

Rapporteuses : Brigitte LE CORNET et Maryvonne LE PEZENNEC CHARRIER

« Mesurer la qualité et la durabilité du développement de la Bretagne »

Réponse à la saisine du Président du Conseil régional

Par courrier en date du 13 octobre 2021¹, 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 rencontrés 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.

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 ?

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

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 :
 - o ancrer la qualité de vie au cœur du projet de territoire ;
 - o faire des transitions une opportunité de repenser les modes de développement économique ;
 - o renforcer l'ouverture de la Bretagne au monde et conforter son attractivité ;
 - o innover dans l'approche spatiale et temporelle des mobilités ;
- accompagner les transitions et sécuriser les trajectoires :
 - o sécuriser les parcours de vie des personnes ;
 - o s'engager résolument pour la réussite de la transition écologique ;
 - o sécuriser les trajectoires économiques des entreprises et des filières ;
- permettre à chacun d'être acteur des transitions :
 - o mettre à la portée de chacun les clés de sa réussite : former, accompagner vers et dans l'emploi ;
 - o encourager chacun à exercer sa citoyenneté ;
 - o 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 COP².

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 »*.

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.

* * *

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

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.

1. La mesure soulève des enjeux multidimensionnels

1.1. 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.

1.1.1 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 Unies³, 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.

1.1.2 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

³ La liste des 17 objectifs de développement durable adoptés par l'Organisation des Nations Unies : <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/>

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 Bretagne⁴ cherche à mobiliser les acteurs d'un territoire pour définir des indicateurs de progrès de la société. Par ailleurs, Lise BOURDEAU-LEPAGE⁵ 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-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.

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 - 2.1.2. Les travaux entrepris et financés par la Région Bretagne

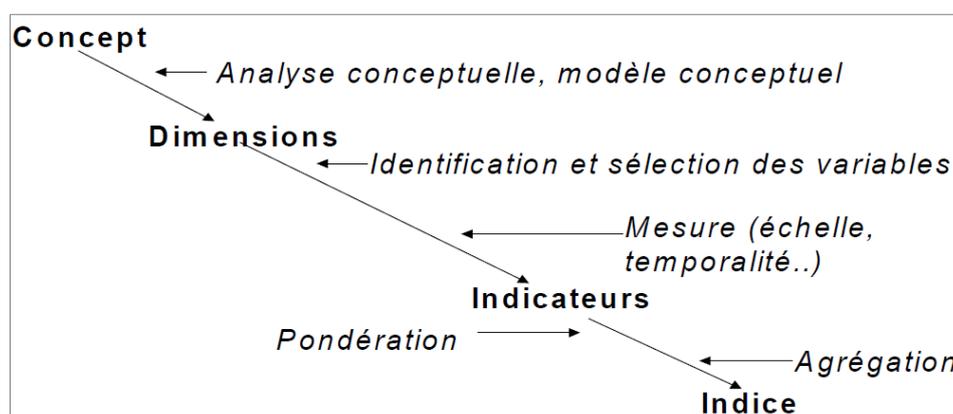
⁵ BOURDEAU-LEPAGE Lise (dir.) (2020) [Evaluer le bien-être sur un territoire. Comprendre pour agir sur les facteurs d'attractivité territoriaux](#), Editions VAA Conseil, 87 pages.

1.2. 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.

1.2.1 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,

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.

mais le nom « *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 privé⁷. 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 ?

Autre élément-clé dans la construction des indicateurs dans le cas où ces derniers auraient une finalité évaluative : la valeur cible⁸. 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.

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.

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.

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.

1.2.2 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 phénomènes⁹.

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 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 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.

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*).

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

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

2.1. 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.

2.1.1 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 OTTAVIANI¹⁰ avait identifiés, tels qu'illustrés dans le schéma ci-dessous.

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.

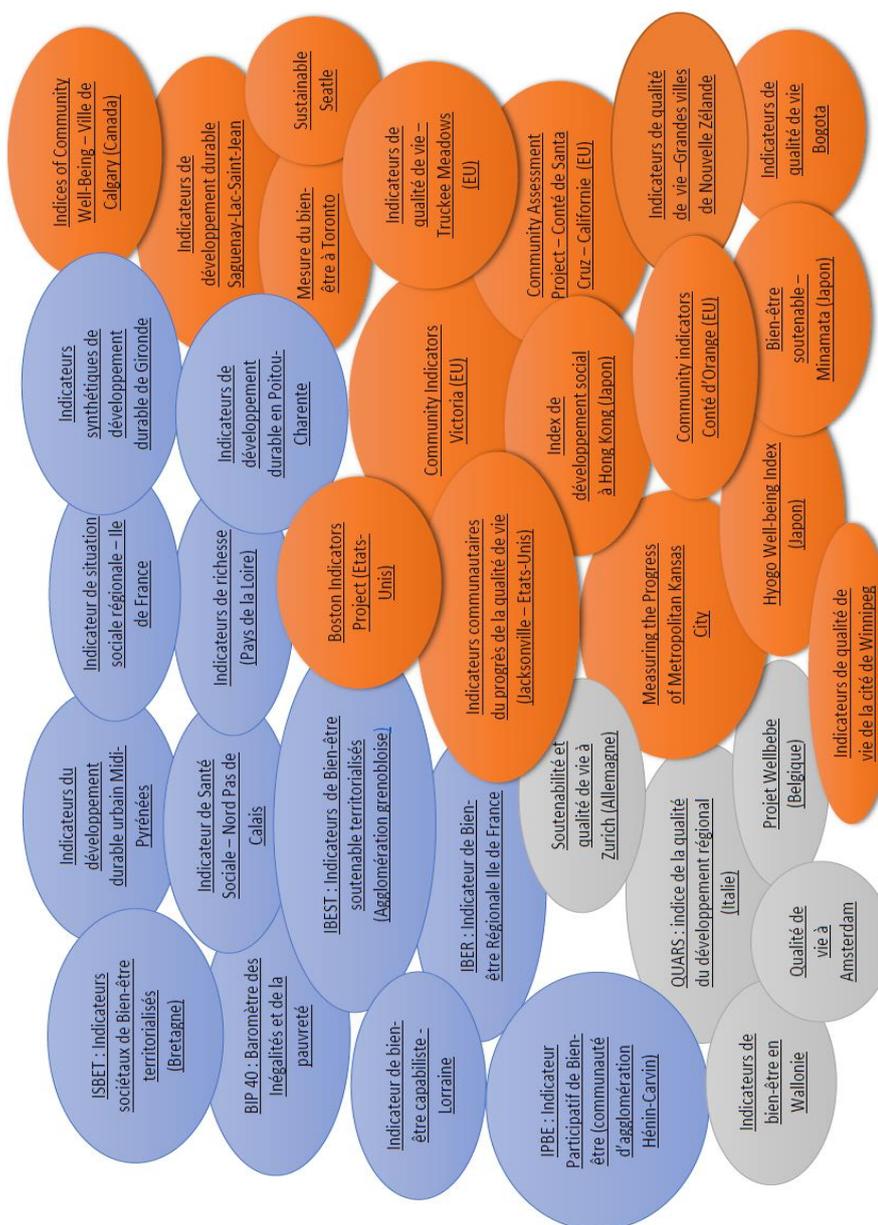


Schéma avec [liens hypertextes](#) sur la multiplication des expériences locales de construction d'indicateurs alternatifs (Fiona OTTAVIANI)¹¹

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-Fitoussi¹² (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

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 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.

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 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 OppChoVec¹⁴, 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

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* ».

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* ».

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 précédemment¹⁵.

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

2.1.2 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 21¹⁶ 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 écologique¹⁹ 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.

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

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'alphabetisation, 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 CO₂ produites par l'utilisation des combustibles fossiles](#)).

Ces thèmes énoncés sous forme de critères, puis de questions interrogent la politique ou le projet identifiés en vue d'une meilleure prise en 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 indicateurs²⁰. 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 SPIRAL²¹, 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 régionaux²² 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 ?

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 vert²³ ou encore au Schéma des achats économiquement responsables²⁴. 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

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

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.

(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.

2.2. 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.

2.2.1 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 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 :

- o des [cartographies dynamiques](#) aux échelles communale, EPCI et régionale ;

- o 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.

2.2.2 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'usage²⁵ 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.

2.3. 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.

Vote sur le rapport du CESER de Bretagne

« Mesurer la qualité et la durabilité du développement de la Bretagne »

Nombre de votants : 92

Ont voté pour l'avis du CESER : 88

Sophie JEZEQUEL (CRAB), Edwige KERBORIOU (CRAB), Cécile PLANCHAIS (FRSEA), Gilles MARECHAL (Par accord FRCIVAM-IBB), Agnès BARBE (Par accord Comités régionaux de la conchyliculture de Bretagne nord et Bretagne sud), Nelly BUDET (U2P), Philippe LE ROUX (U2P), Sylvère QUILLEROU (CNPL), David CABEDOCE (CCIR), Séverine DUDOT (CCIR), Emmanuel THAUNIER (CCIR), Patrick CARÉ (MEDEF), Michel BELLIER (MEDEF), Marie-Christine LE GAL (MEDEF), Annie SAULNIER (MEDEF), Daniel TUNIER (MEDEF), Brigitte LE CORNET (CPME), Yannick SAUVEE (CJDE), Martial WESLY (Comité régional de la fédération bancaire française), Bernard LAURANS (Par accord SNCF-SNCF Réseau-EDF-ENEDIS-RTE-ENGIE-La Poste), Jean-Yves LABBE (Bretagne pôle naval), Jean LE TRAON (IRT B-COM), Sergio CAPITAO DA SILVA (ID4CAR), Catherine GUILLEAU (CFDT), Michel CARADEC (CFDT), Danielle CHARLES LE BIHAN (CFDT), Isabelle CONAN (CFDT), Joël DEVOULON (CFDT), Marie-Annick GARAUD LE GARS (CFDT), Norbert HELLUY (CFDT), Béatrice FRISONI (CFDT), Chantal GOSELIN (CFDT), Chantal JOUNEAUX (CFDT), Thierry LEMETAYER (CFDT), Catherine LONEUX (CFDT), Yves LAURENT (CFDT), David RIOU (CFDT), Samuel BRICARD (CFDT), Jacques UGUEN (CFDT), Nicolas COSSON (CGT), Stéphane CREACH (CGT), Ronan LE NEZET (CGT), Lindsay MADEC (CGT), Jean-Luc PELTIER (CGT), Nadine SAOUTI (CGT), Gaëlle URVOAS (CGT), Céline BONY (FO), Annie KERHAIGNON (FO), Fabrice LERESTIF (FO), Pierrick SIMON (FO), Annie COTTIER (CFTC), Daniel CLOAREC (CFTC), Sylvie BOURBIGOT (SOLIDAIRES), Marie-Andrée JEROME-CLOVIS (UNSA), Bertrand LE DOEUFF (UNSA), Catherine MAILLARD (CFE-CGC), Jean-Marc CLERY (FSU), Françoise FROMAGEAU (URAF), Annie GUILLERME (FR-CIDFF), Virginie TEXIER (APEL), Yannick MORIN (CROS), Jean KERHOAS (Nautisme en Bretagne), Marie-Martine LIPS (CRESS), Michelle LE ROUX (FAS), Jean-Claude THIMEUR (Par accord URAPEI-CREAI), Marie-Christine CARPENTIER (URIOPSS), Dominique PIRIO (Réseau Cohérence), Michèle CASU (Réseau Bretagne solidaire), Mireille MASSOT (UNAASS), Fabienne COLAS (Union régionale de la Mutualité française), André DE DECKER (Par accord CPAM-CAF-MSA), Claudine PERRON (Kevre Breizh), Patrice RABINE (SYNDEAC), Eric HITTI (Universités de Bretagne), M'Hamed DRISSI (Conférence des directeurs des Grandes écoles de Bretagne), Hélène LUCAS (INRAE), Valérie MAZURIC (IFREMER), Michel MORVANT (par accord SOLIHA Bretagne et Habitat et développement en Bretagne), Maryvonne LE PEZENNEC-CHARRIER (Par accord entre l'UFC - Que choisir et Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)), Karim KHAN (Par accord UNAT-UBHPA-UMIH-SNAV-FNTV-FVRB-UBGF), Marie-Pascale DELEUME (Eau et rivières de Bretagne), Jean-Pierre BAGEOT (Eau et rivières de Bretagne), Sylvie MAGNANON (Bretagne vivante), Jean-Luc TOULLEC (Bretagne Vivante – SEPNB), Michel CLECH (REEB), Jean-Philippe DUPONT (Personnalité qualifiée environnement et développement durable), Bernard GAILLARD (Personnalité qualifiée), Anne-Françoise PALMER LE GALL (Personnalité qualifiée)

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 4

Laetitia BOUVIER (JA), Franck PELLERIN (Personnalité qualifiée), Jean-Paul RIAULT (FRSEA), Thierry MERRET (Personnalité qualifiée)

Adopté à l'unanimité



Intervention de Stéphane CRÉACH Comité régional CGT de Bretagne

Le CESER de Bretagne, deuxième Assemblée régionale, fruit de la combinaison de la société civile organisée, a, de nouveau, répondu présent à un défi :

Saisi par l'exécutif politique, le CESER est en mesure d'apporter des éclairages sur sa vision pour « mesurer la qualité et la durabilité du développement de la Bretagne ». Cependant, dans sa réponse argumentée, le CESER prévient, comme évoqué dans la saisine que le deuxième temps de son travail n'est pas encore venu.

Ainsi, le CESER renvoie aussi aux responsables politiques les enjeux pour lesquels il faille changer les paradigmes, puisque des questions et non des moindres leurs sont posées.

Si comparaison n'est pas raison, la CGT attire l'attention de notre Assemblée, au lendemain des élections législatives, sur ce que Président de la République nomme la manière de la conduite de « la chose publique » au motif « d'une économie de guerre ». Pour la CGT, une chose est certaine, ces propos -graves- du Chef de l'Etat démontrent, alors que c'est exactement l'inverse qu'il faille faire pour une économie de Paix, que nous allons avoir des contradictions de plus en plus flagrantes. Le CESER en pourrait être, dans une démocratie fébrile, une victime collatérale, il vaut dès cet instant qu'il se prépare à se sortir des impasses qui déjà se dirigent vers lui.

La CGT l'a dit au bureau du CESER en adoptant ce rapport. Notre Conseil a cette intelligence de ré interpellé au travers plusieurs interrogations les élus.es régionaux sur leurs attentes réelles.

La CGT confirme ce jour son expression déjà rendue publique dans un certain nombre d'organismes, dont le bureau de la Conférence Sociale Bretonne, à savoir ce que les uns et les autres mettent derrière le mot « richesse ».

Si derrière ce mot, la reconnaissance humaine et environnementale est à mettre pour le moins au même degré que les questions financières, il va falloir que dans les faits cela se prouve.

Or, sur le sujet de la saisine, il est précisé que l'on est sollicité dans le but d'élaborer un nouvel indicateur **économique** alternatif (...) en y intégrant pleinement les dimensions sociales et environnementales.

Cela renvoie à la question qui est bien développée dans ce rapport : que veut-on mesurer, quels objectifs veut-on atteindre?

La logique du rapport de 2017 du CESER cité à plusieurs reprises dans cet actuel travail était de remettre l'être humain dans son environnement au centre des préoccupations.

La CGT pense dès lors qu'il faille dire si cette logique sociale et environnementale, dans une construction économique à réinterroger, n'est pas, peut-être, la première question à se poser sur l'enjeu politique pour arriver à ce que des indicateurs puissent aller au cœur de la qualité de vie.

Transitions et ruptures négociées ne s'apprécieront qu'avec d'autres mécanismes et éléments de mesure que ceux employés jusqu'à lors d'un monde ancien de la primauté du Capital.

Intervention de Marie-Pascale DELEUME Association Eau et rivières de Bretagne

J'interviens pour Eau et Rivières de Bretagne, Bretagne Vivante et le Réseau Cohérence

ON sait tous que la vie est fragile !

ON sait tous que l'on dépend de notre environnement pour respirer, boire, manger, se loger Pourtant on a tellement dérivé dans une société, pour qui ne compte que les outils économiques : le toujours plus !! la croissance du PIB, la compétitivité-prix, le CAC 40, le nombre de milliardaires en actions souvent virtuelles...une utopie en fait ... et on en est arrivé là : pandémie mondiale, luttes pour des ressources qui se raréfient, tensions géo-politiques, intensification rapide des bouleversements climatiques .Jared Diamond a défini les indicateurs des effondrements historiques des sociétés. Pour ne pas en arriver là, il est urgent, effectivement de changer nos visions, nos indicateurs pour mesurer ce qui compte, comme le dit si bien le rapport du CESER. Et ce qui compte c'est que nous puissions faire société de manière soutenable pour notre environnement, c'est-à-dire dans des écosystèmes dynamiques qui continuent à nous procurer la base de nos économies, et on en est loin...

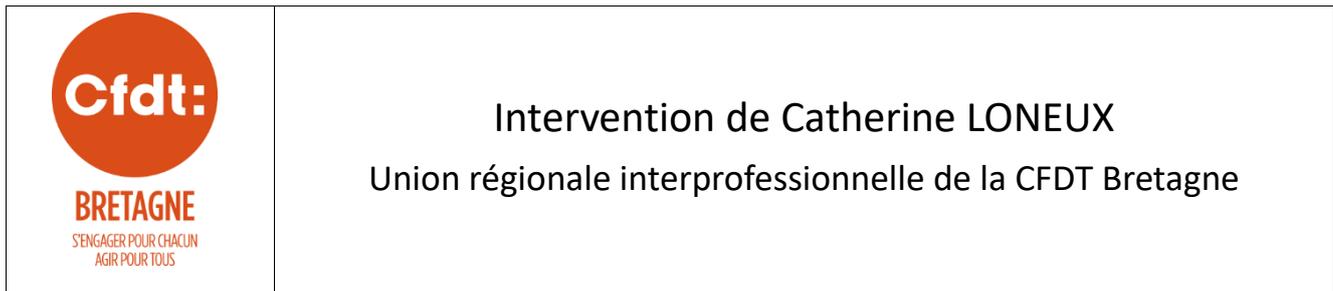
Des philosophes et des économistes travaillent à ces nouveaux indicateurs, mais pour nous environnementalistes c'est aussi du bon sens, de l'observation : on sait tous que l'on est mieux si on peut aller se ressourcer dans une nature saine, avoir des « espaces verts »*, des paysages, des arbres dans son lieu de vie, quand on respire un air sain, quand on a confiance dans son alimentation, quand on reste en bonne santé.... Pour cela l'homme doit se reconnecter avec la nature, la comprendre** pour se comprendre, l'aimer pour partager avec elle et faire société avec elle, car elle n'est pas virtuelle, nous sommes là avec elle : son territoire c'est notre territoire : comprendre notre territoire intimement, de manière sensible, s'y impliquer pour se reconnecter.... Ce n'est pas, ce n'est plus être utopique que de s'orienter dans cet objectif vers une économie alternative réaliste du mieux-être pour tous, du « moins et mieux », du « faire avec ce que l'on a » : des expériences existent et fonctionnent en Bretagne.

Il n'y a rien d'extraordinaire, plutôt de l'ordinaire : partir du constat que les écosystèmes dynamiques ne sont pas « en croissance permanente » mais en « renouvellement permanent » en adaptation, où tout est réutilisé C'est l'objectif d'une économie réellement circulaire, une économie écologique et solidaire : c'est une économie du « moins mais mieux » qui valorise tout ce qu'elle fait, tout ce dont elle dispose, qui intègre toutes les dimensions de son territoire pour tous, actuels et à venir, dans un temps long.

Alors la fin du rapport intermédiaire du CESER pose des questions stratégiques qui doivent trouver des réponses qui lui permette d'avancer, car il y a un immense travail collectif pour repenser nos visions pour un monde soutenable.

*Biodiversité -Cultivons les interactions –Ceser de Bretagne 2020,

** Bienvenue dans les espaces publics en Bretagne-2016



Tout d'abord, la CFDT tient à remercier les rapporteurs Brigitte LE CORNET et Maryvonne LE PEZENNEC CHARRIER, la présidente et les membres du groupe des référents Suivi et Evaluation de l'action publique du CESER, ainsi que les services du CESER et plus particulièrement Audrey NIVOLE, chargée du suivi et de l'évaluation de l'action publique, pour la qualité de cette étude particulièrement importante pour la Bretagne.

La CFDT, de manière générale, est attachée à la notion de « **durabilité** », et pas seulement à celle d'« environnement », et se félicite que ce point soit pris en compte dans le titre de l'étude. Quelle est la différence ? Le terme « environnemental » met l'accent sur l'environnement, alors que le développement « durable » fait système en intégrant économique, social et environnemental, position que la CFDT défend en revendiquant l'articulation des conférences environnementales et sociales, notamment sur la question des transitions professionnelles. Elles permettent par exemple de préparer les nouveaux métiers de l'économie dite verte, mais aussi de « verdir » l'ensemble des emplois dans tous les secteurs d'activité. Notre attente, c'est d'aboutir à une lecture de la France de demain en termes d'investissements, de choix, de stratégie de développement durable. Il s'agit de définir les activités futures et les emplois de qualité qui vont avec, de faire des investissements dans les domaines de la recherche et développement, des économies d'énergies, en tenant compte de leur empreinte écologique, de leur impact en termes de création d'activité et d'emplois. Tous les secteurs sont concernés.

De façon plus précise, la question des « indicateurs » pour mesurer ces évolutions est considérée par la CFDT comme importante, car ces indicateurs sont là pour mesurer les avancées en la matière, et montre comment le pilotage de ces évolutions est pensé. Actuellement, la région traite de questions industrielles ou d'emploi en lien avec la durabilité, mais elle doit aussi articuler ses politiques dans un pilotage d'ensemble, au plus haut niveau de l'État. De plus, chaque investissement, chaque décision doivent être passés au prisme du développement durable à travers les trois piliers : l'économique, le social, l'environnemental.