
**Réunion de l'Intercommission Environnement durable et Territoires
du 16 novembre 2011**

SYNTHÈSE

La journée présidée par MM. Paillotin et Vanlerenberghe a été introduite par M. Even, président du Ceser de Bretagne et de l'association nationale des Ceser : il a en particulier évoqué le rôle que doivent jouer les indicateurs territoriaux pour le dialogue citoyen sur le développement durable et la nécessité de disposer d'indicateurs fiables, lisibles, déclinés nationalement mais aussi adaptables aux spécificités d'un territoire particulier, tout en évitant leur profusion et sans négliger l'aspect social.

A été présenté le référentiel national qui offre aux acteurs économiques d'un territoire des outils de coordination cohérents pour élaborer un diagnostic en vue d'une démarche de développement durable s'inscrivant dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Au niveau régional, cette démarche s'enrichit d'indicateurs plus spécifiques afin de mieux orienter les politiques publiques en matière de développement humain et durable, suivant ainsi les recommandations de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Parallèlement, alors que se développent nombre de démarches locales, le référentiel pour l'évaluation des agendas 21, bâti sur des questions stratégiques et des indicateurs clés, permet aux collectivités de mesurer l'impact -positif ou non- de leurs orientations.

Au niveau local, le besoin en matière d'indicateurs fins et adaptés à leur spécificité est de plus en plus prégnant. Trois démarches locales en témoignent (l'ADcF, le SCoT du pays de Brest et le parc régional du Vercors). Mais émerge également la difficulté pour les collectivités locales d'effectuer un choix parmi les indicateurs, alors même qu'il semble que l'aspect environnemental soit actuellement privilégié. Il ressort que la statistique publique a un rôle important à jouer comme partenaire actif, ce qui l'encourage par ailleurs à développer de nouvelles méthodes de travail comme la géolocalisation ou l'estimation par petits domaines.

En 1987, le rapport Brundtland a posé les bases du développement durable, préconisant les politiques à mettre en œuvre et les comportements à adopter pour aboutir à un développement soutenable. Ces préconisations s'articulent autour de trois axes : un axe économique, un axe environnemental, un axe social et humain.

Développement durable – Les référentiels

Alain Even rapporte le grand nombre d'initiatives régionales et locales, et le plus souvent au sein d'une démarche citoyenne forte. Cette réflexion collective permet, de fait, une meilleure compréhension - donc adhésion- au niveau local et doit s'appuyer sur des outils statistiques performants et adaptés à leur territoire. Devant la profusion d'indicateurs, le choix demeure difficile, et la comparabilité entre territoires davantage encore. Il est donc vivement souhaité que des experts (les directions régionales de l'Insee par exemple) apportent cette compétence pour aboutir à une sélection pertinente d'indicateurs tenant compte également de l'aspiration du citoyen, sans négliger aucun des trois piliers.

S'inscrivant dans la stratégie nationale de développement durable en cours de révision pour la période 2009-2012, le référentiel national d'indicateurs territoriaux de développement durable se présente comme un outil de soutien et de mise en cohérence des nombreuses initiatives territoriales. Sa construction élaborée conjointement par le Commissariat général du développement durable (CGDD) et la Datar, en partenariat avec le Cemagref, s'est largement appuyée sur un travail de concertation auprès des Agendas 21, de l'assemblée des communautés, de la Fnau, ainsi que sur les thématiques développées par le Grenelle de l'environnement. C'est ainsi que le cadre de référence se décline 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 et la mobilité durables, la conservation et la gestion des ressources naturelles, la santé publique et la prévention des risques, la cohésion sociale et territoriale et la bonne gouvernance.

Ces indicateurs, destinés à être utilisés à des échelons géographiques pour laquelle l'action publique dispose de marge de manœuvre réelle, ont cependant des limites. Parfois leur territorialisation s'avère impossible car s'appuyant sur des enquêtes nationales aux échantillons ne permettant aucune territorialisation. Plusieurs spécificités territoriales sont cependant apparues, doivent être prises en compte, et ont donc entraîné quelques innovations, comme s'appuyer sur les zones d'emplois pour déterminer la part des jeunes non insérés par exemple, ou bien la construction d'un indicateur sur les prélèvements en eau par usage, à l'échelle départementale. Ces indicateurs sont autant que possible cohérents avec le niveau national et européen.

Ce référentiel comblera certaines attentes sans pour autant répondre à tous les besoins tant les périmètres de l'action publique sont multiples. Les régions ont d'ailleurs un rôle déterminant à jouer dans la promotion du développement durable : en effet, le PIB se révélant insuffisant en matière de mesure du développement humain durable, et avec la volonté de suivre les recommandations de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, l'Association des régions de France (ARF) a élaboré de nouveaux indicateurs synthétiques de développement durable : l'empreinte écologique à l'échelle régionale, l'indicateur de développement humain (IDH-2) -proposé pour un calcul à l'échelle des régions européennes et s'inscrivant ainsi dans la stratégie européenne « Europe 2020 »- ; l'indicateur de santé sociale (ISS). Ces trois indicateurs ont été proposés lors de la consultation sur la politique de cohésion européenne pour compléter l'utilisation du PIB en vue de répartir les fonds européens à la cohésion sociale et territoriale après 2013.

Un tableau de bord d'indicateurs de contexte, prenant en compte le référentiel national et les démarches régionales abouties, a également été élaboré : 22 indicateurs ont été retenus et seront présentés lors du prochain congrès de l'ARF ; ils permettront une comparaison temporelle et géographique. Par ailleurs des travaux vont être engagés sur l'empreinte écologique et les indicateurs de suivi des politiques régionales.

Cependant, s'exprime un besoin en matière de comptabilité régionale, tel que disposer d'information sur la consommation des ménages et les comportements en matière d'épargne, sur les conditions de travail et la formation professionnelle, sur les concepts de scolarisation effective ou attendue, sur le lien social.

Parce qu'effectivement toutes les données sont insuffisantes à un niveau fin du territoire, les collectivités territoriales ont demandé un cadre d'évaluation pour mesurer l'impact des politiques publiques développées. En 2006, le référentiel pour l'évaluation des agendas 21 se donne pour objectif de mesurer la plus-value apportée par les Agendas 21 par rapport au projet des territoires et situe son action au niveau des objectifs stratégiques. Cet outil est structuré autour des cinq finalités intégrées dans le code de l'environnement par la loi Grenelle 2. Toutes les échelles territoriales ont été prises en compte et 40 indicateurs clés ont été identifiés comme les plus pertinents pour les collectivités, tandis que des indicateurs secondaires sont laissés à leur appréciation. Le thème de la cohésion sociale a fait l'objet d'une attention particulière afin de déterminer sa relation avec le développement durable, la réflexion portant sur le lien entre inégalités sociales et écologiques dans les territoires. Cet outil, qui s'enrichit donc au fur et à mesure des ateliers de réflexion dans les collectivités, est actuellement disponible et documenté sur le site du MEEDTD, permettant aux collectivités de l'intégrer dans la phase d'élaboration de leur démarche Agenda 21.

Il est rappelé qu'un référentiel commun à tous, englobant l'ensemble des spécificités, n'est pas souhaitable : en effet les référentiels présentés sont des outils que chaque acteur doit s'approprier, en s'interrogeant sur ses propres enjeux, ses propres stratégies, dans le cadre de concertation publique. Des indicateurs synthétiques peuvent interpeller et sensibiliser, et l'usage de tableau de bord permet la mise en lumière de certaines thématiques. L'utilisation d'indicateurs de contexte permet de mobiliser des indicateurs complémentaires au PIB également et au niveau des régions, le référentiel de l'ARF offre un cadre commun, tandis qu'une réflexion est en cours quant aux indicateurs de suivi. Ce même référentiel s'inscrit entièrement dans les référentiels nationaux existants et aboutit bien à une comparaison entre région, ce qui permet l'articulation entre démarche locale et projet national. Il est du ressort des territoires de développer leurs propres indicateurs pour couvrir leurs besoins : des grilles de lecture et des questionnements préalables -ainsi

que des données brutes- sont disponibles sur les sites internet du SOeS, de la Datar et bientôt de l'Insee.

Dans le cadre européen où on observe également un foisonnement d'indicateurs, de nombreuses démarches sont menées en parallèle, mais pas toujours au même rythme d'où une convergence qui nécessite parfois du temps, et dans le cadre des débats, les statisticiens nationaux français sont généralement consultés. Ceux-ci ont par ailleurs fait un effort important en augmentant par exemple l'échantillon de l'enquête Emploi, et fournissent autant que possible les indicateurs de niveau européen demandés. La Datar travaille actuellement sur un volet territorial de la politique de cohésion pour la période 2014-2020, ces indicateurs pourraient être pris en compte dans la hiérarchisation des priorités d'intervention pour l'utilisation des fonds européens. Il n'en demeure pas moins le problème que certains indicateurs calculés par Eurostat, s'appuyant sur une enquête européenne telle l'enquête Labour Force Survey (LFS), ne couvrent pas le niveau régional.

De nombreux indicateurs sont donc mis à disposition, mais certains domaines encore non abordés sont en cours de réflexion. Il en va ainsi pour la connaissance, la culture et le savoir dont la transversalité n'est pas avérée et qui, dans le cadre des Agendas 21, fait l'objet d'échanges entre les acteurs culturels et de développement durable. La gouvernance, les indicateurs financiers, la citoyenneté, le transport des déchets, l'organisation territoriale, le logement, sont autant de sujets évoqués qui ne semblent pas approfondis dans les référentiels actuels.

Territoires – De l'usage des indicateurs au niveau local

Des interrogations quant à la quantité de données mises à disposition -et leur adaptation- par la statistique publique se posent avec acuité pour les acteurs locaux. En effet, ils ont un grand besoin de chiffres pour élaborer leur politique publique, dans tous les domaines, y compris environnemental. Il s'agit donc de les organiser et de les maîtriser.

Ainsi, pour le SCoT du Pays de Brest, les indicateurs fournis par le référentiel national n'épousent ni les contours de la zone emploi du pays, ni celui de l'aire urbaine des centres de décisions régionaux et nationaux. L'approche environnementale a primé, puis fut complétée par une démarche vers le développement durable, dont les élus sont difficilement parvenus à s'emparer. L'exercice s'est donc centré sur un ensemble d'indicateurs répondant à des obligations réglementaires en matière de suivi environnemental. Pendant la réflexion se poursuit autour de trois axes : la mesure de la consommation d'espace, l'articulation entre les paysages ; les trames vertes et bleues et la biodiversité ; le suivi de la qualité de l'eau.

Le parc naturel du Vercors est un territoire fortement contrasté, ce qui rend le diagnostic plus délicat : il est situé sur deux départements, dispose d'équipements essentiellement concentrés autour des agglomérations de Grenoble et de Romans-sur-Isère. Il subit le poids des retraités, la multiplication des résidences secondaires et les migrations venues de l'agglomération grenobloise, et donc une dominante rurale fragilisée. Bien que le syndicat mixte du parc ait mis en œuvre une démarche de développement local, bien des problématiques demeurent en suspens et doivent être expertisées en partenariat avec l'Insee, pour aboutir à des indicateurs ad hoc : il s'agit en premier lieu de la mesure de l'étalement urbain, des déplacements domicile-travail, des émissions de CO₂, des déséquilibres sociaux. L'avenir du tourisme s'est nécessairement posé avec une activité inégalement répartie, et assise surtout sur le ski en moyenne montagne alors qu'émerge le problème du changement climatique. Des indicateurs locaux sont à développer afin de pouvoir évaluer la capacité du Vercors à instaurer un modèle d'aménagement durable de son territoire, en partenariat avec L'Insee.

Les communautés de communes confrontées au problème de gestion de déchets, de transport, d'énergie ont naturellement été intéressées par une démarche de développement durable. Elles s'inscrivaient ainsi dans les préconisations du Grenelle de l'environnement et étaient par ailleurs encouragées par des dotations financières conséquentes, surtout en matière de gestion des déchets. De fait les interventions dans le domaine de l'environnement ont progressé de 12 % entre 2001 et 2007.

Au-delà des éléments de diagnostic, les élus ont besoin d'indicateurs classiques pour la préparation, le pilotage et l'évaluation des politiques publiques, mais également d'indicateurs combinés dans la mesure où les politiques de développement durable sont elles-mêmes combinées : la précarité énergétique ne peut être

abordée sans estimation de l'âge des bâtiments et des modes de chauffage...

Cependant trois freins apparaissent dans l'utilisation de ces indicateurs : le manque d'ingénierie dans certains territoires, la profusion d'indicateurs et le risque de justifier certaines politiques publiques à partir d'indicateurs. Il relève donc de la responsabilité des utilisateurs de jouer un rôle tant incitatif -dans le choix et les vertus positives des indicateurs- que de veille -dans leur manipulation et leur utilisation- en tant qu'outils d'évaluation et d'anticipation, et non de communication, de promotion de validation a posteriori.

On constate donc que les indicateurs de développement durable bouleversent les modes de fonctionnement local avec leur approche des problématiques plus intégrées, plus transversales et plus participatives. La demande n'en est pas moins croissante tant au niveau global -avec la construction de référentiels communs-, que locaux.

En conséquence, émerge très vite la nécessité d'aider les acteurs locaux à faire un choix et un usage pertinent des indicateurs. Ressort des débats le fait que les indicateurs ne doivent pas être une politique, mais un outil pour sa mise en œuvre dont l'efficacité peut ne s'appuyer que sur quelques-uns, et avec lesquels elle doit s'articuler. La profusion n'est donc pas un inconvénient en soi puisqu'elle appelle la concertation et le débat, puis un recentrage après échanges.

A court et moyen terme, sous l'impulsion du Grenelle de l'environnement et du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, la statistique publique a pu donc constater une demande croissante d'aide au diagnostic des territoires. A ce titre, pour le nouveau recensement agricole, une méthodologie a été mise au point, reposant sur des outils mutualisés et une technique d'analyse comparative, dans le temps et dans l'espace, tout en intégrant les problématiques spécifiques aux territoires observés. Cependant, dans le cadre du développement durable, certaines thématiques n'ont pas encore été développées du fait de l'absence de sources ou de méthodologie difficile à mettre en place, comme la consommation d'espace et l'étalement urbain.

Un premier ensemble cohérent et documenté d'indicateurs à l'échelle régionale a été produit suite aux travaux de l'Insee et du SOeS. 41 indicateurs territoriaux de développement durable complétés par des indicateurs supplémentaires répondront plus étroitement aux préoccupations locales en respectant toujours l'articulation territorialisation/localisation et en s'appuyant sur le référentiel Agenda 21 du CGDD et les indicateurs présents dans différentes démarches locales d'Agenda 21.

A terme, il sera nécessaire que ces indicateurs locaux -documentés- puissent couvrir l'ensemble du territoire national y compris les DOM, et surtout supporter la comparabilité en tout point du territoire, en tenant compte des conditions de diffusion et d'accès à l'information. Actuellement, sur les 500 indicateurs envisagés, près de la moitié seront disponibles en mai 2012, et seront produits à la maille communale.

Au-delà du Grenelle de l'environnement et des circulaires de territorialisation, d'autres évolutions sont envisagées, sous l'impulsion entre autre du groupe de travail du Cnis présidé par Francis Cuillier et le conseil scientifique du SOeS. Cinq axes de travail ont donc été retenus à court et moyen terme :

- les outils de caractérisation et le suivi de l'occupation des sols : en utilisant les couches d'informations géographiques disponibles, une occupation des sols avec une résolution à l'hectare (contre 25 ha pour Corine Land Cover) est prévue ;

- les outils pour l'évaluation de la consommation d'espace et la caractérisation de l'étalement urbain : il s'agit de produire des indicateurs partagés et comparables à partir des différentes initiatives et de différents fichiers (cadastre, Mos, RGE, Sitadel, etc.) ;

- les indicateurs évaluant le risque de précarité énergétique en lien avec le logement : une enquête thématique est en cours de test. Elle couvrirait les dimensions environnementales (état thermique des logements) et sociale (bas revenus, logement isolés...) ;

- les indicateurs appréhendant le risque de précarité énergétique en lien avec les déplacements contraints : l'objectif est de mesurer le coût induit, à l'échelle du territoire, par les déplacements quotidiens ;

- les estimations de l'emploi dans les éco-activités industrielles : un travail est déjà engagé pour produire des estimations régionales d'emploi dans ce secteur, à savoir l'observation de la production de biens et services qui protègent l'environnement ou/et contribuent à économiser les ressources naturelles. Des déclinaisons par domaine pourraient être envisagées.

A l'horizon 2012-2013, de nouvelles sources statistiques seront mises à disposition par l'Insee : l'une permettra de mieux connaître la création de richesses dans les territoires, l'autre de mieux comprendre les interdépendances entre les implantations d'entreprises et les groupes. Il est également envisagé d'améliorer la connaissance des revenus disponibles à un niveau très fin à partir de l'appariement des déclarations fiscales de revenus et des fichiers des bénéficiaires des minimas sociaux. La diffusion est envisagée pour 2013.

Au niveau méthodologique, la géolocalisation des statistiques -par carroyage- et la numérisation des cadastres permettront pour l'un de disposer d'informations sur les revenus et pour l'autre d'ouvrir de nombreuses perspectives à partir des données du recensement. Des tests seront menés dès 2012 au niveau local.

En terme de méthodes de travail, une plus grande complémentarité entre les producteurs d'information sera recherchée, de même que des partenariats et collaborations afin que les sources s'enrichissent mutuellement et, dans un contexte budgétaire contraint, que les redondances soient évitées.

Demeure la mesure de la gouvernance, alors même que les collectivités elles-mêmes sont demandeuses d'évaluation des processus de concertation et de décision. A terme, dans la mesure où l'ensemble du territoire national sera couvert par l'intercommunalité, il conviendra donc de rendre compte de la solidarité mise en œuvre par ce biais. Ainsi un indicateur centré sur la part des dépenses des groupements de communes dans le secteur communal a déjà été construit.

A partir des débats, quatre projets d'avis ont été élaborés. Ils seront soumis à l'assemblée plénière du Cnis du 25 janvier 2012.