont été retenues. Outre le fait que l'ISS constitue un tableau de bord de la santé sociale des territoires, la démarche a permis de mettre en évidence un découplage entre la richesse économique et la santé sociale. Ainsi, par exemple, le Limousin, affichant un des PIB par habitant les plus faibles de France, s'est ainsi révélé être la première région en matière de santé sociale ; inversement, l'Île-de-France s'est classée en 17^e position au regard de l'ISS. Là encore, les limites du PIB pour mesurer le développement d'un territoire ont été illustrées, de même que le caractère multidimensionnel de la santé sociale des régions.

Pour ce qui est des indicateurs de contexte, la réflexion s'est appuyée sur le référentiel des indicateurs territoriaux de la stratégie nationale de développement durable, ainsi que sur les indicateurs développés en partenariat avec les DR de l'Insee par les Régions Midi-Pyrénées, Nord - Pas-de-Calais et Picardie. 22 indicateurs ont ainsi été sélectionnés et partagés par les Régions : le taux de création d'entreprises, l'effort de recherche et développement en pourcentage du PIB, le nombre d'emploi dans l'économie sociale et solidaire pour 1 000 emplois, le taux d'accès des salariés à la formation continue, la part de la surface agricole utilisée en agriculture biologique, la quantité de déchets ménagers et assimilés collectés en kilogrammes par habitant, la part de l'électricité renouvelable dans la consommation électrique, la consommation d'énergie finale rapportée au PIB régional, les émissions de gaz à effet de serre par habitant en tonnes équivalent CO₂, la part du rail et du fluvial dans le transport intérieur de marchandises (hors transit), l'évolution des parts modales de déplacement domicile travail, la part des espaces artificialisés, l'évolution de l'indice d'abondance des

populations d'oiseaux communs, l'espérance de vie de la population, la qualité de l'air (nombre de jours où l'indice Atmo est médiocre, mauvais ou très mauvais), le taux de chômage localisé, le rapport entre les revenus salariaux des femmes et des hommes, le taux de pauvreté monétaire, le taux de sortie sans qualification, le rapport interdécile du niveau de vie par unité de consommation, le nombre d'agendas 21 reconnus et répertoriés par région et le taux d'adhésion à au moins une association. Ces 22 indicateurs seront présentés à l'occasion du congrès de l'ARF, à travers la diffusion d'un 4 pages. Ils devront permettre des comparaisons entre régions, ainsi que dans le temps (dans la mesure du possible). D'ici la fin de l'année, une publication reprendra l'ensemble des travaux menés.

Un calcul à court terme de l'empreinte écologique à l'échelle des régions françaises sera réalisé, à partir des travaux du réseau Global Footprint Network (GFN). Un calcul plus expérimental sera réalisé, à partir de tableaux entrées-sorties, en s'inspirant des travaux du SOeS sur l'empreinte carbone.

En 2012, un travail sera engagé sur les indicateurs de suivi des politiques régionales en matière de développement durable.

In fine, les indicateurs développés devront permettre de mieux connaître l'environnement des politiques régionales, de disposer d'outils de sensibilisation et d'interpellation pour alimenter le débat public, de piloter et de suivre les politiques publiques et les stratégies de développement (agendas 21, SRADT, SCoT, aides régionales, contrats de projet État-Région, programmes opérationnels de l'Union européenne, etc.).

A l'échelle régionale, s'exprime le besoin d'une comptabilité régionale. Des éléments font aujourd'hui défaut sur la consommation des ménages, sa répartition entre les différents postes et les comportements d'épargne des ménages. En pratique, l'enquête budget des familles n'est disponible qu'à l'échelle des Zeat. L'estimation d'un multiplicateur keynésien nécessiterait une meilleure connaissance des dépenses de l'État en régions. Des données régionalisées seraient nécessaires sur le lien social (les enquêtes permanentes sur les conditions de vie n'étant plus réalisées), les conditions de travail (l'enquête Acemo n'étant pas représentative à l'échelle régionale) et la formation professionnelle. Peu d'éléments s'avèrent disponibles sur les concepts de scolarisation effective et attendue.

3. Le référentiel pour l'évaluation des agendas 21

Céline BRAILLON, CGDD – SEIDD – Bureau des territoires

Le Bureau des territoires accompagne les collectivités dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des agendas 21. Les travaux sur le référentiel pour l'évaluation des agendas 21 ont été initiés par Magali Bardou, qui a depuis rejoint l'équipe en charge de construire l'agenda 21 de Plaine Commune.

Le cadre de référence des agendas 21, mis en place en 2006, a constitué une base de travail pour accompagner les collectivités dans l'élaboration de leur agenda 21. Dans ce contexte, les collectivités ont rapidement été demandeuses d'un travail sur l'évaluation,

La démarche a été envisagée sous un angle stratégique. L'enjeu était de mesurer la plus-value apportée par les agendas 21, par rapport aux projets des territoires, sa capacité à transformer les politiques et les pratiques. La plus-value a été appréhendée sur la mise en cohérence des politiques et des actions de la collectivité et de ses partenaires, ainsi que sur la solidarité avec les générations futures et le reste de la planète.

Chaque agenda 21 repose sur une démarche globale, allant du diagnostic à la mise en place d'une stratégie et d'un plan d'actions. L'évaluation s'est positionnée au niveau des objectifs stratégiques – ceux-ci se traduisant en objectifs opérationnels.

Le référentiel pour l'évaluation des agendas 21 a coproduit avec les collectivités, à partir d'un besoin notamment exprimé dans le cadre de l'atelier annuel de l'observatoire, des pratiques de développement durable. L'idée était de proposer un outil souple d'utilisation, qui puisse néanmoins constituer une base commune à l'ensemble des territoires, moins dans une logique comparative que dans une logique d'évolution dans le temps, au regard des projets stratégiques.

Le référentiel a été structuré à partir du cadre de référence des agendas 21 locaux, dont les cinq finalités ont été intégrées dans le Code de l'environnement par la loi Grenelle 2 – l'obligation ayant par ailleurs été introduite pour les collectivités de plus de 50 000 habitants de produire un rapport annuel sur le développement durable. Cinq éléments de démarche ont été retenus : la participation des acteurs et des habitants, le pilotage, l'évaluation partagée, la transversalité des approches et des pratiques, ainsi que la mise en œuvre d'une stratégie d'amélioration continue. Parmi les cinq finalités on retrouve :

- lutter contre le changement climatique et protéger de l'atmosphère ;
- fonder les dynamiques de développement sur des modes de production et de consommation responsables ;
- permettre l'épanouissement de tous les êtres humains ;
- préserver la biodiversité, protéger les milieux et les ressources ;
- assurer la cohésion sociale et la solidarité entre territoires et entre générations.

Un groupe de travail a permis de confronter le point de vue de 15 collectivités extrêmement diverses, déjà engagées dans l'élaboration d'un agenda 21. La volonté était de travailler de la petite commune jusqu'au pays, voire à la région. Toutes les échelles territoriales ont été prises en considération. Pendant plus de deux ans, des travaux ont été menés en liaison avec un certain nombre de services et de partenaires (le SOeS, la Datar des partenaires extérieurs, etc.). Des tests ont été mis en œuvre auprès d'une vingtaine de territoires (avec là encore une grande diversité), en vue d'ajuster le référentiel.

Le référentiel a été bâti sur des questions stratégiques et des indicateurs clés. L'accent a été mis sur les questions stratégiques, pour faciliter la réflexion sur les orientations et les objectifs prioritaires. Des indicateurs clés et des indicateurs secondaires y ont ensuite été associés.

Des questions stratégiques ont par exemple été identifiées en lien avec les dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables. L'enjeu de l'exemplarité a été adressé, avec des questions sur les pratiques des collectivités. La cohérence et la transversalité ont également fait l'objet de questionnements, renvoyant à l'articulation avec les autres finalités du cadre de référence des agendas 21. D'autres questions plus spécifiquement liées à la stratégie des territoires ont été intégrées. Des repères ont été ajoutés pour éclairer les collectivités. Le référentiel est aujourd'hui en ligne sur le site du ministère.

40 indicateurs clés ont été identifiés comme les plus pertinents, à partir des tableaux de bord fournis par les collectivités. Des indicateurs secondaires ont été laissés à l'appréciation des collectivités – celles-ci conservant la possibilité de s'en emparer pour en faire des indicateurs clés, en fonction des spécificités de leur territoire. Parmi les indicateurs clés retenus, certains portent sur les finalités de l'agenda 21 (part et répartition des espaces agricoles, boisés et naturels consommés par l'artificialisation, part des aides accordées par la collectivité soumises à des critères de développement durable, etc.) ; d'autres portent sur les démarches associées (part des actions de l'agenda 21 initiées par des acteurs du territoire, part des étapes ou actions faisant l'objet d'une délibération, etc.) L'idée était notamment d'approcher et d'ouvrir le débat sur la gouvernance et la mobilisation des acteurs du territoire (acteurs économiques, société civile, etc.), en dépit des difficultés rencontrées pour évaluer ces dimensions.

L'outil mis en ligne sur le site du MEDDTL permet aujourd'hui de retrouver les engagements nationaux par finalité, avec les questions stratégiques et les indicateurs clés et secondaires associés. Nombre d'indicateurs clés ont été référencés et détaillés, avec des éléments de contexte, des définitions, des principes de calcul et des analyses en termes de pertinence (par rapport aux types de collectivités), d'accessibilité (en fonction des niveaux territoriaux) et de limites. Les indicateurs de cohésion sociale ont été plus difficiles à référencer. Des paroles d'acteurs ayant expérimenté le référentiel ont été ajoutées, permettant d'apporter un éclairage sur certains enjeux : comment dialoguer avec les acteurs ? Comment diffuser des résultats auprès de la population ? Comment mutualiser et exploiter les indicateurs à la bonne échelle ? Etc. Des liens vers les textes de référence, les grands principes et la méthodologie générale de l'évaluation ont été intégrés. Des macros ont été prévues pour travailler en ligne sur le référentiel. L'outil sera enrichi au fur et à mesure.

Près de 200 collectivités sont aujourd'hui reconnues « agenda 21 local France ». Ce chiffre devrait atteindre 300 d'ici la fin de l'année 2011, avec les résultats de la sixième session de reconnaissance. A terme, l'objectif serait de faire en sorte que tous les agendas 21 intègrent le référentiel dès la phase d'élaboration.

Un atelier a par ailleurs été mis en place avec 40 collectivités concernées sur le thème de la cohésion sociale, avec un questionnement sur l'observation et l'évaluation du rapport entre cohésion sociale et développement durable. La réflexion porte notamment sur l'appréhension des liens entre inégalités sociales et écologiques dans les territoires sur lesquels les collectivités souhaiteraient que des travaux puissent être engagés.

III. Débat

Marie-Pierre ARLLOT, Cemagref – Centre de Grenoble

Trois démarches complémentaires viennent de nous être présentées : un référentiel national (conçu pour aider les territoires à se situer dans leur diversité, au regard d'un premier cadre national de développement durable), des référentiels régionaux (qui associent de nouveaux indicateurs de richesse et des tableaux de bord d'indicateurs de contexte et de suivi) et une démarche accompagnant la mise en œuvre des agendas 21 (proche d'une démarche d'évaluation, avec des outils d'évaluation pour les projets des collectivités).

Dans le cadre de la définition du référentiel national des indicateurs territoriaux de développement durable, une étude bibliographique avait été lancée. Celle-ci avait permis de passer en revue plusieurs dizaines de référentiels, et de recenser près de 300 thématiques et enjeux, renvoyant à plus de 3 500 indicateurs. Ces systèmes présentaient de nombreuses redondances et des liens de filiations évidents, notamment vis-à-vis de la stratégie nationale de développement durable. Mais ils présentaient aussi, en matière de finalité et de structuration des questionnements, avec une prévalence des tableaux de bord sur les questionnements stratégiques. Avec la formalisation des politiques de développement durable, au travers de la stratégie nationale de développement durable notamment, les référentiels et les systèmes d'indicateurs proposés sont aujourd'hui de plus en plus en phase avec la mise en œuvre des politiques de développement durable.

On observe donc une proximité croissante entre la définition des référentiels et les démarches évaluatives, en réponse à un besoin d'accompagner l'action publique, avec des objectifs qui se recoupent : évaluer de façon continue et participative la gouvernance des territoires, développer la dimension stratégique de l'appréhension des territoires et des politiques publiques qui y sont appliquées, structurer les questionnements au-delà des tableaux de bord (avec des arbres d'enjeux et d'objectifs notamment).

S'intéresser aux territoires et aux politiques territoriales soulève des questions spécifiques liées à la transversalité des enjeux, à la complexité de la gouvernance et au suivi d'actions extrêmement fragmentées.

La mise en place du référentiel national des indicateurs territoriaux de développement durable a conduit à plusieurs avancées : aider à spécifier la dimension territoriale des enjeux et des questionnements ; préciser la nature des indicateurs territoriaux ; produire des indicateurs territoriaux, parfois innovants ou exploratoires ; formaliser les fondements du développement territorial durable (avec une négociation autour des enjeux sociaux, économiques et environnementaux, dans leurs aspects endogènes et exogènes) ; approfondir l'analyse des différents enjeux et indicateurs, y compris dans leurs relations entre eux ; travailler à différentes échelles territoriales et/ou sur différents secteurs

Le projet avait pour objectif de développer la dimension participative dans la définition des indicateurs de développement durable, de développer la dimension d'appui à l'évaluation des politiques de développement durable, mais aussi de contribuer à définir la mise en œuvre de ces politiques.

La démarche s'est toutefois heurtée à un certain nombre de limites, liées notamment à des schémas de causalité incomplètement reconstitués et à des données insuffisamment renseignées ou détaillées aux échelons territoriaux pertinents.

Ce constat soulève plusieurs questionnements. Quelles places respectives pour le référentiel et les indicateurs ? Faut-il nécessairement rechercher à établir des schémas causaux dans les référentiels pour expliquer la situation des territoires au regard du développement durable ? Quelle place pour les approches qualitatives, vue la difficulté pour mobiliser des indicateurs quantitatifs dans certains domaines ? Quels liens et quelle cohérence entre les différents référentiels ? Quelle appropriation par chaque territoire ou collectif d'acteurs ? Quelle utilité des référentiels nationaux pour les démarches locales ? Quelles autres voies de progrès ?

Arnaud COMOLET, Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines

Au-delà des avancées en termes de mise en cohérence des dispositifs nationaux et territoriaux, il conviendrait de travailler sur une architecture globale. Les différents systèmes disponibles « sur le marché » pourraient ainsi être présentés et mis en perspective, ce qui permettrait de mettre en cohérence les différentes approches, y compris au regard des approches internationales.

Les difficultés évoquées pour travailler sur un référentiel commun en matière de développement durable se retrouvent lorsqu'il s'agit de travailler sur les éco-quartiers. Plusieurs référentiels existent, si bien qu'il est parfois difficile de faire la part des choses au niveau local. Cela étant, la structuration des approches et des référentiels semble avoir progressé depuis le précédent débat consacré à ce thème.

Deux questions se posent néanmoins. L'absence du volet financier dans les travaux présentés ce jour paraît tout d'abord étonnante. Il s'agit pourtant d'un thème d'actualité – le financier apparaissant comme un élément de durabilité essentiel, au niveau national comme au niveau territorial. Il conviendrait donc de travailler rapidement sur des indicateurs financiers, portant notamment sur les ratios d'endettement.

Le rapport sur le développement durable, encadré par la loi Grenelle 2, pourrait par ailleurs constituer un outil intéressant pour utiliser les indicateurs de développement durable comme un élément de stratégie intégré à l'action publique. Sur ce point, le décret et la circulaire publiés dernièrement s'avèrent encore très évasifs. Certes, les cadres généraux proposés devraient permettre de respecter la diversité du développement durable et des territoires. Néanmoins, un cadre national nécessiterait d'être instauré, notamment pour permettre des comparaisons. A ce jour, il n'est pas certain que tous les territoires travaillant sur leur budget aient soumis leur rapport sur le développement durable. Or il pourrait s'agir d'un bon levier pour promouvoir l'utilisation des indicateurs de développement durable dans une optique stratégique et politique.

Marie-Pierre ARLOT

Bâtir un référentiel constitue une étape incontournable dans l'appropriation d'un système d'indicateurs par un collectif d'acteurs engagés dans le développement durable. Il pourrait donc sembler peu pertinent de fournir un référentiel national extrêmement poussé. Dans le cadre de l'élaboration du référentiel national des indicateurs territoriaux de développement durable, le souci était davantage de fournir des « briques », susceptibles d'alimenter et d'accélérer les travaux au niveau local.

Odile BOVAR

L'accent a été mis sur la mise à disposition de grilles de lecture et de questionnements. Il appartient ensuite aux collectivités de jouer leur rôle, en s'emparant des outils et en s'interrogeant sur leurs propres spécificités, leurs propres enjeux et leurs propres stratégies. Ce faisant, les collectivités peuvent donner du sens aux indicateurs territoriaux de développement durable, à l'intérieur d'un cadre cohérent. Le fait que des référentiels différents soient développés n'est pas choquant, compte tenu de la nécessité de prendre en compte différents points de vue et différents questionnements. L'objectif du référentiel national des indicateurs territoriaux de développement durable était de permettre à chacun

de faire un tri dans les très nombreux indicateurs disponibles et de proposer des indicateurs chiffrés et analysés, en fonction des besoins et des questionnements locaux.

Grégory MARLIER

Il n'est effectivement pas choquant que des référentiels différents se développent – ceux-ci correspondant généralement à des usages différents. Certains indicateurs synthétiques peuvent être utilisés pour interpeller et sensibiliser ; d'autres outils de type tableau de bord peuvent permettre d'apporter un éclairage sur des thématiques précises. Ces deux visées ont été prises en compte par l'ARF. Il semblait important de définir et de communiquer autour d'une vision partagée du développement durable, qui tienne compte des limites du PIB, en s'appuyant sur des indicateurs synthétiques déjà développés en région et bénéficiant d'une légitimité relativement forte. Il semblait tout aussi important de mobiliser des indicateurs de contexte, inspirés des travaux menés en régions, en ligne avec la stratégie nationale de développement durable et autorisant des comparaisons. Du reste, on observe des points de convergence entre les travaux menés.

S'agissant des indicateurs de contexte, le groupe de travail de l'ARF a affiché une volonté forte de travailler avec l'Insee, en vue d'actualiser et de faire évoluer les 22 indicateurs retenus. Pour ce qui est des indicateurs synthétiques, l'ARF souhaite travailler avec le réseau FAIR.

Marie Hélène KEROUANTON, Datar – Observatoire des territoires

La DATAR est le lieu d'articulation entre les politiques européennes, nationales et territoriales. La nouvelle stratégie européenne vise un objectif de croissance intelligente, inclusive et durable – termes qui font écho aux préoccupations de l'intercommission. La mise en œuvre de cette stratégie sera suivie à travers des indicateurs qui recoupent certains indicateurs de développement durable des référentiels nationaux et territoriaux. De plus, la Datar a en charge la préparation du volet territorial de la politique de cohésion pour la période 2014-2020. Quelques indicateurs sont utilisés dans le cadre de la répartition des fonds européens. Pour accompagner ce processus, des indicateurs régionaux ont été calculés par Eurostat, recouvrant les thèmes de la formation, de l'inclusion sociale, de la pauvreté, etc. Le problème est que les résultats obtenus diffèrent parfois de ceux provenant d'autres sources utilisées au niveau régional en France. Pour tous les indicateurs relatifs à la formation, aux taux d'emploi et au chômage, Eurostat utilise par exemple les données de l'enquête européenne Labour Force Survey (LFS). Or cette enquête n'est pas représentative au niveau régional français. Des diagnostics différents pourraient être établis à partir du recensement de la population. Quels progrès pourraient être envisagés pour aboutir à une meilleure comparabilité France/Europe ?

José MUNOZ, Suez Environnement

La cohérence entre les travaux d'Eurostat et les indicateurs nationaux nécessiterait d'être renforcée. Certains éléments essentiels, tels ceux présentés ce jour, ne sont pas fournis par la France à Eurostat et font aujourd'hui défaut pour l'analyse.

Par ailleurs, comment se fait-il que ce qui pourrait être le quatrième pilier du développement durable, ayant trait à la connaissance, aux savoirs et à la culture, soit aussi peu pris en compte ? En 2004 à Barcelone, 224 grandes villes du monde ont adopté la notion d'agenda 21 culturel. Le comité de l'agenda 21 culturel en France s'est prononcé sur la complémentarité entre les trois piliers du développement durable et la dimension culturelle. Des travaux ont été menés sur ce thème à Lille, Angers, Lyon et Bordeaux et seront engagés prochainement à Toulouse.

Pour ce qui est de la prise en compte des enjeux financiers, la Cour des comptes et de nombreux hauts fonctionnaires ont souhaité, lors d'une réunion marquant les dix ans de la loi organique relative aux lois de finances http://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_organique_relative_aux_lois_de_finances_-_cite_note-0 (LOLF), que certains éléments qualitatifs entrent dans les indicateurs de suivi des missions de chacun des ministères, de manière plus harmonisée.

Florence NAIZOT, MEDDTL – CGDD

Travaillant en Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Centre, j'ai notamment en charge l'élaboration du fil environnemental régional qui s'apparente à un diagnostic environnement, en préparation du contrat de projet État-région. Un référentiel n'a pas été évoqué ce jour, sur lequel la Dreal Centre a mené une expertise approfondie : le référentiel des indicateurs de développement durable locaux. Proposé par le SOeS et l'Insee, ce référentiel regroupe quelques 800 indicateurs, susceptibles de correspondre à des utilisations variables, à des mailles relativement fines (jusqu'au niveau infra-départemental). Ce nouvel outil est en cours de consolidation.

Quoi qu'il en soit, la Dreal Centre utilise aujourd'hui les différents référentiels proposés davantage comme des boîtes à outils que comme des éléments d'un cadre commun.

En termes de stratégie de développement durable, des objectifs précis sont par ailleurs fixés dans le temps, avec des paliers et des jalons. Or il s'avère parfois difficile de travailler sur la contribution des régions à l'atteinte des objectifs nationaux. Comment travailler sur le positionnement des régions par rapport à des objectifs nationaux ciblés dans le temps ?

Guy PAILLOTIN

Dans le domaine agricole, il n'est pas de décision européenne qui soit prise sans délibération des représentants nationaux. S'agissant de la cohérence entre les travaux d'Eurostat et les indicateurs territoriaux, l'enjeu serait donc de solliciter notre représentation nationale. Au-delà des efforts de coopération entre les services producteurs de statistiques et les administrations, il conviendrait de saisir nos représentants sur le thème des indicateurs de développement durable.

Philippe CUNEO, Secrétaire général du Cnis

Dans le cadre des débats sur les indicateurs, les statisticiens nationaux sont généralement consultés. Une concertation intervient par ailleurs dans le cadre du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE). Du reste, on observe également un foisonnement d'indicateurs au niveau européen. Parmi les nombreuses démarches menées en parallèle, toutes ne progressent pas au même rythme, si bien que la convergence nécessite parfois du temps. Toujours est-il que la France (c'est-à-dire le service statistique public dans son ensemble) travaille à la fourniture des données requises au niveau européen. L'Insee a notamment fait un important effort pour augmenter de 50 % la taille de l'échantillon de l'enquête emploi. Celui-ci n'est toutefois pas encore suffisant pour produire des résultats au niveau régional. Pour des raisons budgétaires, l'Insee n'a pas pris la décision à ce jour d'aller plus loin.

Grégory MARLIER

L'ARF ne peut que relayer le besoin de disposer de comparaisons européennes. Une réflexion a d'ailleurs été engagée pour aboutir à un calcul de l'IDH à l'échelle des régions européennes. Dans plusieurs régions, et notamment en région Nord - Pas-de-Calais, un travail de régionalisation des indicateurs de la stratégie européenne « Europe 2020 » est réalisé avec les DR de l'Insee.

Le rapport sur la cohésion sociale publié par l'Union européenne intégrait un indicateur de développement humain calculé par Eurostat. Celui-ci reposait sur l'espérance de vie en bonne santé. A ma connaissance, cette donnée n'est pas publiée aujourd'hui par l'Insee à l'échelle régionale. En dépit de l'importance des comparaisons européennes pour les régions, la cohérence n'est donc pas toujours simple à atteindre.

Pour ce qui est de la contribution des régions à l'atteinte des objectifs nationaux, l'ARF positionne systématiquement les régions par rapport aux objectifs chiffrés, en s'appuyant sur les référentiels.

S'agissant des indicateurs financiers, un travail a été mené en région Nord - Pas-de-Calais. L'objectif était d'estimer la présence de l'État en régions, à travers une prise en compte de ses recettes et de

ses dépenses. Pour ce qui est des recettes, des données ont pu être mobilisées sur les prélèvements obligatoires. En revanche, il s'est avéré très difficile d'appréhender les dépenses de l'État en régions. Le Cnis a d'ailleurs émis des recommandations à ce sujet, avec en point de mire l'élaboration d'un guide méthodologique pour l'évaluation des dépenses de l'État en régions. A ce jour, l'indisponibilité des données reste forte.

Guy PAILLOTIN

Dans le domaine culturel, peut-être conviendrait-il de commencer par bâtir des indicateurs nationaux, sur la part de la langue française dans la création, sur la part des universités françaises dans l'enseignement, sur la part de la recherche française dans l'activité scientifique, etc. Ces sujets demeurent extrêmement sensibles. L'acceptabilité de tels indicateurs nécessiterait donc d'être mesurée. Des indicateurs territoriaux risqueraient quant à eux d'aboutir à la mise en avant des folklores régionaux.

Céline BRAILLON

La dimension culturelle est effectivement importante. Dans le cadre du référentiel pour l'évaluation des agendas 21, le choix a cependant été fait de ne pas la traiter comme un quatrième pilier – la juxtaposition des piliers ne produisant pas de réelle transversalité. L'option a été prise d'intégrer la dimension culturelle dans l'épanouissement de tous les êtres humains. Une acception large de la dimension culturelle dans le développement durable a ainsi été privilégiée, pour appréhender le rapport au bien-être davantage que l'offre culturelle. Une question stratégique a bien été consacrée au sujet : l'agenda 21 permet-il l'accès de tous à la culture et au patrimoine local ? Cependant, cette question n'a été associée à aucun indicateur. Des repères ont été créés pour approfondir la question, renvoyant aux pratiques artistiques, aux espaces de valorisation des cultures locales, etc.

Cela étant, les acteurs culturels et les acteurs du développement durable se constituent en réseaux. Des forums ont été ou seront lancés pour nourrir la réflexion sur le lien entre culture et développement durable, en régions Poitou-Charentes, Bretagne, Rhône-Alpes et Île-de-France notamment. L'idée serait de créer une synergie entre les acteurs locaux pour apporter des propositions. Dans ce cadre, les questions de l'observation et de l'évaluation devraient être abordées. Le Bureau des territoires soutient aujourd'hui cette initiative.

Michel DAVID, MEDDTL – CGDD

Le référentiel des indicateurs de développement durable locaux a été bâti autour de la cinquantaine d'indicateurs identifiés par la Datar et le SOeS. Nous avons ensuite tenté de compléter ces indicateurs, en liaison avec l'Insee. En définitive, une petite centaine d'indicateurs ont été livrés aux Dreal et aux DR de l'Insee. Les 800 séries de données évoquées par Florence Naizot correspondent en réalité à des composantes pouvant permettre de calculer ces indicateurs.

Odile BOVAR

Ce sujet sera abordé lors de la seconde partie de notre intercommission.

Michel DAVID

Le thème sera effectivement abordé sous l'angle des indicateurs locaux. Il s'agissait là d'apporter une précision sur des indicateurs territoriaux (à l'échelle des régions, des départements, des zones d'emploi, etc.) mis à disposition des Dreal et des DR de l'Insee. Durant la seconde partie de cette intercommission, nous traiterons d'indicateurs locaux disponibles à la maille communale notamment destinés à être utilisés sur des territoires pluri communaux.

Gérard ADER, CESER Île-de-France

Je ne peux que m'associer aux regrets exprimés concernant l'absence d'indicateurs financiers. Il conviendrait de pouvoir mobiliser davantage les données existantes dans ce champ. En matière de suivi financier, les attentes des citoyens et les questions posées aux élus et associations sont précises. Sur le thème du traitement des déchets, par exemple, les citoyens souhaitent obtenir un éclairage sur le niveau relatif de leur taxe d'enlèvement des ordures ménagères, au-delà des quantités récoltées par les territoires et de la valorisation. De manière générale, l'enjeu serait de faire en sorte que les indicateurs répondent également aux préoccupations des citoyens.

Je constate par ailleurs que peu d'indicateurs portent sur la gouvernance. En dépit des difficultés rencontrées, un effort particulier dans cette direction serait souhaitable. Le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi met également l'accent sur les indicateurs de répartition et d'inégalité. Cette question nécessiterait également d'être approfondie.

Louis CAYEUX, FNSEA

La profusion d'indicateurs ne risque-t-elle pas de générer une certaine confusion ? Les indicateurs ont-ils vocation à être des outils d'expertise pour les acteurs politiques ? Si oui, comment accompagner des décisions qui risquent d'être influencées par le choix des indicateurs ? Le rapport entre l'expertise et le choix politique interpelle aujourd'hui. En pratique, des indicateurs sont parfois créés en fonction, non pas de la question que l'on souhaite approfondir, mais de la réponse que l'on souhaite apporter. La question se pose avec d'autant plus d'acuité lorsque les indicateurs sont composites.

Par ailleurs, un des indicateurs de citoyenneté se trouve être la participation aux élections législatives. Un indicateur ne pourrait-il pas être bâti autour des élections municipales ?

Jean-René BRUNETIÈRE, MEDDTL – Association Pénombre

L'association Pénombre s'intéresse à l'usage des nombres dans le débat social. Les données brutes relatives aux indicateurs seront-elles disponibles en format Excel ? De manière générale, il s'avère souvent difficile d'accéder aux données brutes.

S'agissant des indicateurs synthétiques, il convient de noter que chacun reflète un parti pris politique, à travers la pondération des facteurs. Il semble donc légitime que chacun en produise, pour alimenter le débat. Dans cette optique, les comparaisons entre régions, sur la base des indicateurs synthétiques, laissent perplexe. Il conviendrait en effet de prendre en compte la complémentarité des rôles régionaux. Il existe ainsi des régions où l'on produit et des régions où l'on prend sa retraite. En pratique, les comparaisons ne sauraient donc s'effectuer toutes choses égales par ailleurs. Le risque serait d'organiser de fausses convergences, en faisant en sorte que chaque région se cale sur la moyenne, sans prise en compte de la complémentarité des rôles régionaux.

Odile BOVAR

Les données brutes sont actuellement disponibles sous format Excel sur les sites du SOeS et de la Datar. Elles devraient l'être ultérieurement sur le site de l'Insee.

S'agissant de bâtir un indicateur relatif à la citoyenneté, un débat a été mené. L'enjeu était de cerner l'adhésion du citoyen aux institutions en général. Il est apparu que le taux d'abstention aux élections législatives incarnait le mieux la dimension institutionnelle – les municipales recouvrant des enjeux de proximité susceptibles d'introduire un biais. L'approche retenue pourra néanmoins évoluer.

Cyrille SCHOTT, Cour des comptes

Le thème des déchets a été abordé. Il est certes intéressant de faire porter des indicateurs sur les quantités de déchets collectées, ainsi que sur la valorisation des déchets. Néanmoins, la mise en

œuvre du principe de proximité dans le traitement des déchets nécessiterait également d'être mesurée. En théorie, chaque département a en charge de traiter ses déchets ménagers. En pratique, tel n'est pas toujours le cas. Au regard des capacités de traitement locales, certains déchets sont acheminés vers d'autres départements, avec également un impact sur le trafic routier. Il s'agit d'une des faiblesses de notre dispositif. Un indicateur sur ce thème aurait pu être introduit.

Marie-Pierre ARLOT

Ces questions ont été longuement discutées dans le cadre des ateliers, avec un regard sur les difficultés méthodologiques associées.

Grégory MARLIER

S'agissant de l'articulation entre le choix des indicateurs et les décisions politiques, le référentiel proposé par l'ARF établit une distinction entre indicateurs de contexte et indicateurs de suivi. A travers les indicateurs de contexte, l'idée serait de décrire l'environnement des politiques publiques, en mettant l'accent sur des difficultés particulières. De plus, l'objectif serait de disposer d'indicateurs complémentaires au PIB par habitant. Qu'on le veuille ou non, des comparaisons sont aujourd'hui faites entre régions. L'enjeu serait de développer d'autres indicateurs pour apporter un autre éclairage sur les situations territoriales. Les résultats de l'ISS ont permis de mettre en évidence l'aspect multidimensionnel du développement durable et de la santé sociale des territoires. De fait, des indicateurs économiques comme le PIB ne prennent pas en compte toutes les dimensions du développement. L'objectif de la démarche ne saurait être de permettre un classement des régions. L'idée serait de fournir un guide de lecture, pour aboutir à une représentation plus fidèle du développement des territoires. A terme, des indicateurs de suivi de l'action régionale en matière de développement durable seront également proposés.

Pour ce qui est de la place du citoyen dans la construction des indicateurs, l'ISS a notamment été bâti à partir d'une démarche participative. Les indicateurs synthétiques de la Région Nord - Pas de Calais repris par l'ARF ont aussi été discutés lors d'une conférence citoyenne. L'ARF n'a pas vocation à prendre en charge la construction des référentiels dans toutes les régions. L'idée était de fournir un cadre commun, permettant à l'ensemble des régions françaises de s'appuyer sur une vision partagée. Quelques Régions (Nord - Pas-de-Calais, Île-de-France, Pays de la Loire, etc.) impliquent les citoyens dans la construction de leurs indicateurs.

Concernant les indicateurs financiers, l'enjeu serait de mobiliser les outils existants. Des réflexions seront poursuivies en ce sens, en liaison avec la commission « fiscalité locale et finances » de l'ARF.

Guy LOINGER, GEISTEL

Je réalise actuellement une étude en partenariat avec le Limousin sur l'armature territoriale de cette région. Cette étude de prospective doit déboucher sur un jeu d'indicateurs permettant de suivre dans la durée le plan d'action mis en œuvre par la région.

De façon générale, la question de l'organisation territoriale durable à l'échelle régionale se pose. Des éléments de réponse figurent dans les référentiels présentés ce jour, concernant l'artificialisation des sols, l'accès aux services, etc. Néanmoins, la problématique de l'organisation territoriale à l'échelle infrarégionale ne semble pas appréhendée, notamment en matière de relations entre les grands pôles et les petits pôles, la structuration des réseaux, de mobilité, etc. Or ces questions sont absolument vitales pour l'ensemble des régions.

Un intervenant

Je travaille sur la question de l'emploi dans les zones littorales. Est-il envisagé aujourd'hui de reprendre la question soulevée par Alain Even concernant la prise en compte de l'espace littoral dans les référentiels, autrement que par transposition des indicateurs référencés ? Des spécificités propres aux territoires littoraux nécessiteraient d'être prises en considération.

Stéphane SEMICHON, revue Urbanisme

La place prise par les questions liées au transport et au logement apparaît relativement faible. Un thème est bien consacré aux transports. Cependant seuls trois des cinq indicateurs référencés sont disponibles. La question du logement n'est quant à elle traitée que sous les angles de la conservation et du développement durable de la biodiversité et des ressources naturelles, d'une part, et de la cohésion sociale et territoriale, d'autre part. Le logement a pourtant un certain poids économique, social et environnemental.

Marie-Pierre ARLOT

Des travaux sont menés sur les zones littorales, avec la région Bretagne notamment. L'objectif serait de définir des indicateurs adaptés aux enjeux spécifiques des espaces littoraux, en matière d'urbanisation et de tourisme notamment.

Odile BOVAR

Une première expérience a été menée avec les indicateurs de la gestion intégrée des zones côtières. L'observatoire du littoral se transforme aujourd'hui en observatoire de la mer et du littoral. Des synergies sont ainsi recherchées, sous l'impulsion du MEDDTL. Les matériaux devront donc se structurer. Cela étant, les référentiels présentés ce jour ont une vocation nationale. Des démarches sont menées en parallèle, par la FNAU notamment sur les questions méditerranéennes. De fait, des questions différentes se posent en fonction des façades maritimes. D'autres questions concernent plus spécifiquement les territoires de montagne et les territoires urbains. Les travaux en devenir devront être rendus visibles au fur et à mesure.

Le thème du logement devrait être abordé durant la seconde partie de cette journée. L'enjeu ne sera pas d'évoquer les problématiques de logement en tant que telles mais de cerner les informations utiles au regard des objectifs du développement durable. Pour ce qui est du transport, plusieurs démarches sont menées, qu'il s'agira peut-être d'approfondir.

Les indicateurs référencés comme « non-disponibles » font quant à eux référence à des travaux en cours.

S'agissant d'appréhender l'organisation des territoires, une étape importante a été franchie grâce à des avancées méthodologiques autour des questions d'accessibilité. L'identification des réseaux fait aujourd'hui l'objet de débats. De nombreuses réflexions sont poursuivies actuellement. Du recul devra toutefois être pris par rapport aux études, pour aboutir à des données robustes et reproductibles.

Grégory MARLIER

L'objet de la réflexion menée par l'ARF sur les indicateurs de contexte était de mobiliser des indicateurs complémentaires au PIB, pour mieux appréhender le développement des territoires et définir une vision partagée du développement durable. Pour ce qui est de l'organisation des territoires, un travail sera mené dans le cadre de la réflexion sur les indicateurs de suivi. De manière générale, le référentiel de l'ARF a vocation à constituer un cadre commun, au sein duquel les régions pourront approfondir certains thèmes. En région Nord - Pas-de-Calais, des études sont ainsi menées avec la DR de l'Insee sur les questions de déplacements domicile-travail, de mobilité alternante ou résidentielle, etc.

Guy PAILLOTIN

Merci à tous.

La séance est suspendue de 12 heures 30 à 14 heures.

Introduction à la seconde partie de l'intercommission

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Bonjour à tous. La première partie de cette intercommission était consacrée à l'environnement et au développement durable ; la seconde partie sera consacrée aux territoires.

La commission « Territoires » du Cnis s'attache à rendre les indicateurs plus performants pour les territoires. Les acteurs locaux ont besoin, pour organiser la cohésion sociale sur leur territoire, de produire des arguments, souvent étayés de statistiques sur l'emploi, le logement, le chômage, la pauvreté, etc. Or les acteurs locaux sont souvent démunis. Ils ont même parfois le sentiment de devoir manipuler les chiffres pour arriver au résultat souhaité.

Des efforts sont déployés depuis quelques années par le Cnis pour fournir aux collectivités territoriales des chiffres objectifs et exploitables sans manipulation, quels que soient les périmètres définis par les pouvoirs publics. Le carroyage réalisé par l'Insee permet aujourd'hui d'exploiter des données sur de petits périmètres, jusqu'à 1 km² pour le carreau de base. De telles données demeurent essentielles pour permettre aux responsables locaux d'aménager leur territoire de façon raisonnée et objective.

Les SCoT nécessitent par ailleurs de brasser un grand nombre de données statistiques, y compris dans le domaine environnemental. Le SCoT de la communauté urbaine d'Arras dont j'assurais la présidence avant de céder la place à une nouvelle génération, est d'ailleurs un des douze SCoT environnemental expérimental de France.

L'enjeu de notre réflexion serait de pouvoir maîtriser et organiser les informations que chaque territoire est en droit d'attendre. C'est dans cet esprit que s'inscriront nos débats.

IV. Démarches locales : témoignages

1. Pays de Brest – La démarche du Scot

Claire GUIHENEUF, Agence d'urbanisme du Pays de Brest (ADEUPa)

Il me faut tout d'abord excuser l'absence de Jean-Pierre Caroff, vice-président du syndicat mixte du SCoT du Pays de Brest. Je dirige pour ma part l'Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Brest, en charge de la maîtrise d'œuvre du SCoT du Pays de Brest.

Le SCoT n'est pas le seul lieu au niveau local où la question du développement durable est posée. Il a été fait mention ce jour des agendas 21. D'autres démarches permettent d'aborder la problématique des indicateurs de développement durable. Les SCoT sont néanmoins amenés à couvrir progressivement la quasi-totalité du territoire national et s'avèrent relativement normalisés. En outre, les élus y sont très impliqués et en assurent le pilotage.

Le SCoT du Pays de Brest a été approuvé le 13 septembre 2011. Tous les documents en sont disponibles sur le site du Pays de Brest. J'apporterai aujourd'hui un éclairage sur la démarche de mise en œuvre ainsi que sur les enjeux en termes d'évaluation. Une note fournie au Cnis détaille les indicateurs environnementaux inscrits dans le SCoT, ainsi que les critères retenus pour la démarche d'évaluation en matière de développement durable.

En préalable à ce propos, il me paraît important d'indiquer, pour ce qui est des moyens mobilisables pour le suivi et la mise en œuvre du SCoT, que l'Agence d'urbanisme du Pays de Brest, créée en 1974, compte une vingtaine de collaborateurs. Elle s'appuie sur de réelles compétences et sur un important dispositif d'observation (panel, indicateurs, études, etc.).

Le périmètre du SCoT du Pays de Brest est cohérent avec celui du bassin de vie des brestois – ce qui semble être un critère non-négligeable en termes de développement durable. Les réflexions sur l'habitat, les déplacements et la cohésion de l'appareil économique s'inscrivent ainsi dans un périmètre qui fait sens pour les habitants des 89 communes du pays. Le périmètre du SCoT n'est toutefois ni celui de la zone d'emploi de Brest, ni celui de son aire urbaine. L'utilisation des indicateurs développés à l'échelle nationale est de ce fait problématique. Les indicateurs développés à l'échelle de l'aire urbaine pourraient être suffisants dans le cadre d'une démarche technique – 85 à 90 % des habitants du Pays de Brest résidant dans l'aire urbaine du pays. Cependant, de tels indicateurs seraient inemployables politiquement, s'agissant d'obtenir l'adhésion de l'ensemble des élus et des collectivités. Aussi intéressants soient-ils, en particulier sur le plan méthodologique, les indicateurs disponibles sur le site de l'Observatoire des territoires ne sont donc pas directement réemployables dans le cadre du SCoT.

Les indicateurs de suivi et d'évaluation doivent d'abord s'appuyer sur les enjeux identifiés par le SCoT. Une première série d'enjeux est identifiée dans le diagnostic réalisé en 2007 (Rapport de présentation). Outre les objectifs classiques de développement durable (limitation de la part modale de la voiture, réduction de la dépense énergétique...), les élus locaux ont davantage mis en avant des enjeux de développement locaux (attractivité, développement des fonctions métropolitaines,...), sans remise en cause des schémas classiques. La démarche du SCoT traduisait une volonté de mise en cohérence et de réaffirmation de la nécessité du développement local, dans un espace inquiet des processus de désindustrialisation à l'œuvre et se sentant quelque peu éloigné des centres de décision régionaux et nationaux. Au fil de la démarche, notamment sous l'impulsion de l'évaluateur environnemental, les enjeux ont toutefois évolué. Des problématiques environnementales propres à l'espace local ont été progressivement intégrées, en lien avec la question de l'étalement urbain et de la consommation d'espaces agricoles, la mise en application de la loi Littoral, la qualité de l'eau et la performance énergétique des bâtiments. Ce dernier enjeu, bien que largement partagé, demeure encore mal couvert par le SCoT, du fait des difficultés rencontrées pour apporter des réponses pertinentes. En définitive, les enjeux de développement ont été complétés par une prise en compte des enjeux environnementaux.

En termes de choix des indicateurs, l'approche environnementale a tout de même largement primé. De fait, cette dimension est très normée dans le cadre d'un SCoT, avec un état initial de l'environnement et une évaluation environnementale. Le Pays de Brest s'est mis pour la première fois en mesure de rassembler un volume conséquent de données. Une évaluation environnementale a également été confiée à un collectif de consultants. Celui-ci a pu accompagner la démarche d'élaboration du Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et du Document d'Orientation Générale (DOG) du SCoT.

La focalisation sur le prisme environnemental posait toutefois question aux élus. Ils ont donc souhaité que la démarche d'évaluation environnementale puisse être complétée par une approche prenant en compte les autres piliers du développement durable. Il s'agissait ainsi d'opérer un recoupement entre le développement et la préservation environnementale, à travers des indicateurs permettant d'appréhender de manière plus transversale les problématiques liées à la qualité de vie, dans ses dimensions sociales, économiques et environnementales.

Les consultants ont surtout mis l'accent sur la gouvernance, avec des interrogations sur la capacité d'innovation du SCoT, sa capacité d'entraînement, les évolutions comportementales associées, etc. Le caractère expérimental et facultatif de la démarche a toutefois fait que les élus s'en sont fort peu emparés. Contrairement à l'approche environnementale, l'approche développement durable est demeurée marginale dans les évolutions apportées ensuite au document. En dépit d'un intérêt certain, l'initiative ne devrait pas permettre d'effectuer des comparaisons avec d'autres SCoT, ni de resituer le document dans un spectre plus large.

Pour le SCoT du Pays de Brest, le diagnostic comme l'état initial de l'environnement (EIE) a été conçu d'une manière spatiale et thématique. On y retrouve les chapitres classiques : habitat, transports, activités économiques... pour l'un et milieux physiques, eau, ordures ménagères... pour l'autre. Quelques chapitres tentent parfois de faire la synthèse mais davantage sur le plan de l'explicitation des enjeux qu'au travers d'une approche quantitative. On ne trouve donc pas dans ces documents de tentative d'élaboration d'indicateurs de développement durable proprement dits, alors même qu'il s'agit là du propos central. Pour définir le dispositif de suivi, il s'est agi d'abord de répondre aux obligations réglementaires. La procédure du SCoT imposant la mise en place d'un dispositif de suivi environnemental, un ensemble d'indicateurs sur les objectifs environnementaux a été proposé.

L'évaluation de la mise en œuvre du SCoT ne saurait cependant s'en satisfaire : d'autres indicateurs d'évaluation du SCoT devront être construits, autour de problématiques plus transverses, liées au développement durable. Trois axes devraient être plus particulièrement explorés :

- Comment mesurer la consommation d'espaces (modalités, méthodes, outils) ?
- Comment restituer l'articulation entre les paysages, les trames verte et bleue et la biodiversité, avec en point de mire la question des moyens et des sources à mobiliser ?
- Comment répondre aux objectifs liés à la qualité de l'eau, en tenant compte des enjeux touristiques, économiques et de qualité de vie ?

Des réflexions sont en cours et le travail avance sur la consommation d'espace, en partenariat avec les autres agences d'urbanisme de Bretagne et de nombreux autres acteurs. La cohérence du périmètre du SCoT devra être interrogée, pour traiter notamment la question de l'eau.

2. Parc naturel régional du Vercors

Claudie BUARD, Direction départementale des territoires (DDT) de la Drôme – Service aménagement du territoire

Le pôle que j'anime au sein de la DDT de la Drôme a en charge la réalisation d'études générales, le suivi des SCoT et le suivi du développement des énergies renouvelables. Une mission observatoire et prospective gère en marge les données du système d'information géographique.

En 2009-2010, les DDT de la Drôme et de l'Isère ont mandaté l'Insee pour réaliser une étude socioéconomique sur le territoire du parc naturel régional du Vercors.

Le massif du Vercors est situé en région Rhône-Alpes, à cheval sur les départements de l'Isère et de la Drôme. Le massif regroupe 85 communes, dont 48 en Isère et 37 en Drôme. Pour les besoins de l'étude, un périmètre de 75 communes a été retenu ; 10 communes n'étaient inscrites au sein du parc naturel régional qu'à travers les parties non-urbaines de leur territoire. Le massif du Vercors est un massif des pré-Alpes, qui culmine à 2 341 mètres d'altitude.

De par son relief très contrasté, le parc naturel du Vercors abrite des territoires isolés. Le parc naturel est par ailleurs un territoire à dominante rurale. A travers les 75 communes prises en compte dans le cadre de l'étude, on dénombre 42 000 habitants. 7 communes sur 10 sont incluses dans l'espace rural, avec une densité moyenne faible de 22 habitants au km² (contre 139 pour la région Rhône-Alpes). Aucune ville du territoire ne dépasse les 5 000 habitants ; seules 10 communes comptent plus de 1 000 habitants. A ce jour, le Vercors demeure un des parcs naturels régionaux de Rhône-Alpes les moins peuplés, après les Baronnies.

Le territoire du parc naturel du Vercors est malgré tout bien équipé, avec 16 pôles de proximité et 3 pôles intermédiaires – les équipements de la gamme supérieure demeurant concentrés autour des agglomérations de Grenoble et de Romans-sur-Isère. L'économie du territoire est marquée par la sphère présentielle, avec un tiers des emplois dans l'administration publique, les établissements médico-sociaux ou l'enseignement. L'économie touristique s'avère relativement inégale, avec des stations de ski de moyenne montagne (à l'activité bi-saisonnière). L'agriculture se maintient sur le territoire, essentiellement autour de l'élevage.

Le parc naturel du Vercors demeure soumis à des déséquilibres territoriaux importants, en lien notamment avec le poids des retraités, la multiplication des résidences secondaires et les migrations venues de l'agglomération grenobloise.

Le territoire est constitué en parc naturel régional depuis 1970. Sa charte a été renouvelée en septembre 2008. De plus, le territoire recouvre des enjeux environnementaux importants, avec la plus grande réserve naturelle terrestre de France métropolitaine (17 000 hectares). Le syndicat mixte du parc met également en œuvre une démarche de développement local.

La démarche entreprise par la DDT de la Drôme s'inscrit dans le cadre d'un partenariat plus global avec l'Insee, engagé en 2006-2007. L'idée serait de couvrir progressivement le territoire du département avec des diagnostics socio-économiques. Ont pour le moment été étudiés : le Sud-Drôme (2007), les Baronnies (2009) et le parc naturel régional du Vercors (2011). Le parc naturel du Vercors présentait l'intérêt d'être à cheval sur deux départements, sous l'influence de Grenoble et de Romans-sur-Isère, avec une dominante rurale fragilisée.

L'objectif de l'étude était de mieux connaître le territoire dans ses aspects socio-économiques, pour éclairer la mise en œuvre des politiques publiques. L'expertise de l'Insee a permis de prendre davantage de hauteur dans l'examen des problématiques. Un rapport d'étude et une lettre d'analyse ont finalement été réalisés. Ces documents sont aujourd'hui disponibles sur le site de l'Insee.

Certains enjeux n'ont cependant pas pu être appréhendés de manière satisfaisante, du fait notamment de la faible présence des acteurs publics sur le territoire. En pratique, seule la partie nord du parc naturel est couverte par le SCoT de Grenoble. Certains enjeux sont demeurés peu éclairés.

En matière de consommation d'espaces, il s'est avéré difficile de prendre en compte l'extension des villes aux marges du territoire et l'augmentation de la population au sein de territoires ruraux. Comment mesurer et maîtriser l'étalement urbain (occupation du sol, consommation de l'espace, mitage, etc.) ?

La question des déplacements domicile-travail a également été posée. Un très grand nombre d'actifs du territoire se déplacent quotidiennement vers Grenoble, Romans-sur-Isère ou Valence, avec une prédominance de la voiture individuelle comme moyen de transport. Les problématiques d'émissions de CO₂ et d'alternatives en matière de transport nécessiteraient donc d'être adressées.

Un autre enjeu serait de mieux appréhender les déséquilibres sociaux au sein du territoire (taux de chômage, pauvreté, etc.).

La question de l'avenir du tourisme en moyenne montagne nécessiterait d'être posée, dans un contexte de changement climatique. Quels indicateurs pour mesurer l'impact du changement climatique sur l'économie et la démographie du territoire ?

Le potentiel de valorisation forestière sur le territoire nécessiterait d'être mieux appréhendé – le territoire abritant de nombreux massifs boisés. L'impact de la valorisation du bois-énergie en termes d'émissions de CO₂ pourrait notamment être mesuré.

Un dernier enjeu serait d'évaluer la capacité du Vercors à développer un modèle d'aménagement durable de son territoire.

Pour explorer ces pistes de réflexion, des indicateurs locaux de développement durable seront testés en partenariat avec l'Insee.

3. Les communautés s'engagent en faveur du développement durable

Marc FESNEAU, Assemblée des communautés de France (AdCF)

Je suis président d'une communauté de communes de 7 000 habitants dans le Loir-et-Cher et maire d'une commune de 700 habitants. Je siège également au conseil d'orientation de l'Assemblée des communautés de France. Mon témoignage sera donc celui d'un élu et reflètera la vision de l'AdCF sur les questions ayant trait au développement durable.

Les communautés (urbaines, de communes et d'agglomération) sont aujourd'hui au nombre de 2 600 en France et regroupent près de 35 000 communes pour 59 millions d'habitants. Compte tenu des évolutions législatives, les communautés devraient bientôt couvrir l'ensemble du territoire national. Un chemin important a donc été parcouru depuis 1999.

Les communautés de communes ont naturellement embrassé les compétences du développement durable. D'une part, les communes ont trouvé cohérent d'aborder à cette échelle les problématiques

de traitement des déchets, de transport, d'énergie, etc. D'autre part, la prise en charge des compétences de nature environnementale s'est appuyée sur des incitations financières, à travers des dotations globales de fonctionnement plus significatives, notamment pour le traitement des déchets. Dans ce cadre, les enjeux en termes de pilotage n'ont pas toujours été pleinement appréhendés. Un certain nombre d'évolutions ont du reste accompagné le mouvement, en lien notamment avec les préconisations du Grenelle de l'environnement. Des compétences de plus en plus lourdes au plan budgétaire sont aujourd'hui assumées par les communautés. La part des interventions dans le domaine de l'environnement a ainsi augmenté d'environ 12 % entre 2001 et 2007, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraignant pour les collectivités locales – le cadre financier étant appelé à se restreindre davantage encore, de par la limitation de l'accès au crédit et la réduction des dotations de l'État. La question du pilotage des actions en matière de développement durable devra donc être posée.

Les élus ont aujourd'hui besoin des indicateurs territoriaux pour préparer et anticiper les interventions publiques. Au-delà des éléments de diagnostic, la préparation des politiques publiques nécessite un certain nombre d'indicateurs. Le manque d'ingénierie a parfois conduit les territoires (ruraux notamment) à sous-estimer cette dimension. Les indicateurs permettent également le pilotage des politiques publiques, en confrontant les décisions aux résultats observés. Enfin, les indicateurs ont un rôle à jouer dans l'évaluation des politiques publiques. On observe encore aujourd'hui une difficulté à utiliser les indicateurs pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire des outils d'évaluation et d'anticipation et non pas des outils de communication, de promotion ou de validation *a posteriori*.

Au-delà des indicateurs quantitatifs classiques (sur l'eau, les déchets, l'énergie, etc.), les élus ont besoin d'indicateurs combinés, pour impulser ou monitorer les politiques de développement durable. Les politiques de développement durable sont elles-mêmes combinées. Par construction, les indicateurs doivent l'être également, en dépit de la complexité induite. Pour aborder le thème de la précarité énergétique, par exemple, il devient nécessaire de connaître l'âge des bâtiments, le classement des bâtiments, les modes de chauffage, les distances domicile-travail des résidents, etc. Ces enjeux imposent de développer une approche multifactorielle.

L'enjeu serait toutefois d'éviter que la multiplicité des indicateurs introduise le doute dans toutes les politiques. Peut-être conviendrait-il de resserrer les indicateurs, pour resserrer le pilotage des politiques. Les indicateurs de classement entre territoires, volontiers relayés par la presse, nécessiteraient par ailleurs d'être proscrits, aboutissant à des résultats susceptibles d'être remis en cause car trop dépendants des facteurs retenus. Trop s'en remettre à la capacité d'ingénierie des collectivités territoriales risquerait d'introduire une distorsion entre les territoires à même de mobiliser des moyens importants et ceux ne pouvant se le permettre. Dans ce domaine, l'État pourrait jouer un rôle de péréquation. Des mutualisations pourraient être envisagées dans certains cas. Enfin, il conviendrait d'éviter de créer des indicateurs adossés à des données impossibles à collecter, humainement ou techniquement.

Les élus, quant à eux, devront faire attention à utiliser les indicateurs pour ce qu'ils sont. Vouloir justifier telle ou telle politique à partir d'indicateurs constituerait un risque. Il appartiendra aux utilisateurs des indicateurs d'exercer cette responsabilité.

A ce jour, la multiplicité et la complexité des indicateurs génèrent encore de la suspicion chez de nombreux élus. Un travail nécessiterait d'être mené en parallèle pour démontrer les vertus positives des indicateurs. Notre responsabilité collective sera de redonner un sens positif aux indicateurs, pour orienter, évaluer et faire avancer l'action publique en matière de développement durable.

V. Débat

Yvette LAZZERI, Université d'Aix-Marseille

Le développement durable est un enjeu territorial et local. Comme en témoignent les expériences évoquées ce jour, la durabilité exige de nouveaux outils de mesure, dont la construction devra être poursuivie.

L'indicateur n'est qu'un outil et non une fin en soi. Il peut être un outil de connaissance, de mesure des progrès en matière de développement durable, de comparaison, de compréhension des disparités territoriales, de pilotage, d'évaluation des politiques publiques ou de communication. L'indicateur peut aussi constituer un support d'échanges autour du développement durable. Le fait de vouloir mettre en place des indicateurs communs peut permettre de construire une intelligence collective. Une expérience de ce type a été menée autour de la notion d'éco-quartier. Quoi qu'il en soit, l'indicateur demeure un outil perfectible, au gré de l'évolution des connaissances, des méthodes et des techniques.

En amont de la construction des indicateurs, plusieurs questions nécessitent d'être posées : pourquoi construire tel ou tel indicateur ? Avec quel référentiel de développement durable (en fonction du type de territoire) ? Avec quelle appropriation de la durabilité, au-delà des grandes finalités de la stratégie nationale de développement durable ? Pour quelle cible (populations, élus, techniciens, etc.) ? Avec quelle co-construction – aucun acteur n'ayant seul une maîtrise parfaite des enjeux ?

En phase de construction, d'autres préoccupations apparaissent : quels objectifs pour les indicateurs ? Quelle méthodologie (tableau de bord, indicateur synthétique, etc.) ? Quelle pondération des facteurs au sein des indicateurs composites ? Quels critères de choix des indicateurs (sensibilité à l'action ou au public local, rigueur, fiabilité des données, périodicité, lisibilité, etc.) ? Comment apprécier les indicateurs (dans le temps, par comparaison avec d'autres territoires, par rapport à des objectifs règlementaires ou consensuels) ?

Après la construction des indicateurs, leur restitution pose également question : quelle utilisation (atlas, intégration dans un dispositif d'évaluation, etc.) ? Comment et par qui organiser le suivi ? Comment en permettre l'appropriation par les décideurs politiques et les acteurs locaux (en tenant compte des craintes associées à la notion de jugement pour les élus locaux) ?

Le développement durable interroge les territoires, les actions et les pratiques (tant des acteurs que des citoyens), avec un impact sur la demande d'indicateurs. Le développement durable recouvre de nouveaux enjeux en matière de consommation, de production, de mobilité, d'organisation urbaine (densité, mixité, etc.), d'articulation des échelles territoriales (à travers les agendas 21 notamment). Ces enjeux ne font pas consensus et s'inscrivent dans un contexte de plus en plus contraint, au plan règlementaire comme au plan budgétaire. L'émergence de nouvelles activités (en lien avec l'économie sociale et solidaire, l'économie verte, les éco-entreprises, etc.) entraîne également la demande de nouveaux indicateurs et de nouvelles formes d'appréciation.

Le développement durable renouvelle par ailleurs les modes de fonctionnement, avec des approches plus intégrées, plus transversales et plus participatives. Le développement durable appelle un raisonnement en coût global, à travers une approche multidimensionnelle et une intégration du temps long. Ceci impose encore une fois de développer de nouveaux outils de mesure.

Des demandes apparaissent à deux niveaux : pour des indicateurs standards (issus de référentiels communs) et pour des indicateurs plus spécifiques (liés à des particularismes territoriaux tels que les écosystèmes littoraux, les risques technologiques, l'insularité, les cultures locales, etc.).

Si la demande d'indicateurs est croissante, l'offre est encore extrêmement limitée. Comment améliorer l'offre d'information au niveau local ? Comment aider les collectivités à définir leurs besoins d'informations et à construire des indicateurs spécifiques ? Comment construire de la compétence localement, avec quels espaces de mutualisation ? Faut-il aller vers des observatoires locaux du développement durable ?

A ce stade, des indicateurs paraissent devoir être améliorés, voire inventés. Comment questionner la soutenabilité des modèles de développement ? Comment suivre la mise en œuvre des actions ? Quelle place donner aux indicateurs financiers, aux indicateurs intégrés (inégalités écologico-économiques, précarité énergétique, etc.) ? Comment prendre en compte les marges de manœuvre des collectivités (dans le cadre des agendas 21 notamment) ? Comment mesurer les effets d'entraînement des projets sur un territoire (évolution des comportements individuels, réorientations techniques, nouveaux dispositifs de gouvernance, etc.) ? Comment intégrer les enjeux en termes de cohérence, de transversalité, d'évaluation et de démocratie participative ? Comment traduire le passage d'un urbanisme foncier à un urbanisme de projet ?

Un autre enjeu serait de développer des indicateurs prospectifs, pour évaluer et mettre en lumière la capacité des territoires à maintenir dans le temps leur niveau de durabilité, leur capacité d'adaptation aux évolutions, leur créativité. Quels marqueurs pour identifier les changements en profondeur ? Comment définir la vulnérabilité ou la résilience des territoires au regard du développement durable ? Avec quels périmètres d'études, quelles sources d'information et quelles méthodologies de construction des indicateurs ?

Un dernier enjeu serait de faciliter les arbitrages pour les décideurs locaux dans le choix des indicateurs. Comment choisir entre la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la construction de logements ? Comment maintenir la nature en ville, tout en jouant la carte de la compacité urbaine ? Comment favoriser la qualité de l'air, tout en ayant un impact positif sur le climat ? Il n'apparaît pas évident de définir des orientations et de préconiser des indicateurs.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Les indicateurs ne font pas une politique. En réalité, il n'est pas nécessaire de disposer de nombreux indicateurs pour mener une politique de développement durable sur un territoire. Une foule d'indicateurs complexifie énormément les choix politiques, au risque de les éteindre. Une politique doit pouvoir être comprise par la population. Un brouillard de données augmente quant à lui le risque de manipulation. Trop d'information, tue l'information. Il conviendrait au contraire d'utiliser des outils simples, sur des périmètres bien déterminés. Des repères pourraient ainsi être fournis, le cas échéant par combinaisons de données, pour soutenir la dynamique du développement durable et mesurer les effets des politiques mises en œuvre. Ne cherchons pas à fabriquer des indicateurs qui soient déjà des politiques.

Serge MARTIN – Enseignant au Cnam

Je suis assez méfiant à l'égard des indicateurs. Si l'intérêt de pouvoir suivre l'évolution d'un milieu physique ou d'un contexte économique ou social est incontestable, les indicateurs intégrés semblent extrêmement dangereux. Des indicateurs intégrés sur la qualité de l'eau pourraient englober des données sur la consommation des espaces agricoles, sur le développement économique, sur le logement, etc. Dans pareil cas, le rôle des élus serait phagocyté. Aucune politique ne serait plus nécessaire : l'indicateur deviendrait la politique.

Il conviendrait par ailleurs de ne pas éluder certaines questions, sous prétexte qu'aucun indicateur n'y est adapté.

Guy PAILLOTIN

La question est celle du rôle du politique dans le pilotage des indicateurs. Politique et technique doivent s'articuler, avec en charge pour le politique d'orienter le choix des indicateurs pour répondre aux problématiques des territoires.

Gérard ADER

Le problème est peut-être générationnel. Les jeunes générations savent aujourd'hui gérer de grandes quantités d'informations. A l'heure d'internet, les jeunes générations savent critiquer et choisir. Pour les générations futures, trop d'informations pourraient ne pas être un danger.

Arthur KATOSSKI, MEDDTL – CGDD – SEEIDD

Le thème de l'interactivité n'a pas été abordé ce jour. Des outils dynamiques nécessiteraient pourtant d'être développés pour permettre de gérer simplement de grandes quantités d'informations.

Jean-Yves Katz, CEREN

Beaucoup d'indicateurs « photographiques » ont été présentés. Or il conviendrait également de prendre la mesure des flux et des évolutions à l'échelle territoriale.

Marc FESNEAU

Il est vrai qu'on accède aujourd'hui à un grand nombre d'informations. Cependant, le trop d'informations risque de générer mécaniquement une permanence du doute. Dès lors que tout argument trouve son contre-argument, le doute est permanent. Le risque serait d'inhiber l'action publique. Si le doute peut-être constructif, il conviendrait de ne pas légitimer le *statu quo* en opposant des indicateurs toujours plus nombreux les uns aux autres.

Par ailleurs, l'enjeu serait de faire en sorte que la construction des indicateurs s'opère dans la concertation entre les producteurs et les utilisateurs.

Le fait que de nombreux indicateurs soient mobilisés au lancement d'une politique publique n'est pas choquant. Ce type de démarche invite les acteurs à se projeter et à étendre leur réflexion. Néanmoins, la conduite d'une politique publique implique à un moment de se mettre à distance des indicateurs ou d'opérer un recentrage sur quelques indicateurs, dans le but de pouvoir aller de l'avant.

Claire GUIHENEUF

S'agissant de mesurer les effets d'une politique, comment être certain qu'une amélioration constatée est bien liée à la mise en œuvre de ladite politique et non à des facteurs exogènes ? Cette question continuera de se poser dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des SCoT.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

L'essentiel reste tout de même le résultat.

André VANOLI, président de l'Association de comptabilité nationale

La notion d'indicateur synthétique pose question. La combinaison d'indicateurs couvrant des dimensions différentes ne semble pas constituer un problème technique. La problématique est davantage liée à la vision subordonnée à tel ou tel indicateur. Pour véritablement apprécier l'apport des indicateurs territoriaux de développement durable, peut-être conviendrait-il de mener des études structurelles, à intervalles réguliers. Il s'agirait ainsi de conférer toute leur signification aux indicateurs, pour donner à percevoir les caractéristiques et la transformation des territoires (le cas échéant sous l'impulsion des politiques publiques). Le rôle politique et social des indicateurs nécessiterait d'être éclairé, face au caractère désincarné de certains ensembles d'indicateurs et au caractère peut-être excessivement carné de certains indicateurs locaux.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Il est évident que les périmètres et la taille des échantillons modifient la perception de l'intérêt des indicateurs. Dans une communauté urbaine, des indicateurs précis d'évolution sont nécessaires pour mesurer l'effet des politiques publiques, de la même manière qu'à l'échelle des régions. Dans une petite communauté rurale, l'indicateur le plus pertinent est souvent le contact avec le terrain. Certains indicateurs précieux pour la conduite de politiques nationales ou régionales peuvent ainsi avoir moins d'intérêt à l'échelle locale. Au-delà de la définition des orientations, la conduite des politiques au niveau local peut nécessiter d'autres outils, d'autant que l'interaction entre les périmètres est souvent à prendre en compte. La pertinence d'un indicateur devrait donc être jugée au regard de la taille de l'utilisateur. La question se pose lorsque les indicateurs sont produits au niveau national et/ou par des techniciens. Le caractère opérationnel ou non des indicateurs nécessiterait d'être prise en compte.

Benoît AGASSANT, BMJ Ratings

L'agence de notation extra-financière BMJ Ratings évalue non-pas le développement durable des territoires mais la mise en œuvre par les collectivités des politiques de développement durable.

Deux enjeux fondamentaux ont bien été évoqués ce jour : l'articulation entre le périmètre des données et celui des politiques, d'une part ; l'ingénierie à mettre en œuvre pour construire les indicateurs de développement durable, d'autre part.

Cependant, deux enjeux tout aussi fondamentaux n'ont pas été évoqués. Le premier se trouve être celui de l'actualisation des indicateurs, et par extension de la mobilisation des données. Certains indicateurs intégrés recouvrent des données correspondant à des années différentes. Si des tendances de fond peuvent ainsi être observées, les indicateurs ne correspondent pas nécessairement au temps des politiques mises en œuvre et non pas nécessairement la réactivité souhaitée par les acteurs locaux.

Le second enjeu serait de prendre en compte la multiplicité des acteurs sur un territoire donné, à travers leurs impacts respectifs ou coordonnées.

Patrick BRUN, Agence d'urbanisme de Lyon

Certains domaines sont peu couverts par les indicateurs. Dans ces domaines, on observe une discrimination entre les SCoT, en fonction des moyens financiers dont chacun dispose. Le manque d'information publique sur la consommation d'espaces, par exemple, impose souvent de recourir à des sources privées. La statistique publique ne s'est pas encore appropriée ce domaine, à la frontière entre la statistique et la géomatique. A cet endroit, une articulation nécessiterait peut-être d'être trouvée entre le Cnis et le Cnig. De telles données pourraient être utiles pour alimenter les politiques territoriales des SCoT, des conseils généraux, des parcs naturels, etc. L'outil européen Corine Land Cover, quant à lui, n'est pas suffisamment fiable aux échelles territoriales fines.

De même, s'il est aisé de calculer l'IDH-2 à l'échelle régionale, son utilisation à l'échelle infra-communale nécessite d'acquérir des données communales onéreuses (concernant l'espérance de vie notamment).

La discrimination entre les SCoT risque à terme de conduire à un aménagement du territoire à deux vitesses, avec davantage de moyens consacrés par les grands SCoT et une distanciation des petits SCoT ruraux.

Sylvain SALTIEL, Conseil général de l'Hérault

La Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (Draaf) de Languedoc-Roussillon vient de mettre au point, avec l'Inra et le Cemagref, un modèle de suivi de la tache urbaine. Ce modèle devrait être étendu à l'ensemble de la France d'ici un an. Tous les SCoT, même ceux disposant de moyens limités, pourront s'en emparer. Des données seront ainsi fournies à l'échelle 1/250 000. Le Conseil général de l'Hérault produit quant à lui des données à l'échelle 1/10 000. Le programme sera même enrichi pour observer la qualité pédologique de sols à la parcelle.

Caroline CAVADINI, Délégation générale à l'Outre-mer

L'information statistique fournie par les services statistiques ministériels est réputée fiable. Cependant, certains traitements nécessitent une somme d'informations pour être pertinents et permettre l'évaluation des politiques publiques.

L'information nécessite par ailleurs d'être comparable. Concernant les territoires d'Outre-mer, l'information n'est pas toujours disponible, avec des dates de référence parfois différentes. Dans ce contexte, les référentiels peuvent constituer une base commune intéressante.

Les indicateurs peuvent permettre de dresser un état des lieux, pour envisager des politiques publiques avec des objectifs mesurables. Il conviendrait donc de ne pas avoir peur de l'information. L'enjeu serait de disposer de métadonnées sur les sources existantes, afin de permettre aux acteurs de s'y référer en toute sécurité.

Yvette LAZZERI

Avant de clore le débat, elle propose que nous tentions ensemble d'associer dix mots clés aux indicateurs territoriaux de développement durable.

De la salle

« Durable »

« Amélioration continue »

« Comment gérer l'imprévu ? »

« Concertés »

« Organiser les systèmes »

« Fiabilité »

« Pertinents »

« Mutualisés »

« Intelligibles / lisibles »

« Explicités »

« Utiles »

« Déclinables »

« Modestes »

« Prospectifs »

VI. Perspectives à court et moyen terme

1. La dimension « développement durable » dans un diagnostic de territoire

Robert REYNARD, Insee – Pôle national des synthèses locales

Depuis plusieurs années, l'Insee s'implique dans la réalisation de diagnostics de territoires, dans une logique de partenariats avec les acteurs publics régionaux ou locaux (services de l'État ou collectivités territoriales). Ces diagnostics ont pour but d'éclairer les projets de territoires et les politiques publiques locales, en en identifiant les principaux enjeux. Ces diagnostics mobilisent un large éventail de données provenant du service statistique public dans son ensemble. Les données du nouveau recensement agricole sont ainsi très attendues. Une méthodologie a été mise au point par l'Insee, qui repose sur des outils mutualisés ainsi que sur des techniques d'analyse comparative. Une comparabilité, dans le temps et dans l'espace, est ainsi recherchée. La démarche n'empêche pas

d'intégrer les problématiques spécifiques aux territoires (territoires de montagne, territoires littoraux, etc.).

On relève aujourd'hui une demande croissante de la part des acteurs publics, notamment aux niveaux régional et local, de prise en compte de la dimension « développement durable ». Le contexte évolue par ailleurs très rapidement, suite au Grenelle de l'environnement et à la publication du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi.

A ce jour, la prise en compte de la dimension « développement durable » dans les diagnostics territoriaux réalisés par l'Insee est encore très limitée. Certaines thématiques peinent encore à être abordées, du fait de problèmes de méthodes ou de disponibilité des sources. Des expériences innovantes ont malgré tout été menées, en région Midi-Pyrénées notamment.

On observe aujourd'hui un foisonnement d'indicateurs, souvent très épars, hétérogènes et non comparables. Le rôle de la statistique publique serait d'aider les acteurs publics à s'orienter dans le « maquis » des indicateurs, notamment pour favoriser la comparabilité des mesures et des territoires. L'étalement urbain sur un territoire nécessite ainsi d'être observé en différentiel par rapport à la situation dans d'autres territoires – d'où la nécessité de mobiliser des données comparables sur l'ensemble du territoire national, voire à l'échelle internationale.

Certaines données utiles, portant notamment sur la consommation d'espaces ou l'étalement urbain, ne sont pas facilement mobilisables. Des avancées sont en cours. Néanmoins, certaines données devront toujours être collectées au niveau local.

Une collaboration a été mise en œuvre en 2010 entre l'Insee et le SOeS, en liaison avec les Dreal et les DR de l'Insee. Un premier ensemble cohérent et documenté d'indicateurs à l'échelle régionale (avec, pour certains, des déclinaisons à l'échelle départementale, voire à d'autres échelles) a été livré en décembre 2010 aux Dreal, aux DR de l'Insee et aux DDT. Le tronc commun des 41 indicateurs territoriaux de développement durable (issu des travaux de la Datar, de l'Insee et du SOeS) a ainsi été étendu à 62 indicateurs supplémentaires. Certaines dimensions nouvelles ont pu être prises en compte. Ces indicateurs actualisés seront mis en ligne sur le site de l'Insee au printemps 2012.

Une seconde phase a été enclenchée pour répondre aux préoccupations locales. La réflexion engagée s'articule autour de trois enjeux :

- Comment prendre en compte le développement durable dans un diagnostic de territoire ? A travers quelles thématiques incontournables et quelles thématiques secondaires ?
- Quels indicateurs retenir dans les diagnostics de territoires ? Quelle palette d'indicateurs (large ou restreinte), en fonction des objectifs ?
- Comment documenter et mettre à disposition les indicateurs ? Comment assurer une transparence totale autour de la construction et du calcul des indicateurs ? Comment assurer la diffusion des indicateurs ?

La démarche vise une cohérence avec les approches nationales, et notamment avec la stratégie nationale de développement durable. Les indicateurs de la phase 1 ont ainsi été structurés autour des 9 défis de la stratégie nationale de développement durable, en élargissant le champ des indicateurs territoriaux de développement durable. Dans le cadre de la démarche de territorialisation/localisation des indicateurs, la même articulation est aujourd'hui recherchée, avec pour objectif de prendre en compte également les démarches menées au niveau local (à partir notamment des cinq finalités des agendas 21 et d'expertises des indicateurs du référentiel agenda 21).

Les questions ayant trait au développement humain et au développement social ont été regroupées. Au final, la réflexion a été structurée autour de quatre grandes problématiques :

- Comment se situe le territoire par rapport aux facteurs du changement climatique ?
- Quelles protections et préservation de l'environnement dans le territoire (avec une attention particulière portée à la biodiversité) ?

- Quelles dynamiques humaines et sociales sur le territoire (développement humain, éducation, santé, inégalités sociales, inégalités de revenu, etc.) ?
- Quelle dynamique de développement économique durable dans le territoire ?

Ces quatre grandes problématiques ont permis d'opérer une sélection des indicateurs. Il s'est agi de respecter la définition d'un indicateur, en termes de robustesse, de pertinence, de disponibilité des données, de compréhensibilité, de comparabilité, de perspectives d'actualisation, etc. L'accent a été mis également sur l'articulation et la cohérence avec les indicateurs territoriaux de développement durable. Un certain nombre de travaux locaux ont alimenté le processus de sélection, parmi lesquels le référentiel agenda 21 du CGDD et les indicateurs présents dans différentes démarches locales d'agendas 21 (Grand Lyon, Caen, etc.). La réflexion s'est également appuyée sur l'expertise des membres du groupe de travail et d'experts extérieurs (sur les questions agricoles notamment).

La mobilisation des indicateurs locaux est en cours, avec plusieurs contraintes : la nécessité de couvrir l'ensemble du territoire national (y compris les DOM), l'exigence de comparabilité en tout point du territoire et la nécessité de tenir compte des conditions de diffusion et d'accès à l'information (respect du secret statistique, de la réglementation concernant l'accès aux données individuelles, des critères de pertinence à l'échelle géographique retenue, des critères de cohérence et de lisibilité par rapport aux autres indicateurs diffusés par ailleurs, etc.). La démarche mobilise aujourd'hui les services centraux (Insee et SOeS) ; dans certains cas, il sera nécessaire de solliciter des organismes régionaux ou locaux (pour les indicateurs non-disponibles au niveau national et jugés indispensables pour les démarches de diagnostic intégrant la dimension « développement durable »).

Sur les quelques 500 indicateurs envisagés, 230 seront disponibles d'ici la fin de l'année 2011, 160 devraient être disponibles d'ici le mois de mai 2012 (après expertise complémentaire), 50 pourraient être mobilisés localement sans l'être nationalement, 60 n'ont pas été retenus pour le moment (n'ayant pas été jugés suffisamment fiables, pertinents ou interprétables). Autant que possible, tous les indicateurs seront produits à la maille communale, le cas échéant pour permettre des agrégations et couvrir des territoires à géométrie variable (EPCI, PNR, SCoT, pays, aires urbaines, zones d'emploi, etc.).

Certains indicateurs locaux constitueront des déclinaisons d'indicateurs territoriaux de développement durable : émissions de CO₂ induites par les déplacements domicile-travail, indicateurs de potentiel de développement économique du territoire, niveau de qualification des 25-34 ans, part des surfaces artificialisables, etc.

D'autres indicateurs seront mis à disposition au niveau local en complément des indicateurs territoriaux de développement durable : part du parc locatif social dans le parc de logements, accessibilité de la population aux équipements, production d'électricité à partir d'énergies renouvelables, densité des emplois dans l'économie sociale pour 10 000 habitants, etc.

D'autres indicateurs pourront être mobilisés auprès d'organismes régionaux ou locaux, en l'absence de bases nationales d'informations : surfaces concernées par des transactions foncières en milieu rural (en liaison avec la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer)), existence et fréquentation des pôles multimodaux, montant des aides accordées sous conditions environnementales (en liaison avec les régions, les départements, les communautés de communes, etc.), projections de population à l'horizon 2040 (en liaison avec les DR de l'Insee), etc.

Au final, une information parfaitement transparente et documentée devra être fournie sur les quatre grandes problématiques retenues. Les caractéristiques des indicateurs devront être explicitées : méthodes de calcul, sources, possibilités d'actualisation, datation, etc. Quatre fiches méthodologiques détailleront les problématiques. Un ensemble d'indicateurs documentés sera proposé pour éclairer les diagnostics. Une base de données (communales autant que faire se peut) sera mobilisable par les chargés d'études au sein des réseaux de l'Insee et du SOeS, à travers les outils dont ils disposent déjà (l'outil de synthèse local et Géokit).

Les indicateurs locaux seront mis à disposition des réseaux de l'Insee et du SOeS d'ici mai 2012. De la même manière que pour les indicateurs de la phase 1, un grand nombre d'indicateurs locaux seront également mis à disposition sur le site de l'Insee dans le courant de l'année 2012, au fur et à mesure de leur production. Les conditions de diffusion seront explicitées (respect de la confidentialité et du secret statistique, qualité de l'information, niveau de pertinence et cohérence avec l'information déjà

disponible par ailleurs). Par la suite, des opérations d'actualisation et de maintenance évolutive seront menées chaque année. Les indicateurs locaux de développement durable devront pouvoir être rétopolés autant que possible, en fonction de l'évolution et de la comparabilité des sources. Dans le courant du premier semestre 2012, une étude pilote sera réalisée par la DR Rhône-Alpes de l'Insee sur le parc naturel régional du Vercors, en partenariat avec les DDT de la Drôme et de l'Isère. Il s'agira d'essayer de combler les lacunes évoquées par Claudie Buard dans son intervention.

2. Orientations et axes de progrès pour la statistique publique à court et moyen terme

Michel DAVID

Cinq axes de travail sont privilégiés à court et moyen terme :

- Les outils pour la caractérisation et le suivi de l'occupation des sols.
- Les outils pour l'évaluation de la consommation d'espace et la caractérisation de l'étalement urbain.
- Les indicateurs pour évaluer le risque de précarité énergétique en lien avec le logement.
- Les indicateurs pour appréhender le risque de précarité énergétique en lien avec les déplacements (domicile/travail, domicile/étude, domicile/lieu de consommation, domicile/services, etc.).
- Les estimations de l'emploi dans les éco-activités industrielles.

Ces thèmes ont été souvent évoqués ce jour, ce qui reflète à la fois une légitimité à les traiter et une difficulté pour appréhender la question économique au niveau des territoires. A côté des lois Grenelle, des circulaires de territorialisation et de la stratégie nationale de développement durable, la loi de modernisation de l'agriculture s'accompagne de dispositions permettant de mieux traiter la problématique de la consommation d'espace.

Par ailleurs, le groupe de travail « Nouvelles tendances de localisation des activités et des populations » du Cnis présidé par Francis Cuillier a formulé des préconisations allant dans le sens d'une meilleure prise en compte des questions relatives à l'occupation des sols et à l'étalement urbain. Enfin, le conseil scientifique du SOeS a également proposé des orientations en ce sens. En tout état de cause, les axes de travail n'ont pas été déterminés par auto-saisine – seule la légitimité des problématiques a été prise en compte.

Les nouveaux indicateurs développés auront, pour certains d'entre eux, un caractère intégré, dans le sens où ils recouvriront parfois des dimensions sociales et environnementales. S'agissant de caractériser et de suivre l'occupation des sols, il existe un indicateur national (reposant sur la source Teruti-Lucas) et un indicateur départemental de développement durable (reposant sur la source Corine Land Cover). Ces deux sources ne sont toutefois pas toujours parfaitement cohérentes. L'option a donc été prise de mobiliser de façon optimale les couches d'informations géographiques disponibles : l'Inventaire forestier national, la BD TOPO® de l'IGN, la couche haute résolution associée à Corine Land Cover (pour apprécier le mitage) et d'autres couches géographiques encore. L'objectif serait de produire une occupation des sols avec une résolution à l'hectare (contre 25 hectares pour Corine Land Cover). A partir de cette occupation des sols, un autre enjeu serait de produire des indicateurs « proxy » de biodiversité, en affectant des notes aux modalités d'occupation des sols. Un indicateur synthétique de qualité de l'occupation des sols pourrait ainsi être calculé, à intervalles réguliers. Cet outil pourrait éventuellement être utilisé dans une logique prospective.

S'agissant de caractériser l'étalement urbain, on dénombre beaucoup d'initiatives locales, poursuivies avec l'appui des Dreal, des pôles de compétence et d'innovation des Cete, de la DGALN, etc. Un besoin de coordination a donc été identifié. Un travail a été engagé avec la DGALN et le SOeS, à la fois pour caractériser l'étalement urbain et produire des indicateurs. Le prochain numéro de la revue du CGDD sera d'ailleurs consacré à cette réflexion méthodologique. Il s'agit de dresser le panorama des nombreuses initiatives, afin de produire une synthèse permettant de diffuser des indicateurs partagés et comparables. Les principales sources utilisées seront les fichiers de mise à jour des informations cadastrales (Majic), les modes d'occupation locaux (Mos), le référentiel à grande échelle

(RGE), les fichiers Sitadel et Filocom, etc. A terme, l'objectif serait de proposer des outils accessibles en ligne, ainsi que des outils à disposition des DR de l'Insee et des Dreal.

Pour ce qui est de la précarité énergétique liée au logement, la loi Grenelle 1 fixe un objectif de réduction des consommations d'énergie de 38 % d'ici 2020. Or l'état thermique du parc de logements demeure mal connu. De plus, certains ménages vivant dans des logements mal isolés disposent de très bas revenus. La question de la précarité énergétique relève donc à la fois de préoccupations environnementales et sociales. La réalisation d'une enquête thématique auprès de 8 000 ménages, avec pour objectif d'obtenir 5 000 réponses, satisfait à ce type de préoccupations. Le coût d'une telle enquête serait toutefois trop important si l'on voulait obtenir une représentativité à une échelle territoriale fine. Il est donc proposé de recourir à la méthode des estimations sur petits domaines pour décliner à des échelles territoriales infra nationales les résultats fournis par l'enquête au plan national. L'enjeu serait de pouvoir au moins distinguer les espaces climatiques. Des publications accompagneront la mise en œuvre des travaux. *In fine*, un fichier détail anonymisé devrait être proposé. L'enquête thématique devrait être réalisée fin 2012, pour une publication des premiers résultats dans les 9 à 12 mois suivants.

En ce qui concerne la précarité énergétique liée aux déplacements « contraints », la réflexion s'avère moins avancée, malgré des sources d'informations importantes. On observe que les ménages modestes qui veulent accéder à la propriété sont contraints de s'éloigner des centres villes, ce qui induit une augmentation du coût des déplacements, notamment à travers l'usage de la voiture. Dans ce contexte, un fort renchérissement de l'énergie entraînerait un risque de rupture. Pour appréhender cette dimension, l'idée serait de s'appuyer sur des travaux sur les émissions de CO₂ liées aux déplacements (publiés dans un numéro d'Insee Première et dans la revue Le Point Sur), ainsi que sur la Base permanente des équipements. L'objectif serait de mesurer le coût induit, à l'échelle territoriale, par les déplacements quotidiens.

Pour ce qui est de l'emploi dans les éco-activités, un cadrage des travaux s'avère nécessaire, pour répondre aux attentes exprimées dans le cadre du Grenelle de l'environnement et par le Comité stratégique des éco-industries (Cosei). L'enjeu serait d'assurer la comparabilité des chiffres produits localement. Un travail a été engagé par le SOeS pour produire des estimations régionales d'emploi dans les éco-activités industrielles – les éco-industries se définissant essentiellement par leur finalité, à savoir produire des biens et des services qui protègent l'environnement et/ou contribuent à économiser les ressources naturelles. Le numéro 43 d'Études et Documents a été consacré au sujet. La mécanique devra être affinée, en concertation avec l'Insee et si possible avec l'appui des Dreal et des DR de l'Insee. Des études tests devront être menées. Des déclinaisons par domaine (protection de l'environnement, préservation des ressources naturelles, emploi dans les énergies renouvelables, etc.) pourraient être également envisagées.

Bernard MOREL, Insee – Département de l'action régionale

A l'horizon 2012-2013, de nouvelles sources statistiques seront mises à disposition par l'Insee. Dans le champ économique, une première source permettra de mieux connaître la création de richesses dans les territoires, au-delà des effectifs salariés et des salaires. Des informations économiques seront ainsi rattachées aux établissements, à partir des comptabilités et du système statistique d'entreprises. Une autre source permettra de mieux comprendre les interdépendances entre les implantations locales d'entreprises et les groupes. Des données pourront commencer à être diffusées dès 2012.

S'agissant d'améliorer la connaissance des revenus disponibles à un niveau très fin, un chantier a été lancé par la DSDS pour apparier individuellement les déclarations fiscales de revenus et les fichiers de bénéficiaires des minimas sociaux. L'objectif serait ainsi de calculer des revenus disponibles après transferts, localisés à un niveau fin. Ces données pourront alimenter les mesures de la pauvreté, de la précarité, etc. A ce jour, les taux de pauvreté ne peuvent être calculés que jusqu'au niveau départemental. Des expérimentations sont en cours, qui devraient déboucher sur une diffusion en 2013.

Au plan méthodologique, deux progrès sont à portée de main. Le premier a trait à la géolocalisation des statistiques – c'est-à-dire à la possibilité de travailler sur des informations carroyées, indépendantes de tout zonage *a priori*. Des informations localisées seront ainsi disponibles sur les

revenus fiscaux, à travers l'utilisation de sources administratives. De la même façon, la numérisation des cadastres permettra de géolocaliser les données du recensement de la population – ce qui ouvrira des perspectives nombreuses, notamment s'agissant de mesurer la précarité énergétique en lien avec les déplacements contraints. Des expérimentations pourront être menées dès 2012, au niveau local.

Face à l'impossibilité de multiplier les enquêtes auprès des ménages à l'échelle locale, un chantier économétrique sera également poursuivi. Il s'agira ainsi de reconstituer et d'estimer des comportements à partir de données nationales et d'une maîtrise de variables spatiales. Les estimations sur petits domaines sont déjà utilisées pour mesurer, avec des marges d'incertitude variables, la prévalence par région ou département des personnes handicapées, en fonction de l'âge, des catégories sociales, etc. De nouvelles méthodes combinant des données d'enquêtes nationales, des modèles d'estimation économétrique et des données administratives sont à développer pour combler certaines lacunes en matière d'observation au niveau local. Les systèmes d'information développés par les collectivités locales pourront également être mobilisés, notamment pour connaître et diagnostiquer les infrastructures de transport.

En termes de méthodes de travail, l'enjeu sera de rechercher une plus grande complémentarité entre les producteurs d'informations. Au niveau national d'abord, les collaborations devront être renforcées entre les composantes du service statistique public pour développer des outils communs du SSP. Au niveau local, des démarches partenariales seront poursuivies en parallèle, avec les services de l'État et les collectivités territoriales, en s'appuyant sur les outils forgés au niveau national par la statistique publique. Une étude sera notamment menée sur le parc naturel régional du Vercors ; une autre sera conduite avec le Conseil régional du Nord - Pas-de-Calais. L'objectif sera de combler à l'échelle locale certaines lacunes en matière de collecte d'informations et de prendre en compte les spécificités locales. Des périmètres spécifiques pourront ainsi être déterminés, de même que des indicateurs correspondant précisément aux objectifs des politiques locales. Les systèmes d'indicateurs locaux pourront ensuite, dans une démarche ascendante, enrichir les référentiels nationaux lorsque c'est à la fois possible et pertinent. Une nouvelle batterie d'indicateurs de développement durable issus de travaux collaboratifs sera mise à disposition sur le site de l'Insee au printemps 2012, avec un effort de lisibilité pour réduire les risques liés à la profusion d'indicateurs. Ces concertations à différents niveaux, national et local, sont aujourd'hui plus que jamais nécessaires pour éviter toute redondance dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint.

VII. Débat

Un intervenant

Les fiches des intervenants lors de cette intercommission seront-elles publiées sur le site du Cnis ? Par ailleurs, un budget a-t-il été prévu pour communiquer en direction des élus, voire des populations ?

Serge MARTIN

Un éclairage nécessiterait d'être apporté sur le sens des indicateurs : de quels phénomènes parlent-ils ? Quels sont les traitements statistiques associés ? Etc. Certains indicateurs présentés ce jour laissent perplexes. Qu'en est-il par exemple des émissions de CO₂ lors des déplacements domicile-travail en fonction de l'étalement urbain ? Prendre en compte un tel indicateur ne reviendrait-il pas à omettre les travaux de l'économiste des transports Jean-Pierre Orfeuill, qui montrent que les habitants des centres villes se déplacent moins pour travailler mais compensent pendant leurs loisirs. A catégorie socioprofessionnelle égale, les kilomètres parcourus en voiture par les habitants des centres villes et les résidents plus éloignés seraient identiques. En ce qui concerne le développement durable dans l'agriculture, limiter l'observation à la part de l'agriculture biologique serait faire fi des travaux de Bernard Chevassus, Michel Griffon, Henri Nallet, etc. D'autres dimensions pourraient être prises en compte, pour éviter de produire une vision partielle, voire partielle, de la réalité. Une réflexion critique nécessiterait d'être menée sur la signification des indicateurs.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Certains indicateurs se trouvent être déjà des politiques, dans la mesure où ils orientent les choix politiques. Il serait problématique que de tels indicateurs soient produits par la statistique publique. Il conviendrait au contraire que la statistique publique produise des indicateurs basiques, qui puissent permettre aux décideurs politiques et à la population d'opérer des choix.

S'agissant des déplacements, il est clair que les trajets liés aux loisirs mériteraient être également mesurés, compte tenu de leur importance croissante. En tout état de cause, une vigilance nécessiterait d'être exercée pour éviter toute manipulation des indicateurs.

Michel DAVID

Il nous faut malgré tout faire l'éloge de la complexité, avec le souci de mettre en évidence l'interaction entre les indicateurs, pour produire des synthèses qui ne soient pas trop déformantes.

Thomas LE JEANNIC, Insee – Département de l'action régionale

Le « syndrome du réverbère » correspond au risque de bâtir les indicateurs autour des phénomènes que l'on souhaite éclairer. S'agissant des déplacements, le recensement de la population ne fournit des informations que sur les trajets domicile-travail. L'indicateur sur les émissions de CO₂ lors des déplacements domicile-travail constituerait ainsi une première étape. Du reste, l'objectif serait bien de mesurer l'impact des déplacements contraints. A ce sujet, des travaux sur l'enquête nationale transport et déplacements de 2008 ont été publiés, qui montrent que les Parisiens sont globalement moins émetteurs de CO₂ que les périurbains, compte tenu notamment du poids des déplacements domicile-travail pour ces derniers. En dépit de leur complexité, les indicateurs peuvent donc être confrontés et apportent un éclairage intéressant.

Arthur KATOSSKY

Les méthodes de géolocalisation et d'estimation sur petits domaines ne semblent guère enseignées dans les écoles de statistiques nationales. Ne faudrait-il pas adapter les enseignements pour développer ces compétences amenées à être généralisées, en lien avec la demande croissante pour des exploitations d'enquêtes nationales au niveau local ?

Bernard MOREL

L'économétrie est une matière enseignée dans les écoles de statistiques, y compris dans sa dimension spatiale. Cela étant, il existe encore un fossé entre la géomatique ou la capacité à mobiliser l'information géographique et la statistique. Cette articulation mériterait d'être développée dans l'enseignement.

Gérard ADER

Des indicateurs locaux sur la gouvernance seront-ils construits ? Ce thème fait l'objet d'attentes fortes de la part des citoyens.

Odile BOVAR

Un appel a été lancé en ce sens par Alain Even, en ouverture de notre intercommission. Le besoin d'informations sur la mobilisation des acteurs a été explicité. Cette dimension demeure toutefois difficile à appréhender. Les thèmes de la co-construction et du partage avec les citoyens sont couverts par les schémas de développement durable. Il s'avère toutefois difficile de rendre compte, de

manière objective, de la qualité de la gouvernance locale. La réflexion devra être poursuivie sur ce point.

Céline BRAILLON

Dans le cadre de la construction du référentiel pour l'évaluation des agendas 21, nous avons tenté, au travers de questions stratégiques et d'indicateurs, de décortiquer les éléments de démarche structurant la gouvernance locale (participation, pilotage, évaluation, stratégie d'amélioration continue, etc.). La déclinaison des questions stratégiques en indicateurs s'est toutefois révélée délicate. L'enjeu était notamment de retracer le cheminement de la décision publique. Pour ce faire, nous avons engagé une réflexion en collaboration avec la chercheuse Cécile Blatrix. Des travaux menés avec les collectivités ayant participé à l'expérimentation du référentiel seront publiés prochainement. Peu d'éléments ont pu être mobilisés, y compris à l'échelle européenne, en dehors des travaux ayant trait à l'évaluation participative. La question devra être approfondie avec les collectivités amenées à s'emparer du référentiel.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Les politiques ne manqueront pas de questionner l'intérêt d'évaluer la gouvernance. En pratique, la démocratie peut très bien fonctionner de façon participative ou autoritaire. Pour ne laisser planer aucun doute, pour ma part, j'ai fait le choix de la pratique participative.

Guy PAILLOTIN

Un journaliste de Sud-Ouest me faisait observer dernièrement qu'aboutir à un accord en Charente-Maritime sur la gestion de l'eau entre les conchyliculteurs, les agriculteurs et les pêcheurs était impossible. Dans ce contexte, suite à de nombreux débats animés notamment par des chercheurs de l'Inra, le préfet de Charente-Maritime a été amené à prendre des décisions, en confondant concertation et prise de décision. La question de la gouvernance se pose donc réellement.

J'ai personnellement présidé le groupe de travail sur la réduction des phytosanitaires. Celui-ci était composé d'écologistes radicaux ainsi que de représentants des coopératives les plus réticentes à faire avancer le débat. Aucun élu n'était présent. Le rapport du groupe de travail a néanmoins été approuvé d'une seule voix. Cet exemple illustre encore la nécessité de suivre les processus de gouvernance.

Céline BRAILLON

Les collectivités sont elles-mêmes demandeuses d'une évaluation des processus de concertation et de décision.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Toute organisation connaît des temps forts et des temps faibles. L'accent pourrait donc être mis sur la compréhension des modèles fonctionnant efficacement dans la durée. De bonnes pratiques pourraient ainsi être partagées. De manière générale, l'idée serait de donner un sens aux évaluations, d'autant que la charge d'évaluation irrite souvent les acteurs locaux.

Odile BOVAR

A terme, l'ensemble du territoire national sera couvert par l'intercommunalité. Il conviendrait donc de rendre compte de la solidarité mise en œuvre par ce biais. Un indicateur centré sur la part des dépenses des groupements de communes dans le secteur communal a été construit en ce sens. La réflexion devra toutefois être poursuivie.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

La façon dont s'est développée l'intercommunalité nécessiterait d'être prise en compte, au-delà des simples additions de périmètres et de moyens. En pratique, certains services ont été développés au niveau des intercommunalités qui ne se substituent pas à ceux des communes, au profit des populations.

Un intervenant

En matière d'indicateurs de gouvernance, ne conviendrait-il pas de suivre le taux d'abstention aux élections, par région, par commune et par quartier ? Des données sur ce thème pourraient être obtenues facilement. Des corrélations pourraient ensuite être établies avec quantité d'autres indicateurs.

VII. Proposition d'avis**Dalila VIENNE**

A partir des débats de l'intercommission, quatre projets d'avis ont été élaborés, qui seront soumis à l'assemblée plénière du Cnis en janvier 2012. La mise en œuvre des avis adoptés fera ensuite l'objet d'un suivi. De manière générale, la démarche de la statistique publique en matière de construction d'indicateurs territoriaux et locaux de développement durable semble avoir été confortée. Des souhaits d'inflexions et/ou d'ajustements ont toutefois été exprimés.

1. Projet d'avis n°1

Dalila Vienne donne lecture du projet d'avis n° 1.

Benoît AGASSANT

L'accent nécessiterait peut-être d'être mis sur l'accès aux données brutes.

Guy PAILLOTIN

Peut-être conviendrait-il de conserver une certaine prudence à cet égard. La réflexion sur ce point nécessiterait d'être approfondie, avant de faire l'objet d'un avis du Cnis.

Bruno TRÉGOUËT, Insee

Le projet d'avis fait référence à des indicateurs « intégrés ». Or les discussions ont davantage porté sur des indicateurs « synthétiques » ou « composites ». La notion d'indicateur « intégré » pourrait introduire une ambiguïté – la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi ayant davantage préconisé la mise en place d'un tableau bord restreint. Je suggère que le terme soit supprimé.

Un intervenant

L'avis pourrait traduire la nécessité de ne pas aboutir à une surreprésentation de la dimension environnementale, au détriment de la dimension sociale.

Guy PAILLOTIN

Les travaux du Cnis devront aborder toutes les dimensions du développement durable.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

La préoccupation principale des élus demeure associée à la maîtrise du zonage des indicateurs. Le carroyage pourrait constituer une réponse à cette préoccupation.

Dalila VIENNE

Je propose de faire référence à la nécessité d'éclairer les trois piliers de manière équilibrée.

Sous réserve des modifications apportées en séance, le projet d'avis n° 1 est adopté.

2. Projet d'avis n°2

Dalila Vienne donne lecture du projet d'avis n° 2.

Odile BOVAR

Lors d'une précédente réunion de la commission « Territoires », l'accent avait été mis sur la nécessité de disposer de données sur les populations présentes, notamment pour aborder la question des déchets. Pour les communes touristiques, l'indicateur centré sur la quantité de déchets par habitant n'a guère de sens sans prise en compte des populations présentes.

Sous réserve des modifications apportées en séance, le projet d'avis n° 2 est adopté.

3. Projet d'avis n°3

Dalila Vienne donne lecture du projet d'avis n° 3. Celui-ci est adopté.

4. Projet d'avis n°4

Dalila Vienne donne lecture du projet d'avis n° 4.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Il conviendrait de faire référence également à l'échelle infra-départementale.

Sous réserve des modifications apportées en séance, le projet d'avis n°4 est adopté.

Conclusion générale**Jean-Marie VANLERENBERGHE**

Merci à tous

Guy PAILLOTIN

Je tiens à remercier Jean-Marie Vanlerenberghe d'avoir été à l'initiative de cette intercommission. J'ai été impressionné par la richesse des débats, ainsi que par les progrès accomplis depuis deux ans – signes d'une excellente collaboration entre de nombreux acteurs nationaux, régionaux et locaux.

La réflexion semble toutefois devoir être prolongée. Certaines terminologies nécessiteront d'être affirmées ou affinées, en vue notamment de garantir la stabilité des indicateurs politiques. L'enjeu sera de porter un regard sur le champ et la valeur explicative des indicateurs, avec en point de mire la question du choix des indicateurs (en fonction notamment de la taille des périmètres). Le thème de la gouvernance devra lui aussi être éclairé, pour permettre une lecture critique de celle-ci.

Jean-Marie VANLERENBERGHE

Nos échanges de ce jour constituent un bon indice pour la gouvernance du Cnis.

La séance est levée à 17 heures 30.

DOCUMENTS PRÉPARATOIRES

- Liste des indicateurs du référentiel de la Datar et du CGDD
- Synthèse des indicateurs territoriaux
- Fiches descriptives des projets en cours de la statistique publique
- Programmes de travail 2012 de la statistique publique (Environnement et Développement durable et Territoires) et suivi des avis émis par le Cnis

