Juin 2022

Mesurer la qualité et la durabilité du développement de la Bretagne

État des lieux et premières orientations générales

Rapporteures

Brigitte LE CORNET et Maryvonne LE PEZENNEC CHARRIER

Région BRETAGNE

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

Deuxième assemblée de la Région Bretagne, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) est un acteur essentiel de la démocratie participative. Il est composé d'hommes et de femmes issus d'horizons divers, qui représentent tous les courants de la société civile organisée et se réunissent pour débattre et construire.

Par sa composition pluraliste et ses méthodes de travail participatives, le CESER émet des propositions originales en prise directe avec les préoccupations des citoyens et des citoyennes. Instance consultative, il est un partenaire des élus régionaux et un outil d'aide à la décision politique. Ses avis et travaux éclairent et enrichissent l'élaboration des politiques publiques.

Les avis et travaux du CESER sont publics, disponibles en ligne et largement diffusés sous différentes formes. Ils peuvent faire l'objet d'une présentation publique par les rapporteurs, sur demande adressée au Président du CESER.

Pour mieux connaître le CESER et suivre son actualité, consultez le site **ceser.bretagne.bzh**

Ce rapport a été présenté par les rapporteur.es devant l'assemblée du CESER réunie en session plénière le 20 juin 2022.

Les interventions en séance des membres du CESER relatives à ce rapport sont consignées dans le document « Avis » publié le même jour et disponible sur le site du CESER ceser.bretagne.bzh.

Publication sous licence ouverte
Conseil économique, social et environnemental de Bretagne
7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 - 35069 RENNES Cedex
Juin 2022

Avant-propos

Ce rapport « *Mesurer la qualité et la durabilité du développement de la Bretagne* » a été conduit par le CESER en réponse à la demande du Président du Conseil régional. Nous tenons à saluer cette saisine qui montre l'intérêt porté aux analyses de la société civile organisée.

Au fil des rencontres et des échanges, il nous est apparu que les indicateurs sont loin de n'être qu'un sujet technique. Ces outils de mesure sont éminemment politiques. L'indicateur repose sur un projet partagé ! C'est aussi un objet hybride qui cherche à répondre à des exigences parfois difficilement conciliables : les contraintes de l'action et la complexité multifactorielle propre au développement durable.

Notre volonté est maintenant d'inviter le Conseil régional de Bretagne à instruire toutes les questions auxquelles il faut répondre pour définir un indicateur.

Nous espérons que les premières orientations de ce rapport pourront éclairer les décisions régionales. Cela est évidemment loin d'épuiser le sujet et ce rapport préparatoire sera un élément dans une suite de réflexions et d'échanges. A cette présente contribution succéderont des discussions entre le CESER et le Conseil régional qui permettront d'entrer davantage dans les propositions opérationnelles.

Nous tenons à remercier chaleureusement l'ensemble des personnes qui se sont impliquées dans ce rapport, particulièrement les personnes auditionnées qui ont accepté de partager leur expertise, l'ensemble des membres du groupe du CESER en charge du suivi et de l'évaluation de l'action publique pour leurs suggestions, apports et échanges constructifs, Michel RENAULT, enseignant-chercheur à l'Université de Rennes 1 pour son appui précieux, ainsi qu'Audrey NIVOLE et Fernande LE GALL qui les ont accompagnés dans ces travaux.

Les co-rapporteures, Brigitte LE CORNET et Maryvonne LE PEZENNEC CHARRIER

Rapporteur·es : Brigitte LE CORNET et Maryvonne LE PEZENNEC CHARRIER

Membres du CESER en charge du suivi et de l'évaluation de l'action publique :

Michel CLECH	Réseau d'éducation à l'environnement Bretagne (REEB)
Stéphane CRÉACH	Comité régional CGT de Bretagne
Marie-Pascale DELEUME	Association Eau et rivières de Bretagne
Brigitte LE CORNET	Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) de Bretagne
Marie-Christine LE GAL	Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Bretagne
Maryvonne LE PEZENNEC CHARRIER	Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)
Jean LE TRAON	Institut de recherche technologique IRT B-COM
Marie-Martine LIPS	Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire (CRESS)
Catherine LONEUX	Union régionale interprofessionnelle de la CFDT Bretagne
Sylvie MAGNANON	Bretagne Vivante – SEPNB
Thierry MERRET	Personnalité qualifiée
Yannick MORIN	Comité régional olympique et sportif (CROS)
Patrice RABINE	Syndicat des entreprises artistiques et culturelles (SYNDEAC)
David RIOU	Union régionale interprofessionnelle de la CFDT Bretagne
Pierrick SIMON	Coordination régionale CGT-FO de Bretagne
Emmanuel THAUNIER	Chambre de commerce et d'industrie de région Bretagne

Avec l'aimable participation de :

Michel RENAULT, enseignant-chercheur à l'Université de Rennes 1

Accompagnement technique :

Audrey NIVOLE, chargée du suivi et de l'évaluation de l'action publique
Fernande LE GALL, assistante de la chargée du suivi et de l'évaluation de l'action publique

Sommaire

du rapport

Introduction **1**

Chapitre 1 **4**
La mesure soulève des enjeux multidimensionnels 4

1. Décider de ce qui importe 4
   1.1. Les enjeux politiques : que veut-on mesurer, quels objectifs veut-on atteindre ? 4
   1.2. Les enjeux démocratiques : avec qui définir ce que l'on veut mesurer ? 6
2. Mesurer ce qui importe 7
   2.1. Les enjeux méthodologiques : comment se construit un indicateur ? 8
   2.2. Dépasser les limites des outils de mesure 10

Chapitre 2 **12**
L'offre abondante d'indicateurs de développement conduit à un questionnement sur leur usage et leur utilité 12

1. L'état des lieux des initiatives menées pour la construction d'indicateurs de développement durable 12
   1.1. Un foisonnement des démarches visant à mesurer le développement 12
   1.2. Les travaux entrepris et financés par la Région Bretagne 16
2. Les usages opérationnels des indicateurs de développement durable 18
   2.1. Des indicateurs utilisés à différentes fins 18
   2.2. Dans les faits, une sous-utilisation des indicateurs alternatifs au PIB 20
3. Les premières orientations du CESER pour une appropriation et une mise en œuvre des indicateurs de développement en Bretagne 20

Remerciements **25**
Annexes **27**

Introduction

Par courrier en date du 13 octobre 2021[1], le Président du Conseil régional a saisi le CESER de Bretagne simultanément sur deux sujets, présentés comme « *deux enjeux démocratiques majeurs* » : la mesure de « *la qualité et la durabilité* » du développement de la Bretagne et « *la participation citoyenne à la vie de notre démocratie locale* ».

Le bureau du CESER, réuni le 8 novembre 2021, a décidé de distinguer les deux sujets et de conduire deux rapports distincts en réponse à cette double saisine.

Le premier sujet de saisine, objet de ce rapport préparatoire, est celui de « *la mesure de l'état de santé ou de la richesse durable de la Bretagne, de la capacité à mieux apprécier la qualité et la durabilité de son développement pour mieux orienter les politiques publiques* ». Le Président du Conseil régional propose « *d'élaborer un nouvel indicateur économique alternatif qui évaluerait la trajectoire de développement de la Bretagne, en y intégrant pleinement les dimensions sociales et environnementales adaptées à la réalité bretonne. Avec un objectif : un progrès mieux partagé* ». Il souhaite « *se donner les moyens de mieux comprendre, analyser et traduire dans* [les] *politiques publiques et leur mise en œuvre les préoccupations* [des] *concitoyens et les conditions de leur épanouissement* ».

Le Président du Conseil régional propose au CESER de travailler en deux temps, le premier étant consacré à « *dresser les éléments de l'état des lieux et quelques grandes orientations générales* ». Pour ce faire, il suggère à l'assemblée du CESER de :

- « *réaliser un travail de prospection des pratiques innovantes en France, en Europe et dans le monde ;*
- *analyser ce qui a été mis en place et fonctionne en Bretagne ;*
- *identifier les échecs et difficultés rencontrées dans les expérimentations passées ;*
- *dresser un champ des possibles ;*
- *identifier les risques ou pièges à éviter et les principes vertueux à retenir.* »

Ainsi, ce rapport se veut préparatoire. Il constitue un élément dans une suite d'échanges et de réflexions à venir.

* * *

Mesurer « *la qualité et la durabilité* » du développement de la Bretagne suppose de définir en premier lieu ce que l'on entend par un développement durable pour tous et toutes. La mesure devient ensuite un outil au service d'un projet partagé.

[1] Le texte intégral de la lettre de saisine figure en annexe 1.

Dans ses précédents travaux, le CESER a déjà travaillé à la définition collective d'une vision partagée des enjeux de développement économique, environnemental, social et démocratique de la Bretagne. Il a réfléchi à des objectifs de développement pour répondre à la question suivante : que souhaite-t-on atteindre ?

Son étude *« Pour un projet partagé de développement durable de la Bretagne »* d'octobre 2017 définit ainsi un projet d'avenir pour la Bretagne et les trajectoires à suivre pour y parvenir. Le CESER a retenu trois priorités stratégiques pour accompagner, réussir et anticiper les transitions, elles-mêmes déclinées en dix objectifs pour un développement durable de la Bretagne :

- faire des transitions un moteur de créativité :
  - ancrer la qualité de vie au cœur du projet de territoire ;
  - faire des transitions une opportunité de repenser les modes de développement économique ;
  - renforcer l'ouverture de la Bretagne au monde et conforter son attractivité ;
  - innover dans l'approche spatiale et temporelle des mobilités ;
- accompagner les transitions et sécuriser les trajectoires :
  - sécuriser les parcours de vie des personnes ;
  - s'engager résolument pour la réussite de la transition écologique ;
  - sécuriser les trajectoires économiques des entreprises et des filières ;
- permettre à chacun d'être acteur des transitions :
  - mettre à la portée de chacun les clés de sa réussite : former, accompagner vers et dans l'emploi ;
  - encourager chacun à exercer sa citoyenneté ;
  - mettre tous les territoires de Bretagne en capacité d'agir, et d'agir ensemble.

Ces trois priorités et dix objectifs retenus par le CESER ont été ensuite repris et complétés dans le rapport « *(Re)faire société* » de mars 2019, dans le contexte de crise sociale et politique dite « des Gilets jaunes ». La succession de crises survenues depuis 2017 est venue renforcer la nécessité de préciser les priorités et les objectifs régionaux.

Le Conseil régional pourra ainsi s'appuyer sur les réflexions du CESER pour définir sa boussole stratégique, dans le prolongement des échanges entre les deux assemblées pour l'élaboration du projet Breizh COP[2].

Une fois que les objectifs sont déterminés, des outils de mesure et d'appréciation, tels que les indicateurs, peuvent être utilisés pour suivre l'avancée vers les objectifs souhaités. Par exemple, le rapport du CESER de 2017 se concluait par les mots suivants : « *Le défi qui nous est lancé* […] *est celui de dessiner et d'accompagner des transitions de qualité. Cela suppose de comprendre et d'analyser, grâce à des outils d'observation adaptés, les évolutions de la société, les trajectoires économiques, les dynamiques territoriales, les évolutions des modes de vie et plus généralement, de manière fine et dans une approche prospective, de conduire des transitions porteuses de réussite, garantissant l'équilibre des territoires et l'égalité des chances de chacun·e* ».

---

[2] La Breizh COP est une démarche de mobilisation initiée par la Région Bretagne pour répondre à l'urgence climatique et environnementale.

Le Conseil régional a lui-même défini des indicateurs de suivi des 38 objectifs de la démarche Breizh COP, dont les étapes, ayant présidé au choix de ces indicateurs, soulevaient des interrogations. Cette saisine confirme d'ailleurs la volonté, exprimée par le Président du Conseil régional, d'aller plus loin dans la réflexion sur les indicateurs.

Dans la lignée de ses précédents travaux, et en réponse à la saisine du Président du Conseil régional, le CESER propose ici de définir une approche méthodologique et les conditions nécessaires pour mesurer la façon dont la Bretagne est engagée ou non dans les trajectoires de développement durable préalablement définies. C'est donc à dessein que le CESER ne revient pas sur le contenu des objectifs à atteindre pour le développement durable de la Bretagne, mais se concentre sur la mesure comme outil permettant de savoir où l'on se situe par rapport à un objectif.

* * *

Ce rapport préparatoire est organisé en deux parties.

Dans une première partie, le CESER rappelle les principaux enjeux et insiste sur les questionnements à avoir à l'esprit pour mesurer le développement durable de la Bretagne. Les indicateurs soulèvent des questions méthodologiques qui soulèvent elles-mêmes des questions de société et des défis démocratiques. Choisir un ou des outils de mesure suppose de définir ce que l'on souhaite mesurer, et donc ce qui compte pour les citoyen·nes.

Dans une seconde partie, conformément à la lettre de saisine, le CESER dresse un état des lieux rapide des outils existants s'agissant de la mesure du développement, et ce à différentes échelles spatiales. Face à l'offre abondante d'indicateurs dits « *alternatifs* », le CESER cherche surtout à comprendre le paradoxe apparent entre la demande d'indicateurs et leur faible utilisation, en vue de formuler de premières orientations quant à l'usage de tels indicateurs en Bretagne.

Chapitre 1

La mesure soulève des enjeux multidimensionnels

1. Décider de ce qui importe

Le Président du Conseil régional de Bretagne souhaite travailler à *« la mesure de l'état de santé ou de la richesse durable de la Bretagne, de la capacité à mieux apprécier la qualité et la durabilité de son développement pour mieux orienter les politiques publiques ».*

La mesure de la qualité et de la durabilité du développement de la Bretagne implique de disposer d'indicateurs qui permettent d'apprécier l'avancée - ou non - vers les objectifs souhaités. Bien qu'il existe plusieurs définitions de la notion d'indicateur, toutes convergent autour de l'idée qu'un indicateur est la traduction simplifiée d'un phénomène potentiellement complexe et multidimensionnel. Sélectionner un ou des indicateurs suppose de définir ce que l'on veut mesurer, et donc ce qui importe. C'est en ce sens que l'on peut désigner l'indicateur comme une construction reposant sur des conventions socio-politiques.

1.1. Les enjeux politiques : que veut-on mesurer, quels objectifs veut-on atteindre ?

Qu'est-ce qui importe ?

La lettre de saisine traduit l'ambition d'évaluer *« la trajectoire de développement de la Bretagne, en y intégrant pleinement les dimensions sociales et environnementales […] avec un objectif : un progrès mieux partagé »*. La volonté affichée est celle d'un développement durable et inclusif qui prend en compte les limites des ressources planétaires. Le terme de *« durabilité »* employé dans la lettre de saisine peut cependant faire l'objet de visions divergentes. Par conséquent, il est essentiel que le Conseil régional commence par préciser l'approche du développement durable à laquelle il souhaite se référer.

Dans la lettre de saisine, on peut également noter l'intérêt porté aux « *préoccupations* [des] *concitoyens et* [aux] *conditions de leur épanouissement* ». Le Conseil régional envisage-t-il d'évaluer 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 habitant·es ?

En tout état de cause, les orientations politiques doivent être déclinées en objectifs concrets afin d'avoir une idée précise de ce que l'on cherche à mesurer. À titre d'illustration, la boussole du volet « *atténuation* » de la démarche de budgétisation verte de la Bretagne est la Stratégie nationale bas carbone. Quelle est la boussole stratégique pour mesurer le développement durable d'un territoire comme la Bretagne ? S'agit-il des 38 objectifs définis dans la démarche Breizh COP ? En d'autres termes, il est nécessaire de réfléchir à ce qui est important et vers où l'on veut aller, avant d'entrer dans la mesure. Cette première étape est essentielle car un indicateur n'observe que ce qu'on lui demande d'observer : il est une lecture possible, partielle, imparfaite, d'un phénomène. Derrière les outils de mesure se trouvent donc des choix politiques et des représentations différenciées, qui peuvent en outre évoluer au fil du temps dans un contexte régional et global en constante évolution. Les crises majeures que nous traversons en témoignent.

Dans un premier temps, il est donc essentiel de définir ce qui compte pour le Conseil régional et pour les citoyen·nes. Ensuite, peut se poser la question des moyens facilitateurs pour remplir les objectifs souhaités. Cela peut passer par des outils, tels que les indicateurs, dont les fonctions sont plurielles.

Quelles sont les finalités de la mesure ?

Les finalités des indicateurs sont multiples et se recoupent. Les indicateurs peuvent répondre à des objectifs parmi lesquels figurent l'amélioration de la connaissance ; le suivi et l'évaluation pour la prise de décision politique ; la communication et la comparaison entre les territoires ou bien la comparaison au sein d'un même territoire à différentes temporalités.

Définir les objectifs est une nécessité puisque cela conditionne les paramètres techniques des indicateurs. Par exemple, l'objectif de comparaison avec les autres territoires implique de disposer de données similaires dans tous les territoires, sans quoi la comparaison n'est pas envisageable. Pour répondre à l'objectif de comparaison, l'une des options envisageables pourrait être de s'appuyer sur des indicateurs composés de critères utilisés, partagés et reconnus à d'autres échelles spatiales, comme par exemple les Objectifs de développement durable adoptés par l'Organisation des Nations Unies[3], à supposer que ces derniers soient cohérents avec ce qui importe à l'échelle régionale.

Le Conseil régional devra se demander à quoi vont servir les indicateurs qui seront retenus. Réfléchir aux finalités des indicateurs est essentiel pour assurer leur pérennité et leur opérationnalité.

***

Les indicateurs sont des objets politiques dont la légitimité démocratique doit être questionnée. En ce sens, les interrogations préalables à la définition de tout indicateur soulèvent aussi des enjeux démocratiques.

[3] La liste des 17 objectifs de développement durable adoptés par l'Organisation des nations unies : https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/

1.2. Les enjeux démocratiques : avec qui définir ce que l'on veut mesurer ?

Avec qui décider de ce que l'on veut mesurer ?

Les indicateurs reflétant ce à quoi nous accordons de l'importance, il convient de se demander qui décide de ce qui importe. Le Conseil régional de Bretagne devra répondre à cette question. Une démarche collective et participative devrait-elle être engagée ? La boussole précédemment mentionnée devrait-elle être construite avec des habitant·es de la Bretagne, des chercheurs·euses, des militant·es, des entreprises, des associations, des collectivités locales, *etc.* ? Le cas échéant, à quel moment et comment est-il pertinent de consulter les différents acteurs ?

La définition de ce qui importe est un choix de société, pas uniquement un travail d'élu·es ou d'expert·es. L'expertise citoyenne peut s'avérer pertinente aux côtés de l'expertise scientifique et politique, grâce à la complémentarité des expériences et au croisement des savoirs. Ainsi, le choix de ce que l'on souhaite mesurer deviendrait un outil de dialogue et de démocratie. Cela pourrait participer à modérer la tendance de fond, mentionnée par le Président du Conseil régional dans sa lettre du 13 octobre 2021, dessinant « *deux Bretagnes* » : « *celle des institutions* » et « *celle des individus* ».

Il existe plusieurs formes d'association des acteurs à la définition d'indicateurs de mesure. Par exemple, la méthode SPIRAL (Societal Progress Indicators and Responsibilities for All) élaborée par le Conseil de l'Europe et déjà déployée en Bretagne[4] cherche à mobiliser les acteurs d'un territoire pour définir des indicateurs de progrès de la société. Par ailleurs, Lise BOURDEAU-LEPAGE[5] a développé l'outil TELL ME, un jeu de cartes, qui permet notamment de mesurer le bien-être des individus sur un territoire en révélant leurs préférences. On peut également citer la démarche participative grenobloise d'indicateurs de bien-être soutenable territorial (IBEST).

Ces exemples montrent que les indicateurs qui reposent sur une démarche participative sont des moyens d'alimenter le débat démocratique. En outre, les démarches de co-construction favorisent l'adhésion des parties prenantes au projet du territoire et l'appropriation par les décisionnaires des outils de mesure qui en découlent *in fine*. Néanmoins, l'un des enjeux d'une telle démarche participative est son accessibilité. Les sujets en lien avec les indicateurs peuvent parfois être perçus comme techniques et réservés aux experts. Le lancement d'une démarche participative nécessiterait de communiquer sur le fait qu'un indicateur, aussi scientifique et robuste puisse-t-il paraître, relève toujours de la construction sociale. Aussi, il est probable qu'une réponse co-construite à la question « *qu'est-ce qui importe ?* » ne sera pas la même d'un territoire à l'autre, chaque territoire ayant ses propres spécificités. Serait-

---

[4] RENAULT Michel, MERIOT Pascale, GOUZIEN Annie (2017) Élaborer des indicateurs avec les citoyens. Lecture pragmatiste d'une méthode d'enquête sur les valeurs, Revue française de socio-économie 2017/2 (n°19), pages 47 à 67. *Cf.* Chapitre 2 - 1.2.Les travaux entrepris et financés par la Région Bretagne

[5] BOURDEAU-LEPAGE Lise (dir.) (2020) Evaluer le bien-être sur un territoire. Comprendre pour agir sur les facteurs d'attractivité territoriaux, Editions VAA Conseil, 87 pages.

ce un frein à une comparaison interrégionale ? Le Conseil régional devra se poser cette question si la comparaison avec les autres territoires est un objectif.

D'une manière générale, il faut avoir conscience des avantages et des difficultés (représentativité, coûts, durée, *etc.*) des démarches participatives. Ces aspects seront plus précisément traités dans une réponse dédiée au deuxième sujet de la saisine du Président du Conseil régional, à savoir « *la participation citoyenne à la vie de notre démocratie locale* ».

Rappelons que la société civile organisée devrait être en mesure d'apporter un éclairage utile s'agissant de la définition de ce que l'on souhaite mesurer, et donc ce qui compte, en permettant d'aborder ces questions d'une manière plus large que purement technique et en les territorialisant. Le CESER de Bretagne a déjà travaillé à la définition collective d'une vision partagée des enjeux de développement de la Bretagne, et invite le Conseil régional à s'appuyer sur ces réflexions.

Pour qui cela importe-t-il ?

Les politiques publiques régionales ont pour rôle de permettre aux habitant·es de vivre le mieux possible. Elles ont un impact sur leur qualité de vie et conduisent à une meilleure adéquation entre les aspirations et les besoins des individus et ce que peut offrir le territoire. Pour ce faire, le Conseil régional doit avoir connaissance de ce qui importe pour les habitant·es et de comment leurs préoccupations peuvent guider l'action régionale au regard des atouts et des faiblesses du territoire breton.

***

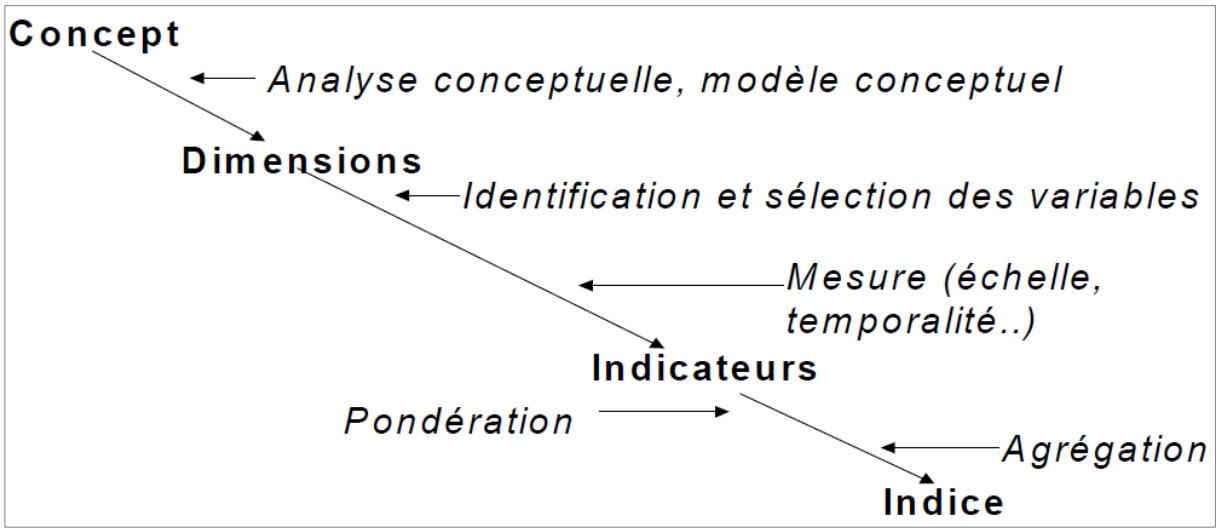
Une fois que ce qui importe a été défini, il convient de réfléchir à la mesure. C'est là qu'interviennent les indicateurs en tant qu'outils. Ces derniers doivent refléter ce qui importe pour les citoyen·nes de la Bretagne et le Conseil régional, et permettre de mesurer l'engagement dans les trajectoires souhaitées.

2. Mesurer ce qui importe

La construction d'un indicateur se caractérise par une certaine exigence scientifique. Cette dernière n'est pas synonyme d'impartialité car, comme cela a déjà été souligné plus haut, un indicateur est toujours une construction sociale, reliée à des questionnements et des choix politiques. Même si tout indicateur comporte ses propres limites, celles-ci peuvent être dépassées.

2.1. Les enjeux méthodologiques : comment se construit un indicateur ?

Un indicateur, peu importe sa forme, repose sur la traduction d'un concept en variables. A titre d'illustration, l'éducation (concept) pourrait être exprimée par le taux d'alphabétisation (variable) et/ou le taux de scolarisation (variable). Pour traduire chaque concept, un ou plusieurs indicateurs peuvent être retenus. Le choix des variables est le fruit d'arbitrages politiques. Dans tous les cas, la traduction de la complexité des nombreuses dimensions du développement durable en variables est obligatoirement réductrice. Ainsi, les indicateurs peuvent faciliter la compréhension, mais également occulter certains phénomènes.



Du concept aux indices (Paul-Marie BOULANGER)[6]

En outre, tout indicateur repose sur des données. Ces dernières, et plus particulièrement leur disponibilité aux échelles spatiales et temporelles souhaitées, influencent en partie le choix des variables. Il convient effectivement de se poser les questions suivantes : la donnée est-elle déjà existante ou faut-il la créer ? Dans le cas où la donnée existe :

- la donnée est-elle disponible à la maille territoriale souhaitée ?
- quelle est la fiabilité de la donnée ?
- quel est l'historique du jeu de données ?
- à quel rythme la donnée est-elle actualisée ? et par qui ?

L'évolution de la carte administrative impacte le suivi et la disponibilité de la donnée. Par exemple, l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est un échelon relativement récent, ce qui ne facilite pas l'accessibilité aux données et au suivi dans le temps. La stabilité d'un indicateur peut aussi être impactée par l'évolution des variables qui le constituent sans pour autant changer de nom. Par exemple, les variables constitutives de l'Indice de développement humain (IDH) ont évolué depuis sa création en 1990, mais le nom

[6] BOULANGER Paul-Marie (2004) Les indicateurs de développement durable : un défi scientifique, un enjeu démocratique, Les séminaires de l'Iddri, Editeur Iddri, n°12, 25 pages.

« *IDH* » est resté inchangé. Un indicateur n'a de sens que s'il est renseigné sur plusieurs années, à périmètre constant.

Il est également important de s'enquérir de l'origine des données : d'où provient la donnée et qui opère la collecte de cette donnée ? Il est essentiel de veiller à l'indépendance et à la qualité scientifique des organismes qui contribuent à la réalisation des mesures. La nature des données connaît des évolutions. La donnée peut être recueillie par des organismes du secteur public mais également du secteur privé[7]. Le recueil de données constitue une approche dite objective. En outre, de nouvelles données peuvent être créées à partir de questionnaires transmis aux citoyen·nes. Dans ce cas, on parle d'approche subjective. L'enquête peut être conduite avec un institut de sondage pour garantir la robustesse méthodologique et la pérennité du processus. Cela nécessite de définir des échantillons représentatifs des populations. Ces enquêtes permettent d'apporter de la relativité, ce qui peut être complémentaire à l'objectivité. Plus généralement, lorsque la donnée n'existe pas, il convient de se poser les questions suivantes : peut-on créer des nouvelles données ? Qui peut le faire ? A quelle échéance ? Qui peut les actualiser et à quel rythme ?

Les indicateurs peuvent prendre plusieurs formes qui visent, dans tous les cas, à traduire des situations complexes et illustrer une situation multidimensionnelle avec un seul résultat.

Tel qu'illustré précédemment, une première forme possible est l'indicateur synthétique, aussi appelé indice. Il est construit en agrégeant plusieurs indicateurs. Dans sa lettre du 13 octobre 2021, le Président du Conseil régional propose l'élaboration d' « UN *nouvel indicateur économique alternatif* ». Un indicateur synthétique permet d'exprimer des valeurs hétérogènes en une unité de mesure unique, ce qui nécessite la pondération et l'agrégation des données. Les indicateurs agrégés impliquent de faire des choix d'ordre politique pour décider des pondérations, à savoir accorder plus ou moins d'importance à certaines variables. Cela suppose de se poser les questions suivantes : faut-il attribuer le même poids à toutes les variables pour définir l'indice ou faut-il leur attribuer des poids différents, et si oui, comment ? Quel est le lien mathématique entre l'indice et les indicateurs ? (un produit, une somme, *etc.*)

Une seconde forme consiste à avoir plusieurs indicateurs distincts et organisés sous forme de tableau de bord. Il fournit plus d'indications que l'indice. Cependant, l'information diffusée peut s'avérer moins accessible, notamment dans le cas où le tableau de bord est constitué d'un nombre important d'indicateurs.

Pour le CESER de Bretagne, il convient de ne pas opposer les tableaux de bord et les indices car les usages associés sont différents. Ces deux approches visent des publics différents et n'ont pas les mêmes finalités. Le message unique délivré par les indices facilite l'appropriation d'un enjeu par l'ensemble des citoyen·nes alors que la pluralité de l'information transmise par les tableaux de bord est davantage adaptée à un public plus averti souhaitant réaliser des suivis. Ainsi, avant de retenir des indicateurs, la question suivante devrait être posée : à qui s'adressent les indicateurs ? Dans le cas présent, est-ce que les destinataires sont les citoyen·nes, les élu·es ou les services du Conseil régional ?

---

[7] JANY-CATRICE Florence (2019) L'indice des prix à la consommation en France : acteurs et conflits autour de sa mesure. Revue Française de Socio-Economie, Editeur « *La Découverte* », n°22, pp 19-43.

Autre élément-clé dans la construction des indicateurs dans le cas où ces derniers auraient une finalité évaluative : la valeur cible[8]. Il est primordial, mais parfois difficile, de fixer cette valeur cible pour chaque indicateur. Cette cible peut être définie en fonction de décisions réglementaires, politiques ou même construites et débattues collectivement. L'inscription de la démarche dans le temps autorise à définir puis ajuster les valeurs cibles en fonction des premiers résultats.

En somme, les enjeux et les objectifs politiques se situent dans les décisions des grandeurs qui seront mesurées, mais également dans les méthodes de leur mesure. Les choix techniques se fondent sur des choix politiques. En conséquence, les indicateurs reflètent des arbitrages et ne sont pas de simples mesures.

***

Chaque indicateur possède ses biais et ses limites. L'objectivité et la scientificité des indicateurs est à nuancer, ce qui implique une vigilance dans l'utilisation des résultats des indicateurs.

2.2. Dépasser les limites des outils de mesure

Si les indicateurs sont critiquables, leurs résultats demeurent des clés de compréhension utiles de certains phénomènes. En plus d'être de potentiels sujets de débat démocratique, les indicateurs restent de précieux outils et des repères cognitifs communs. Ce constat implique de faire preuve de transparence vis-à-vis des limites de ces outils, afin de relativiser le poids qui leur est donné dans l'analyse, la décision et l'action.

Par ailleurs, on peut comprendre que les décideurs souhaitent recevoir des messages sans ambiguïté. Or, les tableaux de bord permettent de représenter une multitude d'aspects sous la forme de plusieurs indicateurs exprimés en différentes unités. Leur interprétation n'est donc ni univoque ni immédiate. Vouloir simplifier à outrance et ne pas accepter la complexité peut conduire à des jugements erronés ou à certains excès dans la monétarisation ou la normalisation des phénomènes[9].

On ne peut dépasser les limites des indicateurs sans les replacer dans le contexte actuel d'omniprésence de la quantification et de la performance, plaçant l'indicateur comme un argument d'autorité. La démultiplication des données et des indicateurs produit la « *quantophrénie* », c'est-à-dire la traduction systématique de tout phénomène en langage

[8] La valeur cible correspond à la valeur à atteindre. Par exemple, cela peut être un maximum ou un minimum à respecter, ou encore une plage de valeurs. La valeur cible pose la question du moment à partir duquel l'objectif sera atteint. Alors que la valeur cible correspond à l'objectif, la valeur initiale résulte d'un diagnostic.

[9] La monétarisation et la normalisation sont des méthodes employées pour ramener des indicateurs dont les unités diffèrent à des indicateurs avec une même unité qui peut être monétaire (*monétarisation*) ou bien sans unité (*normalisation*).

mathématique. Le risque est que l'indicateur devienne alors la finalité et non plus un moyen de savoir où l'on se situe par rapport aux objectifs fixés. Le fait qu'un phénomène soit mesurable ne signifie pas qu'il faille nécessairement le mesurer. Les indicateurs ne doivent pas se substituer à l'appréciation humaine, mais plutôt l'enrichir. Cela implique de savoir quel poids conférer aux mesures et d'accepter que tout ne peut peut-être pas ou ne devrait pas se mesurer ou se quantifier.

L'interprétation des résultats des indicateurs est une étape essentielle qui peut permettre de dépasser certaines de leurs limites. Le croisement du résultat de l'indicateur avec des observations qualitatives permet par exemple de nuancer les dérives quantitatives. De manière générale, la décision ne peut pas reposer totalement sur les résultats des indicateurs. En outre, pendant la phase d'interprétation de l'information quantitative, il semble pertinent de s'intéresser au possible écart entre les données dites objectives (« *l'expertise scientifique* ») et les perceptions des citoyen·nes issues du déclaratif (« *l'expertise citoyenne* »).

Le Conseil régional devra donc porter une attention particulière à l'interprétation des résultats : comment sont analysés les facteurs explicatifs de ce résultat ? Une question supplémentaire, et non des moindres, doit également être posée : qui interprète le résultat de l'indicateur ?

***

En somme, les indicateurs sont des constructions reposant sur des conventions socio-politiques. Ils posent des questions méthodologiques soulevant elles-mêmes des questions de société et des défis démocratiques, dans un contexte où les chiffres sont au cœur de l'action publique.

Le foisonnement d'indicateurs visant à mesurer le développement durable appelle une analyse. Celle-ci est l'objet de la suite de ce rapport.

Chapitre 2

L'offre abondante d'indicateurs de développement conduit à un questionnement sur leur usage et leur utilité

1. L'état des lieux des initiatives menées pour la construction d'indicateurs de développement durable

Dans sa lettre du 13 octobre 2021, le Président du Conseil régional de Bretagne propose au CESER de *« réaliser un travail de prospection des pratiques innovantes existantes, en France, en Europe et dans le monde » et d' « analyser ce qui a déjà été mis en place et fonctionne en Bretagne »*. En réponse à cette sollicitation, le CESER dresse un état des lieux des outils existants s'agissant de la mesure du développement, et ce à différentes échelles spatiales.

1.1. Un foisonnement des démarches visant à mesurer le développement

Il existe, depuis plusieurs dizaines d'années, de très nombreux travaux ayant cherché à mesurer autrement qu'avec le Produit Intérieur Brut (PIB) le développement des sociétés, à différentes échelles territoriales. Des indicateurs dits *« alternatifs »* ont ainsi vu le jour pour montrer une image des sociétés du point de vue économique, social, environnemental et démocratique, et nous informer sur la soutenabilité des modes de vie.

La multiplication des démarches internationales, nationales et territoriales dans le champ de la construction d'indicateurs alternatifs a déjà pu être démontrée par les recensements

d'indicateurs de développement durable existants. C'est donc à dessein que le CESER n'énumère pas l'ensemble des indicateurs alternatifs existants.

Par exemple, le site Internet Cap Bien Vivre contient une base de données collaborative regroupant une trentaine d'indicateurs existants, en France et dans le monde. Cette base de données précise notamment la date, l'échelle (nationale, régionale, locale), la fonction ainsi que l'acteur initiateur de l'indicateur. Elle regroupe certains indicateurs que Fiona OTTAVIANI[10] avait identifiés, tels qu'illustrés dans le schéma ci-dessous.

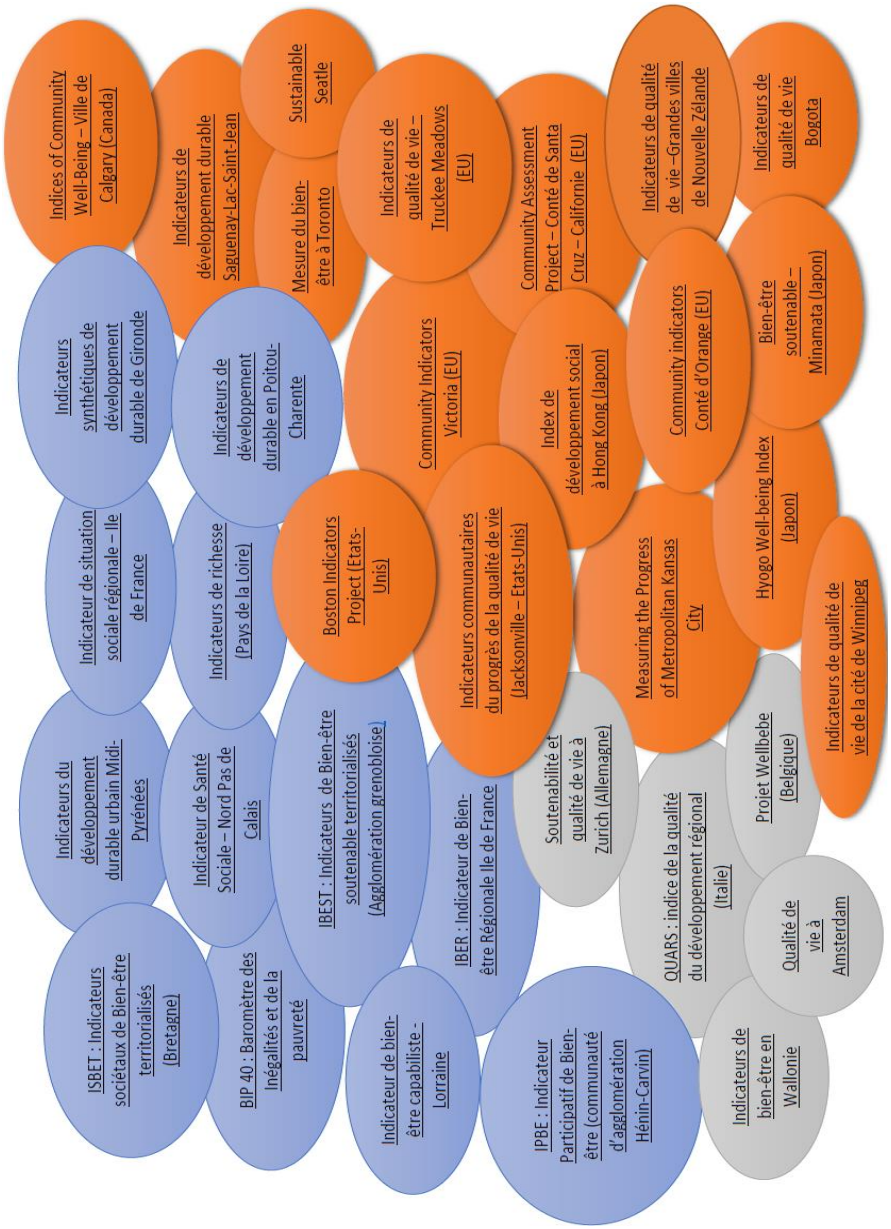


Schéma avec liens hypertextes sur la multiplication des expériences locales de construction d'indicateurs alternatifs (Fiona OTTAVIANI)[11]

---

[10] Fiona OTTAVIANI est docteure en économie et « *associate professor* » à Grenoble Ecole de Management. Elle est membre des chaires Paix économique et Territoires en transition.

[11] Les liens hypertextes du schéma sont accessibles ici. En bleu, des exemples d'expériences en France. En orange, des exemples d'expériences en dehors de l'Europe. En gris, des exemples d'expériences en

Comment expliquer un tel foisonnement ?

La France a été impliquée dans cette réflexion sur les nouveaux indicateurs, avec la Commission pour la mesure des performances économiques et du progrès social, dite Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi[12] (2009), dont les travaux ont mis en avant les limites du PIB comme indicateur de développement. Ces travaux ont souligné la nécessité d'une autre approche que celle uniquement basée sur des données économiques pour mesurer le développement. La volonté d'accorder une plus grande importance à la soutenabilité sociale et écologique s'illustre notamment par l'inscription de plusieurs démarches dans la théorie du donut[13], c'est-à-dire dans le cadre d'un plafond environnemental et d'un plancher social. Ce prisme considérant les dimensions économique, sociale et environnementale, sans les opposer, a donc conduit certains acteurs à produire de nouvelles données, de nouveaux indicateurs ou encore à ajuster les indicateurs déjà existants.

Le développement d'instruments de mesure territoriaux a par ailleurs été accéléré par la territorialisation progressive de l'action publique. La décentralisation s'accompagne d'une croissance des décisions prises à l'échelle locale et d'un besoin de connaissances fines des territoires. Les indicateurs peuvent participer à remplir ces missions.

Parallèlement, la complexité est devenue une caractéristique de nos sociétés. Elle peut s'avérer déconcertante et rendre difficile le pilotage de l'action publique. La multiplication d'indicateurs est née d'un besoin de repères chiffrés sur les richesses sociétales afin de mieux comprendre et mieux maîtriser la complexité. La lettre du Président du Conseil régional de Bretagne en date du 13 octobre 2021 semble corroborer cette tendance.

Ce foisonnement révèle également un échec. On observe un souhait de créer de nouveaux indicateurs de développement durable alors même que les indicateurs existants, qui cherchent eux aussi à répondre à une meilleure prise en compte des dimensions sociales et environnementales, sont sous-utilisés voire oubliés. Cette perpétuelle réinvention est-elle le fait du portage politique et technique ?

Que retenir de ces démarches ?

L'examen des différents indicateurs de développement durable révèle la diversité des approches. L'une des raisons de cette diversité réside dans la pluralité des enjeux que ces indicateurs essaient de traiter, mais aussi dans leur caractère souvent transversal. Bien des

---

Europe.
LE ROY Anne et OTTAVIANI Fiona (2014) La multiplication des expériences locales de construction d'indicateurs alternatifs, Editeur UCL, Presses universitaires de Louvain, Hors-Série n°4, pp 243-258, XXXIVe Journées de l'association d'économie sociale.

[12] Joseph E. STIGLITZ est économiste ayant reçu le prix Nobel d'économie en 2001 pour ses travaux conjoints avec George AKERLOF et Michael SPENCE sur l'économie de l'information. Amartya SEN est un économiste spécialiste des problématiques de la pauvreté et du développement. En 1998, il a reçu le prix Nobel d'économie pour sa contribution à l'économie du bien-être. Jean-Paul FITOUSSI était un économiste spécialiste des théories de l'inflation, du chômage, et du rôle des politiques économiques.

[13] La théorie du donut a été développée dans un ouvrage par Kate RAWORTH (2012), traduit par Laurent BURY (2021) « *La théorie du donut : l'économie de demain en 7 principes* »; Ed. de poche « *J'ai Lu* ».

indicateurs visent d'ailleurs à dépasser les approches en silos qui sont encore souvent celles des politiques publiques.

Cette diversité se retrouve d'ailleurs dans les termes de la lettre de saisine du Président du Conseil régional de Bretagne : « *l'état de santé* », « *la richesse durable* », « *durabilité* », « *un progrès mieux partagé* », *etc.* Cela confirme la nécessité pour le Conseil régional de définir l'approche du développement durable à laquelle il souhaite se référer.

Pour donner un exemple, certains indicateurs s'attachent à mesurer le bien-être car il permet de dépasser les approches sectorielles. Le bien-être est à la fois subjectif et individuel, mais aussi objectif et collectif. La perception du bien-être peut varier d'une personne à l'autre, et ce même au cours de sa vie. Néanmoins, le bien-être est aussi fonction de déterminants propres à un contexte donné sur lesquels les politiques publiques peuvent agir (santé, éducation, transports, environnement, emploi, espaces naturels, *etc.*). Le bien-être est directement lié à des biens et des services communs et collectifs. C'est en cela que certains indicateurs, comme par exemple l'indice OppChoVec[14], opérationnalisent la théorie des « *capabilities* » d'Amartya Sen selon laquelle les possibilités pour un individu d'être et d'agir en fonction de ses propres objectifs dépendent des contraintes et des opportunités relatives à son environnement.

Le foisonnement d'indicateurs s'explique aussi par la diversité des méthodes dont certaines se veulent expérimentales. On observe des approches dites descendantes qui s'appuient sur des indicateurs reconnus nationalement ou internationalement en vue de les décliner à l'échelle locale. Il y a également des méthodes dites ascendantes reposant sur la participation citoyenne et visant à définir les dimensions constitutives de l'indicateur voire l'importance relative de ces dimensions. Au final, les démarches participatives aboutissent à retenir un indicateur existant tel quel, ajuster un indicateur existant ou bien créer un nouvel indicateur. Enfin, les démarches hybrides rassemblant des indicateurs ascendants et descendants permettent de mixer les approches objectives et subjectives mentionnées précédemment[15].

***

La multiplicité des travaux en matière d'indicateurs de développement durable s'observe également en Bretagne.

---

[14] L'indice OppChoVec développé par Lise BOURDEAU-LEPAGE (2020) se compose de trois dimensions : les opportunités (Opp) offertes aux individus, la liberté de choix (Cho) détenue par les individus et le vécu (Vec) des individus. Cet indice qui met la lumière sur les atouts et les faiblesses d'un territoire est explicité dans l'ouvrage « Évaluer le bien-être sur un territoire. Comprendre pour agir sur les facteurs d'attractivité territoriaux ».

[15] *Cf.* Chapitre 1 - 2.1. Les enjeux méthodologiques : comment se construit un indicateur ?

1.2. Les travaux entrepris et financés par la Région Bretagne

En Bretagne, le Conseil régional a été mobilisé sur la mesure de la durabilité du développement dans le cadre de l'Agenda 21[16] de première génération adopté en 2008. Ce dernier se compose d'un Atlas régional du développement durable au sein duquel une grande quantité d'indicateurs sont listés thématiquement, dont l'indice de bien-être économique (IBEE)[17] de la Bretagne, l'indice de développement humain (IDH)[18] de la Bretagne, l'empreinte écologique[19] de la Bretagne, *etc.* Les nombreux indicateurs qui composent l'Atlas régional du développement durable ont-ils depuis été suivis et utilisés dans le processus d'élaboration des politiques publiques régionales ?

Au début des années 2010, le Conseil régional de Bretagne a participé au groupe de travail de l'Association des Régions de France (ARF) qui a publié en 2012 le rapport « Développement durable : la révolution des indicateurs ». Les réflexions de l'ARF ont permis de décliner régionalement trois indicateurs synthétiques de développement qui étaient réservés aux États : l'IDH, l'indicateur de santé sociale (ISS) et l'empreinte écologique. L'IDH breton dit IDH-B est aujourd'hui utilisé pour définir les critères de péréquation dans le cadre de la politique territoriale de la Région. Afin d'apprécier les différences de capacité des Pays bretons, le Conseil régional a défini un indice construit autour de quatre dimensions : l'IDH-B, l'indice de capacité d'attractivité et de développement économique, l'indice de capacité d'intervention des collectivités locales et l'indice de capacité des écosystèmes naturels. En sus de ces trois indices régionalisés (l'IDH, l'ISS et l'empreinte écologique), l'ARF a sélectionné 22 indicateurs de contexte de développement durable à la suite d'un vote des Régions afin de construire un tableau de bord partagé. L'un des enjeux de ces travaux était que l'INSEE puisse régionaliser les données. Cette régionalisation est-elle utilisée aujourd'hui ?

En 2013, l'Agenda 21 de seconde génération de la Région Bretagne s'est traduit par deux outils : l'outil PADUS / DURABLE et l'index régional du développement durable. L'outil PADUS / DURABLE est une grille de questionnements organisée selon les dimensions économique, sociale, environnementale, et démocratique. Ces thèmes énoncés sous forme de critères, puis de questions interrogent la politique ou le projet identifiés en vue d'une meilleure prise en

---

[16] L'Agenda 21 est un programme d'action pour le développement durable adopté lors du Sommet de la Terre de Rio, en 1992. L'Agenda 21 invite à la déclinaison de 27 principes du développement durable au niveau des collectivités locales *via* des Agendas 21 locaux.

[17] L'Atlas régional du développement durable montre que l'IBEE se compose de 15 indicateurs représentant les flux de consommation, le stock de richesse, l'égalité et la sécurité économique.

[18] L'Atlas régional du développement durable rappelle que l'IDH se fonde sur l'espérance de vie, l'alphabétisation, l'instruction et le PIB.

[19] L'Atlas régional du développement durable présente les principales hypothèses sur lesquelles sont fondés les calculs de l'empreinte écologique, c'est-à-dire la surface terrestre nécessaire pour subvenir aux besoins de l'humanité. Afin de déterminer l'empreinte environnementale des individus, il faut convertir ce que les individus consomment en équivalent de surface bio-productive. On compte six surfaces bio-productives : les terres arables, les pâturages, les forêts, l'espace marin, les terrains bâtis et les surfaces énergie (surfaces équivalentes aux surfaces forestières nécessaires pour absorber les émissions de CO_2 produites par l'utilisation des combustibles fossiles).

compte du développement durable dans les dispositifs régionaux. Pour quelles raisons le Conseil régional de Bretagne ne s'appuie-t-il plus sur cette grille ? Quant à l'index de développement durable, il est accessible sur l'un des sites internet de la Région Bretagne, Kartenn. Sa première version, datant de 2014, est le fruit d'un travail collaboratif entre le Conseil régional de Bretagne, les quatre départements bretons et l'INSEE. Alors que les dimensions sociale et économique de l'index figurent bien sur Kartenn, les dimensions environnementale et démocratique ne sont quant à elles pas renseignées. L'incomplétude de l'outil interroge son opérationnalité. Plus généralement, un bilan de l'Agenda 21 a-t-il été fait ? Le cas échéant, quel est-il ?

Plus récemment, le Conseil régional de Bretagne s'est engagé dans la Breizh COP afin de définir un projet d'avenir de la Bretagne à l'horizon 2040. Différentes démarches participatives ont été menées pour construire un projet de territoire en mobilisant largement les acteurs. Dans le cadre de cette démarche, les 38 objectifs ont été assortis de 24 indicateurs[20]. Dans quelle mesure ces indicateurs sont-ils renseignés et suivis par le Conseil régional de Bretagne ?

À côté de cette pluralité d'outils relevant directement de sa compétence, le Conseil régional a aussi participé au financement d'un projet de recherche sur le sujet, le projet ISBET (Indicateurs sociétaux de bien-être territorialisés) mené en 2008 par l'association PEKEA, le Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine et les communautés de communes du Val d'Ille et du canton de Pipriac. Ce projet consistait à territorialiser l'IDH et l'ISS à l'échelle du département d'Ille-et-Vilaine et des autres départements bretons, d'une part, et à expérimenter la méthode SPIRAL[21], d'autre part. C'est au sein des communautés de communes Val d'Ille-Aubigné et du canton de Pipriac que la méthode SPIRAL a été déployée dans l'intention de créer des indicateurs de bien-être de manière participative. L'IDH régional semble utilisé par le Conseil régional, l'ISS l'est-il aussi ? En outre, la construction d'indicateurs de bien-être à l'échelle régionale est-elle envisageable ?

Au foisonnement d'indicateurs s'ajoute la multiplication du nombre d'observatoires régionaux[22] dont les rôles sont divers : producteurs, récupérateurs, re-traiteurs ou encore administrateurs de données. La multitude d'indicateurs et d'acteurs qui fournissent des données crée un système d'informations complexes et peu lisibles.

Cet état des lieux régional montre que la volonté de mesurer de façon plus adaptée le développement régional dans ses dimensions sociale, environnementale, démocratique et économique n'est pas récente à la Région Bretagne et a déjà fait l'objet de nombreux travaux et dispositifs. L'ensemble de ces démarches devait permettre d'interroger les politiques régionales pour qu'elles intègrent au mieux les enjeux du développement durable. Or, on constate que ces nombreux travaux n'ont pas vraiment été repris et semblent sous-utilisés. Avant de créer de nouveaux outils, ne faudrait-il pas examiner ceux qui existent déjà ? S'assurer qu'un indicateur sera utile, et surtout utilisé ?

---

[20] *Cf.* Annexe 2 : les méta-indicateurs possibles de la Breizh COP

[21] *Cf.* Chapitre 1 - 1.2. Les enjeux démocratiques : avec qui définir ce que l'on veut mesurer ?

[22] *Cf.* Annexe 3 : la liste non-exhaustive des observatoires en Bretagne

Cette réflexion sur les indicateurs existants ou à créer doit par ailleurs être mise en relation avec les travaux en cours visant à inscrire l'action publique régionale dans des trajectoires souhaitées. On peut penser au Budget vert[23] ou encore au Schéma des achats économiquement responsables[24]. Ces démarches poursuivent un même objectif : elles prennent appui sur des indicateurs et des valeurs cibles, pour savoir où se situe l'action publique régionale dans les trajectoires souhaitées. Si elles diffèrent dans leur champ d'application (par exemple, le budget vert est centré sur la question environnementale, alors que la réflexion sur les indicateurs doit être multidimensionnelle), elles doivent être articulées.

***

Les nombreux travaux et indicateurs existants en matière de développement durable posent la question de leur intégration dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques publiques.

2. Les usages opérationnels des indicateurs de développement durable

Face à l'offre abondante d'indicateurs nationaux et internationaux de développement durable, les usages avérés de tels indicateurs méritent d'être caractérisés. L'analyse des usages avérés et espérés de plusieurs initiatives met en évidence quelques obstacles et leviers dans l'utilisation de ces indicateurs.

2.1. Des indicateurs utilisés à différentes fins

Un même indicateur de développement durable peut avoir plusieurs usages.

Il peut nourrir la décision et en conséquence orienter des politiques publiques, l'arbitrage final revenant toujours aux élu·es. La définition de la péréquation de la dotation territoriale est un exemple de mise en pratique d'indicateurs de développement durable pour orienter les politiques publiques. L'IDH et ses variantes territoriales sont utilisés dans des systèmes d'allocations d'aides régionales ou départementales. C'est notamment le cas en Région

[23] Le Budget vert vise à évaluer et améliorer l'impact environnemental des politiques régionales, continuer à bénéficier des conditions de financements favorables réservées aux collectivités engagées dans les transitions, promouvoir la transparence, mesurer la part du budget régional consacrée aux transitions, contribuer à l'élaboration de politiques respectueuses de l'environnement.

[24] Le Schéma des achats économiquement responsables vise à améliorer la qualité et l'efficacité des services publics et faire de la commande publique un levier de croissance pour les entreprises.

Bretagne. Cependant, le résultat de l'IDH ne délivre pas directement un choix politique. Par exemple, il ne dit pas s'il faut continuer d'aider les territoires dont l'IDH est mauvais mais en amélioration, ni s'il faut aider les territoires dont l'IDH est bon mais en dégradation. En d'autres termes, il ne se substitue pas à la décision politique finale.

L'indicateur peut également participer à flécher certaines dépenses dans le cadre des contrats de plan État-Région (CPER), ou encore des programmes et fonds européens, et constituer ainsi un outil d'aide à la décision et au pilotage.

Un indicateur peut également être considéré comme :

- un outil de suivi et d'évaluation des stratégies régionales

Par exemple, des indicateurs de développement durable devraient figurer dans le Rapport d'activité et de développement durable (RADD), puisque celui-ci doit répondre, entre autres, à l'obligation d'analyser et d'évaluer les politiques publiques au regard des cinq finalités du développement durable. Autre exemple : le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) comporte de nombreux indicateurs de développement durable utilisés pour le suivi du développement régional.

- un outil de diagnostic

Par exemple, les diagnostics territoriaux établis à l'aide d'indicateurs de bien-être sont utiles pour comprendre et analyser les dimensions sociales, environnementales, démocratiques et économiques constitutives de la qualité de vie. Des indicateurs de développement durable sont effectivement utilisés à des fins d'observation dans certains territoires comme, en Ile-de-France, où une application a été développée par l'Observatoire francilien des Objectifs de Développement Durable pour évaluer la commune ou l'EPCI au regard des ODD définis par l'ONU. Cette application propose plusieurs outils interactifs :

  - des cartographies dynamiques aux échelles communale, EPCI et régionale ;
  - des portraits de territoires permettant de disposer d'une vision synthétique de tous les indicateurs d'un territoire, de suivre leur évolution dans le temps et de comparer plusieurs territoires entre eux.

Ces deux outils territorialisés indiquent notamment le taux de pauvreté, la part des 20-24 ans non diplômés, la surface d'espaces verts, la part modale des transports en commun pour les déplacements travail-domicile, *etc.* Ils peuvent permettre de faire des comparaisons avec les moyennes nationales.

Le processus d'élaboration des indicateurs y compris sur son volet participatif constitue aussi un outil d'appropriation des concepts liés au développement durable.

2.2. Dans les faits, une sous-utilisation des indicateurs alternatifs au PIB

Les possibles usages des indicateurs décrits précédemment sont observés dans un nombre croissant de collectivités. Cependant, la plupart des tentatives de définition et d'utilisation d'indicateurs alternatifs au PIB n'ont pas réussi à perdurer. La valeur d'usage[25] d'un indicateur dépend en effet d'une part de sa pertinence (est-il bien construit ? est-il facile à renseigner et à utiliser ?), d'autre part du portage politique qui en justifiera et en imposera l'utilisation pérenne.

L'émergence du concept de développement durable s'est accompagnée d'une multiplication d'interprétations plus ou moins convergentes, traduites en indicateurs. L'une des difficultés d'utilisation de ces indicateurs réside dans leur foisonnement. Effectivement, la multitude d'indicateurs peut rendre compliquée leur sélection ainsi que leur utilisation et *de facto* leurs résultats sont difficilement mobilisables pour éclairer les politiques publiques.

Le CESER constate qu'une boîte à outils existe d'ores-et-déjà. En effet, de nombreux indicateurs alternatifs au PIB ont été élaborés. Certains d'entre eux s'inscrivent dans des expérimentations locales dont les atouts et les limites sont connus. Nonobstant l'existence de cette boîte à outils, les indicateurs de développement durable peinent à s'implanter et à trouver une place incontournable dans le cycle des politiques publiques.

***

Le CESER rappelle quelques difficultés et propose des clés de réussite régissant l'utilisation des indicateurs.

3. Les premières orientations du CESER pour une appropriation et une mise en œuvre des indicateurs de développement en Bretagne

En réponse à la sollicitation qui lui a été adressée par le Président du Conseil régional, et au terme d'un état des lieux des démarches développées à tout niveau de l'action publique, depuis l'échelle locale jusqu'à l'échelle mondiale, le CESER livre ici quelques premières orientations générales.

Elles sont, pour beaucoup, exprimées sous forme interrogative, tant il est apparu que cette démarche relève de choix politiques, qui seront donc du ressort du Conseil régional. Le CESER appelle à s'appuyer au maximum sur les travaux existants, et sur une large démarche participative.

[25] La valeur d'usage est la capacité à répondre aux besoins et aux objectifs. Ainsi, plus un indicateur a une forte valeur d'usage, plus il sera utilisé.

LES INTERROGATIONS STRATÉGIQUES

Quels objectifs veut-on atteindre ? Que veut-on mesurer ?

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 habitant·es ?
- Veut-on évaluer où l'on se situe dans une trajectoire politique déterminée par le Conseil régional en matière de développement durable ?

Il est essentiel de définir ce qui compte pour le Conseil régional et pour les citoyen·nes. Le CESER propose de s'appuyer sur la démarche Breizh COP ainsi que sur ses études *« Pour un projet partagé de développement durable de la Bretagne »* et *« (Re)faire société »* qui plaçaient volontairement le bien-être des habitant·es au cœur du projet de territoire.

Quelles sont les finalités de la mesure ?

Améliorer la connaissance ? Faire du suivi et évaluer pour la prise de décision politique ? Communiquer et comparer entre/dans les territoires ?

Quels seront les usages des indicateurs, à quoi serviront-ils vraiment ? Cet usage a-t-il été bien pensé en amont ?

Le CESER invite le Conseil régional à réfléchir aux objectifs des indicateurs qui seront retenus. La nature des indicateurs à choisir dépendra directement de la réponse à cette question. Le CESER rappelle que les indicateurs organisés sous forme de tableau de bord et les indices répondent à des finalités différentes qui peuvent s'avérer complémentaires.

Avec qui décider de ce que l'on veut mesurer ?

Une démarche collective et participative devrait-elle être engagée ? La boussole stratégique devrait-elle être construite avec des habitant·es de la Bretagne, des chercheurs·euses, des militant·es, des entreprises, des associations, des collectivités locales, etc. ? Le cas échéant, à quel moment est-il pertinent de consulter les différents acteurs ?

Pour qui cela importe-t-il ?

Le CESER recommande de penser, à tout moment de la démarche de construction des indicateurs, aux enjeux démocratiques sous-jacents. Cela pourrait participer à modérer la tendance de fond, mentionnée par le Président du Conseil régional dans sa lettre du 13 octobre 2021, dessinant « *deux Bretagnes* » : « *celle des institutions* » et « *celle des individus* ». C'est en cela que le choix de ce que l'on souhaite mesurer et avec qui construire la mesure deviendrait un outil de dialogue et de démocratie.

LES INTERROGATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Comment construire un ou des indicateurs ?

Des indicateurs existants répondent-ils déjà à la demande ? Si oui, pourquoi ne sont-ils pas utilisés ? Sinon, en quoi doivent-ils être adaptés ou complétés ?

La donnée est-elle déjà existante ou faut-il la créer ? Est-elle disponible à la maille géographique souhaitée ? Quel est l'historique du jeu de données ? A quel rythme la donnée est-elle actualisée ? D'où provient-elle et qui en opère la collecte ?

Quels sont les moyens, humains et financiers, alloués dans la durée à la collecte des données, à leur analyse, à leur diffusion ?

Dans le cas où le Conseil régional opte pour un indice, faut-il attribuer le même poids à toutes les variables pour définir l'indice ou faut-il leur attribuer des poids différents, et si oui, comment ?

Si le chemin choisi est l'évaluation, quelle est la valeur cible de l'indicateur ?

Le CESER préconise de se poser une série de questions afin d'assurer une robustesse scientifique indispensable à l'utilisation pérenne des indicateurs. Au-delà de cette exigence scientifique, le CESER souhaite souligner que derrière l'ensemble de ces questions qui, à première vue, semblent être de nature méthodologique, se trouvent des décisions politiques. Les indicateurs ne sont pas de simples mesures mais le reflet d'arbitrages politiques.

A qui s'adressent les indicateurs ?

Dans le cas présent, les destinataires sont-ils les citoyen·nes, les élu·es et/ou les services du Conseil régional, ou d'autres destinataires ?

Le CESER invite le Conseil régional à réfléchir aux destinataires des indicateurs qui seront retenus. La forme des indicateurs à choisir dépendra directement de la réponse à cette question.

Comment est interprété le résultat d'un indicateur ?

Le résultat d'un indicateur autant que toutes les raisons ayant conduit à ce résultat doivent être examinés. Comment sont analysés les sous-jacents de ce résultat ? Qui interprète le résultat de l'indicateur ? Comment ce résultat est-il mis en débat ?

Le CESER insiste sur l'importance de la phase d'interprétation des résultats et recommande de croiser le résultat d'un indicateur avec des observations qualitatives afin notamment de dépasser les limites des indicateurs.

LES CONDITIONS DE SUCCÈS POUR L'UTILISATION D'INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Un portage politique fort et pérenne

Le CESER insiste sur la nécessité d'un portage politique fort et entretenu. Cette condition incontournable pour la mise en place réussie d'indicateurs de développement durable doit être remplie dès le début de la construction de l'indicateur ainsi que tout au long de son utilisation.

Une communauté de partenaires

Le CESER préconise de nouer des partenariats. La démarche partenariale favorise le caractère durable des indicateurs. La dynamique créée autour des indicateurs est en effet plus forte lorsque plusieurs acteurs sont impliqués dans la durée et y consacrent des moyens pérennes. Cela peut par exemple passer par une convention avec l'INSEE, des chercheurs, des agences d'urbanisme, d'autres collectivités, des observatoires, *etc.* Le CESER observe que l'interaction avec les parties prenantes des politiques publiques permet aussi d'augmenter la valeur d'usage des indicateurs, ces derniers étant ainsi plus à même de répondre aux besoins et aux objectifs identifiés.

Une appropriation la plus large possible

Selon le CESER, la pérennité des indicateurs est assurée par l'appropriation et l'utilisation dans les services de la collectivité. Le CESER insiste sur l'importance d'allouer des moyens humains et financiers pour s'acculturer, se former et accorder le temps de travail nécessaire à la mesure de la qualité et la durabilité du développement en Bretagne.

Éviter la réinvention permanente

Le CESER préconise la réalisation d'un diagnostic précis de la situation de départ sur lequel reposera la démarche de construction des indicateurs.

Il insiste sur la stabilisation de la démarche dans le temps, avec un suivi et une évaluation constants pour procéder aux ajustements nécessaires, sans tout réinventer régulièrement. A défaut, le risque serait de recréer sans cesse de nouveaux indicateurs.

L'indispensable approche transversale

Si les logiques d'intervention et les indicateurs associés sont organisés en silo, leurs limites émergeront rapidement. Le CESER préconise donc la prise en compte de la transversalité du développement durable dans la conception des indicateurs.

Remerciements

Nous remercions toutes les personnes auditionnées par les membres du CESER en charge du suivi et de l'évaluation de l'action publique dans le cadre de ce travail. Les titres et les mandats mentionnés sont ceux des personnes au moment de leur audition.

Christine BONFIGLIO	Adjointe au directeur de la Direction de l'aménagement et de l'égalité (DIRAM), cheffe du service connaissance dynamiques territoriales, Conseil régional de Bretagne
Lise BOURDEAU-LEPAGE	Auteure de l'ouvrage « Évaluer le bien-être sur un territoire. Comprendre pour agir sur les facteurs d'attractivité territoriaux »
Aurélien BOUTAUD	Consultant indépendant en environnement, Aboco
Nicolas BRIZION	Chargé de mission Conjoncture et Contexte régional, CESER Grand-Est
Gaëlle CHAPON	Directrice, Conseil de développement de la métropole de Rennes
Dominique CHUFFART	Président, Conseil de développement de la métropole de Rennes
Hélène CLOT	Directrice de la mission stratégie, innovation publique, Grenoble Alpes Métropole
Benjamin CROZE	Chef du service connaissance, prospective et évaluation, DREAL Bretagne
Florence JANY-CATRICE	Professeure des universités, Université de Lille
Jean-Philippe LISSONDE	Copilote "Attractivité et développement durable", Conseil de développement de la métropole de Rennes
Grégory MARLIER	Chargé de mission au sein du service « observation et prospective », Agence Hauts-de-France 2020-2040
Jean-Paul NOLLET	Président du Groupe de Travail Conjoncture régionale, CESER Grand-Est
Marianne PABOEUF	Chargée de l'animation et du développement durable des territoires à la DIRAM, Conseil régional de Bretagne
Stéphane PERRIN	Vice-président « Finances, ressources humaines, moyens généraux, Europe et International », Conseil régional de Bretagne
Philippe PIAU	Animateur pour l'Observatoire de la décision publique Pays-de-la-Loire
Michel RENAULT	Maître de Conférences, Université de Rennes 1

Marie SALA	Adjointe au chef de service études et diffusion à la Direction régionale de Bretagne, INSEE
François-Nicolas SOURDAT	Directeur général délégué, Conseil régional de Bretagne

Annexes

Annexe 1 : lettre de saisine du Président du Conseil régional de Bretagne

Région BRETAGNE

Le Président du Conseil régional de Bretagne
Prezidant Kuzul-rannvro Breizh

Monsieur Patrick CARE
Président du CESER

7 rue du général Guillaudot
35000 RENNES

Rennes, le 13 OCT. 2021

Monsieur le Président, Cher Patrick,

Dans le prolongement de nos échanges et des réflexions partagées avec le bureau du CESER, dont j'ai apprécié la franchise et la qualité, je souhaite par cette lettre vous préciser l'esprit de la proposition faite à votre assemblée de travailler sur deux enjeux démocratiques majeurs. Enjeux démocratiques sinon révélés, certainement mis en exergue par les dernières élections régionales et l'abstention massive de nos concitoyens.

L'effondrement de la participation électorale interroge et interpelle évidemment l'élu que je suis. S'il n'y a pas de fatalité, force est de constater que, en dépit des efforts des uns et des autres, la tendance est ancienne et s'accélère. Je ne peux me résoudre à ce que coexistent deux Bretagnes qui ne se parleraient plus et finiraient même par s'ignorer : celle des institutions d'une part et celle des individus, de moins en moins citoyens, dans un autre univers.

Cette regrettable situation appelle des réponses multiples, sans doute innovantes et certainement complexes. Il me semble souhaitable d'avancer sur deux registres.

Le premier est celui de la mesure de « l'état de santé » ou de la « richesse durable » de la Bretagne, de la capacité à mieux apprécier la qualité et la durabilité de son développement pour mieux orienter les politiques publiques. Aussi ai-je proposé que soit élaboré un nouvel indicateur économique alternatif qui évaluerait la trajectoire de développement de la Bretagne, en y intégrant pleinement des dimensions sociales et environnementales adaptées à la réalité bretonne. Avec un objectif : un progrès mieux partagé.

Il ne s'agit pas ici d'un exercice académique, mais de se donner les moyens de mieux comprendre, analyser, et traduire dans nos politiques publiques et leur mise en oeuvre les préoccupations de nos concitoyens et les conditions de leur épanouissement. C'est en cela qu'il s'agit aussi d'un enjeu démocratique.

Le second registre est celui de la participation citoyenne à la vie de notre démocratie locale. Comment en finir avec un système dans lequel la parole citoyenne ne serait sollicitée que tous les 6 ans, quand il s'agit de voter. Comment mettre un terme à ce lent mais inexorable éloignement entre la représentation et nos concitoyens ? Comment renouer un lien de confiance, et plus largement restaurer l'intérêt de tous pour la res publica ? En complément de la démocratie représentative, comment renforcer la participation sans opposer l'une à l'autre ? Et à côté des instances de participation que sont le CESER, les conseils de développement ou d'autres lieux et espaces institutionnels, comment faire vivre de nouvelles formes d'expression et de débat ?

J'ai proposé qu'un travail soit engagé pour ouvrir des pistes nouvelles autour d'une « chambre citoyenne régionale ». Il me semble important, et notre échange le confirme, de ne pas s'enfermer dans une acception classique de cette formule. Il ne s'agit sans doute pas de créer un nouvel organe qui risquerait de complexifier encore le paysage, mais d'inventer de nouveaux modes de participation souples, adaptés aux enjeux, mobilisables dans des géométries variables.

Sur ces deux propositions, je vous confirme mon souhait que le CESER breton puisse porter une réflexion et nous fasse des préconisations. Vous pourriez notamment :

- Réaliser un travail de prospection des pratiques innovantes existantes, en France, en Europe et dans le monde.
- Analyser ce qui a déjà été mis en place et fonctionne en Bretagne, dans nos territoires.
- Identifier aussi les échecs ou les difficultés rencontrées dans les expérimentations passées.
- Dresser un champ des possibles sur chacun de ces deux sujets.
- Identifier les risques ou pièges à éviter dans de telles démarches (complexité, lourdeur, technicité excessive...) et es principes vertueux à retenir

Afin que vos travaux soient pleinement utiles à ce que le Conseil régional voudra engager pour aboutir à des projets opérationnels, je suggère que vous puissiez travailler en deux temps. Le premier pourrait vous conduire à dresser les éléments de l'état des lieux et quelques grandes orientations générales, permettant de cadrer le projet.

Ce premier temps pourrait faire l'objet d'un rapport intermédiaire et aboutir, au printemps 2022, à une rencontre de travail entre CESER et Conseil régional pour débattre de ces éclairages, préciser le projet, en confirmer l'intérêt avant que ne s'engage une seconde phase de travaux, plus opérationnels.

J'ai confié le suivi de ces questions à Stéphane Perrin et lui demande d'être votre interlocuteur. Il sera appuyé dans mon cabinet par Armand Gosmes et à la DGS par François-Nicolas Sourdat. Ce dernier se tient à votre disposition pour contribuer, comme je l'ai suggéré lors de nos échanges à l'écriture du premier cahier des charges de vos travaux.

Ce chantier est important. Il est aussi stimulant. Je crois également que notre responsabilité est importante : il nous faut répondre à cette attente et il faut le faire avec détermination, sans craindre les idées neuves.

Convaincu que vous partagerez cet état d'esprit,

Je vous prie de croire, **Monsieur le Président,** à l'expression de mes salutations distinguées.

Merci de votre implication sur ces sujets importants.

Loïg CHESNAIS-GIRARD

Annexe 2 : les méta-indicateurs possibles de la Breizh COP

Méta-indicateur n° 1 : Démarche Breizh Cop

- Nombre d'entités engagées
- Nombre d'engagements
- Nombre de documents d'urbanisme mis en conformité

Méta-indicateur n° 2 : Créativité et vitalité culturelle

- Fréquentation annuelle et diversité des festivals et autres spectacles vivants en Bretagne
- Agrégat d'indicateurs de vitalité culturelle (nombre d'inscrits aux enseignements artistiques, fréquentation des musées, nombre de pass culture …)
- Taux d'élèves du premier degré en enseignement bilingue

Méta-indicateur n°3 : Performance économique

- Différentiel de taux de chômage entre la Bretagne et le reste de la France
- Evolution du nombre d'emplois, du niveau de salaires et type d'emploi (CDI)
- Taux de sous-emploi (par sexe, par tranche d'âges)
- Empreinte matières par habitant

Méta-indicateur n°4 : Mesure de la valeur ajoutée de notre production agricole et maritime

- Part des matières premières produites et transformées en Bretagne
- Nombre d'unités de distribution en circuit court
- Niveau de revenu des agriculteurs bretons.
- Part de la SAU en bio en Bretagne
- Nombre d'exploitations s'inscrivant dans les MAEC système
- Nombre d'exploitations certifiées Haute Valeur Environnementale

Méta-indicateur n° 5 : contribution des transitions au dynamisme économique

- Evolution du nombre d'emplois dans certains secteurs représentatifs des transitions (économie circulaire, économie sociale et solidaire, transports, bâtiment, …) ainsi que de leur PIB dans le PIB breton
- Nombre d'emplois créés par les filières d'énergies renouvelables (bio GNV…) et notamment des énergies marines

Méta-indicateur n° 6 : Inscription de la Bretagne dans l'espace européen

- Montant des crédits européens investis en Bretagne
- Nombre de projets développés avec d'autres régions européennes
- Utilisation des crédits européens en matière de recherche et développement
- Indicateurs de coopérations internationales de la société civile

Méta-indicateur n°7 : société numérique

- Déploiement de BTHD
- Agrégat d'indicateurs significatifs du niveau de l'illectronisme (nombre d'accès à internet, nombre de lieux publics, nombre de visas ou toutes actions d'éducation et formation mises en place en direction des publics fragiles)

Méta-indicateur n° 8 : dynamisation des centres-villes et centre-bourgs

- Evolution du taux de vacance des logements et des commerces
- Poids du commerce de centre-ville dans la consommation des ménages
- Equipement commercial par commune

Méta-indicateur n° 9 : capacité à réduire le niveau d'usage des véhicules à énergie fossile

- Part des véhicules décarbonés dans le parc breton
- Taux de fréquentation des parcs de covoiturage
- Kilométrage de bouchons sur les routes bretonnes

Méta-indicateur n° 10 : Capacité des transports publics à offrir une alternative adaptée à l'usage du véhicule individuel

- Part modale des transports collectifs de voyageurs (hors aérien) dans le transport intérieur terrestre de voyageurs
- Part des personnes habitant à moins de 15 mn d'un accès aux transports en commun
- Nombre et kilométrage de voies à usage spécifique Transports publics et covoiturage
- Part d'actifs travaillant à plus de 30 minutes de leur résidence

Méta-indicateur n° 11 : Mesure de la progression vers la neutralité carbone

- Volumes d'émissions de gaz à effet de serre (directes et indirectes : scope 1&2) par secteurs (transports, bâtiments, agriculture)
- Empreinte carbone régionale
- Flux de carbone annuel moyen liés à l'utilisation des terres, aux changements d'affectation des terres et à la foresterie (totaux, du sol ou de la biomasse)
- Suivi du stock de carbone total des sols ou de la biomasse

Méta-indicateur n° 12 : Décentralisation énergétique et progression vers l'autonomie énergétique

- Consommation finale d'énergie (par secteur) et part des énergies renouvelables dans le mix énergétique
- % de l'énergie consommée en Bretagne produite en Bretagne

Méta-indicateur n° 13 : Mesure du respect des exigences de la directive cadre sur l'eau (DCE)

- Proportion des masses d'eau en bon état
- Nombre d'ouvertures et de fermetures de points de captage
- Evolution des prélèvements par les différents types d'usage
- Evaluation quantitative des ressources disponibles

Méta-indicateur n° 14 : Mesure de la valorisation durable de la dimension maritime de la Bretagne

- Proportion et qualité des emplois maritimes
- Nb d'entreprises conchylicoles et aquacoles et de bateaux de pêche

Méta-indicateur n° 15 : Education

- Suivi des diplômes en enseignement secondaire
- Suivi des diplômes en enseignement supérieur
- Nombre de brevets déposés
- Nombre de stagiaires de Formation continue
- Nombre de projets d'écoles/établissements dédiés au développement durable ;
- nombre d'écoles/établissements ayant obtenu le label 3ED (démarche de développement durable Educ. Nat.)

Méta-indicateur n° 16 : trajectoire crédible et accélérée vers le 0 consommation foncière

- Taux d'artificialisation
- Superficie des espaces renaturalisés

Méta-indicateur n° 17 : la mesure de la trajectoire bretonne vers le 0 enfouissement (déchets ultimes enfouis) puis le 0 déchet

- Tonnage des déchets non dangereux non inertes et suivi particulier des végétaux
- Collecte des déchets recyclables
- Collecte de verres
- Taux de traitement de déchets dangereux en Région
- Déchets hors DMA
- Volume des pertes et gaspillages alimentaires
- Nombre de projets d'écologie industrielle et territoriale (échange de ressources et/ou mutualisation de moyens interentreprises)

Méta-indicateur n° 18 : la mesure de l'état de la biodiversité et de préservation du patrimoine naturel

- Surfaces classées et protégées (réserves régionales, ENS, arrêtés de biotope, corridors, zones humides, ZNIEFF, aires marines…)
- Taux de boisement
- Nombre d'espèces recensées et état de ces espèces (notamment nombre d'espèces locales à risque d'extinction)
- Etat des surfaces végétalisées
- Nombre de sites dont les sols sont pollués
- Suivi de la quantité de pesticides et intrants utilisés
- Occurrence des marées vertes
- Nombre de personnes ayant bénéficié d'actions d'information, de formation et de sensibilisation aux questions de biodiversité
- Concentrations moyennes annuelles de particules fines

Méta-indicateur n° 19 : accessibilité aux services essentiels et plus particulièrement à la santé

- Temps moyen d'accès au panier de services minimum
- Nombre de consultations par télémédecine
- Focus sur les îles
- Accessibilité potentielle à un médecin généraliste.
- Part de la population n'ayant pas eu recours aux soins depuis deux ans

Méta-indicateur n°20 : Santé

- Evolution et rapport avec la France métropolitaine des principales affections
- Espérance de vie en bonne santé
- Nutrition santé en Bretagne
- Renoncement aux soins pour raisons financières (part des 20 % les plus modestes)

Méta-indicateur n° 21 : la mesure des inégalités sociales

- Taux de pauvreté
- Rapport interdécile
- Revenus médians par unité de consommation
- Taux de chômage annualisé
- Part des bretons mal logés ; taux d'effort net en logement
- Part des jeunes ni en formation ni en emploi

Méta-indicateur n° 22 : la mesure de la confiance en l'avenir de la Bretagne

- Niveau de participation aux élections
- Nombre de créations d'entreprises
- Nombre de Permis de construire déposés
- Nombre de naissances
- Nombre de suicides
- Flux migratoire

Méta-indicateur n° 23 : mesure de la vitalité associative et des nouvelles formes de mobilisation collective

- nombre d'associations, de bénévoles, d'emplois
- nombre de services civiques, juniors association

Méta-indicateur n° 24 : égalité entre les Femmes et les Hommes

- Evolution des index de l'égalité professionnelle des entreprises bretonnes
- Nombre de signatures de plan d'action ou d'accord au sein des entreprises de + de 50 salariés
- Nombre d'actes de violences faites aux femmes
- Part des femmes occupant des postes de direction (privé et fonctions publiques

Source : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET Bretagne)

Annexe 3 : la liste non-exhaustive des observatoires en Bretagne

Aménagement des territoires et mobilités	Observatoire régional des transports de Bretagne
Économie et innovation	Observatoire de l'artisanat de Bretagne Observatoire du Comité Régional du Tourisme de Bretagne Institut VEIA (Cellule économique de Bretagne) Observatoire économique du commerce et de la consommation
Formation, emploi et éducation	Observatoire régional sur l'emploi et la formation (GREF) Observatoire régional du décrochage scolaire
Mer et littoral	Observatoire du Comité des pêches Observatoire de l'économie maritime en Bretagne
Société, environnement et qualité de vie	Air Breizh Biodiv'Bretagne Centre de ressources et d'expertise scientifique sur l'eau de Bretagne Centre régional d'expertise et de ressources des sports de nature Observatoire régional de l'Economie sociale et solidaire en Bretagne Observatoire de l'environnement en Bretagne Observatoire des invertébrés continentaux de Bretagne Observatoire des mammifères de Bretagne Observatoire des plantes sauvages et des lichens de l'Ouest de la France Observatoire des poissons migrateurs en Bretagne Observatoire des végétations et des habitats de l'Ouest de la France Observatoire herpétologique de Bretagne Observatoire régional de l'Avifaune Observatoire régional de santé de Bretagne Observatoire régional du handicap
Autres	ArmorStat GeoBretagne

En plus de cette liste, de nombreux travaux d'observations sont menés par les collectivités territoriales les services déconcentrés de l'Etat, les Établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), des Établissements publics de coopération culturelle (EPCC), des observatoires nationaux travaillant sur des données régionales, *etc.*

Comment apprécier le développement d'un territoire, dans sa dimension économique, mais aussi dans sa dimension sociale, environnementale et démocratique ? C'est à cette question que le CESER a cherché à répondre, à la suite de la saisine du Président du Conseil régional. Ce dernier a demandé au CESER de conduire une étude visant à préfigurer « *un nouvel indicateur économique alternatif* ».

Dans sa réponse, le CESER analyse les spécificités des indicateurs, identifie leur intérêt et leurs limites, ainsi que les précautions à prendre pour leur usage. Il se penche aussi sur le paradoxe apparent entre le foisonnement d'indicateurs alternatifs au PIB et leur faible utilisation.

Cette analyse permet de faire émerger quelques grandes questions stratégiques à se poser avant d'élaborer et d'utiliser des indicateurs alternatifs au PIB. Le CESER formule sur cette base des premières orientations et conditions de succès pour une meilleure appropriation et une plus large mise en œuvre des indicateurs de développement durable en Bretagne.

Ce travail constitue une première étape, à prolonger dans l'échange avec le Conseil régional.

À suivre, donc…

CESER / DÉVELOPPEMENT DURABLE / ÉVALUATION / DÉMOCRATIE

Les rapports du CESER peuvent être :

- Téléchargés sur le site Internet
- Envoyés gratuitement sur demande
- Présentés publiquement sur demande

Région BRETAGNE

CESER
Conseil économique, social et environnemental régional

Crédit photo : Philippe ÉRARD

7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 – 35 069 Rennes Cedex
T. 02 99 87 18 75 • contact@ceser.bretagne.bzh
twitter.com/ceserbretagne • ceser.bretagne.bzh