



Commission économique pour l'Europe**Conférence des statisticiens européens****Soixante-et-unième reunion plénière**

Genève, 10-12 juin 2013

Point 3 (a) de l'ordre du jour provisoire

Les mesures du développement durable au suivi de Rio+20**L'intérêt d'une démarche participative pour définir un tableau de bord statistique du développement durable : un exemple français****Note de l'Institut national de la statistique et des études économiques, France****Résumé*

La stratégie nationale de développement durable a été adoptée en France en 2010 dans une approche participative : comité de concertation pour sélectionner les indicateurs et conférence nationale pour débattre de ces choix. Cette manière de procéder a permis d'améliorer à la fois la pertinence des indicateurs retenus, la confiance des utilisateurs en ces indicateurs et la qualité de la communication faite autour d'eux. Les méthodes statistiques retenues, le choix des indicateurs au regard de la qualité statistique, l'organisation générale du tableau de bord sont restés du domaine exclusif des statisticiens, garantissant le principe d'indépendance professionnel du Code de bonne pratique de la statistique européenne. L'approche participative est d'autant plus féconde que les parties prenantes représentent de manière équilibrée les différents acteurs en matière de développement durable et les citoyens. Une révision de la stratégie nationale est à l'ordre du jour.

* Soumission tardive suite au retard des partenaires externes.

I. Une large concertation associant les diverses parties prenantes

1. Le 27 juillet 2010, la France a adopté une nouvelle stratégie nationale de développement durable (SNDD) [1] accompagnée d'un tableau de bord d'indicateurs [2] pour en suivre la mise en œuvre après un long processus de concertation afin d'en faire une priorité partagée. Ce travail a été réalisé en y associant le plus largement possible les diverses parties prenantes.

2. Le contexte d'élaboration de cette stratégie accompagnée de ses indicateurs a significativement changé par rapport à la stratégie 2003-2009 qui était essentiellement tournée vers l'Etat et ses services avec une notoriété et impact modestes. Le phénomène de changement climatique à l'échelle mondiale, le Grenelle de l'environnement¹ en France, et la crise économique et financière mondiale ont contribué au changement des mentalités, faisant du développement durable un objectif plus largement partagé par nos concitoyens. La loi Grenelle 1 du 3 août 2009 [3] a installé un cadre législatif qui a fait basculer dans une dynamique nouvelle que la deuxième stratégie nationale de développement durable 2010-2013 a formalisé.

3. En effet, conformément à la loi « Grenelle 1 » la stratégie nationale de développement durable a été « élaborées par l'Etat en cohérence avec la stratégie européenne de développement durable et en concertation avec les représentants des élus nationaux et locaux, des employeurs, des salariés et de la société civile, notamment des associations et fondations visées au deuxième alinéa de l'article 49 de la présente loi. (*article 1 alinéa 3*)». Cette même loi prévoit que l'Etat dispose d'indicateurs de développement durable à l'échelle nationale associés à cette stratégie, que ces indicateurs soient validés au cours d'une conférence nationale réunissant les cinq parties prenantes au Grenelle de l'environnement. La loi prévoit aussi que l'Etat assure le suivi de cette stratégie qui sera rendu public et présenté au Parlement chaque année à compter de 2011 (*article 48 alinéa 6*). Il en rend compte chaque année devant le Parlement, auquel il transmet au plus tard avant le 10 octobre, un rapport annuel sur la mise en œuvre des engagements prévus par la présente loi évaluée à partir du tableau d'indicateurs.

4. La stratégie nationale pour le développement durable 2010-2013 va être révisée. L'élaboration de la stratégie nationale pour la transition écologique qui entrera en vigueur en 2014, se fera également sur le mode de la concertation, en s'appuyant notamment sur le cadre des conférences annuelles environnementales.

¹ Le **Grenelle Environnement** est un ensemble de rencontres politique organisées en France entre septembre et octobre 2007, visant à prendre des décisions à long terme en matière d'environnement et développement durable. Un débat a été organisé, via six groupes de travail rassemblant chacun 40 membres répartis en 5 collèges. Chaque collège avait pour vocation de représenter les acteurs du développement durable : l'État, les collectivités locales, les ONG, les employeurs et les salariés. La méthode de travail a réussi à réunir des acteurs aux vues parfois diamétralement opposées sur les questions écologiques. Le Grenelle de l'Environnement a donné lieu à une loi cadre dite « Grenelle I » adoptée le 23 juillet 2009. Une seconde loi, dite « Grenelle II » détaille les modalités d'application du Grenelle I par objectif, chantier, et secteur.

Elaboration de la stratégie nationale de développement durable et du tableau de bord associé

L'élaboration de la stratégie nationale de développement durable s'est effectué en plusieurs étapes.

- La 1ere étape a consisté à élaborer un plan détaillé de la future stratégie au cours de trois journées d'échanges et de débats interministériels.
- La seconde étape a consisté à organiser une concertation fondée sur le principe de la « gouvernance à 5 » instaurée lors du Grenelle avec des représentants de l'Etat, des élus nationaux et locaux, des salariés et enfin de la société civile*. La concertation s'est alors déroulée en quatre phases avec l'ambition d'avoir un texte court, à la fois pédagogique et stratégique, calé sur l'architecture de la stratégie européenne afin de permettre des comparaisons avec nos voisins.
 - o Il y a eu une consultation écrite des partenaires institutionnels (ONG, syndicats, associations, membres de l'ex conseil national du développement durable, membres du Comité de suivi du Comité national Agenda 21), une consultation du public par internet réalisée à partir d'un questionnaire et ouverte pendant un mois et enfin une consultation des services déconcentrés du ministère de l'Ecologie.
 - o Ces consultations se sont conclues par trois journées de débats et d'échanges entre les parties prenantes. Organisées selon un mode très participatif, ces ateliers, ouverts à l'ensemble des contributeurs au projet de la stratégie nationale de développement durable, ont permis aux participants de prendre connaissance des résultats des consultations écrites et par Internet, de débattre de la version provisoire de la stratégie en laissant libre cours aux souhaits de contribution et aux pistes d'amélioration proposées par chacun.
 - o Le projet de texte a alors été validé en 4 grandes étapes : présentation et validation par le comité de suivi Grenelle, présentation en réunion interministérielle, examen pour avis par le conseil économique social et environnemental et enfin approbation par le Comité interministériel de développement durable le 27 juillet. Quant à la concertation concernant le tableau de bord de développement durable associé à cette stratégie,
- Elle a été réalisée dans le cadre d'une conférence nationale de concertation prévue à l'article 1 de la loi Grenelle 1. Placée sous l'égide du Conseil National de l'Information statistique (Cnis), du Conseil économique social et environnemental (CESE) et commissariat Général au Développement Durable (CGDD), elle a réuni plus de 450 participants représentants des cinq collèges du Grenelle (Etats, Collectivités territoriales, représentants des salariés et des employeurs, sociaux, ONG environnementales).
- Pour préparer cette journée et faire émerger une proposition de tableau de bord avec les indicateurs de premier et de deuxième niveau, un comité de concertation réunissant lui aussi les cinq collèges du Grenelle (Etat, collectivités locales, ONG, employeurs et salariés), mais de taille réduite, a été mise en place. Par souci d'efficacité, alors que la commission était largement ouverte, la commission de concertation était limitée à un représentant par organisation, soit environ 40 participants.
- Le tableau de bord annexé à la stratégie nationale de développement durable a été adopté par Comité interministériel de développement durable le 27 juillet 2010.

* C'est à dire des associations et fondations œuvrant pour l'environnement, avec des critères de représentativité, de gouvernance, de transparence financière ainsi que de compétence et d'expertise dans leur domaine d'activité, comme l précisé à l'article 49 de la loi cadre « Grenelle 1 ».

II. Une approche participative pour améliorer la pertinence des indicateurs, la qualité de la communication et la confiance des utilisateurs

5. La conférence nationale (20 janvier 2010) sur les indicateurs de développement durable a réuni environ 450 participants, montrant l'intérêt suscité par une telle conférence alors que le sujet aurait pu paraître a priori aride. Les membres du comité de concertation se sont eux aussi fortement impliqués dans les travaux de préparation du tableau de bord qui a été présenté à la conférence, regrettant que plus est que la concertation se limite à seulement deux réunions (octobre et novembre 2009). On peut citer à titre d'exemple, qu'à leur demande, quatre indicateurs de premier plan ont été rajoutés à la liste des onze indicateurs initialement proposée par les statisticiens. Parmi ces nouveautés, figure l'empreinte carbone qui prend en compte pour la première fois la dimension internationale du défi climatique. Des demandes ont concerné aussi la mesure de la qualité du travail, la mixité sociale, demandes auxquelles les statisticiens ne pouvaient répondre tout de suite, mais pour lesquelles ils ont retenu le principe d'une expertise ultérieure. Les participants à la conférence ont exprimé le souhait d'être informé de la mise en œuvre de la stratégie et du développement d'indicateurs non encore disponibles et qui leur semble utile.

A. Améliorer la pertinence des indicateurs

6. La concertation avec les différentes parties prenantes a permis d'améliorer la pertinence des indicateurs proposés, qui est un des critères de qualité statistique du code de bonne pratique européen [4]. Les concepts de bien être, de progrès social, de soutenabilité sont en effet des normes, qui demandent une vision collective partagée de ce que l'on veut mesurer. Comment appréhender par exemple l'insertion sociale, un des défis clés de la stratégie nationale et partant de là, que faut-il mesurer ? Est-ce que cela signifie lutter contre la pauvreté monétaire ou veiller à l'insertion des jeunes par l'emploi ? Les indicateurs à retenir seront différents selon les objectifs retenus. La concertation a conduit à retenir ici deux indicateurs de premier plan, un indicateur de pauvreté monétaire et un indicateur mesurant le nombre de jeunes entre 16 et 25 ans qui sont hors emploi et hors formation. Quand les participants n'avaient pas une vision partagée des indicateurs à retenir, le compromis a souvent consisté à rajouter des indicateurs en second niveau, afin de garder malgré tout un tableau de bord suffisamment synthétique et lisible. Pour les indicateurs importants et non disponibles, par exemple l'empreinte eau, une commande a été adressée au système statistique.

B. Etablir des relations de confiance entre producteurs et utilisateurs de statistique

7. Il est d'autant plus important d'associer toutes les parties prenantes aux choix des indicateurs de développement durable que l'on observe de plus en plus un écart entre les mesures des grandes variables socioéconomiques et les perceptions largement répandues de ces réalités. Une concertation large permet d'établir la confiance entre producteurs et utilisateurs de statistiques. Dans la mesure où les indicateurs sont des informations synthétiques complexes, avec des enjeux de connaissance, de mobilisation, en lien avec les politiques à mettre en œuvre, ils doivent être bien compris et acceptés. Et cela d'autant plus que les indicateurs résultent de compromis entre les besoins des décideurs politiques ou du grand public de disposer d'une information simple, facile à interpréter et rendant bien

compte de la réalité d'une part, et la volonté du statisticien de ne pas caricaturer la réalité d'autre part. Les indicateurs sont en quelque sorte des passeurs de frontière entre information disponible et information souhaitée, entre disciplines scientifiques (sciences physiques et économie), entre sciences, politique et société.

C. Améliorer la qualité de la communication et l'accessibilité à l'information

8. La concertation avec les différentes parties prenantes a permis aussi d'améliorer la communication faites autour de ces indicateurs. Et cette communication est un élément essentiel s'il s'agit de créer une culture commune entre les diverses parties prenantes sur le développement durable et ses enjeux et favoriser ainsi l'évolution des comportements. Le comité de concertation qui a sélectionné les indicateurs de développement durable a veillé à ce que la communication de la stratégie de développement durable et de ses indicateurs soit large et se fasse dans un langage accessible à tous : des graphiques simples et lisibles, des fiches de commentaires synthétiques qui rappellent le contexte de l'indicateur, les objectifs fixés et analysent ses évolutions. Cela a même conduit les statisticiens à concevoir des vidéos. Les données statistiques ont d'autant plus de valeur qu'elles sont aisément accessibles aux utilisateurs et qu'elles se présentent sous une forme qui leur convient

D. Une gouvernance renforcée

9. Ces quelques éléments montrent combien la concertation avec des représentants de l'ensemble de la société est nécessaire pour améliorer à la fois la pertinence des indicateurs et la confiance des utilisateurs en ces indicateurs et la communication qui en est faite. Cette gouvernance est un élément essentiel de l'élaboration des indicateurs de développement durable dans la mesure où l'évolution des comportements est l'affaire de tous. Le développement durable n'est pas un état prédéterminé idéal à atteindre, mais un processus concerté d'amélioration dont le suivi doit être à la portée de tous.

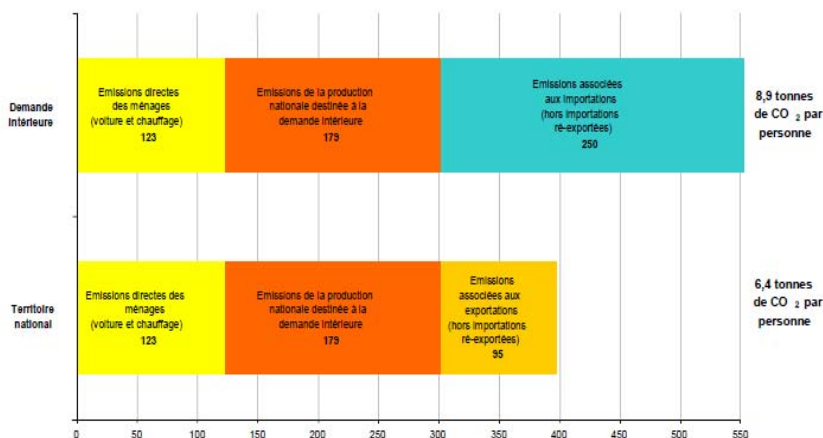
La page suivante montre la Fiche relative à l'empreinte carbone du rapport au Parlement 2011 sur la stratégie nationale française

Défi n°4 « Changement climatique et énergie » INDICATEUR PHARE 4.1.2

EMPREINTE CARBONE

L’empreinte carbone d’un Français s’élève à près de 9 tonnes de CO₂ par an si l’on tient compte des échanges extérieurs, soit 39 % de plus que la quantité émise sur le territoire national.

Empreinte carbone de la demande finale nationale en 2007
(en millions de tonnes de CO₂)



Notes : CO₂ émis sur le territoire de la France métropolitaine (hors CO₂ issu de la combustion de biomasse à des fins énergétiques et hors utilisation des terres, leur changement et la forêt) et estimation du CO₂ associé aux importations.

Source : SOeS, d'après Citepa - Insee - Douanes - Eurostat et AIE, 2011.

>> Enjeux

Les inventaires d'émissions de gaz à effet de serre (GES) élaborés dans le cadre de la convention sur le climat sont établis sur la base du périmètre territorial des pays signataires. Cependant, dans le contexte d'une économie mondialisée, il apparaît nécessaire de tenir compte des émissions liées à l'ensemble des biens et services consommés, y compris celles générées hors du territoire national, ainsi que des transferts d'activités vers d'autres pays (fuites de carbone). Élargir le suivi des émissions de GES du seul périmètre territorial du pays au contenu en équivalent CO₂ des échanges extérieurs permet ainsi d'apprécier l'impact global de la consommation du pays sur le climat, bien public mondial.

soit 45 % de l'empreinte carbone de la demande française. Dans ces conditions, l'empreinte carbone (estimée ici pour le CO₂ uniquement) de la demande finale de chaque Français s'élève à 8,9 tonnes par an, alors que 6,4 tonnes de CO₂ sont émises en moyenne par personne sur le territoire français.

Pour en savoir plus :

- <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr, rubrique Environnement>
- <http://carbonfootprintofnations.com>

>> Analyse

Après une première estimation réalisée pour l'année 2005, des travaux sont en cours en vue de mettre à jour cet indicateur sur une base régulière et d'analyser son évolution. L'estimation provisoire réalisée pour l'année 2007 montre que les importations de la France seraient responsables de l'émission de l'ordre de 250 millions de tonnes de CO₂ générées à l'étranger pour satisfaire la demande finale intérieure (hors importations ré-exportées),

III. Approche participative et indépendance professionnelle et impartialité

10. Un des éléments clés du Code européen de bonnes pratiques en matière de statistiques est l'indépendance professionnelle des statisticiens. Cette approche participative peut apparaître a priori comme contradictoire avec les exigences d'indépendance des statisticiens à l'égard des interventions politiques et autres interférences externes dans le développement des statistiques.

A. Méthodes statistiques : un domaine réservé aux statisticiens

11. Cette contradiction n'est en fait qu'apparente car dans le cas précis il n'y a jamais eu d'interférences avec les méthodes statistiques, les normes ou les procédures statistiques. La concertation n'a jamais porté sur ces aspects qui sont restés comme il se doit du domaine exclusif des statisticiens. C'est ainsi que les statisticiens n'ont pas retenu certains indicateurs qui leur ont été suggérés par le comité de concertation ou à la conférence nationale car ils n'avaient pas les qualités statistiques requises. Cela a été le cas des indicateurs pour lesquels les fréquences de mise à jour étaient trop basses ou encore ceux pour lesquels la précision était insuffisante compte tenu de l'objectif visé. Des demandes importantes d'indicateurs ont été enregistrées –indicateur de mixité sociale, indicateur de travail décent par exemple- sans qu'une réponse immédiate des statisticiens leur soient apportées, les statisticiens estimant qu'ils n'étaient pas en mesure de fournir actuellement des indicateurs de qualité, conformes au code de bonne pratique. Ces demandes sont enregistrées et orienteront le programme statistique qui se doit de répondre au mieux à la demande de ses utilisateurs, conformément à la loi statistique française n°51-711 du 7 juin 1951. C'est dans ce cadre là que seront mobilisés les statisticiens pour la mise en place de la stratégie nationale de la transition écologique qui succédera à la stratégie nationale de développement durable.

B. Nécessité de disposer d'un cadre conceptuel pour valider les choix d'indicateurs

12. Si la concertation permet d'avoir des indicateurs plus pertinents et qui correspondent mieux aux attentes de la société à un instant donné, on peut néanmoins craindre que dans des sujets aussi passionnels que les choix en matière de développement durable, l'équilibre entre indicateurs représentant les différentes dimensions du développement durable ne soit pas respecté. On risque ainsi de sacrifier le bien être présent au bien être futur ou encore d'oublier de prendre en compte les conséquences de son comportement national sur le reste du monde. C'est aux économistes et aux statisticiens de veiller à cet équilibre. Le cadre théorique sur la mesure du développement durable proposé par la Task force UNECE-OCDE-Eurostat [5] permettra de l'aider dans cette tâche. D'emblée, la Task force reconnaît que deux approches sont nécessaires pour définir un tableau de bord. La première approche, thématique, c'est à dire par grand défi, est utile pour travailler avec les décideurs politiques et la société civile. La seconde, fondée sur le cadre conceptuel défini dans le rapport Brundtland -*s'assurer que le bien être ici et présent (« here and now ») pourra être maintenu pour les générations futures (« later ») et ailleurs de part le monde (« elsewhere »)* - permet d'asseoir le tableau de bord sur des bases théoriques solides et aider le statisticien à vérifier que rien n'a été oublié et que tout est représenté de manière équilibrée. Dans le cas français, les statisticiens ont tout particulièrement veillé à avoir un nombre suffisant d'indicateurs économiques et sociaux, le pilier environnemental ayant tendance à être surreprésenté. Le tableau de bord comprend 12 indicateurs phares dont 4 de

contexte économique ou social et 7 indicateurs phares environnementaux (respectivement 19 et 16 pour les indicateurs de second niveau). Enfin, deux indicateurs traduisent les conséquences de nos comportements sur le reste du monde (l'empreinte carbone et l'aide publique au développement). L'empreinte carbone mesure les émissions de gaz carbonique générées non pas par la production des entreprises sur le territoire national mais par la production des produits consommés par les ménages quel que soit leur lieu de production. Dans le contexte d'une économie globalisée, c'est un indicateur essentiel pour apprécier l'impact global de la consommation d'un pays sur le climat, bien public mondial. La Task force UNECE-OCDE-Eurostat rappelle aussi qu'un tableau de bord unique ne peut convenir à tous les pays et que son cadre doit être flexible.

IV. Nécessité d'une représentation équilibrée de l'ensemble des parties prenantes

13. L'exemple français d'élaboration du tableau de bord illustre combien il est utile d'avoir une approche participative pour élaborer le tableau de bord de développement durable : pertinence des indicateurs et amélioration de la gouvernance pour appropriation des objectifs. Le travail en chambre des statisticiens aurait sans doute conduit nombre d'acteurs à remettre en cause la pertinence de leur travail. Plus que dans d'autres domaines, la concertation avec d'autres disciplines apparaît essentielle pour définir des indicateurs environnementaux, indicateurs souvent aux confins de différentes disciplines : sciences du vivant, biologie, physique, chimie, sciences de la terre et économie. Cette démarche participative avec d'autres scientifiques contribue à l'amélioration des indicateurs. Mais il doit être bien clair que l'apport de la démarche participative doit se limiter à proposer des types d'indicateurs, tout ce qui touche aux méthodes et aux normes statistiques et finalement le choix final des indicateurs devant rester du domaine réservé du statisticien.

14. De plus, la concertation est d'autant plus riche que la représentation des différentes parties prenantes est équilibrée, ce qui n'est pas toujours facile. Sur des sujets souvent passionnés, il faut veiller à ce que des lobbies ne soient pas surreprésentés et ne biaisent le choix des indicateurs. L'organisation de la conférence nationale et du comité de concertation était placée sous l'égide du CESE, du Cnis et du CGDD, organismes qui ont veillé tout particulièrement à l'équilibre des représentations. La gouvernance à "cinq" mise en place par le Grenelle de l'environnement est un exemple de gouvernance qui cherche à être la plus inclusive avec des représentants de l'Etat, des collectivités locales, des syndicats de salariés et d'employeurs et des ONG et fondations. Des consultations directes des citoyens (consultation internet, consultation écrite, débats locaux) sont également souhaitables.

15. Toutefois, à tout moment, le statisticien doit jouer un rôle clé dans cette organisation. Il doit rester à l'écoute des demandes des utilisateurs tout en veillant jalousement à la qualité statistique des indicateurs retenus (fondement théorique, précision, actualité, ponctualité etc...) et à l'adéquation de l'organisation du tableau de bord avec le cadre formel retenu pour l'analyse des questions de développement durable

V. Références

- [1] La stratégie nationale de développement durable et ses indicateurs 2010-2013
<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Strategie-nationale-de,17803.html>
- [2] Les indicateurs de la stratégie nationale de développement durable

http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=dossiers_web/dev_durable/indicateur-developpement-durable.htm

[3] La loi Grenelle 1 :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020949548>

[4] Le code européen de bonnes pratiques statistiques :

<http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/default.asp?page=connaître/code-bonnes-pratiques.htm>

[5] Le rapport de la Task force UNECE-OCDE-Eurostat

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/sustainable_development/2012/Report_on_measuring_sustainable_development_Dec_2012_-_for_consultation.pdf
