

## Des indicateurs du développement durable pour les territoires

Odile Bovar, Datar<sup>1</sup>

Françoise Nirascou, Service de l'observation et des statistiques

La mise en œuvre du développement durable dans les territoires est un élément clé pour l'engagement de la société vers une croissance revue à la lumière du Grenelle de l'environnement. L'ensemble des acteurs est impliqué dans ce processus : collectivités territoriales, acteurs locaux de la vie économique et associative et services de l'État. Pour agir de façon cohérente et coordonnée, ces acteurs doivent disposer d'un diagnostic partagé, reposant sur un ensemble d'indicateurs judicieusement sélectionnés. C'est pourquoi la Datar et le Commissariat général au développement durable élaborent une quarantaine d'indicateurs qui seront mis à disposition sur Internet en 2010. Ce dispositif vise à fournir un cadre de référence propice au partage et à la mise en cohérence des nombreuses démarches existantes.

### La dimension territoriale, nécessaire pour appréhender le développement durable

#### *Un besoin d'indicateurs territoriaux pour les acteurs nationaux*

La stratégie nationale de développement durable (SNDD), en cours de révision pour la période 2009-2012, comporte des choix stratégiques relatifs à la réduction des inégalités territoriales et au renforcement de la gouvernance locale. Il est utile de disposer d'outils comme les indicateurs pour suivre les résultats de l'action publique en faveur du développement durable dans les territoires, à des niveaux de décision emboîtés. Le référentiel des indicateurs de développement durable territoriaux (IDDT) vise à permettre une déclinaison des stratégies européennes et nationales de développement durable adaptée aux contextes des territoires. Du point de vue national, il est aussi nécessaire de disposer d'une lecture de la diversité des territoires pour ajuster les priorités nationales en fonction des situations locales.

#### *Prendre en compte les besoins des acteurs territoriaux*

Au niveau territorial, la nature et la perception des enjeux varient selon le niveau de décision considéré. Les acteurs publics locaux ont besoin d'indicateurs de développement durable territoriaux adaptés pour connaître les atouts, handicaps et enjeux de leur territoire ou pour apprécier la pertinence des actions engagées.

Pour accompagner les collectivités territoriales dans leurs démarches en faveur du développement durable, les associations d'élus ont élaboré des guides et des études visant à définir des indicateurs à l'usage des collectivités. En France en effet, les collectivités ont développé des stratégies différenciées, qui valorisent les atouts propres à chaque territoire et recueillent l'adhésion des citoyens, en général regroupées sous le vocable d'Agendas 21 locaux. On dénombre environ 500 Agendas 21 locaux en 2009, parmi lesquels une centaine a fait l'objet d'une reconnaissance par le ministère en charge du développement durable. Un référentiel pour l'évaluation des Agendas 21 est en cours de constitution au ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM). D'autres expériences ont été conduites en dehors du cadre des Agendas 21. On peut à cet égard citer l'élaboration d'un jeu d'indicateurs de développement durable particulièrement abouti par la région Midi-Pyrénées avec l'appui de la direction régionale de l'Insee et du Service de l'observation et des statistiques (SOeS).

Face à ces démarches multiples et aux difficultés de chiffrage des indicateurs, il est apparu utile de développer une offre d'indicateurs chiffrés à l'échelle des territoires qui serve de référence et d'exemple concret pour les acteurs locaux.

<sup>1</sup> Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

## Une construction qui s'appuie sur des savoir-faire à plusieurs niveaux

Afin de favoriser le partage et la mise en cohérence des nombreuses démarches existantes, le CGDD et la Datar ont décidé d'engager une démarche conjointe<sup>2</sup> pour définir un cadre de référence en matière d'indicateurs de développement durable territoriaux.

### Les associations et l'accompagnement des démarches de développement durable

#### ARF (Association des régions de France)

Pour relever le défi du développement durable, les régions sont conscientes de la nécessité de réorienter certains axes de leur développement et de mieux en contrôler les conséquences à moyen et long terme. Elles se sont donc engagées fin 2006 à suivre les principes définis au sein d'un « manifeste des régions pour le développement durable ». Il s'agit de moderniser les politiques publiques afin de satisfaire les besoins présents sans nuire au développement futur. Les régions ont décidé de mesurer leur action et d'en rendre compte aux citoyens, en utilisant des indicateurs de « vrai » progrès économique, social, environnemental et démocratique mis en place progressivement à partir de 2007.

#### ADF

Une des questions centrales pour l'Association des départements de France (ADF) consiste à faire des arbitrages dans une situation marquée par la raréfaction des ressources financières, humaines ou naturelles. Les indicateurs, de son point de vue, favorisent les comparaisons entre territoires dans des conditions qui manquent de pertinence. Elle leur accorde en conséquence un crédit limité. L'ADF a en revanche opté pour l'édition de guides, afin d'accompagner les initiatives de développement durable.

#### Acuf

Des travaux menés en 2003 et 2005 par l'Association des communautés urbaines de France (Acuf) font l'inventaire des défis auxquels sont confrontées les grandes agglomérations en matière de développement durable et des instruments de mesure existants pour les relever. Cette phase conceptuelle a été suivie d'une recherche d'indicateurs de performance, avec le constat que peu d'entre eux sont réellement utilisables. Des systèmes de notation extra-financière ont été testés en grandeur réelle à Lyon et Marseille. Ces approches présentent des limites liées à la nature déclarative de certaines informations ou au manque de données disponibles pour construire des indicateurs à l'échelle des agglomérations.

L'Acuf a donc élaboré un système propre d'indicateurs de « développement métropolitain durable ». Entre 150 à 200 indicateurs potentiels ont été identifiés, centrés sur les fonctions urbaines. Cinq communautés urbaines testent le dispositif afin de définir un noyau dur d'indicateurs avant sa généralisation, dans un esprit d'apprentissage commun.

**La Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau)** bénéficie de l'expérience du réseau méditerranéen des agences d'urbanisme du sud sur 7 agglomérations méridionales avec la participation de l'université d'Aix-Marseille. La Fnau souhaitait disposer d'un outil d'alerte ou d'interpellation, pour élaborer ou moduler des stratégies d'action et contribuer à une méthode d'évaluation environnementale des Schémas de cohérence territoriale (Scot). Trente-huit indicateurs de départ ont été organisés autour de 5 finalités et 14 objectifs, rattachés aux trois piliers du développement durable. Dix de ces indicateurs étaient renseignés début 2009.

L'association **France nature environnement (FNE)** est l'un des premiers producteurs de données naturalistes sur les territoires. Elle regrette le manque de données élémentaires pour établir des perspectives à partir des zones constructibles dans les documents d'urbanisme et à partir des plans climat. Pour répondre à la problématique de vulnérabilité des territoires, FNE a élaboré « 40 propositions pour des territoires robustes et désirables ».

Le CGDD apporte sa culture du développement durable et son savoir-faire en matière d'IDD. Il garantit la cohérence avec les autres travaux menés sur les indicateurs aux niveaux européen, national et local. L'articulation avec la SNDD en cours d'élaboration doit en particulier être assurée. Le SOeS assure le chiffrage et la rédaction des indicateurs qui relèvent du MEEDDM.

<sup>2</sup> Avec l'appui scientifique du Cemagref, Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement.

L'Observatoire des territoires de la Datar apporte sa culture des territoires et son expérience de travail partenarial. Les membres du conseil de l'Observatoire ont demandé d'intégrer cette dimension dans ses travaux dès l'origine en 2005. Il a mis en ligne des premiers indicateurs territoriaux en 2007. Il s'investit plus spécifiquement dans les thèmes socio-économiques.

Le département Gestion des territoires du Cemagref apporte un soutien tant méthodologique qu'opérationnel à la construction du référentiel d'indicateurs territoriaux.

Un comité de pilotage, coprésidé par la Datar et le CGDD, a été constitué de manière à rassembler :

- les principaux acteurs ayant entamé des démarches sur les IDD territoriaux, notamment des représentants des associations d'élus ;
- les principaux responsables en matière de production chiffrée d'indicateurs (CGDD, Insee) ;
- des experts et des associations d'environnement.

Des ateliers de travail ont été organisés pour réfléchir thème par thème à la liste des indicateurs. Ils ont réuni une centaine d'experts, ce qui a permis de confronter le souhaitable et le faisable, dans un esprit de construction commune.

Il faut enfin souligner que de nombreux services statistiques sont impliqués pour fournir des données relatives au développement durable. Si le SOeS couvre les champs spécifiques à l'environnement, à l'énergie, au transport et au logement, l'observation de la population et de l'économie relèvent de l'Insee et de la DGCIS<sup>3</sup>, celle du social et de la santé de la Dares<sup>4</sup> et de la Drees<sup>5</sup>, l'éducation de la Depp<sup>6</sup>.

### Une démarche en trois étapes

Les objectifs concrets de l'opération consistent à mettre au point des IDDT qui soient mesurables, mesurés, cartographiés et documentés. Ces indicateurs, et l'interprétation qui les accompagne, seront mis à la disposition des internautes en 2010 conjointement sur le site de l'Observatoire des territoires et sur celui du CGDD-SOeS. Une quarantaine d'IDDT devraient être ainsi construits puis mis à jour périodiquement. Ce nombre traduit le choix de ne pas se focaliser sur la recherche d'un indicateur trop synthétique, ni de viser un nombre pléthorique d'indicateurs.

### Expliciter les références au développement durable

Les indicateurs territoriaux de développement durable doivent respecter des critères de cohérence, de qualité et d'efficacité :

- le choix des indicateurs doit **garantir la cohérence** avec les cadres de référence européen et national. La stratégie de développement durable de l'Union européenne, réactualisée en juin 2006 (SDD UE) et la stratégie nationale de développement durable constituent les principaux cadres de référence. Mais le choix tient également compte des travaux du Grenelle de l'environnement, du référentiel en cours de construction pour l'évaluation des Agendas 21 locaux et des projets d'indicateurs de développement durable, comme ceux de l'Acuf ou d'autres associations de collectivités. Les grands thèmes retenus pour l'élaboration des IDDT doivent pouvoir être mis en correspondance avec ceux qui prévalent par ailleurs pour discerner les atouts et handicaps des territoires au regard des enjeux de développement durable européens et nationaux ;
- les IDDT sont **sélectionnés sur la base de critères de qualité** : ils doivent être transparents pour les acteurs, pertinents, robustes, mesurables et reposer sur une méthodologie stable dans le temps. Ils doivent aussi être complémentaires et constituer un ensemble cohérent. Ils seront structurés en indicateurs de premier niveau et en indicateurs secondaires pour offrir un niveau de lecture rapide ou détaillé. Pour chaque type de maillage, il est indispensable d'élaborer les indicateurs selon une méthodologie commune, pour pouvoir agréger les informations territoriales au niveau national et pour offrir une lecture nationale de la diversité des territoires ;

3 Direction générale de la compétitivité de l'industrie et des services (ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi).

4 Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville).

5 Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère de la Santé et des Sports).

6 Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (ministère de l'Éducation nationale).

- **une fiche de présentation et d'analyse** accompagne la diffusion de chaque indicateur ; cette fiche justifie les raisons qui ont conduit à retenir l'indicateur, ses limites et précautions d'emploi et l'interprétation à laquelle il donne lieu.

### Liste des thèmes et orientations pour analyser le développement durable dans les territoires

Thèmes	Orientations proposées
Société de la connaissance et développement économique et social	Encourager des formes de compétitivité pour une croissance durable  S'adapter aux changements structurels de l'économie et répondre aux défis de la mondialisation  Favoriser le développement du capital humain et valoriser le potentiel d'emploi
Consommation et production durables	Privilégier des procédés de production et des comportements de consommation responsables  Limiter et valoriser les déchets
Changement climatique et maîtrise de l'énergie	Maîtriser la consommation d'énergie et développer les énergies renouvelables  Réduire les émissions de gaz à effet de serre et anticiper les effets du changement climatique
Transport durable	Rendre soutenable le transport de biens  Faire évoluer les pratiques de mobilité  Gérer et limiter les impacts négatifs du transport
Conservation et gestion des ressources naturelles	Préserver la biodiversité  Veiller au bon état des ressources naturelles : air - eau - sol
Santé publique et prévention des risques	Prévenir et gérer les risques majeurs et chroniques technologiques et naturels  Garantir l'accès aux soins et promouvoir une attitude favorable à la santé
Cohésion sociale et territoriale	Favoriser l'inclusion sociale des populations (équité et mixité sociales)  Développer les solidarités intergénérationnelles sur le territoire  Organiser des pôles de vie accessibles à tous
Bonne gouvernance	Favoriser une stratégie et un pilotage partagés pour un développement territorial durable  Renforcer la coopération et la solidarité entre territoires

Source : Datar-SOeS-Cemagref, projet IDDT, octobre 2009.

### Les indicateurs retenus

Les indicateurs ont été sélectionnés pour relater un état ou rendre compte de progrès accomplis ; en conséquence, les indicateurs de moyens ont été écartés. Il a aussi été choisi de ne pas faire appel à des indicateurs composites. Afin de répondre au mieux aux enjeux du développement durable dans chaque thème, des orientations ont été formulées pour cibler les questions auxquelles les indicateurs doivent répondre.

### Liste des indicateurs retenus

Thème	Indicateur	Source	Niveau géographique
1. Société de la connaissance et développement économique et social	R 1.1 : Potentiel de développement	Insee, RP	zone d'emploi
	R 1.2 : Évolution du PIB par habitant	Insee	région
	R 1.3 : Dépenses de R&D rapportées au PIB	DEPP-Insee, enquête R&D	zone d'emploi
	R 1.4 : Part des emplois appartenant à des établissements ou des entreprises contrôlées par l'étranger	DGCIS	zone d'emploi
	R 1.5 : Taux de création et de survie à 5 ans des entreprises.	Insee, Sirene	zone d'emploi
	R 1.7 : Évolution du niveau de qualification des jeunes (15-29 ans)	Insee, RP	zone d'emploi
	R 1.6 : Taux d'emploi	Insee, RP	zone d'emploi
2. Consommation et production durables	R 2.2 : Prélèvements en eau par usages	SOeS d'après agences de l'Eau	département
	R 2.1 : Production de granulats par habitant	SOeS d'après Unicem	département
	R 2.3 : Part de l'agriculture biologique dans la surface agricole utilisée	MAP-agence Bio	département
	R 2.4 : Évolution de la quantité de déchets ménagers collectés par habitant	SOeS d'après Ademe	département
	R 2.5 : Taux de valorisation des déchets ménagers et assimilés	SOeS d'après Ademe	département
3. Changement climatique et maîtrise de l'énergie	R 3.1 : Évolution de la consommation d'énergie finale ramenée au PIB régional	SOeS	région
	R 3.2 : Production d'électricité issue des énergies renouvelables	SOeS	région
	R 3.3 : Évolution des émissions de gaz à effet de serre hors puits	SOeS d'après Citepa	département
	R 3.4 : Indice de température saisonnier	Onerc	département
4. Transport durable	R 4.1 : Part du transport de marchandises par voies ferrées ou fluviales	SOeS, enquête TRM et d'après SNCF, VNF	région
	R 4.2 : Évolution des parts modales des déplacements domicile-travail	Insee, RP	aire urbaine
	R 4.3 : Évolution du nombre d'accidentés graves de la route	SOeS d'après Office national interministériel de sécurité routière	département
	R 4.4 : Densité d'habitants exposés au bruit routier	MEEDDM-Ademe	infra département
	R 4.5 : Émissions dans l'air dues au transport	SOeS d'après Citepa	
5. Conservation et gestion des ressources naturelles	R 5.1 : Part de superficie en sites Natura 2000	SOeS d'après MNHN	département
	R 5.2 : Fragmentation des milieux naturels	Cemagref d'après SOeS, IGN	département
	R 5.3 : État des peuplements piscicoles des rivières	SOeS, d'après Onema	points de mesure
	R 5.8 : Évolution de la part des espaces artificialisés	SOeS, CLC 2006	département
	R 5.5 : Indice atmo de la qualité de l'air	SOeS d'après les AASQA	agglomération de plus de 100 000 hab.
	R 5.6 : Qualité de l'eau des rivières (concentration en nitrates et en pesticides)	SOeS d'après OIEau et agences de l'Eau	département
	R 5.7 : Logements non raccordés à un système d'assainissement des eaux usées	SOeS – SSP, enquêtes «Eau »	département
6. Santé publique et prévention des risques	R 6.3 : Évolution de la population dans les communes déclarées à risque naturel majeur	SOeS d'après MEEDDM, cartoristiques et Gaspar, INSEE	département
	R 6.1 : Population exposée à un risque d'inondation	SOeS d'après MEEDDM, cartoristiques et Gaspar, Insee	département
	R 6.2 : Nombre d'arrêtés de catastrophes naturelles parus au JO	Caisse centrale de réassurance, préfectures	département

	R 6.6 : Taux de mortalité prématurée	Fédération nationale des observatoires de santé	canton
	R 6.5 : Accessibilité aux soins de proximité	DREES	bassin de vie
	R 6.4 : Espérance de vie à la naissance	Insee	département
7. Cohésion sociale et territoriale	R 7.5 : Taux de pauvreté	Insee, RP	département
	R 7.1 : Part du chômage de longue durée	Source : Pôle emploi-Dares	zone d'emploi
	R 7.2 : Taux de forte occupation des résidences principales	Insee, RP	aire urbaine
	R 7.3 : Taux de sortie sans diplôme	ministère de l'Éducation nationale	bassin de vie
	R 7.4 : Disparités de niveaux de vie par unité de consommation	Insee, revenus disponibles localisés	département
	R 7.6 : Taux de dépendance économique projeté	Insee	département
	R 7.7 : Part des jeunes non insérés (ni en emploi, ni scolarisés)	Insee, RP	
	R 7.9 : Accessibilité aux services	Insee, base permanente des équipements	bassins de vie
		R 7.8 : Temps médian de déplacements domicile-travail	Insee, RP
8. Bonne gouvernance	R 8.2 : Couverture de la population par un agenda 21	MEEDDM/CGDD	région
	R 8.1 : Participation aux élections législatives au premier tour	BEEP	département
	R 8.4 : Budget de la coopération décentralisée (de l'ensemble des collectivités territoriales)	ministère des Affaires étrangères-CNCD	région
	R 8.3 : Coopération intercommunale : part des dépenses des groupements de communes dans le secteur communal	DGCL	EPCI

Source : SOeS-Datar-Cemagref, projet IDDT, octobre 2009.

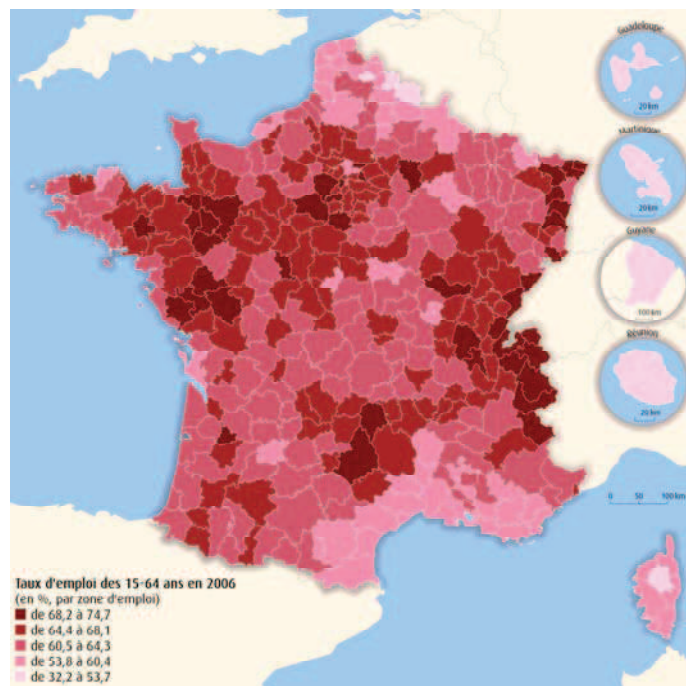
### L'analyse des résultats

C'est en général l'évolution d'un indicateur qui est intéressante pour qualifier les trajectoires des territoires en faveur du développement durable, bien que la connaissance des niveaux reste indispensable pour bien situer chaque évolution.

Les IDDT sont destinés à être utilisés à des échelons géographiques pour lesquels l'action publique dispose d'une réelle marge de manœuvre. Les territoires retenus correspondent donc généralement aux échelles administratives classiques. Mais, pour être pertinents avec la thématique étudiée, certains sont élaborés pour des zonages d'étude comme les aires urbaines, les zones d'emploi ou les bassins de vie. Parfois, il a fallu se contenter du niveau régional ou départemental faute de disposer de données à une échelle plus fine.

La question de l'échelle d'observation est décisive. Certains indicateurs mesurés à un niveau fin révèlent ainsi des spécificités territoriales qui seraient masquées à une autre échelle. L'examen de l'indicateur « Proportion de personnes disposant d'un emploi parmi celles qui sont en âge de travailler » conduit par exemple à des diagnostics très différents selon que l'on se situe à l'échelle des zones d'emploi ou à celle des régions. Des zones d'emploi comme Rodez, Nord-Deux-Sèvres ou encore Briançon présentent ainsi des taux parmi les plus élevés au plan national. Pourtant, les performances des régions Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes et Provence-Alpes-Côte d'Azur sont modestes en termes de taux d'emploi.

## Le taux d'emploi à l'échelle des zones d'emploi



Source : Datar d'après Insee, Recensement de la population 2006. © IGN, GEOFLA®, 2006.

Une aide à l'interprétation peut être apportée par un rappel des principaux objectifs nationaux chiffrés relatifs à la question traitée par l'indicateur (objectif Grenelle, loi d'orientation, SNDD). Mais un objectif national n'est en général pas transposable en l'état au niveau territorial. Par exemple, l'objectif du protocole de Kyoto consiste à réduire les émissions à l'horizon 2008-2012 par rapport aux niveaux de 1990. En Europe, l'objectif a été adapté au contexte de chaque pays. De même, l'objectif national de réduction ne saurait être appliqué de façon uniforme sur l'ensemble du territoire sans tenir compte des caractéristiques géographiques et économiques des régions.

Enfin, les indicateurs ne doivent pas être choisis indépendamment les uns des autres. Un ensemble d'indicateurs doit se lire dans sa globalité ; chaque indicateur doit être analysé en relation avec d'autres qui complètent, nuancent ou enrichissent la vision forcément parcellaire à laquelle il conduit lorsqu'il est pris isolément.

### À titre d'exemples

Trois indicateurs des piliers économique, social et environnemental sont présentés à titre d'exemples.

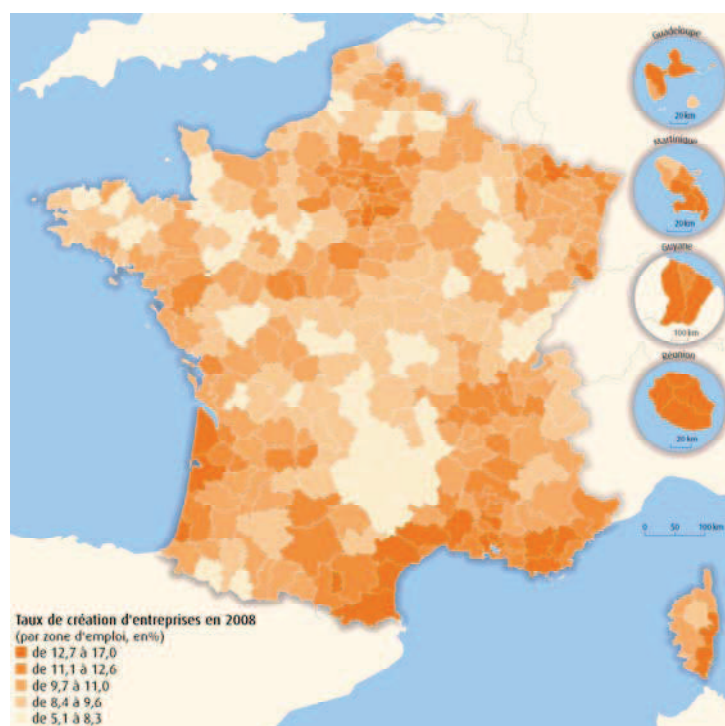
Parmi les indicateurs du thème « Société de la connaissance et développement économique et social », **le taux de création pure d'entreprises** illustre la capacité d'adaptation des territoires aux changements structurels de l'économie et leur aptitude à répondre aux défis de la mondialisation. Cet indicateur est calculé pour les zones d'emploi (ZE). Au cours des dernières années, les disparités spatiales de taux de création d'entreprises se sont maintenues. En 2008, les taux les plus élevés concernaient des zones d'emploi du littoral méditerranéen ou atlantique, de la vallée du Rhône et de l'Île-de-France. Ils étaient aussi observés dans les ZE des principales villes françaises ou encore proches des frontières avec l'Allemagne. Les taux les plus faibles concernaient surtout les zones rurales de l'intérieur du pays. Le taux de création pure d'entreprises reflète avant tout le développement du secteur des services ou du commerce et conduit à s'interroger sur la pérennité des entreprises créées et sur leur contribution à la création d'emplois. **Les taux de survie à cinq ans** des entreprises créées en 2000 sont de fait très disparates d'une zone d'emploi à l'autre ; néanmoins ces taux sont souvent plus élevés dans les zones rurales que dans les zones urbaines au sein desquelles une dynamique propice à la création d'entreprises était pourtant observée en 2000.

Parmi les indicateurs du thème « Cohésion sociale et territoriale », le **taux de pauvreté**<sup>7</sup> par département rend compte des disparités de structure sociale sur le territoire français. Le taux de pauvreté atteint 13,6 % en France métropolitaine en 2006. Il varie du simple au triple selon les départements, allant de 7,2 % dans les Yvelines, à 21,6 % en Seine Saint-Denis. Deux espaces particulièrement marqués par la pauvreté se distinguent, respectivement dans le nord et le sud du pays.

**La part de la superficie classée en Natura 2000**, indicateur appartenant au thème « conservation et gestion des ressources naturelles », rend compte de la diversité du patrimoine naturel présent dans les départements et des efforts entrepris pour les préserver. Le réseau Natura 2000, constitué des sites désignés en application des directives « Oiseaux » et « Habitats », est quasiment complet pour sa partie terrestre et en voie de constitution pour sa partie marine. La partie terrestre représente 12,5 % de la surface de la France métropolitaine. Ce taux est plus important dans la région méditerranéenne et les zones de montagne.

### Taux de créations d'entreprises en 2008

Créations de l'année rapportées au stock d'entreprises au 1<sup>er</sup> janvier

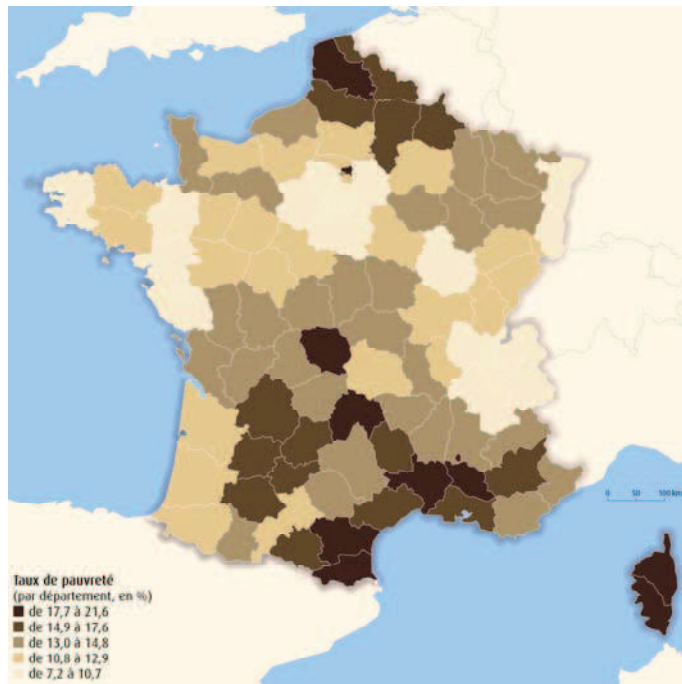


Source : Cemagref, d'après Insee, Sirène. © IGN, GEOFLA®, 2006.

<sup>7</sup> Les données utilisées proviennent de la direction générale des Impôts et de l'Insee (Revenus disponibles localisés).



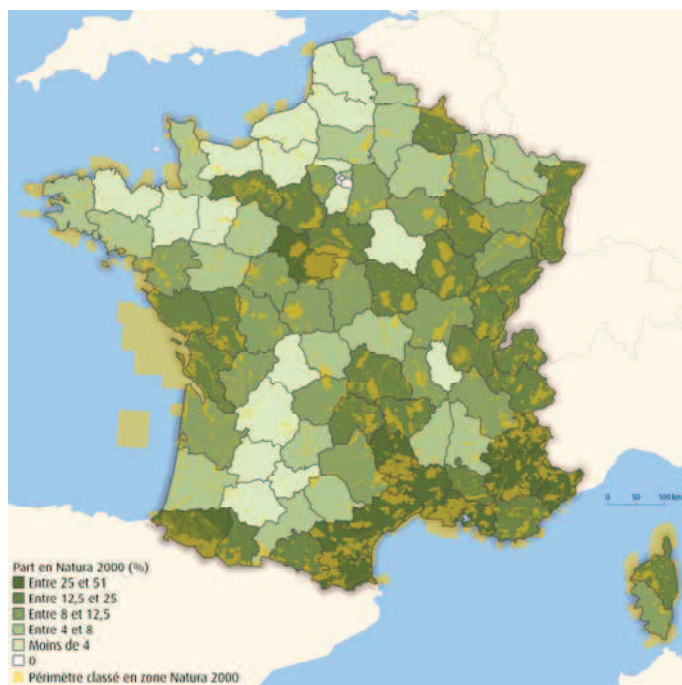
## Taux de pauvreté en 2006



Note : Le taux de pauvreté est la proportion d'individus appartenant à des ménages dont le revenu disponible après transferts par unité de consommation est inférieur à 60 % de la médiane, soit 880 euros en 2006.

Source : Insee-FIP. Revenus disponibles localisés, 2006.

## Part de la superficie départementale classée en site Natura 2000 en 2009



Source : SOeS d'après Muséum national d'histoire naturelle.

L'un des premiers enseignements tiré de l'analyse des IDDT concerne l'importance de l'effet des caractéristiques sectorielles et structurelles sur les disparités territoriales. Les émissions de gaz à effet

de serre, représentées par le pouvoir de réchauffement global<sup>8</sup> (PRG) en fournissent une bonne illustration. Les écarts de PRG (hors puits de carbone) entre les régions extrêmes varient de 1 (Corse, Limousin) à 15 (Ile-de-France, Rhône-Alpes). Ils reflètent les différences en matière de densité de population, avec ce que cela sous-entend en termes d'émissions liées à l'habitat, aux bâtiments tertiaires et aux déplacements domicile-travail. Ils résultent aussi en partie de différences concernant l'importance du fret routier de transit ou encore la place d'activités économiques émettrices de gaz à effet de serre.

Un autre enseignement découlant de l'analyse des IDDT est la nécessité de prendre en compte l'interdépendance des territoires pour articuler niveau local et global dans le sens de l'intérêt général. La part du rail et du fluvial dans le transport intérieur de marchandises illustre assez bien cette problématique. Cette part, dans l'ensemble assez faible, varie de 4 % en Basse-Normandie à 34 % en Lorraine en 2008, les écarts tenant notamment à l'importance des pondéreux dans le fret régional. Le choix du rail ou du fluvial comme modes de transports alternatifs à la route est essentiel dans une perspective de développement durable des territoires. Mais il dépend de multiples acteurs privés et publics et dépasse donc manifestement le seul cadre du territoire observé.

L'interprétation des indicateurs territoriaux passe aussi par une approche transversale. Ainsi, le très faible taux de chômage de certains territoires peut témoigner du vieillissement de la population ou de l'émigration des jeunes due au manque d'emploi au local. En conséquence, il ne doit pas être systématiquement interprété comme un phénomène favorable. D'ailleurs, certaines régions conjuguent taux de chômage important et croissance du PIB élevée. Il faut donc des indicateurs transversaux qui invitent à tenir compte des caractéristiques structurelles des territoires pour ne pas établir de comparaisons trop hâtives, ni *a fortiori* de classements.

### Une démarche qui se poursuit

Les réflexions menées dans le cadre des ateliers ont conduit à proposer d'autres IDDT pour répondre à des préoccupations jugées importantes dans le cadre d'une démarche de développement durable appliquée aux territoires.

#### *De nombreux indicateurs souhaités mais pas encore réalisables*

Parmi les indicateurs évoqués, on peut citer :

- pour la dimension économique, les emplois et activités dans le développement durable ;
- pour la dimension sociale, l'espérance de vie sans incapacité à un niveau infrarégional ;
- pour les aspects environnementaux : l'évolution des effectifs d'oiseaux communs dans les régions ;
- en ce qui concerne la gouvernance, le suivi d'objectifs dans les plans climats territoriaux ou le taux de participation aux débats de la Commission nationale du débat public.

Au total, de nombreux indicateurs<sup>9</sup> ont été proposés pour combler les lacunes existantes. Mais ils restent exploratoires. En effet, ils ne sont pour l'instant pas calculables du fait de difficultés conceptuelles ou d'un manque de données statistiques.

#### *D'autres besoins locaux existent à des échelles plus fines*

L'enjeu de l'évaluation pour les démarches territoriales de développement durable est fort. Pourtant, les acteurs locaux manquent encore d'outils pour y répondre. C'est d'ailleurs à la demande d'un grand nombre de collectivités qui ont suivi une démarche d'agendas 21<sup>10</sup> locaux que le MEEDDM a décidé début 2008 de piloter l'élaboration d'un référentiel pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable. Ce référentiel, conçu pour aider les collectivités dans leur démarche d'évaluation du développement durable, est en cours de définition et d'expérimentation au CGDD. Il s'agit de diffuser des fiches méthodologiques d'indicateurs bien documentées.

8 En millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub>.

9 L'article page 97 propose une liste exhaustive de ces indicateurs exploratoires et fait le point sur les progrès attendus en matière d'information fine sur le développement durable.

10 Parmi les quelque 500 agendas 21 locaux recensés en France, 101 ont fait l'objet d'une reconnaissance par le MEEDDM en mars 2009.

Les collectivités pourront décider de retenir ou non les indicateurs proposés. Elles devraient assez souvent pouvoir chiffrer les indicateurs par leurs propres moyens en accédant aux données mises en ligne par le service statistique public. Mais il leur sera parfois utile d'établir un partenariat avec la Dreal ou l'Insee en région, lorsque les calculs mobilisent des savoir-faire spécifiques ou des données confidentielles.

Ce référentiel comblera certaines attentes sans pour autant répondre à tous les besoins. En effet, les périmètres de l'action publique territoriale sont multiples. Chaque gestionnaire doit pouvoir déceler les forces et faiblesses des sous-ensembles géographiques qui composent son territoire, s'il veut cibler son action au plus près des enjeux locaux. Les régions ont besoin de connaître les disparités départementales, les départements celles des pays et des grandes agglomérations, les villes celles des quartiers. Bref, les acteurs publics locaux veulent disposer d'une vision « emboîtée », allant des « morceaux de villes » aux grands territoires.

### *La diffusion des résultats*

Le « Grenelle de l'environnement » a préconisé une meilleure diffusion des indicateurs de développement durable. Les IDDT seront mis en ligne conjointement sur les sites de l'Observatoire des territoires de la Datar et du CGDD-SOeS. La Datar enrichira ainsi le thème « développement durable » déjà présent avec 9 indicateurs depuis novembre 2007 sur le site de l'Observatoire des territoires. Le SOeS complétera à l'échelon territorial l'offre d'indicateurs de développement durable déjà renseignés sur son site pour le niveau national.

#### **Accès aux indicateurs territoriaux de développement durable :**

Site du SOeS : [www.statistiques.developpement-durable](http://www.statistiques.developpement-durable) > Observation et statistiques de l'environnement > Indicateurs > Indicateurs de développement durable territoriaux

Site de l'Observatoire des territoires de la Datar : [www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr) > Indicateurs > Entrée par enjeu > Développement durable

### Bibliographie et sites Internet

Diact

[Dynamiques et développement durable des territoires](#)

Rapport de l'Observatoire des territoires 2008, La documentation Française, janvier 2009

Lazzeri Y., Moustier E.

[Le développement durable. Du concept à la mesure.](#)

L'Harmattan, 153 p., 2008

Laganier R., Villalba B. et Zuindeau B.

[Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire.](#)

Dossier, septembre 2002

Zuindeau B. et Vivien F.D

[Territoire et développement durable](#)

L'Harmattan, 2003

Garin-Ferraz G. et Goudet F.

[Les travaux de l'atelier du PUCA, Question à propos du Développement durable.](#)

PUCA, Collection "Recherches" n° 147

Assemblée des départements de France : [www.departement.org](http://www.departement.org)

[Guide de l'action durable, V1 et V2](#)

Décembre 2007 et février 2009

France Nature Environnement

[40 propositions pour des territoires robustes et désirables](#)

2008

Rapport Cnis territoires. Rapport du groupe de travail « statistiques et nouvelles tendances de localisation des populations et des activités sur le territoire »

Groupe Francis Cuillier, septembre 2009

Site du MEEDDM : [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr) > Développement durable > Les grandes orientations stratégiques > Stratégie nationale du développement durable

Site de l'association des régions de France : [www.arf.asso.fr](http://www.arf.asso.fr) > Environnement et développement durable

Référentiel des agendas 21 [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr) > Développement durable