

Les indicateurs territoriaux de développement durable : un chantier encore en cours pour la France

La mise en œuvre de l'Agenda 2030 des Nations unies et des objectifs de développement durable se caractérise par une vision multiscale de la durabilité. La validation nationale, avec la mise en place des politiques et du cadre réglementaire nécessaire, est la première étape nécessaire d'un processus de mise en œuvre pour lequel la réussite est au niveau local dans la prise en compte du développement durable dans l'aménagement du territoire. La mise en place d'indicateurs territoriaux de développement durable en adéquation avec le cadre national, mais adaptés aux spécificités des contextes locaux, est le défi auquel les statisticiens et les utilisateurs doivent se confronter. En France, le Service statistique public et le Cnis sont en première ligne : malgré les avancées documentées ici, des efforts d'homogénéisation des méthodes et de coordination entre le local et le national restent à faire.

Avec le lancement des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en 2000, l'Organisation des Nations unies (ONU) a enclenché un processus révolutionnaire : par leur biais, la mondialisation entre dans une nouvelle époque pendant laquelle le développement n'est plus l'affaire des pays dits « en voie de développement ». À partir de ce moment, les politiques économiques et sociales nationales ne sont plus uniquement encadrées par les mécanismes « macrorégionaux » des communautés économiques régionales auxquelles les États appartiennent (comme les politiques françaises, qui doivent être en phase avec celles de l'Union européenne par exemple), mais aussi désormais

intégrées dans un Agenda mondial. Cet instrument stratégique nouveau fixe les priorités sectorielles, oriente les choix économiques des pays, conditionne les financements et vise à atteindre des objectifs communs. Malgré les limites propres aux OMD, principalement liées à la finalité utopique de l'éradication de la pauvreté en moins de deux décennies et aux difficultés de mise en œuvre, surtout dans les pays où la gouvernance et les capacités nécessaires faisaient défaut (en Afrique subsaharienne tout particulièrement), ces premiers objectifs mondiaux ont marqué le début d'une nouvelle ère, celle d'un partenariat mondial pour le développement sous l'égide des Nations unies.



En s'appuyant sur les leçons tirées de cette première expérience (notamment le besoin d'une consultation large des parties prenantes pour que le processus soit participatif¹), la mise en place de l'Agenda 2030 et de ses objectifs de développement durable (ODD) était déjà en cours en 2013 (deux ans avant leur entrée en vigueur), en même temps que la production des bilans de cette première phase, sous la forme de consultations d'ampleur inédite. Des avancées réelles importantes, même si très différentes selon les régions et les pays, ont été documentées au fil des années depuis leur lancement (dans le domaine de l'éducation et dans celui de la santé par exemple). Néanmoins, les erreurs et les lacunes des OMD ont éclairé l'Agenda 2030 et la formulation des ODD, surtout la leçon de l'inadéquation des moyens par rapport à la démesure des aspirations [D'Alessandro & Besada, 2019].

Des indicateurs nationaux aux indicateurs territoriaux de développement durable

Il était de ce fait évident dès le début pour les Nations unies et les parties prenantes consultées lors de la rédaction de l'Agenda 2030 que la mise en œuvre des ODD devait s'appuyer sur une « révolution des données » (*data revolution*²), car la disponibilité des données et leur harmonisation (entre les pays et entre les différentes échelles géographiques d'un même pays) entravent souvent le suivi de l'Agenda. Cette prise de conscience indique non seulement que le suivi et l'évaluation des objectifs sont au cœur même de leur mise en œuvre (comme indiqué par l'ODD 17), mais aussi que des efforts accrus sont faits pour que les données soient fiables, pertinentes et fraîches. Un cadre mondial de 231 indicateurs nationaux a été de ce fait adopté en juillet 2017 par l'Assemblée générale des Nations unies et une base de données régulièrement mise à jour (<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>) sert de plateforme de diffusion et

rend les données aisément accessibles aux utilisateurs.

Selon le souhait des Nations unies, le cadre mondial des ODD est censé servir de base à la formulation des déclinaisons nationales, qui adaptent les indicateurs à chaque contexte spécifique et notamment en fonction des indicateurs déjà existants dans chaque pays [Cling *et al.*, 2019]. En France, ce travail a été confié au Conseil national de l'information statistique (Cnis), sous la forme d'un groupe de travail dont le mandat, en octobre 2017, indique qu'il devait permettre d'éclairer la mise en œuvre et le suivi des stratégies françaises qui concourent aux ODD, en répondant aux besoins des différents acteurs concernés. Ces indicateurs nationaux ont été conçus pour être, dans la mesure du possible, aisément disponibles et pertinents au regard des politiques publiques nationales (<https://www.cnis.fr/instances/groupe-de-travail-declinaison-francaise-des-indicateurs-des-objets-de-developpement-durable/>). Avec la publication de *La déclinaison française des objectifs de suivi des objectifs de développement durable* en juin 2018, un choix de 98 indicateurs français est fait en première instance, pouvant être révisés lors du suivi du rapport.

Néanmoins, le choix des indicateurs nationaux n'est qu'une première étape. Une des avancées notables des ODD par rapport aux OMD, est la mise en exergue de l'échelle locale dans la mise en œuvre, avec le principe du partage des connaissances, des ressources, des capacités et des compétences, mobilisées par le biais de partenariats ou dans des projets de coopération (sud-sud, nord-sud ou triangulaire), qui sont au cœur de la mise en œuvre des objectifs. Cette « localisation » des ODD (<https://www.local2030.org/>) (*localizing sustainable development*) se heurte aux difficultés de gouvernance locale et de mesure de l'hétérogénéité du local, par rapport auxquelles le rôle des collectivités locales et le renforcement de leurs capacités sont fondamentaux.

Les collectivités locales n'affichent en effet pas toujours et pas toutes de façon homogène une volonté de mesurer et quantifier leurs résultats en matière de développement durable, notamment dans une finalité comparative. En outre, ces efforts ne sont pas toujours possibles dans les faits, car ils se heurtent à un manque de compétences des services dans le domaine. Le développement durable n'est en effet pas encore intégré de façon appropriée dans l'éducation primaire et secondaire ni dans la formation professionnelle. Le suivi et l'évaluation de la Stratégie pour l'éducation au développement durable de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (UNECE) (<https://www.unecce.org/fr/env/esd.html>) montrent que des différences existent au sein de l'Union européenne et celles-ci sont encore plus importantes à l'échelle mondiale, où certains pays (comme les pays du Golfe persique notamment) sont proactifs en matière de formation au développement durable. La gouvernance locale du développement durable (qui inclut donc les statistiques sur laquelle son évaluation s'appuie) est donc un équilibre fragile (en fonction des intérêts) et mouvant (en fonction des acteurs) entre les parties prenantes (public, privé, société civile, monde académique...), dont la volonté, les capacités et les moyens (y compris les politiques publiques en place à un moment donné) de mettre en œuvre le développement durable dans les différents projets et chantiers de développement local varient dans l'espace et dans le temps.

Un exemple permet d'éclairer ces propos. L'approche territoriale des ODD de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) (<https://www.oecd.org/cfe/territorial-approach-sdgs.htm>) met l'accent sur la mesure des résultats à plusieurs échelles locales : celle des villes, des municipalités, des provinces ou départements et des régions, en s'appuyant sur les divisions administratives du territoire national et sur la collaboration des collectivités locales. De façon analogue, mais non identique, l'Agenda territorial de Cités et

1. La participation publique, même si imparfaite et inégale, des parties prenantes est nécessaire aussi à l'échelle locale des territoires pour garantir l'appropriation et donc l'application des ODD dans les territoires.

2. L'expression a été rendue célèbre par l'ouvrage du géographe irlandais Rob Kitchin, qui est consacré aux infrastructures numériques, au *big data* et à l'*open data* et aux conséquences de leur utilisation sur les espaces, notamment urbains.

gouvernements locaux unis (CGLU³) identifie trois niveaux : aires métropolitaines, villes intermédiaires et « territoires » (les petites villes et les communes de moins de 50 000 habitants) et met l'accent sur les indicateurs urbains (UCLG, 2020). Malgré la différence des priorités, ces expériences témoignent du rôle stratégique de la mise en œuvre locale des ODD, pour laquelle il est nécessaire de se doter d'indicateurs pertinents, les indicateurs territoriaux de développement durable (ITDD), adaptés aux situations spécifiques (dans la limite du possible) et à l'échelle à laquelle ils s'appliquent (par ex. des indicateurs conçus pour une métropole durable ne répondent pas forcément aux besoins d'une région à prédominance rurale). En cohérence avec l'approche multiscale de l'Agenda 2030, il est préconisé que les mêmes indicateurs soient déclinés à toutes les échelles administratives : c'est ce qui a été fait en France.

En France, comme ailleurs dans le monde, les ITDD sont désormais des instruments nécessaires à la territorialisation des ODD, ainsi qu'à l'analyse des inégalités territoriales, mises en avant récemment dans la crise des gilets jaunes. L'ODD 10 (inégalités réduites) est de ce fait spécifiquement consacré à ce problème et son introduction est une nouveauté de taille par rapport aux OMD. Cependant, l'ODD 3 (accès à la santé), l'ODD 4 (accès à une éducation de qualité) et l'ODD 11 (villes et communautés durables) contribuent aussi indirectement à la réduction des inégalités territoriales (et donc aux inégalités sociales dont elles sont un miroir), dont les ITDD sont l'outil indispensable de mesure et de suivi.

Le chemin à faire en France et le rôle du Cnis

En France, le service statistique public est en première ligne pour la mise en place des ITDD. L'Insee et le Service de la donnée et des études statistiques (SDES) du ministère

de la Transition écologique et solidaire se sont associés pour fournir 20 indicateurs régionaux et départementaux de développement durable (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2512993#-dictionnaire>), puis des indicateurs communaux (<https://insee.fr/fr/statistiques/4505239>) pour la mise en œuvre des ODD sur les territoires. Il s'agit de ce fait d'ITDD à plusieurs échelles. Ces données permettent de répondre aux besoins des utilisateurs pour mieux intégrer le développement durable dans les diagnostics de territoire. Elles ont aussi permis la réalisation d'études régionales en Normandie ou en Occitanie.

Le foisonnement d'initiatives françaises sur les ITDD (études, analyses cartographies, etc.) témoigne de l'importance de ce sujet pour les parties prenantes, ainsi que pour les institutions qui les assistent. Le Comité 21⁴, en collaboration avec plusieurs institutions partenaires, a produit un guide de mise en œuvre des ODD dans les territoires (Comité 21, 2019) et des expérimentations locales ont été menées. Ainsi, en Nouvelle-Aquitaine, la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) a conçu des outils pour le suivi des ODD par le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). En Île-de-France, la Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) présente, en collaboration avec l'Insee, les résultats de ses principaux ITDD depuis 2013 et en assure le suivi (<http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/principaux-indicateurs-de-developpement-durable-r1924.html>). Depuis 2011, bien avant le lancement des ODD, lorsque le Cnis a consacré une inter-commission Environnement et développement durable et Territoires aux ITDD, qui a eu lieu le 16 novembre, l'importance de ces indicateurs a été soulignée à plusieurs reprises. L'avis n°1 de la commission Environnement et développement durable du 21 novembre 2014, insiste sur cette mesure en ce qui concerne les gaz à effet de serre. « Pour

assurer une meilleure cohérence entre les estimations nationales et les estimations régionales de gaz à effet de serre (GES), le Conseil souhaite que les investissements de la statistique publique et des acteurs concernés se poursuivent pour harmoniser les méthodes et identifier les écarts. Il recommande par ailleurs que les acteurs territoriaux qui estiment les émissions de GES, notamment au niveau régional, utilisent le même cadre de référence (sources et méthodes) notamment en matière de données énergétiques régionales et infrarégionales afin de pouvoir effectuer des comparaisons ».

Le 24 juin 2015, lors d'une commission consacrée aux villes durables, les échanges sur l'avis insistent sur « les indicateurs à un niveau territorial fin ». Pendant la commission du 20 novembre 2019, il est encore fait état de la nécessité d'assurer la coordination des indicateurs nationaux et territoriaux. En l'absence d'un cadre obligeant les collectivités à se conformer à une méthodologie donnée, les méthodologies divergent, malgré la mise en place d'observatoires régionaux ayant pour mission de structurer et de collecter les données, ainsi que d'animer la démarche au niveau régional ont été mis en place. Cela n'est plus vrai aujourd'hui, car la grille des ITDD à 7 niveaux publiée par l'Insee en septembre 2020 fournit désormais un cadre unique et standardisé auquel se conformer. Dans le cadre du suivi de son rapport sur la déclinaison française des ODD, le Cnis rend compte de la mise en place des ITDD en France. Sans une utilisation des ODD dans l'aménagement des territoires à différentes échelles, leur mise en œuvre ne peut en effet se considérer complète et efficace et les ITDD sont indispensables pour le suivi de ces processus. ■■■

Pour aller plus loin

Cling J.-P., Eghbal-Teherani S., Orzoni M. et Plateau C. (2019), « La France et les objectifs de développement durable », *Insee*

3 CGLU est un réseau mondial et la plus grande organisation de gouvernements locaux (y compris urbains et métropolitains), en charge de véhiculer les principes des ODD dans la gouvernance et la planification urbaine.

4. La participation publique, même si imparfaite et inégale, des parties prenantes est nécessaire aussi à l'échelle locale des territoires pour garantir l'appropriation et donc l'application des ODD dans les territoires.

Références *L'économie française - Comptes et dossiers*. (<https://insee.fr/fr/statistiques/4181438?sommaire=4180914>).

Comité 21 (2019), *Pour l'appropriation de l'Agenda 2030 par les collectivités françaises. Guide pratique*, Comité 21, Paris.

D'Alessandro C. & Besada H. (2019), « Advancing the 2030 Agenda for Sustainable Development », in : Shaw T., Mahrenbach L., Modi R., Yi-chong X. (eds), *The Palgrave Handbook of Contemporary International Political Economy*, Palgrave Macmillan, London, pp. 377-389.

UCLG (2020), *Towards the Localization of the SDGs. How to Accelerate Transformative Actions in the Aftermath of the COVID-19 Outbreak*, UCLG, Barcelona.

D'Alessandro Cristina