

Des comptes aux batteries d'indicateurs La question du développement durable

Claire Plateau INSEE

Résumé

L'article présente comment le tableau de bord permet de répondre de manière pragmatique au besoin de mesure du développement durable compte tenu de l'impossibilité d'en avoir une mesure synthétique et des obstacles nombreux et redoutables qu'il faudrait surmonter pour y parvenir

Cette démarche a été celle qui a été largement suivie depuis la conférence de RIO en 1992 qui a placé en avant la question de développement durable sur les agendas internationaux et qui a encouragé la production de batterie d'indicateurs de développement durables dont le nombre s'est développé depuis de manière exponentielle. Il n'en demeure pas moins qu'un besoin minimum d'harmonisation de ces approches par tableaux de bord est nécessaire parce que le développement durable est une question mondiale et qu'il est nécessaire de pouvoir comparer les pays. Pour cela, deux voies ont été retenues : une harmonisation de nature conceptuelle développée par les statisticiens et une harmonisation de nature plus politique avec l'adoption d'une liste d'indicateurs de développement durable par l'ONU qui sert de référentiel commun à tous.

Dans un premier temps, l'article s'attachera à présenter les recommandations de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi qui a clairement penché en faveur de la démarche tableaux de bord et qui a esquissé les grandes lignes à suivre. Dans un second temps, sera présenté le cadre conceptuel pour mesurer le développement durable adopté par la conférence des statisticiens européens en 2013 qui propose un lien entre les dimensions conceptuelles du développement durable et les différentes thématiques pertinentes pour les politiques. Enfin, l'article présentera l'approche plus politique de définition et d'adoption d'un tableau de bord d'indicateurs de développement durable, commun à tous, pour les 15 ans à venir, à partir des objectifs et des cibles de l'agenda post-2015¹, adoptée par l'assemblée générale de l'ONU en septembre 2015 pour dessiner « l'avenir que nous voulons ² » Il s'interrogera sur la clarté du message donné par un tel tableau de bord et sur capacité des statisticiens à répondre aux attentes des politiques en donnant des mesures de qualité dans ses différentes dimensions.

From accounts to dashboards The issue of sustainable development

Abstract

The paper illustrates how a dashboard pragmatically meets the need for measuring sustainable development considering the impossibility of having a synthetic measure and the numerous and daunting obstacles that should be overcome in that respect. This approach has been widely followed since the RIO conference in 1992, which put the issue of sustainable development on the international agendas and encouraged the production of sustainable development indicators, whose number has grown exponentially. Nevertheless, a minimum degree of harmonization of these approaches using dashboards is necessary as sustainable development is a global issue and comparing countries is necessary. Two approaches have been adopted: a conceptual harmonization developed by statisticians and a political harmonization with the adoption of a list of sustainable development indicators by the UN, which serves as a common reference to all.

As a first step, the article will focus on the recommendations of the Stiglitz-Sen-Fitoussi commission, which clearly favored the dashboards approach and outlined the main lines to follow. Secondly, the Conceptual Framework for Measuring Sustainable Development adopted by the Conference of European Statisticians in 2013 will be presented, which proposes a link between the conceptual dimensions of sustainable development and the various themes relevant to policies. Finally, the paper will present a more political approach towards defining and adopting a Common Sustainability Indicators Scoreboard for the next 15 years, based on the goals and targets of the Post-2015 agenda adopted by the UN General Assembly in September 2015 to draw "the future we want". It will question the clarity of the message given by such a scoreboard and the capacity of statisticians to meet the expectations of the policies by giving quality measures in its various dimensions.

Introduction

Il est difficile d'imaginer que le terme « développement durable » (*sustainable development*) a été utilisé pour la première fois dans le rapport Brundtland en 1987 il y a seulement 30 ans tant il s'en est suivi une prolifération de méthodes et d'indicateurs pour le mesurer. La conférence de RIO en 1992 a joué un rôle de premier plan en plaçant ces questions sur les agendas internationaux et en encourageant la production de batterie d'indicateurs de développement durables.

Beaucoup de propositions de mesure du développement durable ont émergées depuis, qu'ils s'agissent de travaux académiques, de propositions plus structurées proposées par des organisations non gouvernementales ou de travaux menés sous l'égide d'organismes en charge de la coordination des productions statistiques publiques. Mais face à la difficulté d'avoir une mesure synthétique du développement durable, qui lui est multidimensionnel, et compte tenu des obstacles nombreux et redoutables qu'il faudrait surmonter, une réponse pragmatique a été de proposer une batterie d'indicateurs de développement durable compilés en tableaux de bord. Grâce à une information toujours plus abondante et facile à traiter, l'offre à suivi. Les indicateurs sont le plus souvent sélectionnés de façon très pragmatique, en dehors de tout cadre théorique, couvrant l'ensemble des champs de la statistique, au terme de négociations plus ou moins longues et complexes entre représentants politiques, administratifs, scientifiques, experts associatifs. L'utilisation des statistiques par les politiques a des objectifs souvent contradictoires que sont la mesurabilité statistique, la solidité scientifique et la pertinence pour les politiques.

C'est ainsi que l'Union européenne et la plupart des pays européens se sont dotés d'un tableau de bord associé à leur stratégie de développement durable. Mais du fait de leur ancrage sur des stratégies qui sont régulièrement revues, les tableaux de développement durable sont eux-mêmes revus et les indicateurs changés, ce qui n'est pas sans poser de problème pour l'analyse des politiques économiques sur le long terme. C'est ainsi que la France a eu 3 tableaux de bord de développement durable depuis 2003 : un premier entre 2003-2008 ancré sur la stratégie européenne de développement durable (*11 indicateurs*), puis un second entre 2010-2013 (*15 indicateurs phares, 4 de contexte et 35 secondaires*) associé à la stratégie nationale de développement durable vers une économie verte et équitable (SNDD 2010-2013) puis un troisième associé à la stratégie nationale de transition écologique vers le développement durable (SNTEDD 2015-2020) (*39 indicateurs de 1^{er} niveau et 44 de second niveau*). Une révision périodique pour tenir des réajustements des stratégies est acceptable mais un socle minimum d'indicateurs devraient être maintenu. C'est avec un souci de pérennité de ces tableaux de développement durable et de lisibilité qu'un tableau synthétique de 10 indicateurs a été retenu pour mettre en œuvre la loi 2015-411 du 13 avril 2015, dite loi Eva Sas³. Ce tableau alimentera chaque année le projet de loi de finances.

La bonne nouvelle est la mise en avant de la mesure des questions de développement durable sur les agendas internationaux. Il n'en demeure pas moins qu'un besoin minimum d'harmonisation de ces

³ Cette loi invite à la prise en compte de nouveaux indicateurs de richesse dans l'évaluation et la définition des politiques publiques

approches par tableaux de bord est nécessaire, d'autant plus que le développement durable est une question mondiale et qu'il est nécessaire de pouvoir comparer les pays. Pour cela, deux voies ont été retenues : une harmonisation de nature conceptuelle développée par les statisticiens et économistes et une harmonisation de nature plus politique avec l'adoption d'une liste d'indicateurs de développement durable par l'ONU qui sert de référentiel commun à tous les pays pour mesurer les progrès vers les objectifs et cibles fixés dans l'agenda mondial 2030.

Dans un premier temps, l'article s'attachera à présenter les recommandations de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi qui a clairement penché en faveur de la démarche tableaux de bord et qui a esquissé les grandes lignes à suivre. Dans un second temps, sera présenté le cadre conceptuel pour mesurer le développement durable adopté par la conférence des statisticiens européens en 2013 qui propose un lien entre les dimensions conceptuelles du développement durable et les différentes thématiques pertinentes pour les politiques afin de favoriser le dialogue entre statisticiens et les différents utilisateurs, qu'ils soient décideurs politiques ou société civile. L'article présentera enfin l'approche plus politique de définition et d'adoption d'un tableau de bord d'indicateurs de développement durable, commun à tous, pour les 15 ans à venir, à partir des objectifs et des cibles de l'agenda post-2015⁴, adoptée par l'assemblée générale de l'ONU en septembre 2015 pour dessiner « l'avenir que nous voulons ⁵» L'article s'interrogera notamment sur la clarté des messages dégagés par un tel tableau de bord et sa capacité à fournir de bons instruments de mesure des différents enjeux compte tenu des développements statistiques et standards internationaux actuellement disponibles.

⁴ A/RES/70/1 « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 »
http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1

⁵ [*The Future We Want: Outcome document adopted at Rio+20*](#)

1- Une esquisse des tableaux de bord recommandés par la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi

La commission Stiglitz-Sen-Fitoussi a remis en septembre 2009 un rapport sur la mesure de la performance économique et du progrès social. Ce document s'appuie sur les très nombreux travaux de recherche appliquée qui ont été menés à bien dans les divers domaines des sciences économiques et sociales au cours des années récentes et qui comprend deux grandes approches. La première consiste à proposer des indicateurs synthétiques de bien-être plus appropriés que le PIB, mais qui comme lui, autoriseraient des classements unidimensionnels des différents pays. La seconde approche privilégie des tableaux de bord avec ses batteries d'indicateurs visant à appréhender performance économique et qualité de la vie à travers leurs différentes facettes, sans chercher à les résumer en un chiffre unique.

La commission a clairement penché en faveur de cette seconde démarche, plus respectueuse du caractère multidimensionnel du bien-être. Elle n'a pas proposé de tableau de bord tout constitué, mais son rapport peut se lire comme une esquisse des grandes lignes à suivre lors de la construction d'un tel tableau de bord, avec quatre grands messages.

La mesure de la qualité de vie dans ses aspects monétaires doit puiser dans les indicateurs que produit déjà la comptabilité nationale. Le PIB n'est que l'un d'entre eux. Il a été conçu pour le suivi conjoncturel de l'activité économique, mais ce n'est pas le mieux placé pour approcher la notion de bien-être de la population. D'autres indicateurs monétaires issus de la comptabilité nationale, comme le revenu et la consommation accompagnés du patrimoine doivent être mis en avant plutôt que la production. Il s'agit aussi de mettre l'accent sur la perspective des ménages en prenant en compte notamment les prestations sociales perçues, les impôts versés et les services en nature offerts par l'État (santé, éducation) pour mieux cerner le niveau de vie.

Un grand nombre d'aspects de la qualité de vie n'en restent pas moins difficiles ou impossibles à mesurer en unités monétaires. Une partie séparée du tableau de bord doit être consacrée à des indicateurs plus qualitatifs, certains restent de type objectif –par exemple l'espérance de vie- mais une place peut aussi être faite à des indicateurs subjectifs.

La mesure du bien être courant et de la soutenabilité (*Encadré 1*) sont deux questions qui doivent être clairement séparées. Avec la soutenabilité, il s'agit de savoir si nous laissons suffisamment de ressources aux générations suivantes pour leur permettre un niveau de bien être au moins équivalent au nôtre. Cette question a elle-même plusieurs aspects. La commission a notamment proposé de séparer une notion de soutenabilité économique, qui reste appréhendable à l'aide d'indicateurs monétaires et la question de la soutenabilité environnementale, qui est mieux traitée par une batterie d'indicateurs physiques.

Enfin, quel que soit le domaine couvert, les indicateurs agrégés ne permettent pas de capter la disparité des situations individuelles. La commission incite à les compléter, autant que faire se peut, par des indicateurs de dispersion.

En résumé, la commission Stiglitz propose de mesurer les conditions de vie courante, en séparant la dimension monétaire des dimensions non monétaires puis de mesurer le maintien de cette qualité de vie pour les générations futures et enfin d'examiner la dispersion des indicateurs.

La Commission Stiglitz a été un puissant stimulant à la mise en marche des appareils statistiques tant au niveau national et international pour mettre en œuvre ses recommandations. Au niveau européen, un groupe de travail, le « Sponsorship on measuring progress, well-being and sustainable development » a été mis en place par Eurostat pour décliner ces propositions dans la statistique européenne. Il a pris en compte aussi les recommandations de la communication « GDP and Beyond » de 2009. Le rapport du Sponsorship contient un certain nombre de recommandations et de propositions de développement statistique avec un échéancier. Ce rapport a été adopté en novembre 2011 par le comité du système statistique européen (CSSE). L'OCDE s'investit aussi depuis longtemps sur ces questions et publie depuis 2011 son « better life index » qui permet de visualiser les différentes composantes de la qualité de vie pour 34 pays de l'OCDE et de comparer les performances globales des différents pays, selon le poids que l'internaute accorde à chacune de des composantes du bien être. Enfin, une task force UNECE-OCDE-Eurostat 2009-2013 a proposé un modèle de tableau de bord de développement durable.

Encadré 1

Mesure de la soutenabilité du développement⁶ Indice unique ou tableau de bord ?

1 - La commission Stiglitz-Sen-Fitoussi a souligné qu'il était impossible de résumer l'information sur le développement et sa soutenabilité avec un seul indice. C'est vouloir faire tenir dans un même chiffre à la fois le présent et le futur, et fatalement mettre sur le même plan, certaines situations de bien-être élevé mais non soutenable et d'autres de bien-être faible mais soutenable.

2 - De même, la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi a souligné que pour la mesure de la soutenabilité, il est illusoire d'essayer de résumer l'information avec un chiffre unique. Le développement est soutenable s'il laisse aux générations futures tout ce qui leur sera nécessaire pour atteindre un niveau de vie au moins aussi bon que le nôtre. Le problème se ramène donc à identifier toutes les composantes du capital dont dépend leur bien être futur et évaluer si le capital qui leur sera transmis est suffisamment. La question est en fait difficile car elle relève davantage de la modélisation que de l'observation. Les développements économiques et environnementaux ne peuvent pas être prédits parfaitement et on ne connaît pas la manière dont ces développements affecteront le bien être/qualité de vie future. Une des conséquences est qu'il est vain d'essayer d'agréger les différents capitaux laissés en un agrégat unique. Agréger, c'est en fait attribuer des valeurs relatives aux différentes formes de capital, alors que l'on ne connaît pas précisément ce qui sera utile aux générations suivantes, qui dépendra à la fois des progrès scientifiques et technologiques et de ce que valoriseront le plus les générations futures. La commission a clairement tranché au moins pour la composante environnementale, sur le fait que les prix de marché sont un étalon inapproprié car il y a soit absence de marché, soit des marchés imparfaits avec des signaux courttermiste que l'on voudrait justement éviter.

Une complication complémentaire est la dimension internationale. La soutenabilité ne devrait pas s'apprécier uniquement dans une logique « nationale » ou territorialisée. Il est nécessaire de prendre en compte aussi l'impact de nos actions sur le bien être des générations futures dans d'autres parties du monde. En effet, on peut préserver la qualité de vie dans un pays en exportant vers d'autres pays les effets négatifs à long terme de son comportement courant. Un distinguo s'avère donc nécessaire entre la soutenabilité vu d'un point de vue national et les contributions de chaque pays à la soutenabilité globale.

3 - Que faut-il faire ?

Les préconisations de la commission sont restées très ouvertes et définissent plutôt des axes de travail plutôt qu'un programme fermé. Ils peuvent se résumer en quatre points :

- Dissocier la mesure du bien être courant des mesure de sa soutenabilité
- Pour mesurer la soutenabilité, commencer par faire un inventaire des ressources transmissibles dont dépend le niveau et la qualité de vie future. Le développement a des dimensions à la fois économique, sociale et environnementale et la durabilité du développement dépend de l'accumulation ou de la préservation de composantes de ce «capital » qui relèvent de ces trois domaines : capital économique et financier, capital humain et capital social et capital naturel
- Cet inventaire étant fait, il faut rechercher des indicateurs d'évolution de ces différents facteurs de soutenabilité Pour ceux qui constituent des biens collectifs mondiaux (climat et émission de CO₂, matière première...), il faut de plus quantifier les contributions de chaque entité nationale à la dépréciation ou à l'accumulation du bien collectif considéré (approche empreinte de la demande intérieure sur les autres parties du monde)
- La commission considère comme éventuellement possible l'agrégation les composantes les plus facilement monétisables, le capital physique et humain. Mais elle n'a pas retenu comme possible l'agrégation avec le capital environnemental. Les aspects environnementaux de la soutenabilité mérite un suivi séparé reposant sur une batterie d'indicateurs physiques axée sur des dimensions de la soutenabilité environnementale déjà importantes ou susceptible de la devenir et qu'il reste difficile de monétiser. La commission précise que tous ces indicateurs ne sauraient prétendre avec certitude au caractère soutenable d'une situation. Ils doivent être compris plutôt comme des lanceurs d'« alertes » sur des situations qui présentent un fort risque de non-soutenabilité.

⁶ Cet encadré se limite à l'approche soutenabilité du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi. La question de la mesure du bien être/qualité de vie a été abordée dans l'exposé précédent de J Accardo.

2. Le cadre conceptuel de mesure du développement durable adopté par la Conférence des statisticiens européens (2013)

Ce cadre conceptuel a été mis au point par une task force UNECE-OCDE-Eurostat 2009-2013 qui s'est nourri des recommandations du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi et qui a bénéficié des conclusions d'un groupe de travail UNECE-OCDE-Eurostat (2006-2009) sur le même sujet mais qui plaçait l'approche capital davantage au centre du cadre conceptuel. La task force a élargi le mandat du groupe de travail aux questions de mesure du niveau de développement et de bien être et aux questions de redistribution.

Partant du constat de la prolifération des tableaux de bord de développement durable souvent alignés sur les priorités politiques au dépend d'autres aspects du développement durable, la task force a essayé de préciser les dimensions conceptuelles du développement durable, les principaux thèmes à aborder et a suggéré des indicateurs possibles. Une telle organisation des tableaux de bord cherche à faciliter le dialogue entre statisticiens (approche conceptuelle) et politiques et société civile (approche thématique) et à aider à la sélection des indicateurs. Elle contribue ainsi à l'harmonisation des tableaux de bord et à la communication d'une information plus concise.

Le cadre conceptuel s'appuie sur la définition du rapport Bruntland (1989). Le développement durable est un développement qui permet de satisfaire les besoins des générations actuelles sans compromettre ceux des générations futures. Ce rapport met en avant non seulement la nécessité de l'équité de la distribution temporelle mais aussi l'équité intra-générationnelle et spatiale de la qualité de vie. Les mesures de développement durable devront rendre compte aussi de l'impact de notre mode de vie sur le reste du monde. Enfin, ce cadre conceptuel applique la recommandation de la commission Stiglitz de respecter le clivage entre bien-être présent et la soutenabilité de ce bien être pour les générations suivantes. .

Finalement, trois dimensions conceptuelles de développement durable doivent être distinguées : le bien être de la génération actuelle dans un pays donné (noté « here and now »), le bien être des générations futures (noté « later ») et le bien être de ceux qui vivent dans d'autres parties du monde (noté « elsewhere »). Cette approche permet de mettre en évidence le compromis entre le bien être des générations actuelles dans un pays et le maintien de ce bien être pour les générations futures et l'impact des décisions du pays sur le bien être dans d'autres parties du monde.

La task force a identifié vingt thèmes spécifiques qui couvrent les domaines économique, sociale et environnemental du développement durable : bien être subjectif, consommation et revenu, alimentation, logement, éducation, loisirs, sécurité physique, confiance, les institutions, les ressources énergétiques, les ressources minérales, les terres et les écosystèmes, l'eau, la qualité de l'air, le climat, le travail, le capital physique, le capital des connaissances et le capital financier. Les thèmes

ont été définis d'une manière pragmatique en s'appuyant notamment sur la théorie économique, les recommandations de la commission Stiglitz ou des travaux empiriques.

Le bien être courant recouvre les dimensions (appelées ici thèmes) du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi (bien être subjectif, consommation et revenu, alimentation, santé, travail, éducation, logement, loisir, sécurité physique, terres et écosystèmes, eau, qualité de l'air, confiance et institutions).

Le bien être des générations futures dépend des ressources (capital) que l'on laissera aux générations suivantes : capital économique, capital naturel, capital humain et capital social. Le capital économique est calculé selon les standards de la comptabilité nationale. Les comptes environnementaux (SEEA) fournissent les bases pour le calcul du capital environnemental, mais les actifs retenus dans ce tableau de bord sont plus larges prenant en compte aussi les écosystèmes et le climat. En l'absence de standards internationaux pour la mesure du capital humain et social, les thèmes retenus reflètent les développements actuels de la recherche dans ces domaines. Le capital humain est évalué par le capital en connaissance, en compétence, le capital social par à la fois la confiance entre les citoyens et la qualité des institutions.

Le bien être dans les autres parties du monde (l'aspect transfrontalier) mesure les différentes manières qu'un pays peut affecter le bien être dans d'autres parties du monde. Cela comprend notamment l'impact de sa consommation sur les ressources naturelles ou encore les émissions de gaz à effet de serre et les pollutions dans d'autres parties du monde (ce que l'on appelle les empreintes (carbone, matière...)) mais aussi l'aide au développement ou les importations, le « brain drain », les transferts de connaissance, la qualité des institutions internationales.

L'inégalité et les aspects distributionnels sont des aspects essentiels du développement durable. L'inégalité est une question transversale pertinente pour chacun des thèmes de développement durable. L'inégalité peut être aussi interprétée comme un facteur important de bien être, les personnes étant fortement influencées par leur position sociale. C'est pourquoi il est recommandé de désagréger les indicateurs par groupe pertinent (sexe, âge, ethnie, urbain/rural, tranche de revenu...)

Ce cadre général (Encadré 2) permet de définir les indicateurs nécessaires pour mesurer le développement durable. La task force suggère à titre d'exemple, deux tableaux de bord (avec 60 ou 90 indicateurs). Les indicateurs suggérés ont été sélectionnés d'une manière pragmatique : base théorique, fréquence d'apparition dans les différents tableaux de bord, disponibilité dans les bases internationales. Des indicateurs monétaires sont possibles pour estimer le capital, mais, comme la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, la task force invite à la prudence dans leur sélection. Quand aucun indicateur n'est actuellement disponible, une place vide est réservée dans le tableau. Pour chacun des thèmes, des indicateurs pertinents pour les décideurs politiques, indiquant comment corriger un mauvaise tendance ou au contraire renforcer une bonne tendance peuvent être rajoutés (productivité du travail, dépenses d'éducation...).

Ce cadre conceptuel a été développé avant l'adoption des indicateurs post-2015 par l'ONU. Il était attendu qu'il facilite le travail de définition des objectifs et cibles de développement durable de manière à ce qu'ils soit mesurables. Il devait permettre aussi de faciliter l'analyse de l'ensemble de ces indicateurs et leur communication.

Encadré 2 : Cadre conceptuel pour mesurer le développement durable/ relation entre dimensions conceptuelles et approche thématique

Themes	Dimensions		
	Bien être ('Here and now')	Capital ('Later')	Impacts transfrontaliers ('Elsewhere')
TH1. Bien être subjectif	HWB1		
TH2. Consommation et revenu	HWB2		TI1
TH3. Alimentation	HWB3		
TH4. Santé	HWB4	HC3	
TH5. Travail	HWB5	HC1	TI10
TH6. Education	HWB6	HC2	
TH7. Logement	HWB7		
TH8. Loisir	HWB8		
TH9. Sécurité physique	HWB9		
TH10. Terre et écosystème	HWB10	NC3	TI7
TH11. Eau	HWB11	NC4	TI8
TH12. Qualité de l'air	HWB12	NC5	
TH13. Climat		NC6	TI9
TH14. Ressources énergétiques		NC1	TI5
TH15. Ressources non énergétiques		NC2	TI6
TH16. Confiance	HWB13	SC1	
TH17. Institutions	HWB14	SC2	TI11
TH18. Capital physique		EC1	TI2
TH19. Capital connaissance		EC2	TI3
TH20. Capital financier		EC3	TI4
<i>Capital économique- monétaire</i>		<i>EC-M</i>	
<i>Capital naturel - monétaire</i>		<i>NC-M</i>	
<i>Capital humain - monétaire</i>		<i>HC-M</i>	
<i>Capital social - monétaire</i>		<i>SC-M</i>	

Encadré2 bis : Cadre conceptuel pour mesurer le développement durable adopté par la Conférence des statisticiens européens avec un exemple de tableau de bord de 60 indicateurs

Dimension	Sous-dimension	Theme	Suggestion d'indicateurs	Indicateurs montrant la distribution (inégalité)
Bien-être ('Here and now')		HWB1. Bien être subjectif	Satisfaction dans la vie	
		HWB2. Consommation et revenu	Dépenses de consommation finales	Inégalité de revenu; écart salarial homes femmes
		HWB3. Alimentation	Prévalence de l'obésité	
		HWB4. Santé	Espérance de vie à la naissance	Inégalité de santé
		HWB5. Travail	Taux d'emplo	Taux d'emploi des femmes, taux d'emploi des jeunes
		HWB6. Education	Niveau de scolarité	Inégalité des niveaux scolaires
		HWB7. Logement	Vivre sans privation de logement	
		HWB8. Loisirs	Temps de loisir	
		HWB9. Sécurité physique	Décès par assaut/homicideu	
		HWB10. Terre et écosystème	Indice des oiseaux	
		HWB11. Eau	Indice de la qualité de l'eau	
		HWB13. Confiance	Sentiment de confiance	
			Lien social	
		HWB14. Institutions	Taux de participation aux élection	% de femmes au parlement
Capital ('Later')	Capital économique	EC1. Capital physique	Stock de capital physique	
		EC2. Capital en connaissance	Stock de capital connaissance	
		EC3. Capital financier	Actifs moins passifs	
		<i>EC-M. Capital économique</i>	<i>Capital économique</i>	
	Capital naturel	NC1. Ressources naturelles	Ressources énergétiques	
		NC2. Ressources énergétique non	Ressources non énergétiques	
		NC3. Terre et écosystème	Actifs fonciers	
			Indice des oiseaux	
		NC4. Eau	Indice de la qualité de l'air	
		NC5. Qualité de l'air	Exposition urbaine aux particules	
		NC6. Climat	Concentration mondiale en CO2	
	Etat de la couche d'ozone			
	<i>NC-M. Capital naturel</i>	<i>Capital naturel</i>		
	Capital humain	HC1. Travail	Taux d'emploi	Taux d'emploi des homes, des femmes
		HC2. Education	Niveau scolaire	Inégalité d'éducation
		HC3. Santé	Espérance de vie à la naissance	Inégalité de santé

		<i>HC-M Capital Humain</i>	<i>Human capital</i>	
	Capital social	SC1. Confiance	Generalised trust	
			Bridging social capital	
		SC2. Institutions	Voter turnout	Pourcentage de femmes au Parlement
		<i>SC-M. Capital social</i>	<i>Social capital</i>	
Impacts transfrontalier ('Elsewhere')	Consommation et revenu	TI1. Consommation et revenu	Aide publique au développement	
			Importations	
	Capital économique	TI2. Capital physique	Exportation de capital physique	
		TI3. Capital en connaissance	Exportation du capital connaissance	
		TI4. Capital financier	Investissements directs étrangers (FDI)	
	Capital naturel	TI5. Ressources énergétiques	Importation de ressources énergétiques	
		TI6. Ressources énergétiques non	Importation de ressources non énergétiques	
		TI7. Terre et écosystème	Empreinte terre (partie à l'étranger)	
		TI8. Eau	Empreinte eau (partie à l'étranger)	
		TI9. Climat	Carbon footprint (partie à l'étranger)	
	Capital humain	TI10. Travail	Migration de capital humain	
Capital social	TI11. Institutions	Contribution aux institutions internationales		

Contexte

Population

Population

3. Un tableau de bord de développement durable commun à tous les pays adopté en AG de l'ONU

L'assemblée générale de l'ONU, qui a adopté en septembre 2015 un programme de développement durable pour les 15 prochaines années (l'agenda post 2015), devrait adopter officiellement la liste des indicateurs pour en suivre la mise en œuvre⁷ en septembre prochain. C'est inédit, cela n'avait pas été le cas pour les objectifs du millénaire. Cela témoigne de l'importance donnée à une liste d'indicateurs, clairement identifiée et commune à toutes les parties prenantes, pour permettre de prendre des décisions éclairées et d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de cet agenda. Cette liste unique d'indicateurs qui s'impose à tous, devrait contribuer très fortement à une convergence des tableaux de bord qui s'étaient développés de manière disparate pour suivre les stratégies nationales ou régionales de développement durable.

Deux cibles de l'agenda 2030 sont dédiées aux statistiques

Conscient que les indicateurs sont essentiels à la prise de décision, deux cibles statistiques⁸ (17-18 et 17-19) relatives au renforcement des capacités statistiques et au développement de nouveaux indicateurs de développement durable, font partie explicitement de l'objectif 17 de renforcement des moyens de mise en œuvre de l'agenda 2030. Ces cibles reformulent d'ailleurs la résolution 38 du document final de la conférence RIO+20 (« Le futur que nous voulons ») qui elle-aussi invitait à adopter des mesures plus larges du progrès en complément du PIB pour asseoir les décisions sur un système d'information plus complet.

Ces cibles devraient aider à répondre aux attentes fortes des paragraphes 48, 74 (b) et 75 de la résolution de l'assemblée générale de l'ONU (A/RES/70/1). Les données attendues devront être de grande qualité, facilement accessibles, à jour et fiables et désagrégées selon le revenu, le sexe, l'âge, l'appartenance ethnique, le statut migratoire, le handicap, la situation géographique et d'autres caractéristiques pertinentes dans le contexte national. Chaque cible, sans exception, devra être suivie par au moins un indicateur, y compris celles relatives aux moyens de mise en œuvre. Ces indicateurs devront préserver l'équilibre, l'intégration et l'ambition politique.

⁷ Cette adoption en AG de l'ONU de la liste des indicateurs était prévue pour septembre 2016 dans la résolution qui adoptait les ODD. Mais face aux difficultés de s'entendre sur une liste consensuelle, l'adoption a été différée d'un an.

⁸ 17.18 D'ici à 2020, apporter un soutien accru au renforcement des capacités des pays en développement, notamment des pays les moins avancés et des petits États insulaires en développement, l'objectif étant de disposer d'un beaucoup plus grand nombre de données de qualité, actualisées et exactes, ventilées par niveau de revenu, sexe, âge, race, appartenance ethnique, statut migratoire, handicap et emplacement géographique, et selon d'autres caractéristiques propres à chaque pays
17.19. D'ici à 2030, tirer parti des initiatives existantes pour établir des indicateurs de progrès en matière de développement durable qui viendraient compléter le produit intérieur brut, et appuyer le renforcement des capacités statistiques des pays en développement

Un véritable challenge statistique pour tous les pays

Ces attentes constituent un challenge statistique considérable pour les pays, quel que soit le niveau de développement de leur système statistique. Bien qu'il y ait eu une volonté des statisticiens de travailler le plus en amont possible avec le groupe ouvert⁹ chargé de définir les objectifs et les cibles de l'agenda, les objectifs et les cibles résultent d'un long processus de négociation qui n'a pas tenu compte in fine de leur mesurabilité.

Le champ couvert est de loin, beaucoup plus large que celui des objectifs du millénaire (OMD). À côté des dimensions économiques et sociales, il couvre des domaines moins explorés par la statistique comme l'environnement (lutte contre le changement climatique, villes et communautés durables, conservation de la biodiversité marine et terrestre etc..) ou même très peu explorés comme la gouvernance (paix, justice, corruption, confiance dans les institutions).

Le nombre d'indicateurs est considérable car chaque cible, très souvent complexe et multidimensionnelle, doit être renseignée par au moins un indicateur (2 au maximum, 3 très exceptionnellement). Cela a conduit à 232 indicateurs pour suivre les 17 objectifs et 169 cibles ODD. De plus, les indicateurs devront être décomposés, chaque fois que cela est pertinent, par groupe de personnes de manière à s'assurer que l'on ne laisse personne de côté dans l'atteinte de l'objectif. Cela correspond à une charge de travail très lourde pour tous les États qui devront fournir leurs données nationales pour le calcul de l'indicateur mondial.

Les statisticiens se trouvent devant un énorme défi pour répondre à ces attentes. Alors que pendant longtemps les politiques se satisfaisaient des données produites par la statistique publique dans un cadre théorique bien défini, désormais les politiques et la société civile sollicitent les statisticiens pour produire les mesures dont ils ont besoin sur des problématiques nouvelles, souvent en dehors de tout cadre conceptuel existant. La statistique publique se trouve dans l'obligation de relever ce challenge. Faute de réponse adéquate, des indicateurs seront produits par d'autres acteurs. Et cela, d'autant plus que la prolifération des données avec des traitements informatiques toujours plus accessibles, a multiplié les producteurs d'indicateurs sans que soit nécessairement garanti toute la transparence nécessaire sur la qualité des données et au processus de production. La statistique publique devra travailler en partenariat avec les différentes instances internationales, les chercheurs et experts des différents domaines, la société civile et coordonner les travaux pour tirer partie au mieux des nouvelles sources de données et expertises diverses et construire des connaissances chiffrées partagées¹⁰.

⁹ Le « Friend of the Chair group chargé de définir des mesures plus large du progrès mis en place par la commission statistique des Nations unies » a transmis au groupe un compendium de notes statistiques pour chacun des thèmes abordés, et a organisé en décembre 2014 une réunion avec le groupe ouvert (« Open working group » chargé de définir les objectifs et cibles de développement durable.

¹⁰ C'est le sens du paragraphe 6 de la résolution qui devrait être adoptée en AG de l'ONU qui confirme la place des statistiques officielles dans la production de ces indicateurs mais en s'appuyant quand cela est nécessaire sur d'autres sources de données « *Stresses that official statistics and data from national statistical systems constitute the basis needed for the global indicator framework, while recommending that national statistical systems explore ways to integrate new data sources into their systems to satisfy new data needs of the 2030 Agenda, as appropriate, and stresses the role of national statistical offices as the coordinator of the national statistical system* ». Ce paragraphe reprend le paragraphe 125 du programme d'action de la conférence d'Addis Abeba de juillet 2015 « Les systèmes statistiques nationaux ont un rôle central dans la génération, la

Dans une société de l'information post-vérité, de la remise en doute des données produites, une bonne mesure quantifiée ne suffit plus, une adhésion large à la pertinence de la problématique et de sa mesure est aussi nécessaire. Un immense travail de coordination de la production de ces indicateurs attend les instituts nationaux de statistique, au sein de la statistique officielle, mais également au-delà avec de nouveaux partenaires avec la difficulté de la validation de leur données.

Beaucoup de travail reste encore à faire pour produire un tableau de bord complet

La sélection des indicateurs a été faite dans un temps très réduit – environ 6 mois - par un groupe de 27 experts statisticiens représentant les instituts statistiques nationaux des États membres de l'ONU. Ce groupe a dû consulter largement, dans une démarche inclusive de développement durable, l'ensemble des parties prenantes aux avis partagés : ONG, agences onusiennes, sociétés civiles. La sélection était délicate, d'autant plus que les cibles sont la plupart du temps multidimensionnelles, formulées de manière complexe, sans définition précise de leur contenu. Cela a conduit à proposer beaucoup d'indicateurs avec des définitions qui restent à clarifier. Qu'entend-on par agriculture productive et durable ? ou encore par indicateur de solidité financière ? À côté de ces questions de définition, des indicateurs ont été proposés alors qu'il n'existe pas encore de standard international de mesure, comme par exemple pour l'empreinte matière. Enfin, le nombre réduit d'indicateurs possibles pour suivre une cible ne permettait pas toujours de rendre compte correctement son niveau d'ambition.

Pour avancer dans la production de ces indicateurs, le groupe statistique a classé les indicateurs en trois catégories, selon leur niveau de développement méthodologique et la disponibilité des données à l'échelle mondiale. 36 % d'entre eux sont classés en catégorie 3, faute de méthode de calcul ou de normes arrêtées. Et parmi les 64 % restant, 27 % indicateurs ne sont pas disponibles dans au moins 50% des pays du monde ou couvre moins de 50% de la population mondiale. Seuls dans un premier temps, les indicateurs de catégorie 1 seront calculés et éventuellement certains de catégorie 2, si l'on accepte des estimations nécessaires, ce qui aura pour conséquence de donner une image déformée du suivi du développement durable, les indicateurs économiques étant surreprésentés dans le tableau suivis par les indicateurs sociaux puis les indicateurs environnementaux et enfin les indicateurs de gouvernance.

L'objectif affiché est de parvenir à un développement complet du tableau de bord. Les statisticiens devront renforcer leur capacité de production pour les indicateurs en catégorie 2 et lancer de vastes chantiers méthodologiques ou de définition de normes pour développer les indicateurs en catégorie 3. Le travail a commencé à l'initiative des agences onusiennes, responsables des indicateurs en catégorie 3. Un programme statistique très ambitieux pour les 15 ans à venir et sans doute même au-delà vient de commencer!

diffusion et l'administration des données. Ils devraient être complétés par des données et des analyses de la société civile, du milieu universitaire et du secteur privé. »

Un plan d'action mondial pour les données

C'est pour aider à répondre à ce défi, qu'un plan mondial d'action pour les statistiques sur les données de développement durable a été proposé lors du Forum mondial des données qui a eu lieu au Cap en janvier 2017 puis adopté en commission statistique. Ce plan propose un cadre pour la production des statistiques nécessaires à l'agenda 2030 et de statistiques en général:

- 1 - coordination et leadership des instituts statistiques nationaux,
- 2 - innovation et modernisation des systèmes statistiques nationaux (*normes statistiques en particulier visant l'intégration et l'automatisation des échanges, faciliter l'utilisation de nouvelles technologies et de nouvelles sources de données*),
- 3 - renforcement des activités et des programmes statistiques de base en mettant l'accent sur les besoins de l'agenda 2030 (notamment *registres statistiques nationaux, élargissement SNA et SEEA..*),
- 4 - élaboration de stratégies novatrices en matière de diffusion et d'utilisation des données de développement durable,
- 5- élaboration et renforcement des partenariats multipartites pour les données de développement durable (*agences internationales, milieux universitaires, société civile, secteur privé..*)
- 6 - et enfin mobilisation de ressource suffisante et coordination des efforts de renforcement des capacités statistiques.

Atout du tableau de bord d'indicateurs ODD

L'ambition des ODD (objectifs de développement durable) et de ses indicateurs est de focaliser l'attention de tous, sur les questions de développement et de soutenabilité et de fournir un cadre unique pour en apprécier les progrès. Ils permettent de replacer l'observation et l'interprétation du présent dans les perspectives tracée, hors de la pression des circonstances présentes.

Ce cadre politique et statistique commun à tous les pays devrait contribuer à la convergence des approches, qui est hautement souhaitable, ces questions étant mondiales et l'interaction des pays entre eux forte. Dans la mesure où tous les pays du monde devront fournir leurs indicateurs nationaux pour le calcul des indicateurs mondiaux et qu'ils sont invités à faire des reportings réguliers au High Level Political Forum de l'ONU sur les actions nationales entreprises pour atteindre ces objectifs, les stratégies nationales vers le développement durable et les tableaux de bord nationaux les accompagnant vont être ajustés progressivement pour être alignés sur les ODD. C'est ce qu'à fait récemment l'Allemagne qui a révisé sa stratégie nationale. L'harmonisation de ces tableaux de bord ne peut qu'être encouragée car elle permet au-delà de la comparaison des trajectoires des pays, d'organiser et coordonner au niveau mondial le renforcement des capacités statistiques : développement de nouvelles données avec des standards internationaux, harmonisation des nomenclatures, des normes internationales, plus grande attention au développement des capacités statistiques des pays en développement. L'infrastructure technologique nécessaire à la meilleure

diffusion des données s'améliorera pour faire face aux volumes importants de données à échanger avec les agences internationales et au nouveau besoin de diffusion de ces indicateurs. On peut espérer aussi une certaine stabilité de cette liste d'indicateurs qui va être adoptée en assemblée générale de l'ONU, même si l'on parle dès maintenant de révision en 2020 et 2025 pour tenir compte des développements méthodologiques. Cette stabilité est appréciable pour les analyses de long terme.

Toutefois, on peut craindre que le nombre imposant d'objectifs et de cibles et d'indicateurs diluent les actions tant politique que statistique et perdent en lisibilité. Beaucoup de cibles sont liées entre elles et l'analyse en silo, objectif par objectif, est vivement déconseillée. Il est nécessaire de pouvoir analyser les liens et interactions entre les objectifs et cibles pour apprécier le cheminement vers un développement durable : par exemple, les liens entre développement économique et environnement ou encore santé et environnement. L'exercice est complexe et un sous-groupe de travail de l'IAEG-SDGs a été mis en place pour étudier ces questions.

Le cadre conceptuel développé par l'UNECE, avec son approche thématique aide à cette analyse, ce qui est bien appréciable compte tenu de la taille du tableau de bord. Une task force de l'UNECE (2014-2015) a étudié le rapprochement des objectifs et des cibles ODD avec les thèmes du cadre conceptuel UNECE. Il permet d'établir un lien entre les objectifs et cibles ODD et les thèmes traditionnels de la statistique (travail, éducation, énergie, eau..) et ce faisant d'identifier plus facilement les producteurs de données et de communiquer avec eux, d'associer les indicateurs à des cadres conceptuels (comptabilité nationale, comptes environnementaux..) et de repérer plus facilement là où les données de la statistique officielle seront manquantes. Il peut faciliter la communication autour de ce tableau avec une approche plus thématique. Il permet aussi d'identifier des liens entre cibles reliées à un même thème. Par exemple, le thème du travail du cadre UNECE est présent dans la cible 8.3 « travail décent et croissance économique » mais aussi dans la cible 2.3 « emploi et agriculture », 3.c « emploi et personnel de santé », 4.4 « compétence des jeunes », 4.c « emploi dans l'éducation », 5.1 « discrimination des femmes et des filles », 5.4 « travail domestique non rémunéré », 10.3 « égalité des opportunités », 10.4 « protection salariale et égalité » et 10.7 « emploi et immigration ». Par contre, les thèmes bien être subjectif et loisir sont absents des ODD. A l'inverse, la cible 3.9 « réduction du nombre de décès et maladies dus à des substances chimiques dangereuse » est liée à cinq thèmes UNECE santé, sécurité, écosystèmes et eau et assainissement et qualité de l'air. L'analyse avec le cadre UNECE permet aussi d'analyser la répartition des indicateurs ODD dans les trois dimensions conceptuelles du développement durable (bien être présent, futur et ailleurs). Il permet aussi de mieux repérer les thèmes et dimensions où les indicateurs seront absents au moins dans un premier temps faute de développement méthodologique ou de capacité de production et d'appréhender le biais qui pourrait en résulter dans les analyses faute d'indicateurs.

L'analyse avec un tableau de bord aussi vaste reste néanmoins complexe. Mais il doit être plutôt compris comme un objet transitionnel de débat qui augmente la compréhension et l'implication collective .

Encadré3 : Les 17 cibles de développement durable de l'ONU



Objectif 1 - Éliminer la pauvreté sous toute ses formes et partout dans le monde

Objectif 2 - Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable

Objectif 3 - Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien être de tous à tous les âges

Objectif 4 - Assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie

Objectif 5 - Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles

Objectif 6 - Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau

Objectif 7 - Garantir l'accès de tous à des services énergétiques durables, fiables et modernes à des coûts abordables

Objectif 8 : Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée, durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous

Objectif 9 : Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et qui encourage l'innovation

Objectif 10 : Réduire les inégalités dans les pays et entre les pays

Objectif 11 : Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs et résilients et durables

Objectif 12 : Établir des modes de consommation et de production durable

Objectif 13 : Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre le changement climatique et leurs répercussions

Objectif 14 : Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable

Objectif 15 : Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité

Objectif 16 : Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins de développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.

Objectif 17 : Renforcer les moyens de mettre en œuvre le partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser

Références

Blanchet D . La mesure de la soutenabilité : les antécédents, les propositions et les principales suites du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi -Revue de l'OFCE/Débats et politiques
www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/11-120.pdf

Conference of European Statisticians Recommendations on Measuring Sustainable Development
http://www.unece.org/publications/ces_sust_development.html

GDP and beyond Measuring progress in a changing world
https://ec.europa.eu/eurostat/cros/content/gdp-and-beyond-measuring-progress-changing-world_en

« Le futur que nous voulons » : Document final de la conférence RIO+20
https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_french.pdf.pdf

Plan d'action mondial des données du Cap, janvier 2017 <https://unstats.un.org/sdgs/hlg/Cape-Town-Global-Action-Plan/>

« Transformer notre monde: l'agenda 2030 » A/RES/70/1
ONU <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

Rapport Stiglitz Sen Fitoussi <https://www.insee.fr/fr/information/2550927>

Rapport Eurostat du Sponsorship sur la mesure du progrès, du bien être et sa soutenabilité:
<http://ec.europa.eu/eurostat/web/ess/about-us/measuring-progress>

Walter Radermacher and Anton Steuer – Do we need natural capital accounts for measuring the performance of societies towards sustainable development, and if so, which ones? Eurona
https://ec.europa.eu/eurostat/cros/content/do-we-need-natural-capital-accounts-measuring-performance-societies-towards-sustainable_en

André Vanoli – A propos du rapport d la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social (2009) – Association des comptables nationaux
<https://www.insee.fr/fr/information/2506388>

OCDE - Votre indicateur vivre mieux <http://www.oecdbetterlifeindex.org/fr/>

Liste des indicateurs onusiens de développement durable agenda post 2015
<https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/>

Task Force on Adjusting CES Recommendations to the Sustainable Development Goals
<https://www.unece.org/?id=41486>