



juin 2022

Mesurer la qualité et la durabilité du développement de la Bretagne

État des lieux et premières orientations générales

Rapporteuses

Brigitte LE CORNET et Maryvonne LE PEZENNEC CHARRIER



CESER

Conseil économique, social
et environnemental régional

Mesurer la qualité et la durabilité du développement de la Bretagne

État des lieux et premières orientations générales

Peut-on mesurer la richesse d'un territoire ? Comment apprécier son développement, plus seulement dans sa dimension économique, mais aussi dans ses dimensions sociale, environnementale et démocratique ? Désireux de bénéficier de l'éclairage de la société civile organisée sur ces questions, le Président du Conseil régional a demandé au CESER de conduire une étude visant à préfigurer « un nouvel indicateur économique alternatif ».

Dans sa réponse à cette saisine, le CESER montre la diversité des questions soulevées par un tel projet ainsi que la pluralité des approches possibles. Dès lors, le choix d'un indicateur repose sur des conventions socio-politiques. Il pose des questions méthodologiques soulevant elles-mêmes des sujets de société et des défis démocratiques.

I La mesure : pourquoi, pour qui, comment ?

Décider de ce qui importe

➔ **Les enjeux politiques : savoir quels objectifs on veut atteindre, ce que l'on veut mesurer, et pourquoi**

Qu'est-ce qui importe ? A quelle approche du développement durable souhaite-t-on se référer ? L'indicateur parfait n'existe pas. Un indicateur offre une lecture possible, partielle et finalement imparfaite d'un phénomène... encore faut-il savoir ce que l'on cherche à mesurer ! Dès 2017, le CESER a formulé son approche d'un projet partagé de développement durable de la Bretagne. De son côté, le Conseil régional s'est engagé dans la démarche Breizh COP pour définir un projet d'avenir partagé.

Deux chemins possibles peuvent se présenter :

- Veut-on mettre en œuvre un « baromètre » pour mesurer l'état de santé de la Bretagne et pour ce faire, construire un ou des indicateurs de développement durable ayant trait au bien-être des habitantes ?
- Veut-on évaluer où l'on se situe dans une trajectoire politique déterminée par le Conseil régional en matière de développement durable ?

A quoi sert la mesure ? Réfléchir aux finalités de la mesure est aussi une nécessité puisque cela conditionne directement le choix des indicateurs. Un indicateur peut être utilisé à plusieurs fins :

- piloter, suivre et évaluer des politiques publiques
- faire preuve de transparence sur la réalisation des engagements pris
- observer les territoires et les comparer entre eux
- aider les acteurs à s'approprier les concepts liés au développement durable...

➤ Les enjeux démocratiques : savoir avec qui définir ce que l'on veut mesurer

Qui décide de ce qui importe et de ce qui va être mesuré ?
La définition de ce qui importe est un choix de société, pas uniquement un travail d'expertes. Décider ensemble de ce que l'on souhaite mesurer peut devenir un outil de débat démocratique. Il existe d'ailleurs de multiples exemples d'indicateurs construits de manière participative. Il appartient donc aux élues de choisir une méthode à la

hauteur de cet enjeu démocratique, en incluant toutes les expertises : l'expertise politique, l'expertise scientifique mais aussi l'expertise citoyenne et celle de la société civile organisée.

Pour qui cela importe-t-il ? Avoir connaissance de ce qui importe pour les habitantes et de comment leurs préoccupations peuvent guider l'action publique est une étape essentielle dans la définition d'indicateurs de développement.

Mesurer ce qui importe

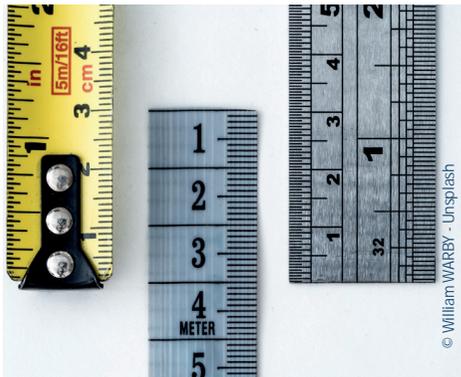
Il convient ensuite de s'intéresser à la dimension technique des indicateurs... pour s'apercevoir qu'elle revêt elle aussi une dimension politique !

➤ Les enjeux méthodologiques : savoir construire un indicateur

Tout indicateur repose sur des données, dont il importe de bien comprendre les caractéristiques. Ces dernières sont-elles disponibles aux échelles spatiales et temporelles souhaitées ? Quelle est leur antériorité ? A quel rythme sont-elles mises à jour ? D'où proviennent-elles ? Qui opère leur collecte ? Si la donnée n'existe pas, est-il possible de la créer ? Le cas échéant, comment s'y prendre ?

d'importance à certaines variables. Ces deux formes n'ont pas les mêmes finalités, d'où la nécessité de s'interroger : à qui s'adressent les indicateurs et dans quels buts ?

Enfin, si le chemin choisi est celui de l'évaluation, il est essentiel de définir des valeurs de référence et des valeurs cibles pour chacun des indicateurs, ces derniers étant des moyens de savoir où l'on se situe dans la trajectoire fixée. Qu'elle soit de nature réglementaire, politique voire issue d'une concertation, la valeur cible participe à l'inscription des indicateurs dans le temps.



© William WARBY - Unsplash

Par ailleurs, les indicateurs peuvent prendre deux formes, potentiellement complémentaires. L'une consiste à définir plusieurs indicateurs présentés dans des tableaux de bord. L'autre consiste à les agréger pour constituer un indice synthétique unique, ce qui implique de faire des choix d'ordre politique pour décider d'accorder plus ou moins

➤ Dépasser les limites des outils de mesure

Bien conçus, les indicateurs fournissent des clés de compréhension et peuvent constituer de bons révélateurs. Ils n'en demeurent pas moins réducteurs, car le « bien-être », le « développement humain » ou toute autre dimension du développement durable que l'on cherche à mesurer ne peuvent être totalement appréhendés par des chiffres. Avoir conscience que ces outils de mesure reposent sur des choix socio-politiques, et faire preuve de transparence vis-à-vis de leurs limites, permet de relativiser le poids qui leur est donné dans l'analyse, la décision et l'action.

On ne peut dépasser les limites des indicateurs sans les replacer dans le contexte actuel d'omniprésence de la quantification et de la performance. Or, les indicateurs ne doivent pas se substituer à l'appréciation humaine, mais l'enrichir et l'objectiver. Le croisement du résultat de l'indicateur avec des observations qualitatives est indispensable pour nuancer les dérives quantitatives. Cela implique de savoir quel poids conférer aux mesures et d'accepter que tout n'est pas mesurable ou quantifiable.

I Un foisonnement d'indicateurs visant à mesurer le développement durable...

Après avoir posé les bases de ce qu'un indicateur permet et ne permet pas, il devient possible de s'intéresser aux indicateurs existants... et ils sont nombreux !



En France et à l'international

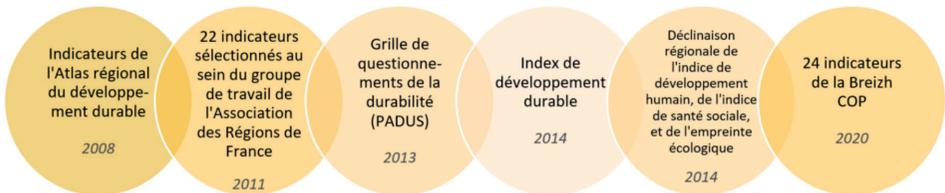
Depuis plusieurs dizaines d'années, de très nombreux acteurs ont cherché à mesurer, à différentes échelles territoriales, le développement des sociétés autrement qu'avec le Produit Intérieur Brut (PIB) en raison notamment :

- de la volonté de tenir compte de la soutenabilité du développement en se détachant des approches uniquement basées sur des données économiques
- du besoin de repères chiffrés sur les richesses sociales afin de mieux comprendre et mieux maîtriser la complexité qui caractérise nos sociétés
- du fait que de tels indicateurs ont d'autant plus de valeur qu'ils ont été définis par les acteurs eux-mêmes, en fonction des réalités de leur territoire.

Ce foisonnement explique la tendance à recréer sans cesse de nouveaux indicateurs.

En Bretagne

La multiplication des travaux en matière d'indicateurs de développement durable s'observe également en Bretagne :



Ce constat montre que la volonté de rééquilibrer les dimensions sociale, environnementale, démocratique et économique dans l'appréciation du développement régional n'est pas récente en Bretagne.

I ... paradoxalement peu utilisés

Ce foisonnement révèle également un échec. On observe un souhait de toujours créer de nouveaux indicateurs alors même que la « boîte à outils » existe. Cette perpétuelle réinvention est-elle le fait du portage politique et technique ? Le constat est que, en Bretagne comme ailleurs, ces nombreux travaux semblent largement sous-utilisés.

I Les premières orientations du CESER

Pour une meilleure appropriation et une plus large mise en œuvre de ces indicateurs en Bretagne, le CESER invite le Conseil régional à se poser des questions stratégiques et méthodologiques. Ici, il met l'accent sur des conditions de succès pour l'utilisation d'indicateurs de développement durable :

- Se poser toutes les questions mises en exergue dans ce rapport s'agissant de la définition du bien-être partagé et du projet politique, des objectifs de la mesure et du processus de construction de l'indicateur
- Réaliser un diagnostic précis de la situation de départ sur lequel reposera la démarche de construction des indicateurs
- Garantir le portage politique dans la durée, une des conditions incontournables à la mise en place réussie d'indicateurs de développement durable
- Prendre appui sur les travaux et outils existants, et ne pas tout réinventer
- Construire une démarche partenariale pour favoriser le caractère pérenne des indicateurs
- Donner une place centrale à la transversalité, les indicateurs de développement durable impliquant de penser les politiques régionales dans leur cohérence
- Allouer des moyens humains et financiers nécessaires à la mesure de la qualité et la durabilité du développement, un préalable à l'appropriation des indicateurs en Bretagne

RAPPORTEURES

Brigitte LE CORNET et Maryvonne LE PEZENNEC-CHARRIER

CONTACT

Audrey NIVOLE, Chargée du suivi et de l'évaluation de l'action publique
audrey.nivole@ceser.bretagne.bzh



CESER

Conseil économique, social
et environnemental régional

Les études du CESER peuvent faire l'objet de présentations publiques sur simple demande.

7 rue du Général Guillaudot - CS 26 918 - 35 069 Rennes Cedex
T. 02 99 87 18 75 - contact@ceser.bretagne.bzh
twitter.com/ceserbretagne - ceser.bretagne.bzh