COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Études & documents

N°137
JANVIER
2016

Actes du colloque du 20 février 2015

Le bien-être territorial en France : de la mesure à l'action, pour une société plus durable

En partenariat avec l'

ofce

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

www.developpement-durable.gouv.fr

Collection « Études et documents » du Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable (SEEIDD) du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD)

Titre du document :	Le bien-être territorial en France, de la mesure à l'action : pour une société plus durable. Actes du colloque du 20 février 2015
Directrice de la publication :	Laurence **Monnoyer-Smith**
Coordinatrice de l'ouvrage :	Bénédicte **Pachod**
Rédacteurs du document :	Bénédicte Pachod, Eloi Laurent, Pierre-Jean Lorens, Sandrine Fournis, Philippe Senna
Crédits illustrations :	Eric Grelet et Olivier Vissecq, professeur au lycée Schweitzer de Mulhouse
Crédits photos :	Erwin Riclet, Philippe Piau
Concepteur graphique :	Point 44
Date de publication :	Janvier 2016

Remerciements

Le Commissariat général au développement durable et l'Observatoire français des conjonctures économiques s'associent pour remercier l'ensemble des intervenants, des participants, Marie Benoist (CGDD), Diako Diarraye (CGDD), Véronique Ehrman (CGDD), Luc Faraldi (CGET), Michelle Jouhaneau (CGDD), Pauline Potteeuw (CGDD), Chantal Vallerie (CGDD), Camille Villeneuve (CGDD). ainsi que toutes celles et ceux qui ne seraient pas cités ici qui ont, de près ou de loin, permis de mener à bien cette rencontre.

Que soit également tout particulièrement remerciée l'équipe (passée ou présente) du bureau des territoires : Céline Braillon, Julia Rambaud, Erwin Riclet, Philippe Senna, Catherine Vachia et bien sûr Sandrine Fournis pour leur bonne humeur, leur ouverture et leur persévérance à relever de nouveaux défis. Un grand merci à Philippe Rogier et Michel Garreau pour leur lecture bienveillante et avisée.

Ce document n'engage que ses auteurs et non les institutions auxquelles ils appartiennent.
L'objet de cette diffusion est de stimuler le débat et d'appeler des commentaires et des critiques.

À Hélène Combe de la Fuente Martinez (1963 – 2015)

Fin 2014, lorsque nous avons commencé à travailler sur le programme de ce premier colloque scientifique sur le bien être territorial, nous avons pensé naturellement à ceux et celles qui, lorsque nous discutions « Développement durable », soulignaient, à juste titre, qu'il fallait le rendre « désirable ».

Hélène faisait partie de ces personnes qui incarnait par sa présence, sa disponibilité, sa bienveillance et son engagement, l'idée d'un développement durable dont un des objectifs était l'amélioration des conditions de vie pour tous et toutes, ici et ailleurs, aujourd'hui et demain, l'humain au cœur du développement durable tout « simplement ». Malheureusement son état de santé, déjà précaire, n'a pas permis qu'elle soit parmi nous pour nourrir nos échanges.
Au-delà de nos discussions infinies sur les façons d'aborder, d'étudier, de développer ou d'analyser tels ou tels aspects du développement durable territorial, tous les membres du Bureau des Territoires, du ministère en charge du développement durable, qui ont eu la chance de la croiser ont été imprégnés, impressionnés et requinqués à chacune de ces rencontres par ses qualités humaines et ses convictions.

Pour ma part, je la connaissais depuis plus de 15 ans et je l'avais surnommée amicalement « le couteau Suisse du développement durable » tellement elle incarnait cette vision globale et transversale nécessaire à la définition du monde dans lequel nous vivrons demain...

Difficile en quelques lignes de rendre hommage à Hélène, nous avons vécu tellement de travaux et d'évènements ensemble que le seul fait de savoir que j'allais une nouvelle fois partager, échanger, rire avec elle, représentait un de ces moments de la vie, indescriptibles et délicieux à la fois. Hélène transcendait les difficultés en apportant son regard atypique constructif parfois désarçonnant, souvent éclairant, toujours exigeant sur le chemin à suivre ou à défricher.

En écrivant ce petit hommage, il m'est venu une réplique d'un film qui résume assez bien le rôle d'Hélène dans nos cogitations relatives à la nébuleuse « développement durable territorial ». Elle symbolisait, dans nos échanges, avec dynamisme, humilité et humour : « La spécialiste de la clarté dans la confusion ».

Philippe SENNA,
adjoint au chef de bureau des territoires,
au Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable & de l'Energie

Préface

2015 MARQUE LE DÉBUT D'UNE FORTE MOBILISATION POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE vers un développement durable. Au niveau international d'abord avec la tenue de la Cop 21 à Paris ainsi que, dans la continuité du Sommet de Rio en 1992, la discussion d'objectifs de réduction de la pauvreté, d'amélioration de la santé, de l'éducation... à travers les Objectifs de Développement Durable. Cette mobilisation se poursuivra en 2016, année de la Présidence française de la COP.

Dans cette même dynamique, la France s'est distinguée en faveur de la transition écologique et énergétique avec le vote de la loi de transition énergétique pour une croissance verte et son travail pour la modernisation et la démocratisation du dialogue environnemental. La nouvelle Stratégie Nationale de Transition Ecologique vers un Développement Durable 2015-2020 traduit également l'engagement de tous les acteurs publics, associatifs et privés dans la réponse aux défis de la transition écologique.

Les territoires jouent un rôle essentiel dans cette mobilisation collective et sont déjà à l'oeuvre, notamment à travers les Territoires à Énergie Positive pour la Croissance Verte (TEPCV) et les agendas 21. Ces derniers offrent l'opportunité de co-construire avec les acteurs du territoire des stratégies territoriales de développement durable à travers une vision ambitieuse et opérationnelle, soucieuse du bien-être de tous et des générations futures.

Parler de développement durable signifie en effet changer de modèle, notamment en réfléchissant à nos outils de mesure : au-delà du PIB, à toutes les échelles de décision, les indicateurs de bien-être et de soutenabilité sont mis en avant pour contribuer à la transformation de la société.

Le colloque scientifique sur le bien-être territorial co-organisé le 20 février 2015 par le MEDDE et l'OFCE a conduit les participants au cœur de la dynamique d'élaboration de nouveaux indicateurs de richesse et de soutenabilité. Croisant la mesure à l'action, il a mis en relation des travaux de recherche les plus pointus et des expériences nationales et territoriales. Cette journée a pu constituer un véritable laboratoire d'innovations publiques au service d'un changement de modèle, conçu pour réfléchir ensemble à une société plus durable, grâce aux débats riches d'un public composé de collectivités, d'élus, de chercheurs, d'associations, de membres du Comité national Agenda 21 et de ministères.

Ces actes rassemblent les enseignements et expériences de chacun considérant les indicateurs de bien-être et de soutenabilité à la fois comme des outils d'aide à la décision et de mobilisation des acteurs. Les pistes de travail ne manquent pas pour poursuivre l'intégration des indicateurs de bien-être et de soutenabilité dans l'élaboration et la conduite des politiques publiques et accompagner la transition écologique.

Je vous souhaite une bonne lecture de ces actes,

La Déléguée Interministérielle
et Commissaire Générale au Développement Durable,
Laurence MONNOYER-SMITH

Sommaire

page 7 **1. Le bien-être territorial : analyses et outils**

page 7 1.1 Mesurer pour changer : le temps des territoires,
par Eloi Laurent (OFCE/Sciences Po, Université de Stanford)

page 9 1.2 Projets territoriaux de développement durable et agendas 21, outils privilégiés de la transition écologique
par Paul Delduc, Délégué Interministériel et Commissaire Général au Développement Durable et Sandrine Fournis, Chef du bureau des territoires, CGDD

page 11 1.3 Mesurer le bien-être territorial en France, analyses et données
regards croisés de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et du Commissariat général au développement durable (CGDD)

page 17 **2. Évaluer pour évoluer : zoom sur deux expériences**

page 17 2.1 Le Programme « indicateurs 21 » au service d'une nouvelle vision du développement régional : conception et usages
par Pierre-Jean Lorens, Directeur du Développement Durable, de la Prospective et de l'Evaluation au Conseil Régional Nord-Pas de Calais

page 27 2.2 La construction collective du bien-être territorial en Pays de la Loire
par Célina Whitaker, coprésidente du collectif FAIR

page 31 **3. Forum territorial : de la mesure à l'action**

page 31 3.1 Nouveaux indicateurs, nouveaux outils pour une politique de la ville renouvelée au service des projets de territoire et de la participation citoyenne
par Noémie Oswalt, Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET), bureau de l'observation des territoires de la politique de la ville et Jacky Bonnet, 1er maire adjoint à la Couronne (Poitou-Charentes)

page 36 3.2 Renouveler le pilotage des politiques publiques, s'inscrire dans une approche globale du bien-être : la définition de nouveaux indicateurs dans le milieu éducatif
par Olivier Monso, chargé d'étude à la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Régis Athonady, service participation citoyenne, démocratie créative et conseils citoyens, ville de Mulhouse,
Véronique Goettelmann, proviseure adjoint et Sophie Pignalosa, professeure de sciences économiques et sociales du lycée Schweitzer de Mulhouse

page 44 3.3 Le bien-être, levier de mobilisation des acteurs vers la co-construction de projets territoriaux de développement durable
par Philippe Senna, adjoint au chef de bureau des territoires, Céline Braillon, responsable du pôle de mise en œuvre de la stratégie de développement durable à la DREAL Bourgogne et anciennement chargée de mission au bureau des territoires et Guillaume Julien, directeur de la prospective, des schémas et du développement durable au conseil régional des Pays de la Loire

1. Le bien-être territorial : analyses et outils

1.1 Mesurer pour changer : Le temps des territoires

par **Éloi Laurent** (OFCE/Sciences Po, Université de Stanford)

Le PIB, comme les indicateurs économiques conventionnels dont il est l'étendard, perd à grande vitesse sa pertinence dans notre début de 21e siècle pour trois raisons fondamentales. Tout d'abord, la croissance économique, si forte dans les décennies d'après-guerre (1945-1975), se dissipe peu à peu dans les pays développés et devient en conséquence un objet de poursuite de plus en plus vain pour les politiques publiques. Ensuite, le bien-être objectif et subjectif – c'est-à-dire ce qui fait que la vie vaut la peine d'être vécue – est de plus en plus déconnecté de la croissance économique. Enfin, le PIB ne nous dit rien de la soutenabilité environnementale, c'est-à-dire de la compatibilité entre notre bien-être d'aujourd'hui et la vitalité à long terme des écosystèmes dont il dépend en dernier ressort, alors que c'est à coup sûr l'enjeu majeur de notre siècle.

Pour ces trois raisons, partout dans le monde, des chercheurs et responsables politiques reconnaissent en nombre croissant que les indicateurs économiques standard qui orientent encore le débat public sont à la fois des horizons trompeurs et des boussoles faussées. En tentant de mesurer le bien-être, ils s'efforcent de cerner les véritables déterminants de la prospérité humaine, au-delà des seules conditions matérielles et notamment de la production nationale et du revenu des personnes. En assemblant les éléments de la soutenabilité (c'est-à-dire du bien-être dynamique), ils se livrent à une tâche encore plus ardue consistant à comprendre à quelles conditions le développement humain peut se projeter et se maintenir dans le temps, sous une contrainte écologique de plus en plus forte.

Mais ces indicateurs de bien-être et de soutenabilité doivent entrer dans un nouvel âge, performatif : mesurer pour comprendre, assurément, mais aussi et surtout mesurer pour changer. Evaluer pour évoluer. Car le changement politique qu'appellent ces nouvelles visions du monde économique est considérable. Si, comme le laissent penser certains indicateurs de richesse globale, le capital humain (santé et éducation) représente trois fois plus en proportion dans la richesse des pays développés que le capital manufacturé (usines, machines), alors la santé et l'éducation sont des investissements qu'il faut soutenir ardemment et pas des dépenses qu'il faudrait à tous prix réduire. Il en va de même du capital naturel (climat, écosystèmes, biodiversité) ou du capital social (institutions, confiance) qu'il importe de préserver et d'entretenir au besoin en sacrifiant une part de croissance économique.

Les territoires ont précisément un rôle déterminant à jouer pour accélérer ce passage de l'analyse à la nécessaire réforme des politiques publiques. Il existe en effet au moins trois raisons fortes qui font des territoires (régions, métropoles, départements, villes), plus que les États-nations, les vecteurs par excellence de la transition du bien-être et de la soutenabilité.

La première tient à leur montée en puissance sous le double effet de la mondialisation et de l'urbanisation. Les territoires ne sont plus des subdivisions administratives de l'espace national mais des multiplicateurs autonomes de développement. Toute politique publique est désormais territoriale.

Deuxièmement, la nécessité de mesurer et d'améliorer le bien-être humain au plus près des réalités vécues par les personnes impose l'échelle territoriale. La qualité de bien-être varie d'une région à l'autre, d'une ville à l'autre parfois d'un quartier à l'autre, dans un même espace physique. Des travaux de recherche de plus en plus nombreux et de plus en plus robustes montrent combien l'endroit où les gens vivent détermine leurs chances dans la vie. Parce que la géographie détermine ainsi l'histoire, les politiques publiques doivent s'emparer de l'enjeu du bien-être territorial. L'indice de développement humain calculé pour la France entière est utile pour les comparaisons internationales ou historiques mais il ne nous dit rien du développement humain réel dans le pays et notamment des différences, parfois fortes, qui peuvent exister entre les territoires, différences souvent plus grandes au sein de l'espace national qu'entre la France et d'autres pays voisins et comparables. A trop négliger la question des inégalités territoriales de bien-être, le risque est donc grand d'assister en spectateur à la fragmentation de l'espace démocratique.

Enfin, les territoires sont bien plus agiles que les États (sans parler des institutions internationales) et davantage capables qu'eux de mettre en mouvement les nouveaux

indicateurs et de les traduire en nouvelles politiques. On parle à ce sujet, à la suite de la regrettée Elinor Ostrom, de « transition polycentrique » pour signifier que chaque échelon de gouvernement peut s'emparer de la transition du bien-être et de la soutenabilité sans attendre une impulsion venue d'en haut. Les gouvernements régionaux et locaux exercent des responsabilités importantes pour la plupart des politiques qui portent plus directement sur la vie des gens. Environ 40 % des dépenses publiques dans la zone OCDE sont le fait des échelons territoriaux de gouvernement et 70 % de ces dépenses publiques territoriales sont consacrée à l'éducation, la santé, la protection sociale et les services publics en général. Les échelons locaux de gouvernement ont donc souvent un impact immédiat sur le bien-être de la population, y compris sur la confiance des gens dans la capacité des institutions publiques à relever les défis du moment. En outre, la plupart des interactions entre les politiques sont propres aux territoires : l'usage du sol, le transport et le logement, par exemple, diffèrent entre les lieux et les interactions entre ces différents volets des politiques publiques ne peuvent être compris et administrés que là où ils se produisent.

Mesurer le bien-être au niveau local peut aider les décideurs à donner la priorité à l'intervention publique là où elle est le plus nécessaire, afin de mieux évaluer et de contrôler la concentration spatiale des avantages ou des difficultés, et d'améliorer la cohérence des politiques en identifiant des synergies dont les territoires peuvent tirer parti. L'enjeu du bien-être territorial est donc considérable.

Ce rapport est le fruit du colloque organisé au Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie par le Bureau des territoires (alors sous la Direction de Sandrine Fournis) et l'OFCE « Le bien-être territorial en France, de la mesure à l'action : pour une société plus durable » le 20 février 2015. Fidèle à l'esprit de cette manifestation, dont le succès fut grand, il rassemble à la fois les meilleurs travaux de recherche sur le sujet et des initiatives concrètes de conception et d'usage des indicateurs de bien-être au niveau territorial. Il entend à la fois donner à voir un état des études et des expériences et ouvrir un nouvel espace de dialogue et d'échange entre chercheurs et décideurs en vue d'améliorer le bien-être des citoyens. ■

1.2 Les projets territoriaux de développement durable et agendas 21, une démarche pour la transition écologique des territoires vers une société plus durable. Le bien-être au cœur du développement durable

*par **Paul Delduc**, Délégué Interministériel et Commissaire Général au Développement Durable*
*et **Sandrine Fournis**, Chef du bureau des territoires, CGDD*

Le bien-être est au cœur des activités du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie depuis la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement en 1992 jusqu'à l'adossement en mars 2005 de la Charte de l'environnement à la Constitution française qui affirme, à travers l'article 6 : « les politiques publiques doivent promouvoir le développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social »[1].
Pour cela, l'État peut s'appuyer sur les territoires dotés d'une capacité d'agir sans toujours réglementer au niveau national. Cela passe notamment par la mise en place de projets territoriaux de développement durable ou agendas 21, volontaires, qui sont des outils parmi d'autres pour concrétiser la Stratégie Nationale de Transition Écologique vers un Développement Durable. Les projets territoriaux de développement durable ou agendas 21 sont menés à l'échelle locale, où les collectivités sont au plus près des besoins des habitants et en capacité de les associer à la démarche. Ils ont pour ambition de préfigurer la transition vers des systèmes économiques au service de l'humain, prenant conscience de la valeur des biens communs tels que le climat ou la biodiversité grâce à des projets collectivement élaborés à long terme et répondant aux finalités du développement durable[2]. Lors du diagnostic, les collectivités témoignent souvent d'une redécouverte des richesses de leur territoire : non pas au regard d'indicateurs classiques tel que le taux de chômage par exemple, mais plutôt en s'interrogeant sur la création de nouvelles associations, les ressources naturelles, le nombre de projets relevant de l'économie sociale et solidaire en train de germer, le capital humain, etc. Les nouveaux indicateurs de richesses et la question du bien-être entretiennent ainsi un lien ténu avec les projets territoriaux de développement durable ou agendas 21.

Tout d'abord, il est nécessaire de garder une perspective stratégique, d'ensemble au regard du développement durable dans une année 2015 marquée par des débats concentrés sur l'axe climatique en prévision de la Cop21. Les projets territoriaux de développement durable ou agenda 21 sont des projets de territoire, stratégiques, répondant de manière transversale et simultanée aux enjeux locaux et aux finalités du développement durable. Celles-ci couvrent, dès 2006, l'ensemble des aspects du bien-être à travers cinq finalités que sont la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et entre générations, la lutte contre le changement climatique et la protection de l'atmosphère, la préservation de la biodiversité, la protection des milieux et des ressources, l'épanouissement de tous les êtres humains, et les dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables. Cette transversalité permet de dépasser des organisations de travail sectorielles pour répondre globalement aux enjeux révélant les interrelations et impacts croisés de chaque action. Les territoires s'inscrivent dans des démarches agiles qui savent aller au-delà de la limite des compétences d'une collectivité ou de son champ d'action traditionnel pour articuler les missions de différentes institutions, veiller à la cohérence du projet d'ensemble et ce dans le cadre d'une vision prospective du territoire. Plusieurs territoires, tel le conseil régional de Franche-Comté, travaillent ainsi à l'élaboration de nouveaux indicateurs pour apprécier cette démarche transversale, sensible, dans une approche résolument tournée vers l'action.

Ensuite, le bien-être territorial a vocation à être défini de manière partagée, en s'appuyant sur la mobilisation citoyenne. Au niveau national, le Conseil National de Transition Écologique travaille aux moyens d'associer les citoyens aux décisions importantes en matière d'aménagement. La mobilisation citoyenne est promue dans l'ensemble des politiques publiques et notamment dans l'élaboration de stratégies de développement durable à toutes les échelles. En effet, les projets territoriaux de développement durable ou agendas 21 sont menés dans des territoires où les élus ont compris la force de la démocratie participative. Dans l'acte 3 de son agenda 21, le

[1] *Article 6 de la charte de l'environnement.*
[2] *Article L110-1 du code de l'environnement.*

conseil départemental de la Gironde évoque par exemple des « alliances nouvelles » constituées avec l'ensemble des acteurs mis en mouvement dans la conduite d'un projet commun. Menant des projets volontaires, les territoires expérimentent de nouvelles formes de participation s'inspirant du design des politiques publiques ou de la fun theory par exemple. Certains territoires prolongent cette logique, reconnaissant pleinement à chaque acteur du territoire son droit à s'exprimer, prendre part à une mobilisation collective ainsi que son devoir à contribuer. Les territoires s'inscrivent dans un esprit de coresponsabilité selon lequel l'ensemble des acteurs dialoguent et bénéficient des efforts des autres pour construire un projet commun, riche de sens[3]. Ce vivier de compétences, de regards sont autant d'atouts pour apprécier la pertinence, l'efficacité des politiques publiques, ainsi que pour penser ou tester la robustesse de nouveaux indicateurs de richesse au plus près des aspirations des citoyens.

Enfin, l'élaboration de la Stratégie Nationale de Transition Écologique vers un développement durable a mobilisé quasiment autant d'énergie sur la construction d'indicateurs que sur la stratégie elle-même en veillant à ce que les indicateurs soient partagés par les acteurs locaux leur permettant de suivre leur propre projet tout en contribuant à la stratégie nationale. De même, l'évaluation et la stratégie d'amélioration continue font parties intégrantes des projets territoriaux de développement durable et agendas 21. Les premières initiatives d'analyse extra-financière et de nouveaux indicateurs sont développés dans les années 2000.
Les indicateurs sont, en effet, au cœur de ces initiatives émergentes. D'une part, car, au-delà des indicateurs de suivi et de résultat, l'évaluation devient de plus en plus stratégique. Elle vise à vérifier si le territoire se transforme dans le sens du développement durable et à comprendre dans quelle mesure la stratégie mise en œuvre dans le cadre du projet territorial de développement durable ou agenda 21 a permis ces évolutions. Les indicateurs sont un des outils permettant de révéler le rôle qu'a joué, ou non, la stratégie dans les évolutions du territoire. D'autre part, la construction de nouveaux indicateurs naît d'un besoin de se libérer d'une technicité trop forte pour certaines collectivités qui n'en ont pas les moyens et du risque d'une perte de sens de l'évaluation pour les parties prenantes. Ainsi, la communauté de communes de l'île d'Oléron a utilisé quelques questions évaluatives issues du référentiel pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et agendas 21[4] dans des forums avec les élus et les services. Un forum s'est ensuite tenu avec les habitants et les associations, plusieurs animations leur permettant d'apprécier les objectifs du plan d'action les mieux/moins bien atteints et de questionner leur perception de l'agenda 21 afin de dessiner des perspectives pour le deuxième projet.

Dans un contexte d'incertitude territoriale fort, il s'agit de montrer toute la nécessité et la force de projets de territoire s'inscrivant dans la stratégie nationale, relevant les défis actuels et de demain grâce à des méthodes de travail transversales pour l'élaboration d'un projet collectif, fort de ses richesses humaines et s'inscrivant dans une évaluation renouvelée. Les nouveaux indicateurs de richesse y sont essentiels pour faire la preuve des changements opérés sur le terrain grâce à la mise en place de projets territoriaux de développement durable ou agendas 21 et pour donner les moyens aux collectivités de s'inscrire dans une stratégie d'amélioration continue. Pour instaurer un dialogue intra et inter territoires, sur ce sujet, les initiatives de recherche-actions et les travaux scientifiques sont essentiels. Nouveaux indicateurs de richesse et projets territoriaux de développement durable ou agendas 21 vont de pair pour faire du bien-être et du développement durable l'affaire de tous dans les territoires. Les enseignements de ce premier colloque scientifique sur le bien-être territorial et les indicateurs qui lui sont associés seront valorisés à travers les outils et méthodes que le Commissariat Général au Développement Durable développera. ■

Nouveaux indicateurs...

[3] *Plus de détails sur les démarches de coresponsabilité telle la méthode SPIRAL et les agendas 21 et projets territoriaux de développement durable disponibles à la rubrique agenda 21 du site du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie.*
[4] *Le référentiel pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 est consultable sur la rubrique agenda 21 du site du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie.*

1.3 Mesurer le bien-être territorial en France, analyses et données

Regards croisés de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et du Commissariat général au développement durable (CGDD)

Les derniers travaux de recherche portant sur les nouveaux indicateurs de bien-être et de soutenabilité menés par l'OCDE, l'INSEE, le CGET et le CGDD se saisissent des enjeux soulevés dès la Commission dite Stiglitz en affinant l'échelle de mesure en-deçà de l'échelon national pour une meilleure prise en compte des singularités territoriales au plus près du vécu des habitants. Ils replacent l'humain et son environnement dans une perspective de bien-être. Les préférences des habitants résonnent avec les caractéristiques de leurs territoires de vie et la connaissance de l'environnement devient plus accessible, facilitant l'intégration de nouveaux indicateurs dans les débats citoyens et la fabrique de politiques publiques.

Alors que de nouveaux indicateurs de richesse sont depuis peu à prendre en compte à l'échelle nationale (loi du 13 avril 2015 visant la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques), les chercheurs venus témoigner le 20 février 2015 vont plus loin en invitant les décideurs nationaux mais aussi locaux à s'approprier, voire adapter des indicateurs à leurs territoires afin de renforcer la prise en compte de la diversité des besoins ou encore l'intégration des impacts à long terme de l'action publique.

QUATRE INSTITUTIONS AU SERVICE DU BIEN-ÊTRE TERRITORIAL

L'organisation de coopération et de développement économique (OCDE)

« **Comment va la vie dans votre région** » combine sous la forme d'un site internet interactif une réflexion sur le vivre-mieux à l'échelle nationale et des travaux sur les inégalités régionales. Ce programme offre un cadre analytique et un ensemble d'indicateurs déclinés à l'échelle régionale couvrant les pays de l'OCDE afin de mesurer le bien-être sur les territoires et permettre les comparaisons à l'échelle internationale.

Contact : Monica Brezzi, OCDE

Ressource : OCDE (2014), *Comment va la vie dans votre région ? : Mesurer le bien-être régional et local pour les politiques publiques*, Éditions OCDE

L'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

L'INSEE analyse les cumuls de difficultés dans les différentes dimensions du cadre de vie par l'élaboration d'**indicateurs territoriaux de qualité de vie.** Ceux-ci permettent de comparer plusieurs territoires (entre eux et au niveau national) et de mesurer les évolutions dans le temps en couvrant les principales dimensions de la qualité de vie à travers un nombre limité d'indicateurs et en quantifiant les déterminants objectifs de la qualité de vie.

Contact : Robert Reynard, INSEE

Ressources : *Une approche de la qualité de vie dans les territoires*, INSEE Première, n°1519, octobre 2014 + Données locales de l'INSEE

Le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Le rapport de l'Observatoire des territoires : « **Qualité de vie, habitants et territoires** » publié en mai 2015 utilise des données subjectives pour mesurer le bien-être. Les citoyens sont directement interrogés sur la perception de leur bien-être afin de tenir compte de la diversité des aspirations de chacun et dépasser une vision normative du développement des territoires.

Contact : Vivien Roussez, Observatoire des territoires, CGET

Ressources : *Qualité de vie, habitants, territoires,* Rapport de l'observatoire des territoires 2014, CGET
www.cget.gouv.fr

Le commissariat général au développement durable (CGDD)

Publié en 2014, **le rapport sur l'état de l'environnement en France** met pour la première fois à disposition de tous des clés de lecture et de compréhension de l'état de l'environnement en France et des dynamiques en cours. Il présente des pistes nouvelles pour renforcer la connaissance des mécanismes en jeu et toujours mieux prévenir et informer, notamment de la relation entre inégalités environnementales et bien-être.

Contact : Irénée Joassard, CGDD

Ressources : *L'environnement en France*, CGDD, Edition 2014
www.developpement-durable.gouv.fr

1/ EN QUOI LE NIVEAU LOCAL EST-IL ESSENTIEL DANS LA MESURE DU BIEN-ÊTRE ?

Nouveauté des travaux les plus pointus d'élaboration de nouveaux indicateurs de richesse et de soutenabilité, l'échelle de mesure n'est plus uniquement nationale mais également de plus en plus locale. Différentes dimensions du bien-être sont en effet dépendantes en grande partie des politiques publiques locales et évoluent dans des territoires à géométrie variable, invitant les territoires à élaborer des projets de territoire pour répondre à leurs enjeux.

1.1 Les dimensions du bien-être sont largement déterminées au niveau local

Comme le souligne l'OCDE, la plupart des dimensions du bien-être dépend de choix de politiques publiques et de pratiques réalisés au niveau local.
Les risques environnementaux par exemple, sont issus à la fois d'enjeux mondiaux mais aussi d'arbitrages issus des politiques publiques locales. L'augmentation de la fréquence d'inondations graves au fil des années est ainsi considérée comme liée au changement climatique mais l'adaptation à ce dérèglement se fait en partie à l'échelle locale : l'urbanisme ou l'étalement urbain contribuent par exemple à amplifier les dommages liés aux inondations qui se produisent, touchant actuellement près de 22 000 communes, soit environ 7 millions de Français[5].

Les chercheurs sont d'ailleurs confrontés à cette réalité dans leur recherche de données pour renseigner les dimensions du bien-être. Un certain nombre d'indicateurs n'est accessible qu'au niveau local, au risque, autrement, de renseigner une approche de la qualité de vie en creux, par exemple en renseignant la qualité du logement par la mesure de la sur-occupation des logements et non par l'analyse de la satisfaction ressentie de sa qualité par les habitants. Les indicateurs peuvent également apparaître approximatifs quand ils sont pris à l'échelle nationale, telle l'utilisation du taux de participation aux élections nationales pour refléter l'engagement citoyen par exemple.

1.2 Des territoires mouvants, à géométrie variable

Dans le cadre de l'élaboration des indicateurs territoriaux de qualité de vie, l'INSEE travaille à affiner l'échelle de mesure des indicateurs afin d'étudier des territoires qui font sens de par une unicité de leurs enjeux. Par ailleurs, il s'agit d'anticiper l'évolution possible des territoires d'étude dans le temps.
L'un des objectifs de la construction des indicateurs territoriaux de qualité de vie fut ainsi de construire des indicateurs les plus finement localisés, à l'échelle de la commune. Ceci pour permettre ensuite des agrégations à des niveaux supra-communaux, reconnaissant l'existence de territoires à géométrie variable, variant selon les sujets d'étude.
Cette approche permet également l'étude de territoires mouvants dans le temps, suite à une évolution de leur structure administrative ou de leurs compétences, comme actuellement avec la réforme territoriale en cours comprenant la fusion des régions et modifiant la répartition des compétences entre collectivités territoriales.

1.3 Pour des projets de territoire adaptés aux spécificités locales

Les travaux de l'OCDE, de l'INSEE ou encore du CGDD révèlent les inégalités locales en matière de santé, d'accès à l'emploi, d'environnement... Cela démontre le besoin de prendre en compte ces disparités dans les actions à mener, à commencer par le projet de territoire.

[5] *Source : Rapport sur l'environnement en France, 2014.*

Loin d'un modèle de développement unique, le projet de territoire ne sera pas le même en Bretagne ou dans le Limousin où les caractéristiques du territoire et les aspirations des habitants divergent. Dans une optique démocratique, le projet de territoire doit également tenir compte de la diversité des aspirations des habitants, différentes en fonction de leur niveau de richesse, de leur éducation, de leur position dans le cycle de vie, ou de leur cadre de vie.

Ces réflexions permettent ainsi de dépasser une vision homogène, normative du développement des territoires en prenant comme points de départ les spécificités du territoire et les préférences des citoyens, mettant de côté par exemple un modèle métropolitain bénéfique à tout territoire. L'échelle locale devient ainsi porteuse d'une nouvelle conception des politiques publiques qui peut entrer en résonance avec d'autres collectivités et le niveau national.

2/ COMMENT QUALIFIER LA QUANTIFICATION DES RICHESSES ET DE LA SOUTENABILITÉ ?

La Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, créée en 2008 et dirigée par Joseph Stiglitz, définit le bien-être présent comme dépendant des ressources économiques et non économiques, de l'appréciation par les citoyens de leur environnement, de leur action et de leur capacité à agir. Dans le prolongement de la commission, l'INSEE, l'OCDE, le CGET et le CGDD ont entrepris de qualifier la quantification des richesses et de la soutenabilité en rendant compte du caractère multidimensionnel du bien-être.
Ils ont pris appui sur des analyses existantes ou émergentes telle l'approche par les « capabilités » d'Amartya Sen, le Better Life Index de l'OCDE mais aussi des travaux expérimentaux réalisés dans les territoires souvent engagés dans des projets territoriaux de développement durable de type agenda 21. Aujourd'hui, leurs travaux s'inscrivent dans une démarche encore exploratoire à travers des indicateurs souvent à créer.

2.1 Une approche dynamique et comparative des composantes du bien-être

Le bien-être est composé de multiples dimensions, individuelles ou collectives. Certaines dépendent du contexte local, au-delà de la condition individuelle ou familiale. Comme le soulignent l'OCDE et plusieurs études en la matière, « l'on hérite de classe sociale de sa famille mais aussi de la classe sociale de son quartier » (OCDE). Afin d'analyser les dynamiques en cours, les indicateurs renseignant un bien-être pris dans toutes ses dimensions se développent en privilégiant l'échelle locale (régionale, municipale ou autre).

Le programme « Comment va la vie dans votre région » de l'OCDE renseigne le bien-être à l'échelle régionale dans neuf dimensions : le revenu, l'emploi, le logement ainsi que des dimensions aisément moins monétisables tels que la santé, la sécurité, l'accès aux services, l'environnement, l'éducation et l'engagement civique. Pour les renseigner, des critères de résultats et non pas de moyens sont privilégiés. À titre d'exemple, la dimension « santé » s'appuie sur le critère de l'espérance de vie plutôt que sur le nombre de lits d'hôpitaux.
L'INSEE a également souhaité poursuivre le travail d'analyse multidimensionnelle du bien-être initié notamment par l'OCDE en ajoutant des dimensions sociétales : les transports, la vie associative ou l'égalité femmes-hommes alors encore peu prises en considération.

Ces nouveaux indicateurs aboutissent à une vision plus fine des déterminants du bien-être dans les territoires et dans le temps. L'INSEE a ainsi travaillé aux liens existants entre les différentes dimensions du bien-être pour examiner les cumuls de difficultés entre dimensions, qu'elles portent sur les individus ou sur les territoires. En n'agrégeant pas ces dimensions dans un indicateur unique, les territoires peuvent ainsi comparer les composantes du bien-être entre eux et mesurer dans le temps leurs évolutions.
L'INSEE a traduit cette analyse en une typologie nationale des territoires en prenant pour échelle de mesure les bassins de vie dans lesquels les habitants accèdent aux équipements et aux services les plus courants, soit 2677 territoires pour la France entière. Cette typologie synthétique présente huit types de territoires exposant la diversité des caractéristiques territoriales, par exemple des territoires de vie plutôt denses en situation peu favorable ou des territoires de vie denses et riches présentant d'importantes disparités femmes/hommes.

D'une part, l'analyse des territoires est ainsi plus contrastée, plus fine à l'échelle locale, nationale et dans le temps, permettant les comparaisons entre territoires et rompant avec des idées reçues portant sur certains territoires : le péri-urbain apparaît par exemple socialement hétérogène, comprenant des territoires de vie choisis ou subis.
D'autre part, une analyse dynamique des évolutions à l'échelle nationale et des phénomènes de convergence/divergence entre territoires peut être amorcée. Il apparaît par exemple que l'insertion des 18-25 ans entre les années 2000 et 2010 est l'indicateur qui se dégrade le plus à l'échelle nationale. Toutefois, il se dégrade dans une dynamique de convergence entre les territoires, l'indicateur se dégradant davantage dans des territoires autrefois bien positionnés.

2.1 Prendre en compte l'environnement

L'environnement est très peu présent dans les indicateurs de progrès classiques. Une catastrophe naturelle permet même une hausse du PIB, de par les activités de réparation et de reconstruction qu'elle génère, alors que son impact est très négatif sur le bien-être des habitants.
Le territoire français est exposé aux risques naturels, technologiques, au changement climatique et à la pollution des milieux. Environ 16 milliards d'euros de cumul de dommages ont par exemple été causés par des catastrophes naturelles sur la période 1988-2011, influençant considérablement la pression sur le budget des territoires et des ménages. Malgré une forte hausse des dépenses investies (par les citoyens, l'État et les collectivités) pour la protection de l'environnement, le ressenti des Français concernant leur exposition aux risques environnementaux est stable, hormis quelques fluctuations conjoncturelles[6].

Or l'état de l'environnement influe sur différentes dimensions du bien-être. À titre d'exemple, l'exposition à la qualité des milieux, de l'air, de l'eau et des sols préoccupe les Français et peut avoir un impact sur leur santé. Certains seuils de pollution sont encore régulièrement dépassés, comme les pollutions diffuses dans les milieux aquatiques. D'après le rapport sur l'environnement en France, entre 5 à 10 % du nombre de maladies sont ainsi liées à des risques environnementaux et la qualité et la proximité d'un environnement sain a également une incidence sur le bien-être mental des populations.

Aujourd'hui, afin non plus d'ignorer l'environnement dans la mesure du progrès mais plutôt de pouvoir l'analyser et l'intégrer à la prise de décision publique, des acteurs tels que le CGDD, l'OCDE ou l'INSEE travaillent à l'élaboration d'indicateurs révélant l'état de l'environnement. Conformément aux engagements internationaux pris à Rio de Janeiro en 1992 et dans le cadre de la convention d'Aarhus en 1998, la France s'est engagée à produire tous les quatre ans un rapport sur l'environnement. Celui-ci fournit des données et des clés de lecture en agrégeant des informations hétérogènes issues de différentes sources, rendues compréhensibles et utilisables par le plus grand nombre, du citoyen au décideur public.
L'OCDE et l'INSEE ont quant à eux pris le parti de sélectionner un nombre limité d'indicateurs pour prendre en compte l'environnement dans leur mesure à la fois statique et dynamique du bien-être. L'INSEE utilise la part des espaces artificialisés dans le territoire dans l'élaboration des indicateurs territoriaux de qualité de vie, cette information étant disponible pour chaque commune. L'OCDE mesure l'environnement de chaque région grâce à deux indicateurs : la pollution atmosphérique, qui devrait

devenir la première cause environnementale de mortalité prématurée au niveau mondial à l'horizon 2050[7], ainsi que la qualité de l'eau, son accès et sa qualité demeurant un enjeu majeur dans de nombreuses régions du monde. Enfin, le CGET a mené un travail important sur l'analyse des aménités du cadre de vie regroupant des aménités naturelles (telles la présence d'espaces non artificialisés) ou de patrimoine, valorisables et valorisées par population, comme la présence d'un monument historique à proximité du lieu d'habitation par exemple.

2.2 Rendre compte des préférences citoyennes

La qualité de vie renvoie enfin à des perceptions individuelles du territoire vécu, qui dépassent les caractéristiques objectives du territoire. Plusieurs travaux de recherche travaillent ainsi à la prise en compte de la diversité des préférences citoyennes liées à leurs territoires en partant du postulat qu'une demande de qualité de vie émane des habitants.

Dès 2011, l'INSEE a initié l'analyse de mesures subjectives du bien-être en interrogeant directement des personnes sur leur qualité de vie. Les résultats de cette étude menée sur un échantillon représentatif national ont été publiés en 2013[8].
Le rapport de l'Observatoire des territoires intitulé : « Qualité de vie, habitants et territoires » affine l'étude à une échelle locale en exprimant les préférences des citoyens sur un territoire donné grâce à une approche statistique encore expérimentale (méthode d'estimation dite du « petit domaine »). Une grande diversité de degrés de satisfaction des habitants selon la thématique apparaît dans les régions. En Alsace par exemple, les habitants sont très satisfaits de l'emploi principal qu'ils occupent mais moyennement de leur logement, à l'opposé des Limousins.
De plus, la notion de qualité de vie renvoie à des perceptions subjectives éminemment individuelles. Le rapport du CGET révèle que chaque habitant ne possède pas les mêmes aspirations et celles-ci ne sont pas forcément en

[6] *Source : Rapport sur l'environnement en France, 2014.*
[7] *Source : My Better Life Index.*
[8] *Qualité de vie et bien-être vont souvent de pair, Marie-Hélène Amiel, Pascal Godefroy et Stéfan Lollivier, INSEE Première, n°1428, janvier 2013.*

lien avec la poursuite d'un intérêt collectif menant à une opposition possible entre la poursuite d'un intérêt individuel et de l'intérêt collectif.

Les approches objectives et subjectives peuvent ainsi se compléter, voire diverger. À titre d'exemple, une certaine satisfaction des conditions d'emploi s'observe en Île-de-France, ce qui n'est pas le cas dans le Limousin alors même que la région est placée en 1ère position en matière d'emploi par le Better Life Index développé par l'OCDE (au regard du critère du niveau de chômage). Afin d'appréhender le bien-être territorial dans toute sa diversité et pouvoir faire résonner les tendances nationales et les inégalités territoriales, le CGET incite ainsi au développement d'une connaissance simultanée des attributs du territoire et des caractéristiques de la population qui ne peut se faire qu'à l'échelle locale.

3/ ''MESURER POUR CHANGER'' : QUELLE CONTRIBUTION DES NOUVEAUX INDICATEURS DE RICHESSE ET DE SOUTENABILITÉ AUX POLITIQUES PUBLIQUES, VERS UNE SOCIÉTÉ PLUS DURABLE ?

L'ensemble des travaux présentés ont un souci commun, pré-requis pour la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans l'élaboration des politiques publiques : permettre aux décideurs de se saisir des analyses produites. Des guides méthodologiques et des clés de lecture sont intégrés aux analyses réalisées, tel le CGET qui hiérarchise les dimensions de la qualité de vie à partir d'enquêtes nationales et de données territorialisées et a élaboré un guide méthodologique didactique pour accompagner la publication du rapport « Qualité de vie, habitants et territoires ».
Les analyses réalisées à partir des nouveaux indicateurs de richesse développés sont rendus accessibles au lecteur à travers des cadres de lecture et des comparaisons réalisées. L'OCDE permet la comparaison entre régions au niveau national et international, au sein des 362 régions de l'OCDE. Le CGET fournit une typologie des territoires français et des types de populations identifiées regroupés au sein de huit catégories. Enfin, des partenariats sont engagés avec des acteurs publics, comme a pu le faire l'INSEE avec l'université de Poitiers où s'est tenu un colloque conjoint.
Mis à disposition de tout un chacun, les nouveaux indicateurs de richesse et de soutenabilité permettent d'appréhender autrement la réponse de la politique publique aux besoins des habitants en reconnaissant la diversité de leurs besoins, en permettant une vision plus transversale des politiques publiques et en renforçant la prise en compte du temps long.

3.1 Reconnaître la diversité des besoins

« Comment va la vie dans votre région » présente des variations de bien-être entre régions aussi importantes qu'entre pays, rendant nécessaire la prise en compte de ces inégalités et de cette diversité des besoins dans l'élaboration des politiques publiques.

L'INSEE, le CGET ou l'OCDE ont fait le choix de ne pas construire d'indicateur synthétique partant du postulat que tous les indicateurs de bien-être ne sont pas corrélés entre eux et que les agréger en un indicateur unique sous-entendrait que chaque dimension est échangeable, monétisable. Il s'agit ainsi de rendre compte de dimensions recouvrant des aspects hétérogènes (revenu, participation à la vie sociale, etc.). L'arbitrage quant à l'importance de telle ou telle dimension du bien-être est laissé au lecteur ou, sur un territoire, cet arbitrage est davantage de l'ordre de la décision collective.

Parallèlement, des synthèses des résultats des travaux, comme menées par l'INSEE par exemple, permettent d'appréhender la diversité des situations territoriales. L'INSEE présente ainsi les caractéristiques de 2600 territoires de vie dans une typologie des territoires à huit niveaux.
De même, le CGET a souhaité présenter l'analyse de plusieurs types de populations et d'offres des territoires en termes de cadre de vie à travers une grille de lecture des aspirations et valeurs des habitants appuyant le pouvoir public et les acteurs du territoire dans la détermination des enjeux.

3.2 Adopter une vision plus transversale des politiques publiques

Prendre en compte l'ensemble des dimensions du bien-être permet également d'adopter une vision plus transversale des politiques publiques, dès lors plus adaptées aux besoins locaux en dépassant les cloisonnements sectoriels. Des documents tels que le rapport sur l'environnement en France permettent de mieux exploiter les sources de données existantes, pour ensuite les croiser avec des indicateurs sur les personnes et sur les territoires, subjectifs ou objectifs. Au final, les décideurs et les acteurs du territoire disposent d'un diagnostic territorial sensible et exposant le bien-être de ses habitants pris dans toutes ses composantes.

Dans un second temps, la mesure des synergies entre les différents aspects du bien-être présentée dans les travaux de recherche contribue à l'élaboration de réponses aux besoins des habitants.
Le CGDD évoque par exemple des travaux menés par l'Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques (INERIS) qui intègrent l'ensemble des polluants et les croisent avec les populations qui vivent sur ces territoires. Les résultats sont traduits sous forme de cartographies contribuant à la prise de décision, en matière d'urbanisme notamment pour développer des zones choisies en fonction des nuisances. Ces nouveaux outils à portée

des décideurs les invitent à concentrer l'action publique sur les objectifs à atteindre plutôt que les moyens. À titre d'exemple, la création d'une trame verte et bleue à vocation touristique et quotidienne peut contribuer créer des emplois et améliorer la santé des citoyens, incitant à un ciblage efficace de l'investissement afin d'avoir un impact sur plusieurs critères du bien-être en même temps.

3.3 Appréhender les impacts de l'action publique à court et long termes

L'élaboration de nouveaux indicateurs de richesse et de soutenabilité dont l'évolution peut être suivie dans le temps permet d'envisager les impacts de l'action publique à court et à long terme dans leur diversité et non plus en seuls termes financiers.

La mesure dans le temps de l'ensemble des dimensions du bien-être permet de comparer les résultats à différentes échelles de temps. Dans l'élaboration des indicateurs territoriaux de qualité de vie, l'INSEE vise à rendre accessible la mesure des évolutions à 10 ans, ce qui est déjà le cas pour un certain nombre d'indicateurs. À titre d'exemple, concernant l'accessibilité aux équipements, commerces et services de la gamme intermédiaire, il apparaît que les territoires urbains sont mieux dotés que les territoires ruraux et une analyse sur 10/12 ans révèle que la situation s'est le plus dégradé dans les territoires très ruraux situés du Nord-Est au Sud-Est de la France. De telles analyses dans le temps permettent ensuite de mesurer des tendances menant plutôt à la convergence ou à la divergence des territoires sur une échelle régionale ou nationale.

En envisageant le temps long, la question se pose directement de l'élaboration de politiques publiques durables, pour le bien-être des habitants mais aussi des générations futures. Depuis le début de la crise économique par exemple, les régions de l'OCDE qui connaissent une plus grande inégalité de revenu ont en moyenne les taux de croissance économique les plus faibles, signifiant qu'une société plus inclusive pourrait également être plus résiliente au choc économique.

4/ DES NOUVEAUX INDICATEURS DE RICHESSE AU SERVICE DE POLITIQUES PUBLIQUES PLUS DURABLES

L'élaboration de nouveaux indicateurs de richesse est encore largement exploratoire. Ces derniers réussissent déjà à briser une vision simpliste du progrès sous un angle économique restrictif pour appréhender le caractère multidimensionnel du bien-être : intégrant l'environnement, comprenant de nombreuses dimensions ainsi que son caractère variable, issu de la diversité des préférences citoyennes et évoluant dans le temps.
Les pistes de progrès sont connues des scientifiques, d'une part sur la méthode en améliorant la base des statistiques (pour une plus grande précision des indicateurs, une meilleure accessibilité des données, etc.) comme le souhaite l'INSEE ou encore, comme pour l'OCDE, en proposant davantage d'études de cas pour comparer les expériences et en retenir des bonnes pratiques inspirantes.
D'autre part, sur le fond, le CGET souhaite améliorer la connaissance de l'évolution dans le temps des indicateurs à travers une typologie et l'OCDE réaffirme le besoin de continuer à démontrer le rôle des politiques, de la gouvernance sur le bien-être des citoyens.
En effet, le nouveau lien essentiel établi entre le niveau local et national fait sens et inscrit d'ores-et-déjà les indicateurs de bien-être et de soutenabilité dans une nouvelle fabrique des politiques publiques qui dépasse l'élaboration de politiques publiques rigides en garantissant la prise en compte fine des spécificités locales, humaines tout en veillant à l'égalité des territoires.

Cette nouvelle fabrique des politiques publiques est vecteur d'une dimension démocratique forte qui s'exprime par un effort de partage et de transmission des travaux de recherche aux décideurs mais aussi aux acteurs territoriaux. Les nouveaux indicateurs de richesse s'inscrivent ainsi résolument dans une dynamique collective, à l'écoute des habitants et accessibles aux décideurs qui disposent d'outils supplémentaires pour la construction de politiques sensibles et transversales, en un mot durables.

Certains travaux vont plus loin en tendant vers une prise en main des nouveaux indicateurs de richesse par les premiers concernés : les acteurs des territoires et les décideurs locaux sont inscrits dans cette démarche collective. Le CGDD travaille ainsi à la prise de conscience de certains risques naturels par les habitants. Le CGET ou l'OCDE envisagent l'adaptation des indicateurs par les acteurs locaux, garantissant une plus grande finesse d'analyse et leur appropriation au niveau local. De telles orientations de travail rendent toujours plus nécessaire la mise en relation de ces derniers travaux de recherche avec les initiatives territoriales de construction collective de nouveaux indicateurs de richesse présentées ci-après. ■

2. ÉVALUER POUR ÉVOLUER : ZOOM SUR DEUX EXPÉRIENCES

2.1 Le Programme « indicateurs 21 » au service d'une nouvelle vision du développement régional : conception et usages

*par **Pierre-Jean Lorens**[9], Directeur du Développement Durable, de la Prospective et de l'Évaluation Conseil Régional Nord-Pas de Calais*

1/ QUELS BESOINS POUR LES TERRITOIRES ? UNE DÉMARCHE QUI PART DE L'EXISTANT DANS UNE LOGIQUE DE COMPLÉMENT DÉBOUCHANT SUR UNE VISION SYNTHÉTIQUE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL.

Depuis 2008, une crise systémique met à mal les économies, les sociétés, et leur environnement partout en Europe et dans le Monde. Cette crise a – et aura encore plus à l'avenir – des conséquences importantes sur les territoires. Faisant système, les différentes dimensions de cette crise réclament d'autant plus de capacités collectives de compréhension, d'interprétation et d'action.
La mesure des inégalités entre les différentes composantes des territoires permet précisément de fixer le cap de l'action publique régionale et locale : de la performance globale des territoires et de leur résilience face aux mutations en cours, dépendront des conditions dans lesquelles s'opéreront les régulations à mettre en place.

Dans ce contexte, le niveau régional est un des pivots de ces régulations, ce dernier pouvant permettre l'expression d'un intérêt commun capable de rassembler et permettant aussi l'expression de la spécificité des différentes échelles territoriales basée sur une inter-territorialité progressive et volontaire. Il s'agit en somme de promouvoir un modèle de développement plus soucieux de la réduction des inégalités économiques, sociales et environnementales.
Cette recherche ne peut s'accommoder du seul indicateur que constitue le Produit Intérieur Brut (PIB), tant dans sa définition et ses perspectives en termes de mesure du développement que dans ses usages par la puissance publique. Or il demeure, par exemple, la clé de comparaison pour la répartition des aides européennes en matière de politique de cohésion.

La recherche et la mise au point de nouveaux indicateurs de développement humain territorial vise à donner la possibilité aux régions françaises et européennes de définir une vision partagée du développement des territoires. En France la région Nord Pas de Calais fait figure de pionnière dans la recherche, la mise au point, le débat et la mise en œuvre de ces nouveaux indicateurs.
L'origine se situe en droite ligne des travaux prospectifs et participatifs initiés dans le cadre de l'élaboration du Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) du Nord-Pas de Calais, adopté en 2006 et l'Agenda 21 lui-même délibéré en 2004.

Si l'Association des Régions de France s'est à son tour engagée sur cette voie, avec l'ambition de mutualiser et de fédérer les expériences, les propositions qui en ressortent sont en lien avec les recommandations de la Commission Sitglitz-Sen-Fitoussi[10].

Les 3 indicateurs synthétiques retenus par l'ARF – l'IDH, l'ISS et l'empreinte écologique – permettent justement de mieux prendre en compte ces différentes dimensions d'un développement humain et durable pour les régions françaises, qui modèlent le bien-être de chacun ; pourtant, bon nombre d'entre elles sont ignorées par les outils traditionnels de mesure des revenus mais seront, pour l'essentiel, prises en compte par l'ARF dans les indicateurs synthétiques IDH et ISS mais aussi dans la batterie d'indicateurs de contexte de développement durable.

Pyramide des indicateurs régionaux déc 2015

[9] *Ce texte s'inspire très largement de la contribution établie avec Messieurs Grégory Marlier et Stéphane Humbert Chargés de Mission au Conseil Régional Nord-Pas de Calais dans le cadre de notre contribution au rapport « vers l'égalité des territoires » piloté par M. Eloi Laurent.*
[10] *Présidée par le prix Nobel Joseph Stiglitz, conseillée par Amartya Sen et coordonnée par Jean-Paul Fitoussi, cette « Commission sur la Mesure des Performances Economiques et du Progrès Social » a été créée afin de répondre aux préoccupations que suscite l'écart entre les mesures habituelles des grandes variables socio-économiques, comme la croissance, l'inflation, les inégalités, etc..., et la perception communément répandue de celles-ci.*

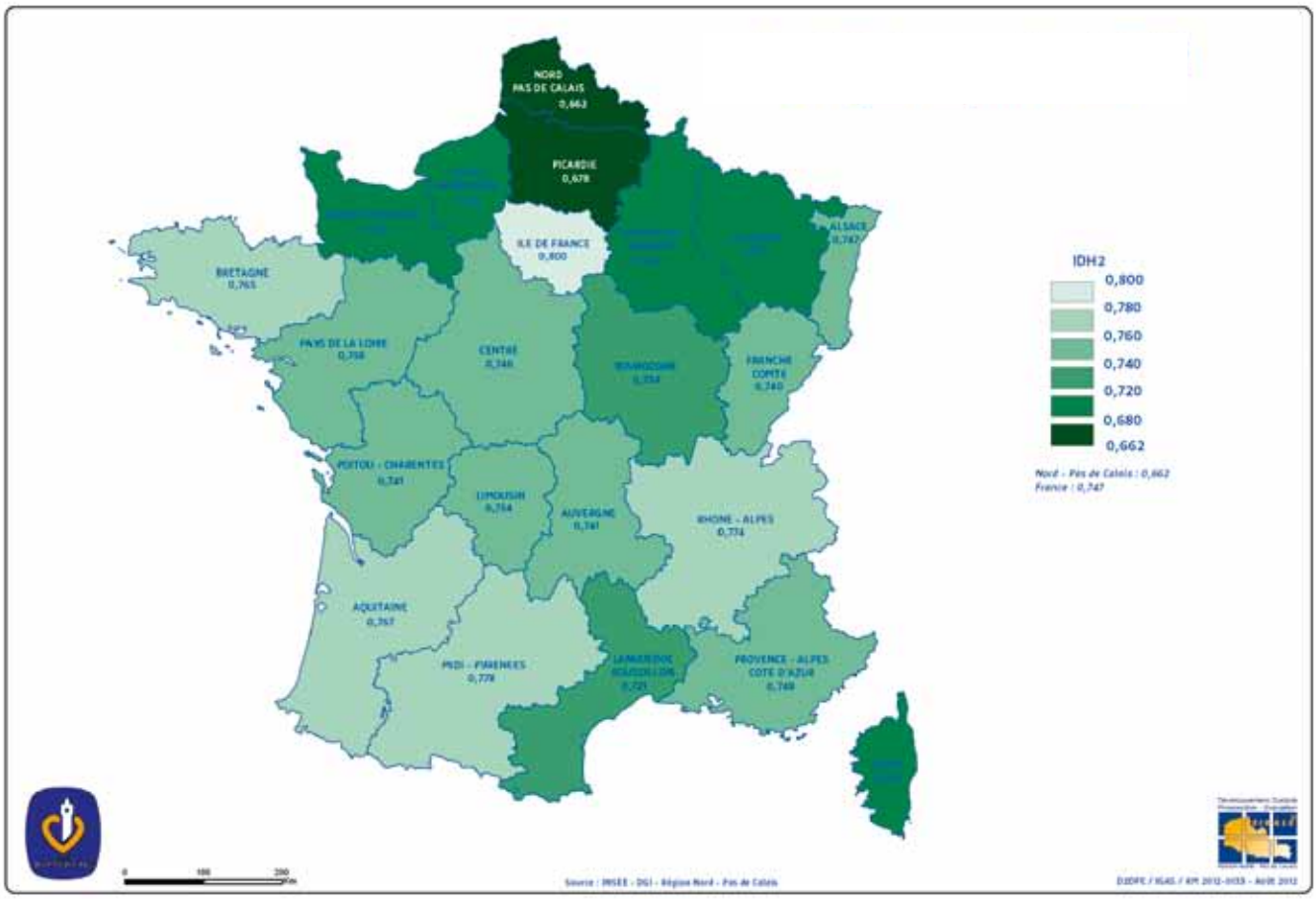
La construction effective d'indicateurs composites à l'échelle des territoires peut relever de différents procédés. La première méthode dite top-down consiste à profiter de réflexions nationales ou internationales qui ont donné lieu à la création d'indicateurs synthétiques reconnus et à les décliner à des échelles locales. Trois indicateurs présentés ici relèvent directement de cette démarche en s'appuyant sur des indicateurs développés par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) : l'IDH-2 et l'IDH-4 qui constituent des déclinaisons de l'indicateur de développement Humain (IDH) à des échelles infranationale et la déclinaison régionale de l'Indicateur de Participation des Femmes à la vie politique et économique.

1.1 L'IDH 2, version originale de l'Indicateur de Développement Humain

L'IIDH-2 constitue une déclinaison régionale de l'Indicateur de Développement Humain du PNUD. Cette déclinaison a été proposée en 2009 par Aurélien Boutaud[11]. Ce travail permet aux territoires et aux régions de se comparer les uns aux autres.

L'IDH-2 reprend les trois grandes dimensions de l'indicateur du PNUD : la santé, l'éducation et le niveau de vie, à savoir la capacité à bénéficier d'une vie longue et saine, la capacité d'accès à l'éducation et aux connaissances et enfin la possibilité d'accéder aux ressources matérielles indispensables pour atteindre un niveau de vie décent. Les variables retenues sont toutefois différentes à la fois en raison de la disponibilité des données à une échelle infranationale et d'une traduction différente de la dimension à une échelle territoriale. L'IDH2, tel que définit par Aurélien Boutaud se compose ainsi de l'espérance de vie, de la part de la population diplômée et du revenu fiscal médian par unité de consommation

Indice de Développement Humain (IDH-2) des régions françaises en 2009



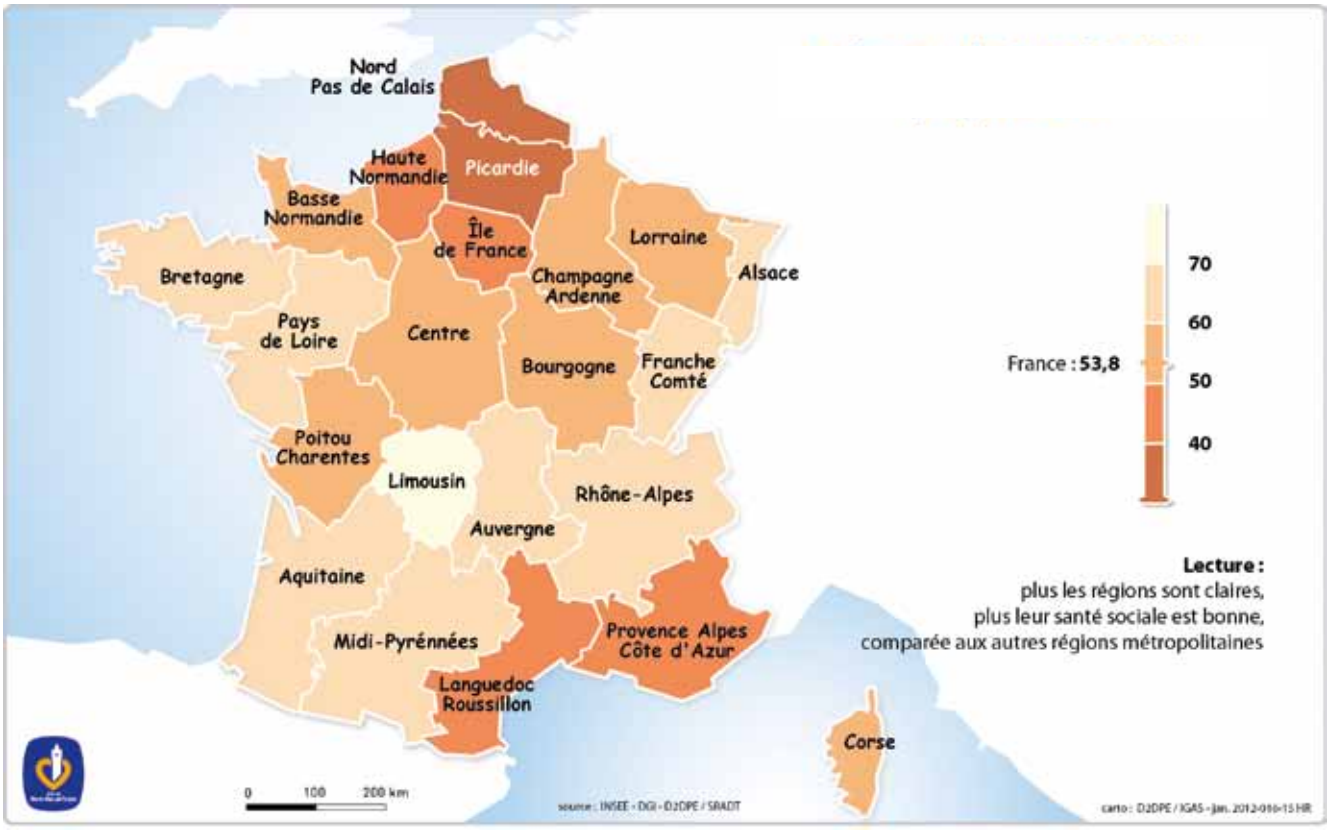
[11] Note D2DPE 48 - Une régionalisation de l'Indicateur de Développement Humain : l'IDH-2 - Région Nord – Pas de Calais, http://www.nordpasdecalais.fr/jcms/c_5321/sraddt

1.2 L'indicateur de Santé sociale des régions françaises

L'Indicateur de Santé Sociale (ISS) a été construit en 2009 pour la Région Nord–Pas de Calais par Florence Jany-Catrice et Rabih Zotti, chercheurs au Clersé laboratoire de Lille 1. Sa construction s'est appuyée sur des travaux antérieurs orientés sur l'estimation multidimensionnelle des inégalités et de la pauvreté[12]. Le choix des dimensions, des variables et de leur importance s'est appuyé sur une démarche participative

L'ISS tel qu'il a été construit par Florence Jany-Catrice et Rabih Zotti comprend huit grandes dimensions : éducation, sécurité, logement, santé, revenus, travail, emploi, lien social et lien interindividuel. Les six premières dimensions correspondent à des dimensions classiques. Elles sont en particulier présentes dans le Baromètre des inégalités et de la Pauvreté (BIP40) promu par le réseau d'alerte sur les inégalités et qui a servi de base à la constitution de l'ISS. L'ISS a été enrichi par les deux dimensions supplémentaires que constituent le lien social et le lien interindividuel. Ces deux dimensions mettent l'accent sur une facette importante du patrimoine social de chaque région et traduisent la volonté d'avoir une approche plus large du bien-être. Le choix de la terminologie « santé sociale » traduit également une volonté d'avoir une approche positive de cet indicateur : plus la valeur de l'indicateur est élevée plus la situation sociale du territoire est favorable.

Indicateur de Santé Sociale (ISS) en 2008



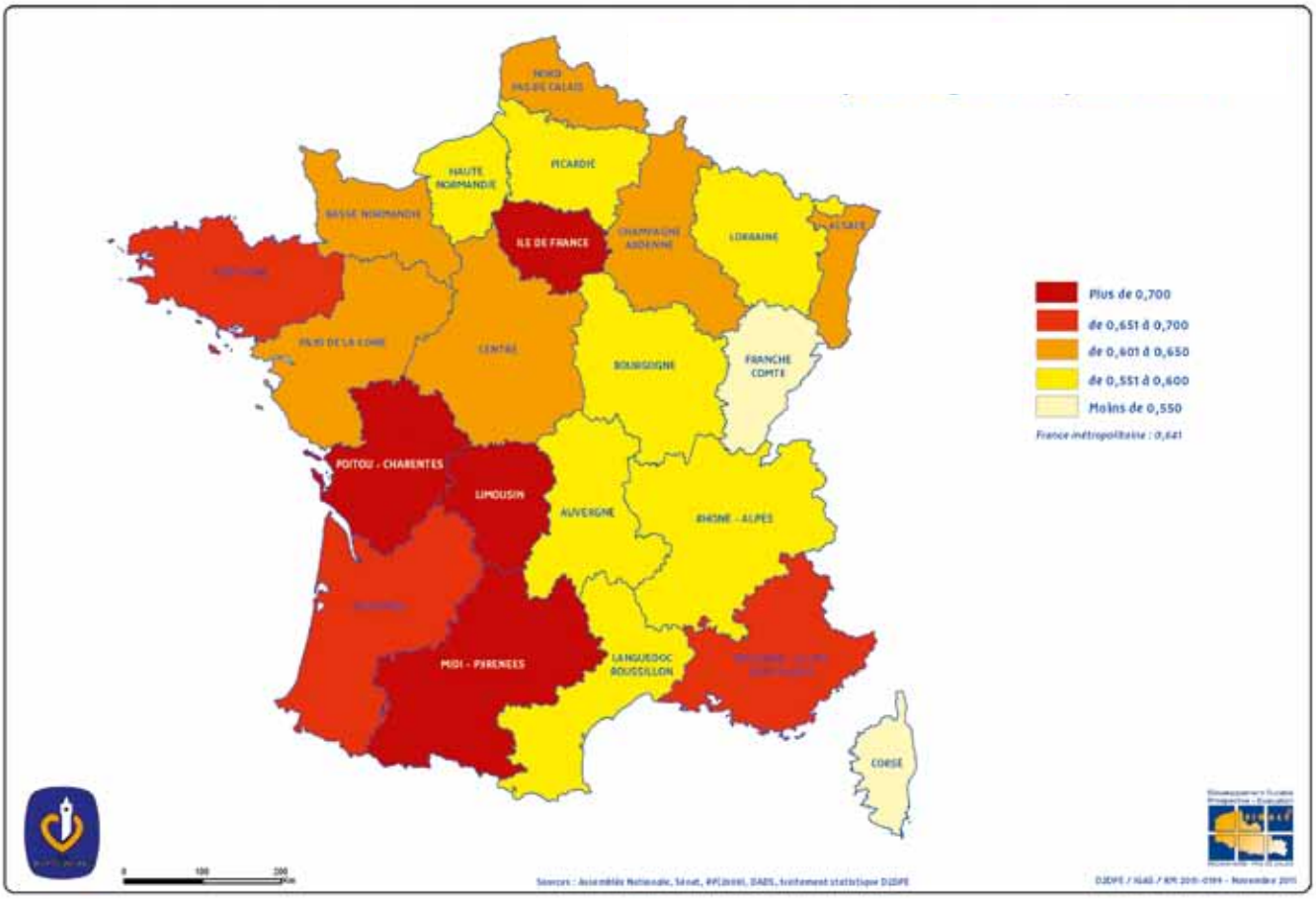
1.3 La régionalisation de l'Indicateur de Participation des Femmes à la vie économique et politique

L'indicateur de la participation des femmes (IPF) est un indicateur d'égalité (ou d'inégalité) entre les femmes et les hommes créé par le PNUD, qui combine trois critères d'accès comparé des femmes et des hommes à la vie économique et politique. En 2006, L'IPF alternatif (IPF-a), a été défini par Jean Gadrey chercheur au Clersé, laboratoire de Lille[13]. Il s'agit d'un indicateur synthétique très proche de celui du PNUD en s'appuyant sur 3 critères. Le premier critère concerne la part relative des femmes dans la représentation parlementaire nationale. Le second critère est celui de l'accès comparé des femmes et des hommes aux fonctions ou professions considérées comme les plus qualifiées ou à plus haut degré de responsabilité et d'initiative. Le troisième critère est celui de l'accès comparé des femmes et des hommes aux revenus du travail.

[12] *Cf. Note D2DPE 49 - Un indicateur de santé sociale pour les régions françaises : l'ISS - Région Nord – Pas de Calais, http://www.nordpasdecalais.fr/jcms/c_5321/sraddt*

[13] *NCf. Note D2DPE 47 - La régionalisation de l'Indicateur de Participation des Femmes à la vie écono-mique et politique - Région Nord – Pas de Calais, http://www.nordpasdecalais.fr/jcms/c_5321/sraddt*

L'indicateur de Participation des Femmes à la vie Politique et Économique des régions françaises (2008)



1.4 La régionalisation de l'Empreinte écologique ; ou la mesure de la pression qu'exerce l'Homme sur la nature

L'empreinte écologique est un outil comptable qui vise à estimer le poids qu'une société exerce sur la nature du fait de sa consommation. Cette pression est estimée sous la forme d'une surface de terre ou de mer qu'il convient de mobiliser pour répondre à cette consommation.

Mais malgré l'engouement de la société civile à son égard, l'empreinte écologique a encore du mal à pénétrer les sphères de décision. En France, suite au Grenelle de l'environnement, et à la demande de la société civile et des ONG, plusieurs études ont discuté la pertinence de l'empreinte écologique. Mais contrairement à d'autres pays comme la Suisse, le Luxembourg ou encore le Japon, et contrairement à plusieurs collectivités territoriales françaises et des centaines de collectivités dans le monde, l'Etat n'a aujourd'hui pas encore intégré l'empreinte écologique dans son appareil statistique.

Parmi les huit ZEAT qui composent la France métropolitaine, les écarts d'empreinte écologique domestique sont relativement modestes, en dépassant par les 0.5 hag/hab. C'est la ZEAT de la région parisienne (équivalent à la région Île-de-France) qui dispose de l'empreinte écologique totale la plus élevée, avec 5.2 hag/hab, tandis que la ZEAT du Nord (équivalent à la région Nord-Pas de Calais) présente l'empreinte écologique la plus faible avec 4.69 hag/hab.

2/ DU RÉGIONAL AU LOCAL : L'IDH 4, UNE VERSION INFRA RÉGIONALE DE L'INDICATEUR DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN

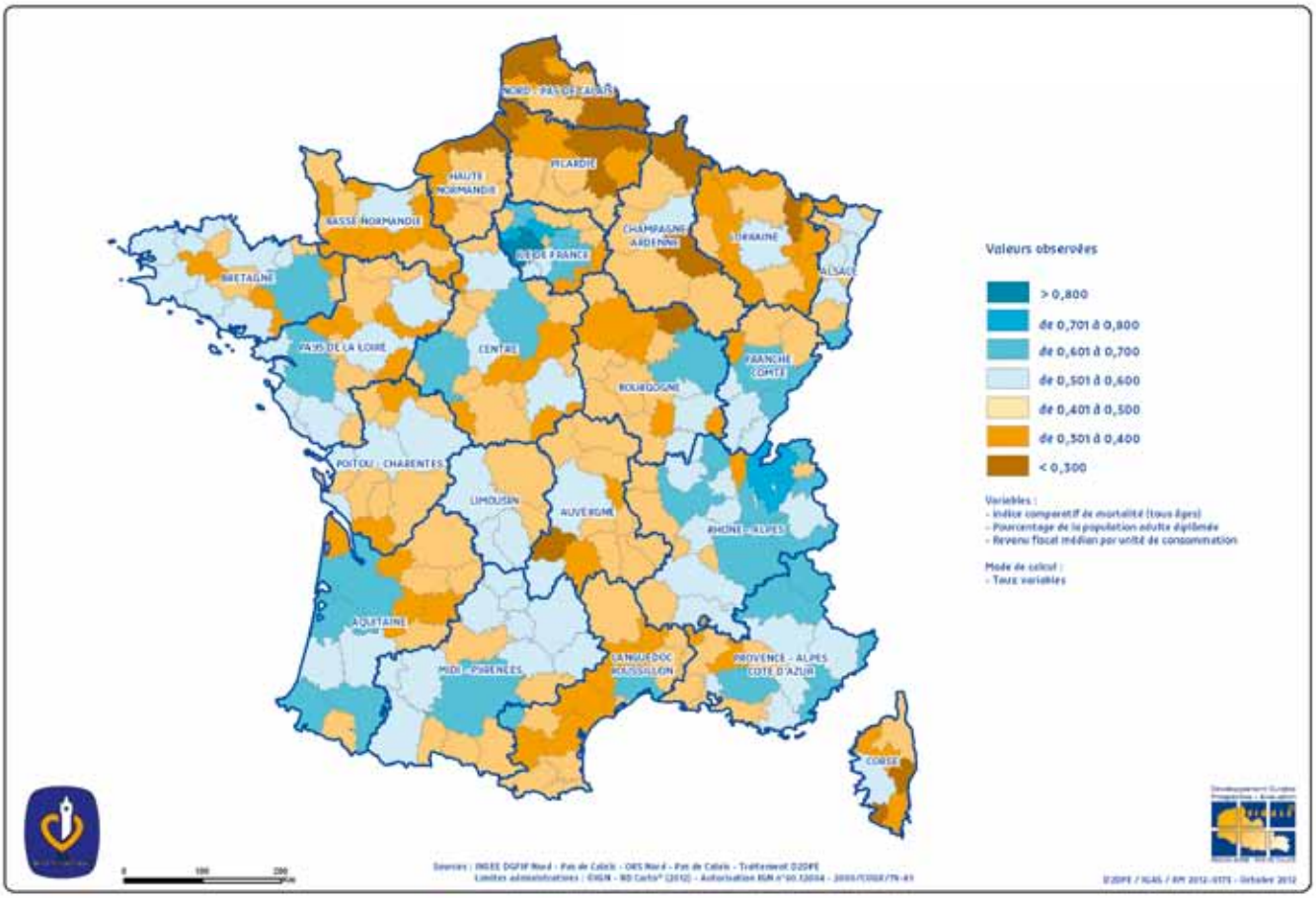
La territorialisation des politiques régionales nécessite une approche géographique plus fine que les indicateurs synthétiques présentés ci-avant. La Région Nord–Pas de Calais a ainsi souhaité disposer d'une vision du développement humain à l'échelle de ses territoires afin de mettre en évidence les contrastes infrarégionaux. L'IDH-2 tel que défini par Aurélien Boutaud est difficilement calculable à une échelle fine en raison d'un manque d'information territoriale fine sur l'espérance de vie. Cette

variable a donc été remplacée par l'indicateur comparatif de mortalité (ICM) calculé par l'observatoire régional de la santé Nord–Pas de Calais et qui permet de mesurer un indice de surmortalité à des échelles relativement fines. Pour les deux autres dimensions, les variables retenues dans l'IDH-4 sont similaires à celles de l'IDH-2 à savoir le revenu médian et les taux de diplômés.

Selon cette méthodologie, l'IDH-4 peut être calculée jusqu'à l'échelle communale. Son calcul à l'échelle des communes du Nord–Pas de Calais a ainsi permis de mettre en évidence à la fois de grands ensembles homogènes au regard du développement humain et des situations plus concentrées à l'échelle de grandes communes de la région. Ainsi, l'ancien bassin minier forme un espace homogène où l'IDH est très inférieur à la moyenne régionale s'opposant aux communes qui entourent Lille et Arras caractérisées par un niveau de développement nettement supérieur à la moyenne régionale grâce à un niveau de revenu plus élevé, une moindre proportion de non-diplômés et un indice comparatif de mortalité plus faible que la moyenne régionale. L'échelle communale permet également de mettre en évidence par la présence d'importantes disparités avec des communes périphériques en situation favorable et une concentration de situations défavorables dans trois communes limitrophes situées au nord : Roubaix, Tourcoing, Wattrelos.
Le calcul de l'IDH-4 à l'échelle des zones d'emploi dessine une concentration des situations extrêmes et des régions plus ou moins homogènes. Le calcul de l'IDH-4 pour l'ensemble des zones d'emplois de France métropolitaine permet à la fois de mettre en évidence de grands espaces homogènes au regard du développement humain et une hétérogénéité des situations au sein des régions[14].

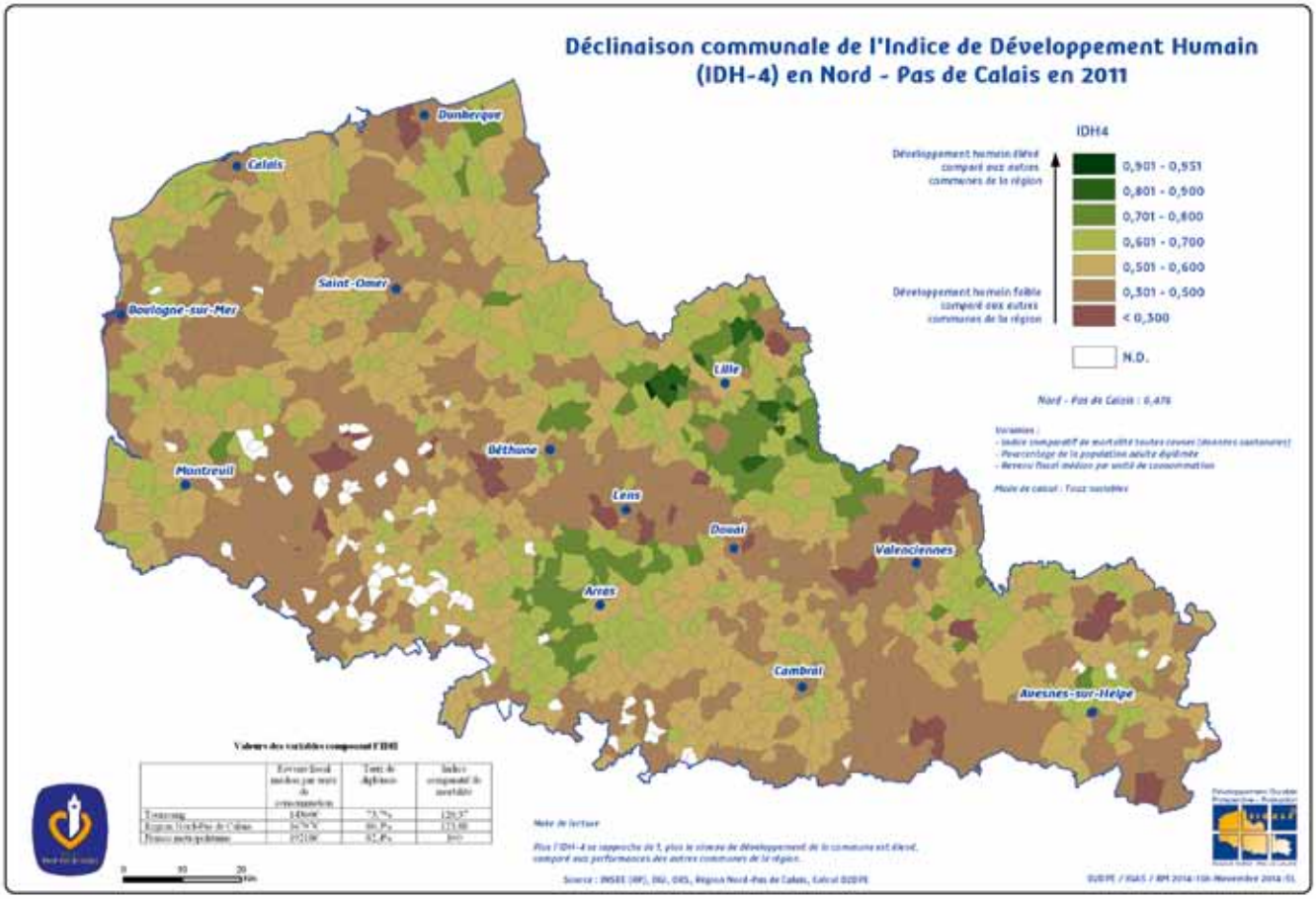
Ainsi, les difficultés sont particulièrement concentrées dans les régions du nord : L'ensemble des zones d'emploi du Nord–Pas de Calais, de Haute-Normandie et de Picardie ont un niveau de développement humain inférieur à la moyenne française. Ces régions concentrent de plus la plupart des zones d'emplois ayant le plus faible niveau de développement humain. Les niveaux de développement les plus élevés sont pour leur part concentrés dans deux régions : l'Île-de-France et Rhône-Alpes.

Calcul de l'indicateur de développement humain (IDH-4) à l'échelle des zones d'emploi en 2010



[14] *Cf. carte IDH-4 des régions françaises en 2009.*

Enjeux du développement humain à l'échelle des communes



L'analyse des disparités à l'échelle des régions permet de distinguer des régions aux territoires homogènes et d'autres présentant de grandes disparités. Le Limousin se caractérise par une homogénéité importante avec des niveaux proches de la moyenne nationale pour l'ensemble des zones d'emplois. A l'inverse, la Bourgogne est formée de zones d'emplois affichant des niveaux de développement humain très différents : la zone d'emploi de Chatillon fait partie des 20 zones d'emplois françaises ayant le plus faible niveau de développement humain tandis que la zone de Dijon a un niveau d'IDH-4 bien supérieur à la moyenne nationale.

3/ ASSOCIER LES CITOYENS À LA CONSTRUCTION ET À L'INTERPRÉTATION DE SES RÉSULTATS

De nouveaux indicateurs n'ont aucune chance de gagner en légitimité si n'est pas interrogée en quelque sorte leur « valeur d'usage », notamment en termes de pilotage des politiques publiques. Leur capacité à être utilisé dépend de leurs formes d'appropriation par les acteurs publics et les producteurs qui sont, ou non, pensées au cours de leur élaboration, et nécessite à définir les processus visant à leur légitimation.

Elle s'est d'abord traduite par une démarche participative associant les producteurs de données et la société civile, puis par une conférence citoyenne visant à « évaluer » ces indicateurs alternatifs puis enfin par la mise en place d'un « forum hybride permanent » associant experts et citoyens.

3.1 La construction de l'Indicateur de Santé Sociale. Une première française dans l'expérimentation d'une démarche participative d'élaboration d'indicateurs

À l'issue d'un rapport sur les inégalités et la pauvreté réalisé par Florence Jany-Catrice, Professeur à Lille 1, et dont la colonne vertébrale reposait sur la construction d'un baromètre synthétique, le baromètre des inégalités et de la pauvreté (BIP40), des groupes de travail thématiques

(éducation, justice, logement, revenus, santé, travail et emploi) constitués de représentants de l'institution régionale, d'universitaires, de représentants de la société civile, de représentants des organismes producteurs et diffuseurs de données avaient été mis en place et s'étaient réunis entre novembre 2007 et avril 2008.

L'objectif de cette démarche participative était d'analyser les variables composant le baromètre, de déterminer les facteurs explicatifs de la forte progression des inégalités et de la pauvreté dans la région Nord – Pas de Calais et de permettre également aux personnes participant à ces groupes de s'approprier l'outil et d'en développer l'usage.

Les délibérations ont eu pour objet la composition de l'indicateur, mais aussi les pondérations des différentes valeurs contenues dans le baromètre. Plus de 60 personnes se sont ainsi engagées ponctuellement ou plus régulièrement dans ces débats. Ceux-ci ont mis en exergue, de façon assez consensuelle, plusieurs pistes visant à en modifier le contenu :

- Un intérêt collectif d'étudier la santé sociale, dans une vision constructive de l'avenir et du regard porté sur les territoires, plutôt que les handicaps sociaux des régions, dans une vision de *plaidoyer social* ;
- Un intérêt collectif à se doter d'autres points de repère que le seul étalonnage diachronique : comparer les régions entre elles apparaissait, pour se faire un avis éclairé, autant significatif que les évolutions temporelles ;
- L'identification et l'analyse des « progressions » et des « handicaps » pourraient être améliorées en limitant le nombre de variables, certaines variables apparaissant, dans des débats, plus pertinentes à l'échelle des territoires que d'autres (la dimension éducation par exemple) ;
- L'ajout de dimensions jugées essentielles pour estimer la santé sociale des territoires : La dimension du lien social d'abord, estimé à partir du taux d'adhésion aux associations ; le lien interindividuel ensuite, estimé à partir du nombre d'interactions enregistrées entre individus (amis et voisins). Ces deux dernières mettent l'accent sur une facette importante du patrimoine social de chaque région.

Cette démarche a abouti à la construction d'un nouvel indicateur synthétique, l'Indicateur de Santé Sociale (ISS), reflétant les différents choix et préconisations du groupe (choix des variables et/ou des pondérations). Cet indicateur s'est avéré davantage adapté aux problématiques régionales. Avec l'IDH-2, cet indicateur est d'ailleurs l'un de ceux retenus par l'Association des Régions de France pour définir le développement humain et durable des régions[15].

Bien que de nombreuses conventions aient présidé à une grande variété de choix (choix des variables, choix des pondérations), l'intérêt de ce travail réside ainsi dans les modalités de construction qui ont inspiré le choix des variables et la construction de l'indicateur. Elles reposent en partie sur un processus de production collectif, où divers acteurs se sont côtoyés. La notion de santé sociale ainsi résumée dans cet indicateur synthétique définit une sorte de représentation collectivement partagée du sens de la santé sociale du territoire.

3.2 Une conférence citoyenne comme outil d'évaluation

Convaincue que le choix des instruments de mesure du développement ne doit pas être cantonné dans un débat entre experts et responsables politiques, la Région Nord Pas de Calais a organisé, entre septembre et novembre 2009, une conférence citoyenne sur les nouveaux indicateurs de développement de son programme « Indicateurs 21 » : l'Empreinte écologique, l'Indicateur de développement humain, l'Indicateur de participation des femmes à la vie politique et économique, le Baromètre des inégalités et de la pauvreté et l'Indicateur de santé sociale.

Les pays du Nord de l'Europe ont expérimenté avant nous les difficultés et les pièges classiques des dispositifs participatifs : sur-représentation des porteurs d'enjeux et les lobbies, confiscation des débats par les associations dynamiques, difficultés à toucher le citoyen de base qui reste indifférent ou qui ne se sent pas capable d'intervenir dans les débats de société. La conférence citoyenne a été mise au point dans les années 80 pour pallier ces difficultés et résoudre ces contradictions. Elle permet de confronter le point de vue des « experts » avec les questions que se posent des citoyens « lambda », auxquels l'on donne les moyens d'avoir un avis sur une question ou un problème de société sur lequel une autorité publique souhaite recueillir l'opinion des citoyens, voire connaître leur jugement.
La conférence citoyenne sur les indicateurs de développement organisée par la Région Nord-Pas de Calais visait ainsi à obtenir un avis sur les 5 indicateurs synthétiques du programme « Indicateurs 21 », à partir notamment d'un « œil neuf », les citoyens se posant des questions que les acteurs spécialisés ne se posent plus forcément.

15 citoyens du Nord - Pas de Calais, sélectionnés par un organisme indépendant, ont ainsi rendu leur avis publiquement après avoir étudié la question des nouveaux indicateurs de façon approfondie. Trois grandes questions étaient posées par la Région Nord-Pas de Calais au panel citoyen.

[15] *ARF [2012], « Développement Durable, la révolution des nouveaux indicateurs », Janvier 2012 : http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2012/04/rapportfinalARF.pdf*

> *« Les nouveaux indicateurs synthétiques régionaux : Font-ils sens pour vous, vous parlent-ils ? Permettent-ils de mieux mesurer le développement régional dans ses composantes essentielles ? Quels usages en promouvoir ? Et, en toile de fond : quelle conception du développement, de la richesse et du bonheur ? »*

La conférence citoyenne a été le lieu d'un débat non seulement sur les indicateurs retenus par la Région mais aussi sur l'importance accordée aux différentes dimensions du développement humain, débat qui a permis une critique et une réévaluation de ces nouveaux indicateurs.

Ils ont fait des propositions précises pour améliorer la qualité de ces indicateurs telles que la nécessité de travailler sur l'aspect multidimensionnel du bien-être et d'approfondir les questions d'espérance de vie en bonne santé, de biodiversité, du lien social, des inégalités hommes femmes, etc.

Plus généralement, les citoyens ont donné un avis sur l'image du développement durable renvoyée par ces indicateurs et les usages qui devraient en être fait par la Région Nord – Pas de Calais.
Cet avis a débouché sur un programme de travail, en termes d'études, de communication et d'usages, permettant de renforcer la légitimité de ces indicateurs de développement en Nord-Pas de Calais mais également d'en promouvoir l'intérêt au sein de l'Association des Régions de France.

3.3 Un « forum hybride permanent » comme outil de co-construction de nouveaux indicateurs de développement vers la résilience territoriale

Les participants à cette conférence citoyenne sur les indicateurs de développement ont été amenés à considérer que derrière les choix d'apparence technique, comme par exemple le choix des pondérations, se jouaient des enjeux politiques, qui ne peuvent donc pas être la seule affaire d'experts.
Il leur semblait essentiel que toutes les parties prenantes (décideurs politiques, experts, acteurs associatifs et citoyens) soient collectivement associées aux travaux de construction ou d'amélioration des indicateurs.
Cette préoccupation s'était traduite par une recommandation forte de l'avis citoyens qu'est la création d'un « forum hybride permanent », rassemblant élus, experts, administration, associations, et citoyens.

L'expérience de la démarche participative autour de l'Indicateur de Santé Sociale présentée précédemment illustre quels sont les grands objectifs du forum hybride permanent que lancera la Région Nord-Pas de Calais en 2013 : il pourra donner des avis et des recommandations sur le choix du type d'indicateurs à construire, la construction en elle-même des indicateurs, le processus cheminfaisant de réinterrogation ou d'amélioration de ces indicateurs, et l'interprétation des résultats et des conclusions à en tirer.

Ces analyses partagées permettront de renforcer la légitimité de ces indicateurs et d'en faciliter l'usage en termes de communication ou de pilotage des politiques publiques régionales. Cette co-construction de nouveaux indicateurs de développement permettra d'alimenter le suivi du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire.

Pour illustration, à court et moyen terme, les chantiers de réflexion du forum hybride permanent seront :
- L'amélioration de l'articulation indicateurs – pilotage des politiques publiques régionales ;
- La construction d'un nouvel indicateur d'inégalités entre les femmes et les hommes, l'IPF ayant été l'indicateur synthétique le plus remis en cause par les participants à la conférence citoyenne ;
- Quels indicateurs de résilience pour les territoires ? L'actualisation du SRADDT a permis de faire émerger la résilience comme un enjeu transversal. La définition d'un ou de plusieurs indicateurs de résilience peut faire l'objet d'un travail spécifique associant à la fois le forum hybride permanent et les territoires ;
- Comment enrichir la dimension économique du système de suivi « Indicateurs 21 » ?

Plus globalement, les travaux du forum hybride permanent permettant d'alimenter le système de suivi du SRADDT. Les indicateurs synthétiques visent en effet à mettre en évidence de façon transversale le développement durable du territoire régional et doivent ainsi être analysés ensemble pour donner une vision globale du Nord–Pas de Calais. La pertinence des 5 indicateurs synthétiques existants ayant été confirmée à la fois à l'échelle régionale et à l'échelle de l'ensemble des régions de France, ils constituent, la base du premier niveau de suivi du SRADDT [16]. Dans la philosophie du SRADDT évolutif, ces indicateurs synthétiques peuvent être amenés à évoluer afin de mieux prendre en compte l'évolution des enjeux régionaux. Ces évolutions pourront en particulier être discutées au sein du forum.

[16] *C'est dans ce contexte que le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT) de la région Nord-Pas de Calais prévoit d'élaborer une Direction Régionale d'Aménagement (DRA) sur la « réduction des inégalités territoriales ».*

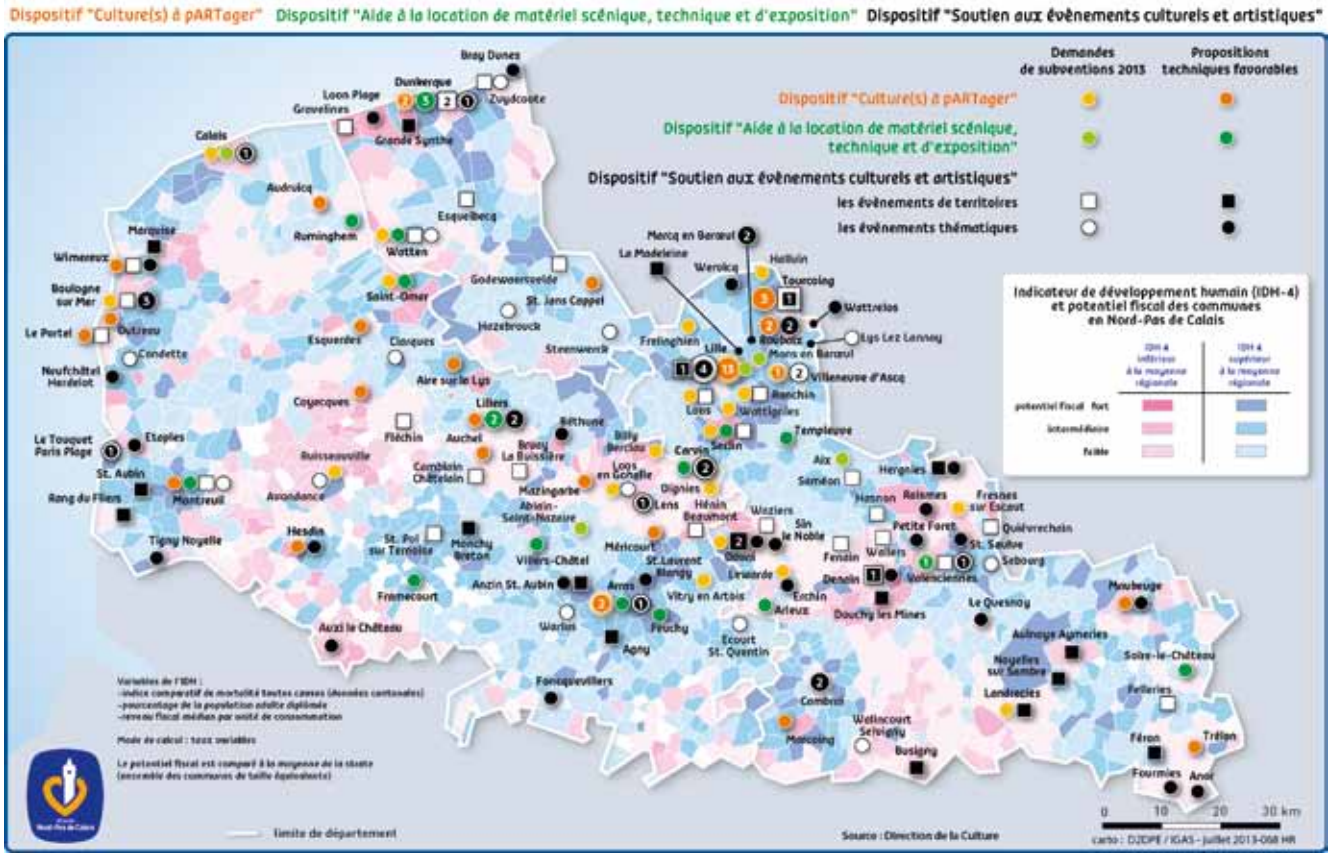
4/ DES INDICATEURS POUR LE PILOTAGE ET LE SUIVI DES POLITIQUES PUBLIQUES : « MESURER C'EST GOUVERNER »

Dans la logique de ce qui précède, ces indicateurs peuvent également être valablement utilisés dans des logiques de suivi et d'évaluation des stratégies régionales (SRADDT ,Agenda 21...) ou de grands programmes contractualisés (CPER, Programmes européens...). C'est déjà le cas en Nord Pas de Calais où l'Empreinte écologique et l'IDH font partie des indicateurs retenus pour le suivi socio économique et environnemental du CPER et des PO.
Plus récemment et dans le cadre de l'actualisation en cours du SRADDT, ces indicateurs font également partie (avec d'autres indicateurs de contexte) du système de suivi mis en œuvre au niveau des enjeux et priorités de ce document stratégique qui positionne la région à l'horizon 2030.

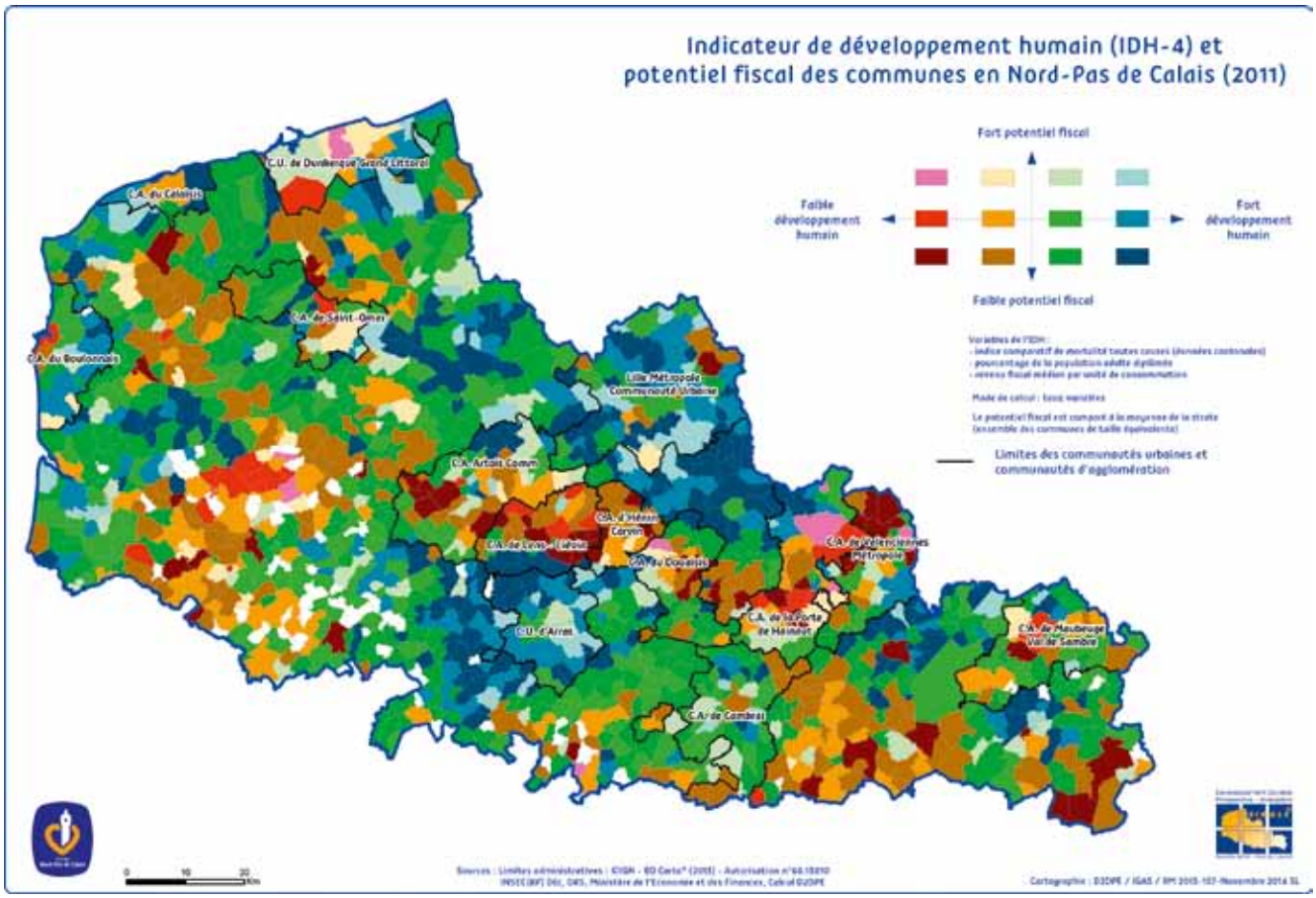
Pour ce qui est des déclinaisons infrarégionales, des expérimentations pourraient aussi être promues dans des systèmes d'allocations différenciés d'aides régionales ou départementales (politiques sociales, culturelles,...). Des réflexions ont lieu, à ce sujet, dans de nombreux territoires en France à partir de l'IDH4 : la Région Ile-de-France a par exemple décidé de majorer les aides régionales en investissement pour travaux de création d'établissements, structures ou services sociaux et médico-sociaux lorsqu'ils sont situés dans les communes qui ont un indicateur de développement humain inférieur à la moyenne régionale.

Notons enfin que de nombreuses structures porteuses de SCOT envisagent de retenir ces indicateurs comme outils d'un suivi des orientations des stratégies territoriales que ces schémas locaux promeuvent.
On le voit, après le temps de la recherche, de la définition et la mise en œuvre de ces nouveaux indicateurs, est venu le temps de l'expérimentation des usages de ces derniers. On fait ici le pari qu'ils apportent une contribution majeure à la question des inégalités territoriales et aux politiques à mettre en œuvre pour y remédier. ■

Programme «Développement Culturel des Territoires» 2013 - Région Nord-Pas de Calais



Indicateur de développement humain (IDH-4) et potentiel fiscal des communes en à l'échelle des communes Nord-Pas de Calais (2011)



2.2 La construction collective du bien-être territorial en Pays de la Loire

*par **Célina Whitaker**, coprésidente du collectif FAIR*

À l'heure des crises, nous sommes au cœur de choix de fond. Continuer à vivre nos vies dans le sillage du paquebot des Trente Glorieuses, ou faire le pari d'en prendre un autre vers ''ce qui compte le plus pour nous'', plus ambitieux que le seul cap de Bonne Espérance. (...) Grâce à toutes vos contributions, nous avons les moyens de changer notre regard, nos vies, sur notre territoire en lien avec le monde.

Hélène Combe de la Fuente Martinez

Le collectif FAIR (forum pour d'autres indicateurs de richesse) est un espace de prise de position, de débat et d'échange regroupant des chercheurs et des praticiens. Co-présidente du collectif, Célina Whitaker a contribué à la démarche de construction collective de nouveaux indicateurs de richesse en Pays de la Loire. Cette démarche s'est poursuivie par une recherche-action - dans le cadre de la Chaire partenariale Développement Humain durable et territoires - sur la dimension participative dans la définition d'indicateurs de richesse.

1/ CONSTRUCTION COLLECTIVE DE NOUVEAUX INDICATEURS DE RICHESSE : DÉMARCHE ET RÉSULTATS OBSERVÉS EN PAYS DE LA LOIRE

L'initiative menée en Pays de la Loire se caractérise par trois éléments clé, convictions partagées qui sont le point de départ de la démarche : l'importance d'une définition collective des indicateurs, la nécessité de dépasser le bien être individuel vers une approche sociétale, et une vision des indicateurs comme outil de dialogue territorial, plutôt que d'analyse distanciée ou de seule comparaison entre territoires.

1.1 Les indicateurs de richesse, une question démocratique : refondre le pacte social

Cette conviction partagée a été le point de départ de la démarche et de la méthode mise en œuvre. Les indicateurs de richesse ne peuvent être définis que collectivement. En effet, il s'agit de repenser collectivement le pacte social qui regroupe les individus d'une société.

Cela signifie associer l'ensemble des acteurs du territoire dès le début de la démarche pour co-construire des indicateurs qui permettront de suivre et de piloter des actions.

En Pays de la Loire, le choix a été fait de lancer un très large appel à débat. L'organisation de ces débats a été prise en main par les citoyens eux-mêmes et les associations, avec l'appui d'une trame commune et d'un kit méthodologique, afin de permettre une analyse collective.

Dans un second temps, les verbatims issus des débats ont été analysés afin d'en extraire :

- La vision : « qu'est ce qui compte pour nous ? »
- Mais aussi les éléments à prendre en compte dans la définition d'indicateurs les plus pertinents permettant de porter un regard sur l'action menée par les politiques publiques.

La question des valeurs est devenue aujourd'hui inéluctable car pour la première fois dans l'histoire, l'humanité toute entière va devoir repenser, par nécessité et non par simple choix, le pacte économique, le pacte social et le pacte environnemental qui lient tous les êtres qui la composent

Jean Fabre, ancien directeur adjoint du PNUD
(Programme des Nations Unies pour le Développement)

Ce type de démarche pose une question méthodologique importante : comment passer du récit des participants (les verbatims) aux indicateurs, qu'ils soient qualitatifs ou quantitatifs. Le choix des thèmes de richesse extraits des verbatims fut d'abord validé, et les indicateurs existants furent analysés pour déterminer leur adéquation avec les richesses retenues. Finalement, dans les 27 indicateurs choisis, ceux ci sont de trois types : des indicateurs existants quand ils sont satisfaisants au regard de ce qu'on veut observer, des indicateurs appelés « palier », c'est à dire des indicateurs existants, mais utilisés de manière provisoire, et qu'il s'agira de modifier ou ajuster afin de les rendre plus pertinents au regard des richesses qu'ils renseignent, et des indicateurs inédits et à créer.

1.2 Les indicateurs de richesse : une question collective et sociétale

Il s'agit de dépasser une vision individuelle du bien-être, de déterminer ce qui fait le bien-être collectif ou sociétal (« le bien vivre de tous en lien avec le monde »), qui est différent de la somme des bien-être individuels.

Ainsi, les débats ont été organisés autour de questions qui appellent une réflexion collective et sociétale, et non individuelle. Les débats sont été organisés autour de six questions où chacun était amené à se positionner non pas uniquement par rapport à soi-même, mais aussi par rapport à son territoire, en lien avec le monde, et pour le bien-être de tous :

SIX QUESTIONS POUR ORGANISER LES DÉBATS

- ✔ **Qu'est-ce-qui compte le plus pour nous, aujourd'hui, en Pays de la Loire, pour le bien vivre de tous en lien avec le monde ?**

} **Dimension sociétale et collective**

- ✔ **Quelles sont les richesses que nous avions et que nous n'avons plus aujourd'hui en Pays de la Loire ?**
- ✔ **Quelles sont les richesses que nous avons et que nous n'avions pas auparavant ?**
- ✔ **Quelles sont les richesses que nous avons préservées ?**

} **Analyser la situation actuelle, faire le lien avec le passé & le futur**

- ✔ **Qu'est-ce-qui compte le plus ?**
- ✔ **Qu'est-ce-qu'il serait le plus grave de perdre ?**
- ✔ **Quelles richesses voulons-nous transmettre aux générations futures ?**

} **Perspectives et dynamiques**

1.3 Les indicateurs de richesse : un outil de dialogue territorial

Fruit d'une initiative conjointe de la région Pays-de-la -Loire et de l'Observatoire de la Décision Publique (une association), les nouveaux indicateurs de richesse sont conçus comme des outils de dialogue territorial entre les différents acteurs de la région.

La démarche vise à terme que l'ensemble des acteurs puissent s'emparer de ces indicateurs pour « faire société ensemble ». Le Conseil régional, l'ensemble des collectivités de la région pourront mettre à profit les indicateurs dans une optique d'évaluation des politiques publiques ; mais l'idée est que les associations et acteurs de la société civile s'en emparent également, afin d'inclure dans leurs propres actions, la perspective d'amélioration du bien-être et de la richesse en Pays de la Loire tel que définis collectivement. Sur le terrain, cela implique des rendus-compte réciproques et des croisements entre actions de l'ensemble des acteurs du territoire.

1.4 Où en est-on ?

Aujourd'hui, les Pays de la Loire entrent dans l'étape de mise en œuvre et de dialogue territorial à partir des nouveaux indicateurs choisis au terme de la démarche. Ce sont des indicateurs d'actions davantage que d'indicateurs de comparaison entre territoires.

27 indicateurs organisés en 3 axes et 15 richesses sont issus des grandes richesses faisant écho aux aspirations des habitants de la région exprimées dans les débats puis transformées en indicateurs.
La diversité des richesses y est marquante avec la présence à la fois de richesses relativement habituelles (le revenu, le travail, la santé) et de richesses venant poser la question du sens, des valeurs, de la liberté, de l'autonomie, etc.

Certaines données existent déjà pour renseigner les indicateurs quand d'autres sont à construire, posant la question de l'accessibilité ou de la forme d'obtention des données. L'appui de la participation citoyenne pour cette remontée de données a également été soulevée à l'issue d'un temps de rencontre, inscrivant la démarche menée en Pays de la Loire dans une optique d'évolution permanente.

LA MOBILISATION EN QUELQUES CHIFFRES :

- **Plus de 160 débats organisés**
- **Près de 2000 participants**
- **7000 contributions**
- **27 indicateurs proposés**

2/ APPROFONDIR LES ENJEUX DE LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LE DÉVELOPPEMENT DE NOUVEAUX INDICATEURS DE RICHESSE

Dans la suite de la démarche Nouveaux indicateurs de Richesse, la Chaire Partenariale Développement Humain Durable et Territoires a lancé une recherche-action, à laquelle les membres de FAIR ont contribué, pour croiser, échanger et analyser les dynamiques et les démarches de construction collective de nouveaux indicateurs de richesse, en France ou à l'étranger.

Deux objectifs sont visés :

- Mettre en évidence les différentes méthodes employées en matière de participation citoyenne vers la définition d'indicateurs ;
- Comprendre les plus-values de la participation à chaque étape de la construction d'indicateurs.

Trois enjeux principaux émergent dans l'ensemble des démarches collectives étudiées par le collectif FAIR : le passage du bien-être individuel au bien-être collectif, l'importance de l'explicitation de la vision qui sous-tend tout indicateur, et les apports de la participation.

2.1 Passer du bien-être individuel au bien-être collectif, aux richesses sociétales

Il y a un enjeu central dans ce passage du bien-être individuel à une vision sociétale (et ce quels que soient les mots utilisés pour définir ces indicateurs). En effet, réfléchir au bien-être de tous suppose des choix, des hiérarchisations, en termes de priorités et d'actions.
Pour mieux le comprendre, l'exemple du Bhoutan est significatif. Il ne s'agit pas ici de mettre en avant le contenu de l'indicateur du Bonheur National Brut (même si on remarque par ailleurs qu'il est composé de nombre d'indicateurs que l'on retrouve dans d'autres travaux de recherche ou études – tels que l'indicateur de santé sociale), mais la démarche méthodologique qu'il propose. Au delà des parcours individuel, le mode de calcul du BNB pose un regard sur la société, en posant la question « how much is enough ? » ou : « quelles sont les conditions que l'on doit mettre en place pour que chacun puisse effectivement cheminer vers le bonheur ? »

2.2 Pas d'indicateurs sans vision

Très concrètement, un indicateur est une information qui nous éclaire sur une situation, une problématique sur laquelle nous désirons agir. Mais les indicateurs ne peuvent nous montrer que ce que nous leur demandons d'éclairer. Ainsi, tout indicateur est porteur d'une vision de société, par les questions et thématiques qu'il se propose d'éclairer.
On peut alors définir des indicateurs qui éclairent ce qui compte. Ils deviennent alors les outils pour aller dans la direction souhaitée, et non pas seulement des indicateurs d'alerte, même si ces derniers sont nécessaires pour mettre en évidence ce qui ne va pas, ce qu'il faut traiter, comme par exemple les niveaux d'inégalités ou d'indignité.
Cela suppose un travail au plus plus près des verbatim et de l'expression des personnes pour définir les indicateurs les plus pertinents, et ne pas hésiter pour cela à rechercher des données non habituelles. Par exemple, en Pays de la Loire, pour évoquer la réussite scolaire l'indicateur : « quelle est la part des jeunes qui ont le sentiment d'avoir réussi leur orientation ? » a été préféré à celui, plus classique et dont les données sont accessibles mais qui ne dit pas la même chose : « quel est le niveau de diplôme ? ».

2.3 La plus-value de la participation citoyenne

Au-delà du postulat de départ, celui de l'exigence éthique d'une démarche démocratique dans la définition des indicateurs, la recherche-action a notamment mis en évidence :

- L'impact de la participation en ce qu'elle décale le regard, bouscule les habitudes en appréhendant différemment les choses. À titre d'exemple, cela peut freiner une tendance à l'internalisation des contraintes techniques de collecte par certains techniciens, qui risquent de se tourner vers des indicateurs plus simples à renseigner mais correspondant peu à la réalité ;

- Cette participation dérange la hiérarchisation des expertises et des savoirs. Cela suppose donc un changement de posture, et la reconnaissance de l'apport d'expertises multiples, y compris celles du vécu et de l'usage.

- Enfin, la recherche-action s'est interrogée sur la difficulté à passer à une utilisation effective de ces nouveaux

indicateurs comme outils de pilotage. Cela suppose leur inscription dans une nouvelle pratique sociale, des processus et procédures institués, un nouvel « habitus social » incluant la référence à ces nouveaux indicateurs. La mobilisation citoyenne et les démarches collaboratives sont des éléments centraux dans ce processus. ■

POUR EN SAVOIR PLUS :

consulter le site Internet dédié : www.boiteaoutils-richessespdl.fr

3. FORUM TERRITORIAL : DE LA MESURE À L'ACTION

3.1 Nouveaux indicateurs, nouveaux outils pour une politique de la ville renouvelée au service des projets de territoire et de la participation citoyenne

*Intervenants : **Noémie Oswalt**, Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET), bureau de l'observation des territoires de la politique de la ville*
***Jacky Bonnet**, 1er maire adjoint à la Couronne (Poitou-Charentes)*

La politique de la ville vise à réduire les inégalités territoriales sur le territoire national. Depuis près de trente ans, elle travaille à la revalorisation des zones urbaines en difficulté, en recherchant des équilibres en termes d'emploi, d'activités économiques ou encore de cohésion sociale. En 2012, faisant le constat d'une multiplication de zones d'intervention et d'un empilement de zonages, la réforme de la politique de la ville fut lancée, en commençant par son préalable : la redéfinition de la géographie de la politique de la ville.

La nouvelle loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine promulguée le 21 février 2014 a pour objet, dans un premier temps, de simplifier le zonage de la politique de la ville en recentrant l'action publique sur un nombre restreint de territoires. Pour ce faire, un nouvel indicateur a été développé : un indicateur de bas-revenu, nouveau support de dialogue entre les parties prenantes.

Les contrats de ville mis en place devront répondre aux nouveaux objectifs de la politique de la ville en s'adossant aux projets de territoire ou (à défaut, à d'autres documents de planification et de programmation) ou encore en développant la participation des habitants et des parties prenantes. Autant de défis auxquels la présence, sur certains territoires, de projets territoriaux de développement durable, contribuent à répondre. Des territoires pour lesquels le contrat de ville représentent de nouveaux leviers d'action et de nouveaux partenaires à mobiliser. La ville de la Couronne en témoigne.

1.1 Un indicateur unique pour redéfinir la politique de la ville

Afin de redéfinir la géographie de la ville, différentes pistes ont été étudiées dans le cadre d'un groupe de travail. Les indicateurs dits traditionnels de la politique de la ville, telle la part des jeunes, la sur-représentation des familles mono-parentales, la dépendance aux prestations sociales ou la sur-représentation de logement social et de personnes sans emploi n'ont pas été retenus.
Les études ont montré que le revenu est fortement corrélé aux difficultés (correspondant aux indicateurs dits traditionnels de la politique de la ville) ressenties par les habitants, invitant à le retenir comme indicateur de contexte pour identifier les zones contrats de ville.

Dans la nouvelle loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, le choix a donc été fait de s'orienter vers un nouvel indicateur unique de bas-revenu reflétant les inégalités territoriales à l'échelle infra-communale.

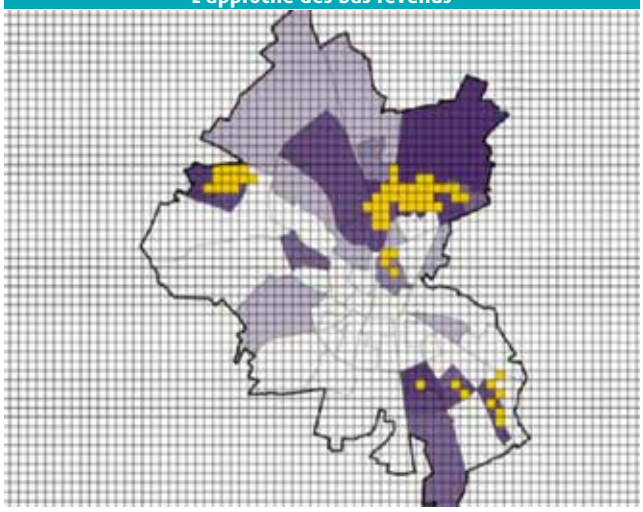
1.2 Un indicateur de bas-revenu

D'après l'indicateur de bas-revenu, les nouveaux quartiers disposant de contrats de ville sont caractérisés par un revenu égal à 60 % du revenu médian de référence obtenu à partir d'une pondération entre le revenu médian national et le revenu médian de l'unité urbaine.
En outre, les zones contrats de ville se distinguent par un nombre minimal d'habitants. Ils ne doivent pas dépasser 10 % de la population de l'EPCI (établissement public de coopération intercommunale) et disposer d'un espace urbain continu.
Ce nouvel indicateur de bas-revenu présente l'avantage d'être issu d'une source exhaustive, couvrant l'ensemble du territoire national : la source fiscale. La localisation des quartiers prioritaires devant être arbitrée à l'échelle infra-communale, l'indicateur est étudié à une maille très fine : le carroyage de l'INSEE représentant un découpage en carreaux de 200 mètres sur 200 mètres.

1.3 Un indicateur d'inégalités territoriales

L'indicateur de bas-revenu utilisé n'est pas national, ni même régional. La notion de revenu est appréhendée à une échelle locale très fine, l'infra-communal, et de

L'approche des bas revenus



manière complexe, par la pondération des inégalités de revenu ainsi que la nécessité d'une masse critique (le nombre d'habitants), sur une zone continue. Cette méthode s'inscrit dans la philosophie de la nouvelle politique de la ville qui dépasse les maillages existants pour prendre en compte les territoires dans leur diversité et répondre à leurs besoins différenciés afin de poursuivre les objectifs d'égalité des territoires et d'épanouissement, de bien-être de tous, quel que soit leur lieu de domicile.
À noter toutefois que cet indicateur ne fait que repérer en établissant une première esquisse de la géographie prioritaire de la politique de la ville, support d'un dialogue avec les acteurs locaux afin d'affiner les contours des quartiers prioritaires.
Ce nouvel indicateur de contexte devient ainsi l'outil d'une gouvernance participative qui met en mouvement et fait dialoguer les acteurs à différentes échelles, de l'échelle nationale aux échelles locales.

1.4 Un indicateur, outil d'une nouvelle gouvernance participative entre différentes échelles territoriales

L'INDICATEUR DE BAS-REVENU, SUPPORT DE DIALOGUE ENTRE PARTIES PRENANTES

Une fois les zones susceptibles de bénéficier de contrats de ville repérés grâce à l'indicateur de bas-revenu, celui-ci est devenu le support de dialogue entre différentes échelles territoriales par la mobilisation des équipes interministérielles de l'État.

Le périmètre identifié à partir du critère de bas-revenu a été mis en consultation, sous l'égide du préfet de département, auprès des mairies, des associations et des bailleurs sociaux. Une plate-forme d'échanges a permis, en flux tendus avec l'INSEE, de retravailler les contours des quartiers pressentis en recalculant le revenu médian et la population du quartier lorsqu'il était modifié par les acteurs locaux.

L'EXEMPLE D'UN TERRITOIRE DOTÉ D'UN CONTRAT DE VILLE : LA COURONNE

La Couronne, commune de 7500 habitants, se situe dans la communauté d'agglomération du Grand Angoulême, en Poitou Charentes. Commune attractive, elle connaît une forte hausse de la population malgré la présence d'activités à forte empreinte environnementale sur son territoire. La Couronne dispose d'un agenda 21 reconnu Agenda 21 local France.

Le futur contrat de ville prend place dans le quartier de l'Étang des Moines comptant 1500 habitants. La zone urbaine est caractérisée par un cumul de difficultés récurrentes des quartiers en politique de la ville et confirme le lien très fort avec le critère de bas revenu.
En tant qu'adjoint au maire, Jacky Bonnet a participé au processus de consultation pour la définition des périmètres des contrats de ville. Il a apprécié de travailler avec les partenaires pour la définition de la zone contrat de ville, malgré un calendrier serré.
Un dialogue constructif avec l'État a été engagé à la Couronne où le périmètre a été retravaillé, notamment pour réintégrer les écoles qui n'y étaient pas au départ. La volonté d'inclure les établissements scolaires résulte d'une réflexion municipale menée dans le cadre de l'agenda 21. L'éducation, dès la maternelle, avait été identifié comme point de départ incontournable pour progresser en matière de vivre-ensemble. Alors qu'une école se trouve au cœur du quartier de l'Étang des Moines et une seconde à 500 mètres, il fut préféré d'étendre le périmètre aux deux écoles afin d'améliorer la mixité des publics dès l'école.

L'adjoint au maire évoque tout de même une limite à cette gouvernance participative : la population des zones urbaines ne fut pas impliquée dans le diagnostic et ne put se prononcer sur la façon de ressentir le territoire, voire de questionner les notions de qualité de vie, de vivre-ensemble, etc.

1.5 Des nouveaux indicateurs vers une politique de la ville transformée ?

Le nouvel indicateur de bas-revenu accompagne la réforme de la politique de la ville. Comment a-t-il contribué à la faire évoluer ? Il semblerait que la géographie de la ville ait été peu modifiée.
Par ailleurs, de nouveaux objectifs de la politique de la ville tels ceux visant à rendre les contrats de ville plus participatifs, avec l'instauration des conseils citoyens, ainsi que plus intégrés au projet de territoire incitent à modifier les pratiques sur le terrain. Des changements de pratiques auxquelles les territoires en agenda 21 peuvent apporter leur expérience et se nourrir des nouveaux outils des contrats de ville.

UNE NOUVELLE GÉOGRAPHIE DE LA VILLE PROCHE DE L'ANCIENNE

Avant, la politique de la ville s'appuyait sur une géographie réglementaire (celle des Zones Urbaines Sensibles : ZUS), qui permettait de bénéficier d'avantages fiscaux et sociaux (pour les bailleurs sociaux, les locataires HLM, etc.) et une géographie contractuelle qui permettait aux collectivités engagées dans les Contrats Urbains de Cohésion Sociale, les CUCS, de bénéficier de subventions dans le cadre de la politique de la ville. La géographie réglementaire comprenait 4 millions de personnes et l'ensemble des périmètres de la géographie prioritaire de la politique de la ville abritait 8 millions d'habitants. La nouvelle géographie de la politique de la ville conjugue désormais les deux leviers (avantages automatiques et subventions) sur un même territoire. La nouvelle géographie recoupe largement celle des anciennes ZUS. En effet, la population en politique de la ville est passée de 8 millions d'habitants en 2014 à 4,8 millions au 1er janvier 2015. Malgré le resserrement de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville, environ 92 % des quartiers en politique de la ville l'étaient déjà dans la géographie des ZUS ou des CUCS et 8 % sont nouveaux. La géographie des contrats de ville est relativement stable, environ la moitié des zones est située en banlieue et l'autre moitié en ville centre. En revanche, certaines zones sont aujourd'hui caractérisées par une concentration de l'ensemble des grandes difficultés évoquant, d'après Jacky Bonnet, la carence de mixité dans l'aménagement urbain.

L'EXPÉRIENCE PARTICIPATIVE DES TERRITOIRES EN AGENDA 21 AU SERVICE DES CONTRATS DE VILLE

À la Couronne, bénéficier d'un contrat de ville a été pris comme un atout pour, au-delà du dialogue entre les acteurs de la politique de la ville, améliorer les conditions de vie des habitants sur le quartier de l'Étang des Moines. Surtout, le contrat de ville converge avec l'agenda 21 de par sa dimension participative forte et un objectif commun : améliorer le vivre-ensemble.

Outre sa participation dans la démarche collective de définition des nouvelles zones en contrat de ville et dans l'instauration d'un conseil citoyen, la Couronne dispose d'une démarche participative de longue date.

La mise en place de l'agenda 21 y a : « modifié les gênes politiques »[17] de telle sorte que chaque projet, qu'il s'agisse d'un micro-projet ou d'un projet structurant, entraîne une réflexion systématique sur la manière de faire participer les citoyens. À titre d'exemple, un comité de pilotage comptant la présence de la société civile est mis en place pour chaque projet mené par la commune. Il s'agit ainsi de porter à la connaissance de tous les projets mais aussi de donner la parole aux habitants qui apportent un regard différent et contribuent à bonifier les actions menées.

Cette approche empirique de longue date se fonde sur une conviction : le besoin de changer de paradigme et d'accompagner les habitants du territoire à changer leurs comportements dans une démarche du progrès à travers l'apport de connaissance, des expérimentations ou encore des expériences partagées. Un système de double échange se met en place où chacun prend conscience qu'il peut apporter sa pierre à l'édifice en travaillant ensemble, s'éloignant d'une logique d'assistanat. Ce nouveau fonctionnement s'inscrit dans l'intérêt du quartier et, plus largement, du bassin de vie.

La participation au sein du quartier de l'Étang des Moines est donc en cours d'organisation avec les partenaires, notamment avec l'unique bailleur social de la zone. Le conseil citoyen est en cours de mise en place. Obligatoire pour tout contrat de ville, il vise à être un lieu d'échange entre les habitants, à développer leur expertise d'usage, à assurer leur représentation dans toutes les instances du contrat de ville et à constituer un espace de valorisation des initiatives. À la Couronne, les conseils de quartier préexistants permettent déjà l'expression de nouvelles idées. La question est posée, au-delà du conseil citoyen, de la manière d'impliquer au maximum la population dans l'ensemble des projets.

Un objectif fort de la participation, en lien avec l'objectif de vivre-ensemble est de ne pas stigmatiser la population de l'Étang des Moines. Ainsi, l'ouverture vers la ville est nécessaire dans la mobilisation des habitants avec des processus participatifs prévus à la fois à l'échelle du quartier et de la ville et s'inscrivant dans le projet de territoire.

MIEUX RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS DU QUARTIER ET DU TERRITOIRE GRÂCE À L'INSCRIPTION DU CONTRAT DE VILLE DANS LE PROJET DE TERRITOIRE

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine prévoit que : « les objectifs des contrats de ville s'inscrivent dans les orientations définies à l'échelle intercommunale par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre avec les communes ou, à défaut, par la commune, pour le développement de leur territoire »[18].

Les contrats de ville ont vocation à s'inscrire dans les projets de territoire intercommunaux ou communaux. Dans

[17] *Jacky Bonnet, 1er maire adjoint de la Couronne.*
[18] *Nouvelle loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine promulguée le 21 février 2014, titre III, chapitre II, article 6.*

des territoires en agenda 21, le projet de territoire est le fruit d'une démarche volontaire, portée par une collectivité qui, s'appuyant sur un projet d'avenir partagé avec l'ensemble des parties prenantes, se dote d'une stratégie d'action continue pour répondre aux enjeux locaux en prenant en compte les finalités essentielles pour l'avenir de la planète exprimées dans la déclaration de Rio (1992).

D'une part, ce projet de territoire ou projet territorial de développement durable apporte des premières réponses aux défis des contrats de ville en les inscrivant dans une stratégie partagée de long terme. D'autre part, le contrat de ville apporte de nouveaux leviers à la résolution de difficultés à l'échelle du quartier, voire du territoire.

Le contrat de ville compte trois priorités : améliorer le cadre de vie du quartier, créer de l'activité économique et améliorer la cohésion sociale.
Des priorités qui résonnent avec les objectifs de l'agenda 21 que la Couronne s'est fixée, notamment ceux de vivre-ensemble et laïcité poursuivis en mobilisant un certain nombre d'acteurs, notamment dans le cadre de la réforme du rythme scolaire. D'après Jacky Bonnet, l'enjeu est aujourd'hui d'évoluer vers des méthodes de travail collectives afin d'élaborer des projets mieux construits, transversaux et permettant des convergences entre acteurs. Dans un contexte budgétaire difficile, la collectivité endosse également un rôle d'arbitre des actions à mener.

Prenant acte des réflexions menées sur le vivre-ensemble, le contrat de ville devra permettre l'ouverture de l'Étang des Moines aux autres quartiers. Le contrat de ville sera notamment intégré aux projets d'aménagement communaux en lien avec le projet en cours de création d'une ZAC (zone d'action concertée) écoquartier et d'un pôle multimodal près de la gare. Il est par exemple question de proposer aux habitants de l'Étang des Moines d'aller habiter dans le futur écoquartier situé à 300/400 mètres et où une vraie mixité sera établie.

Dans la continuité d'actions menées dans le cadre de l'agenda 21 pour la diminution de la précarité sociale et l'amélioration de l'égalité des chances pour lutter contre la précarité économique, plusieurs axes seront travaillés dans le cadre du contrat de ville, notamment l'accès à la culture pour tous, l'équipement numérique des scolaires ou encore l'accompagnement dans la formation, l'insertion et le parcours vers l'emploi.
Par ailleurs, le Grand Angoulême mène une politique d'emploi dynamique, notamment liée à la transition écologique. À la Couronne, l'objectif d'approvisionnement à hauteur de 40 % de la restauration collective en circuits courts est poursuivi depuis plusieurs années à travers la relocalisation d'une agriculture vivrière, ou la reconversion en agriculture biologique. Cette action est également conçue comme permettant de créer de l'emploi, de permettre aux habitants de se former par une mise en synergie de l'ensemble des acteurs.

Un travail partenarial qui est également promu dans les contrats de la ville, et qui permettra, à la Couronne notamment, de créer de nouveaux liens entre acteurs du quartier, acteurs de la ville, acteurs sociaux ou d'autres disciplines dans une démarche de progrès à l'échelle du quartier de l'Étang des Moines et de l'ensemble de la municipalité.

1.6 Perspectives : des indicateurs à l'évaluation de la nouvelle politique de la ville

Les contrats de ville sont en cours de signature et déjà leur évaluation pose question. Dans la continuité d'une définition participative de la nouvelle géographie de la ville, d'une mise en œuvre collective avec les parties prenantes, l'évaluation des contrats de ville, à prévoir dès maintenant, ne pourra être pensée sans travailler avec les parties prenantes, à partir d'indicateur(s), pour apprécier la stratégie mise en œuvre.

L'indicateur de bas-revenu utilisé comme indicateur de contexte ne sera pas forcément pris en considération dans cet exercice. Le CGET travaille actuellement à l'élaboration d'indicateurs et d'une méthodologie complète pour suivre et évaluer les nouveaux contrats de ville. Une piste de réflexion est proposée par la Couronne : prendre comme l'un des indicateurs le turn-over des habitants dans les quartiers en contrats de ville. Au quartier de l'Étang des Moines, le turn-over est de 30 %. L'un des objectifs de résultats des contrats de ville peut être l'ancrage sur le territoire de la population, permettant notamment un parcours scolaire stable pour l'enfant.

Plus largement, quel sera le rôle des indicateurs pour maintenir la mise en mouvement des acteurs locaux dans la phase évaluative des contrats de ville ? Ou encore, comment impliquer les différentes échelles territoriales et parties prenantes dans l'évaluation ?

Des questionnements convergents avec ceux des agendas 21, s'inscrivant dans une démarche évaluative dans laquelle les dimensions stratégique et participative des projets territoriaux de développement durable demeurent difficiles à évaluer.

À la Couronne par exemple, la participation est évaluée en fonction des événements et des étapes d'avancement du projet. Ces indicateurs sont nécessaires, mais pas suffisants. Dans l'objectif d'ouvrir le quartier à la ville, notamment dans la mobilisation des acteurs, un indicateur pourra être la participation des habitants de l'Étang des Moines aux sorties natures organisées par la ville (très peu d'habitants y participent aujourd'hui) et leur cheminement du quartier vers la nature. Cette réflexion évaluative du projet territorial de développement durable est encore récente pour la commune et la population sera consultée pour réfléchir au mieux. ■

3.2 Renouveler le pilotage des politiques publiques, s'inscrire dans une approche globale du bien-être : la définition de nouveaux indicateurs dans le milieu éducatif

*Intervenants : **Olivier Monso**, chargé d'étude à la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*
***Régis Athonady**, service participation citoyenne, démocratie créative et conseils citoyens, ville de Mulhouse*
***Véronique Goettelmann**, proviseure adjoint et*
***Sophie Pignalosa**, professeure de sciences économiques et sociales du lycée Schweitzer de Mulhouse*

Prenant appui sur des indicateurs collectivement élaborés, le lycée Schweitzer a évalué le bien-être individuel et collectif dans son établissement. Des actions visant à améliorer le bien-être des élèves et des adultes travaillant au lycée ont été initiées, suivant une démarche de coresponsabilité déjà engagée par la ville de Mulhouse. Une véritable culture du dialogue a émergé, facilitant la résolution des difficultés quotidiennes et améliorant sensiblement le vivre-ensemble dans l'institution. De nouveaux indicateurs qui, au Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, sont également l'opportunité de porter un nouveau regard sur l'élaboration des politiques éducatives en revisitant l'analyse des inégalités territoriales et en questionnant la notion d'égalité chère à la politique éducative.
Alors que ces travaux sont encore souvent menés en parallèle, sans dialogue entre les initiatives menées à différentes échelles, voici des retours et échanges sur les apports des nouveaux indicateurs développés aux niveaux local et national, au service des politiques éducatives visant à réduire les inégalités.

1/ DE NOUVEAUX INDICATEURS POUR RENOUVELER LES POLITIQUES ÉDUCATIVES

> *L'acquisition d'une culture générale et d'une qualification reconnue est assurée à tous les jeunes, quelle que soit leur origine sociale, culturelle ou géographique.*
>
> Loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation, article 1er

Pilier central de la politique éducative, la notion d'égalité est aujourd'hui revisitée par la définition de nouveaux indicateurs. Ceux-ci renouvellent l'analyse des inégalités territoriales, n'hésitent pas à redessiner les contours de cette notion et font progresser le pilotage et les moyens d'agir pour une politique éducative visant à réduire ces inégalités.

1.1 Diversifier les approches pour renouveler l'analyse des inégalités scolaires

Analyser le contexte économique et social des enfants de moins de 18 ans à travers la présence de familles monoparentales ou la pauvreté des enfants aboutit à deux cartes nationales distinctes. Les indicateurs et analyses présentés dans l'ouvrage *Géographie de l'École*[19] s'adressent notamment aux rectorats, décideurs locaux en matière de politique éducative. En proposant plusieurs entrées thématiques[20], il souligne la diversité dans laquelle doit s'inscrire l'analyse du contexte économique et social, des parcours et des résultats des élèves et étudiants.

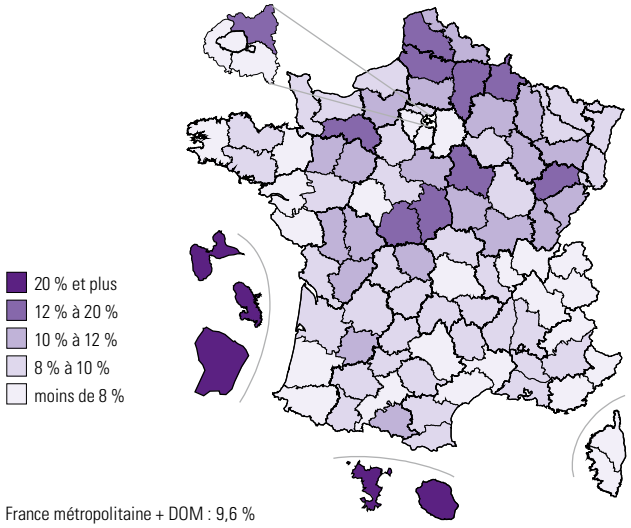
Cette nécessité de diversifier les approches pour analyser les inégalités territoriales peut être illustrée par la partie consacrée à l'environnement économique et social des enfants de moins de 18 ans. La géographie des difficultés sociales est sensiblement différente selon qu'on regarde celles-ci, par exemple, à travers la présence de familles monoparentales ou la pauvreté des enfants. Une autre illustration peut être proposée à travers deux fiches[21] dédiées aux parcours et aux résultats scolaires. La géographie nationale des difficultés scolaires varie selon que l'on étudie l'indicateur de proportion des jeunes en difficulté de lecture ou des jeunes non diplômés, ni scolarisés. Les jeunes en difficultés de lecture sont proportionnellement sur-représentés dans le nord de la France, alors que la présence supérieure à la moyenne nationale de jeunes non diplômés ni scolarisés s'observe aussi sur le pourtour méditerranéen. Il s'agit ainsi, non pas de disposer d'un indicateur unique pour étudier les résultats scolaires,

[19] *Géographie de l'École, n°11, juin 2014, téléchargeable sur http://www.education.gouv.fr/cid56332/geographie-de-l-ecole.html.*
[20] *Quatre séries de « fiches thématiques » (environnement économique et social, contexte scolaire, moyens et ressources humaines, parcours scolaires et résultats) et quatre dossiers.*
[21] *Fiches « Les jeunes en difficulté de lecture » et « Les sorties de l'enseignement secondaire ».*

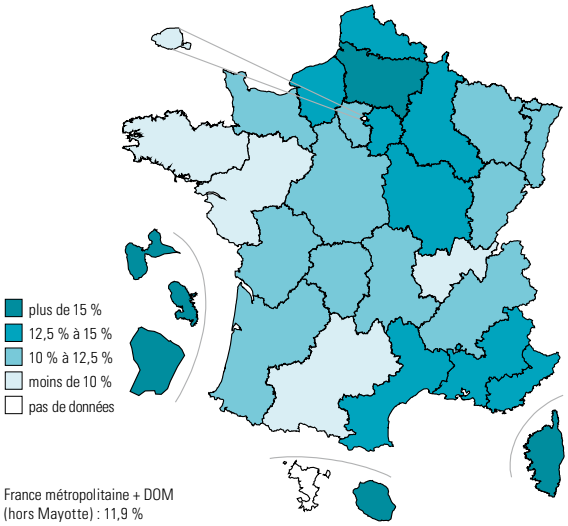
mais de montrer la diversité des approches pour analyser les résultats scolaires.

Cette diversité d'approches fait toutefois également émerger le besoin d'une vision synthétique. Des méthodes spécifiques, développées dans les dossiers thématiques de la seconde partie de l'ouvrage, permettent de proposer une telle vision, principalement à partir de typologies de territoires. Dans l'une d'elles, 8 indicateurs relatifs au contexte social à l'échelle départementale sont mobilisés[22]. La typologie s'attache à illustrer comment les départements se distinguent les uns les autres et comment, plus finement, les atouts et les difficultés relatives au contexte social diffèrent. Une telle typologie, par définition, globalise et exige d'associer à chaque catégorie des titres réducteurs.

Proportion de jeunes en difficulté de lecture (JDC 2013)



Proportion de jeunes âgés de 18 à 24 ans sans diplôme et ne poursuivant pas d'étude en 2009



Géographie de l'école, n°11, 2014

Le besoin d'une analyse synthétique se fait aussi sentir par l'intérêt de mettre en relation des indicateurs de nature différente. Par exemple, une fois constatées les différences de milieu social des enfants, comment juger de leur importance pour interpréter les inégalités scolaires ? L'un des dossiers est ainsi consacré aux disparités d'accès à l'enseignement supérieur dans l'académie de Bordeaux, en fonction du territoire d'origine des élèves, c'est-à-dire de la Zone d'Animation Pédagogique (ZAP) dans laquelle ils étaient scolarisés en troisième[23]. Les écarts entre les ZAP en matière d'accès à l'enseignement supérieur peuvent en grande partie s'interpréter par des différences en termes de caractéristiques sociales et scolaires des élèves, tels la profession de leurs parents ou encore leur niveau scolaire à la fin du collège. Dans d'autres cas, toutefois, le modèle ne permet pas de comprendre l'origine des facilités ou les difficultés d'accès à l'enseignement supérieur. La zone d'Arcachon présente ainsi un accès relativement peu fréquent à l'enseignement supérieur compte tenu des caractéristiques sociales et scolaires de ses élèves. Pour comprendre sa situation spécifique, d'autres facteurs explicatifs sont à rechercher telle, peut-être, l'offre de formation.

Comme, on peut le constater, ces indicateurs et méthodes n'apportent, souvent, pas de réponse unique. Ils peuvent aussi constater le manque de réponse, et suggérer des pistes d'investigation futures.

1.2 Requestionner la notion d'égalité et d'équité

Aujourd'hui, le milieu éducatif tend à compléter la notion d'égalité par celles de cohésion et de bienveillance. Selon le lycée Schweitzer de Mulhouse, la notion de bienveillance émerge dans le milieu éducatif, se rapprochant de la notion de bien-être, même si elle est encore peu présente au niveau national et pourrait s'appuyer de l'expérience du lycée Schweitzer pour évoluer.
En outre, la notion d'égalité se voit enrichie par celle d'équité. En effet, ce n'est pas forcément l'égalité des situations qui est à rechercher. Des disparités, par exemple en termes de moyens d'enseignement, peuvent aussi se justifier par la prise en compte des spécificités, notamment locales. A titre d'exemple, le ratio entre le nombre de postes d'enseignants et le nombre d'élèves présente

[22] *Dossier « D'un département à l'autre, l'environnement économique et social des enfants » (Olivier Monso).*
[23] *Dossier « Les disparités territoriales dans la poursuite d'études vers l'enseignement supérieur dans l'académie de Bordeaux » (Pascale Guillois, Cécile Lafargue et Olivier Monso).*

des disparités fortes entre les académies et départements français[24]. Dans quelle mesure ces disparités sont-elles justifiées par des besoins différents ? Comment répartir les enseignants de telle sorte que l'égalité des chances soit garantie à tous les élèves ? Dans des territoires ruraux ou de montagne, la présence d'écoles de petite taille justifie un ratio d'encadrement élevé pour répondre à une mission de service public et de maintien des écoles. Dans les Pyrénées-Orientales ou en Seine-Saint-Denis, des besoins sociaux importants existent quand les ratios d'encadrement sont proches de la moyenne nationale ou seulement légèrement supérieurs, ne garantissant pas de répondre à l'ensemble des besoins.

Dans cet exemple, les indicateurs proposés dans la publication (et d'autres de ce type) ont constitué un appui à la réflexion dans le cadre de la refonte du modèle d'allocation des moyens en enseignants du premier degré public entre académies. La question s'est en effet posée des facteurs à prendre en considération pour déterminer les différences de dotation au niveau national. Ainsi, un travail de deux ans a été mené, qui a notamment permis de mettre en évidence que certains départements apparaissaient « sous-dotés » compte tenu de leurs caractéristiques, mesurées en termes de géographie et de revenus. Une conclusion plus générale de cette analyse était que la dimension sociale était à renforcer, dans le modèle d'allocation des moyens, en complément des facteurs déjà pris en compte. Cette analyse statique peut en outre être complétée par une analyse des migrations des enseignants : il apparaît par exemple que la Seine-Saint-Denis ne pâtit pas seulement d'un manque de postes, mais aussi de difficultés de recrutement, en partie entretenues par le nombre plus élevé de départs que d'entrées d'enseignants[25]. Le cas de l'allocation des moyens illustre dans quelle mesure l'objectif d'égalité doit être modulé par la prise en compte des spécificités locales, et notamment sociales.

1.3 De nouveaux indicateurs pour un nouveau pilotage des politiques éducatives

De nouveaux indicateurs sont développés afin d'aider au pilotage des politiques éducatives, qui ne doit pas seulement être considéré à l'échelle nationale mais également, et de plus en plus, à différentes échelles territoriales.

Dans la dernière édition, de nouveaux indicateurs ont été proposés, visant à prendre en compte de nouvelles dimensions. La thématique des écarts de composition sociale entre établissements a ainsi été introduite[26].

[24] *Fiche « l'encadrement des élèves dans le premier degré ».*
[25] *Fiche « La mobilité géographique des enseignants ».*

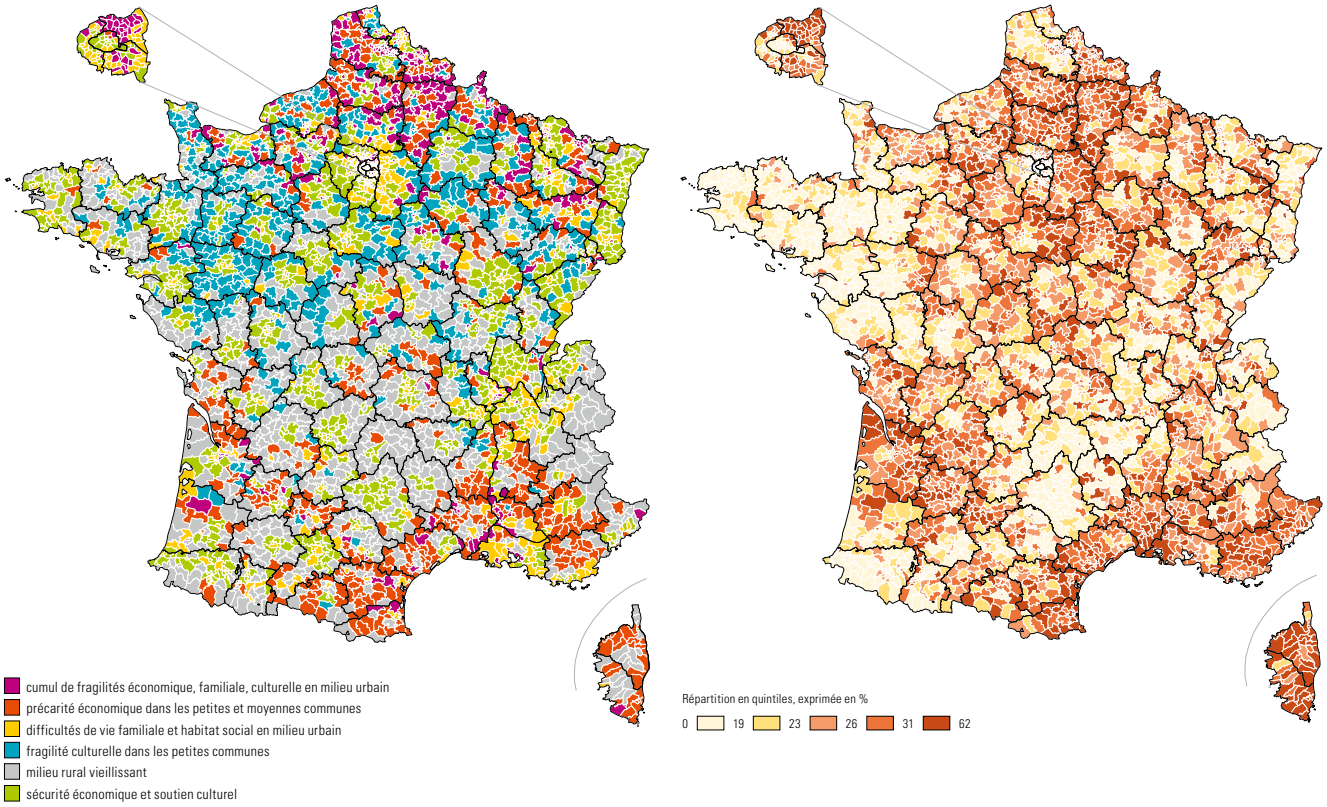
L'indicateur correspondant permet notamment d'illustrer la forte hétérogénéité des collèges privés, qui est supérieure dans la plupart des académies à celle des collèges publics. Les académies de Paris, Versailles et Aix-Marseille se distinguent par une ségrégation forte, à la fois parmi leurs collèges publics et leurs collèges privés.

Les apports se font également à travers une plus grande finesse territoriale de l'analyse, qui s'applique souvent au niveau infra-académique, voire infra-départemental. Dans le dossier « Une analyse territoriale de l'échec scolaire »[27], l'échec scolaire est ainsi étudié à l'échelle des cantons. Sur une première carte, les cantons sont classés selon le cumul de risques et le type de risques rencontrés. Celle-ci est mise en regard avec la carte présentant, à la même échelle territoriale, la part des non diplômés parmi les 15-24 ans non scolarisés.

Les implications en termes de pilotage sont importantes et permettent aux acteurs locaux de mieux connaître leurs territoires. Les nouveaux indicateurs deviennent des outils d'aide à la décision. Ils ont par exemple été mobilisés dans la réflexion sur la localisation des plate-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD). Même s'ils ne suffisent pas à répondre à l'ensemble des questions relatives à l'implantation d'un PSAD, n'abordant pas la question de l'accessibilité ou du nombre de bénéficiaires par PSAD par exemple, ces nouveaux indicateurs contribuent à la prise de décision. De même, l'analyse des inégalités territoriales d'accès à l'enseignement supérieur au sein de l'académie de Bordeaux, déjà citée, a permis d'éclairer les acteurs locaux en charge de cet aspect des politiques éducatives.

Ces nouveaux indicateurs dépassent ainsi une logique de performance pour s'inscrire également dans une logique de bien-être en prenant en compte des déterminants éloignés de la sphère éducative à proprement parler à travers des indicateurs sociaux, d'image, etc.
À titre d'exemple, un dossier consacré à l'attractivité des académies pour les enseignants du second degré a mis en évidence des disparités fortes entre académies[28], dont les raisons sont à identifier. Olivier Monso explique que l'attractivité des académies pour les enseignants du second degré pourrait être considérée comme un indicateur de bien-être territorial vu par les enseignants du second degré et leurs conjoints. Une interprétation qui a provoqué la réaction des acteurs locaux en évoquant un problème d'image propre à certaines académies.

Dossier « Une analyse territoriale de l'échec scolaire »



Géographie de l'école, n°11, 2014

[26] *Fiche « Les écarts de milieu social entre établissements du second degré ».*
[27] *Dossier « Une analyse territoriale de l'échec scolaire » (Gérard Boudesseul, Patrice Caro, Yvette Grelet et Céline Vivent). Cette analyse a fait l'objet d'une publication spécifique « Atlas des risques sociaux d'échec scolaire : l'exemple du décrochage » Les cartes relatives à l'environnement économique et social d'une part, au décrochage d'autre part, sont publiées à l'échelle académique. La publication est téléchargeable ici : http://www.education.gouv.fr/cid80743/atlas-academique-des-risques-sociaux-d-echec-scolaire-l-exemple-du-decrochage.html.*
[28] *Dossier « L'attractivité des académies pour les enseignants du second degré public » (Solène Hilary et Alexandra Louvet).*

Ainsi, la question de l'image devient un sujet à travailler, notamment grâce à de nouveaux indicateurs. Cette analyse enrichie doit permettre, en matière de pilotage, de mieux appréhender les difficultés de recrutement de certaines académies pour les enseignants du second degré public.

2/ CONSTRUIRE UNE CULTURE DU DIALOGUE EN MILIEU SCOLAIRE GRÂCE À LA CORESPONSABILITÉ : L'EXEMPLE DU LYCÉE SCHWEITZER

Sur proposition de la ville de Mulhouse, le lycée Schweitzer a mis en place la méthode SPIRAL de coresponsabilité pour le bien-être de tous. La ville de Mulhouse, engagée depuis 2006 dans une démarche Spiral, dispose déjà d'un recul sur la question de l'intégration du bien-être dans les politiques publiques et témoigne d'un engagement ancien pour la démocratie participative. Dès le début des années 1990, les premiers conseils de quartiers y ont vu le jour, bien avant les textes de lois.

Après dix ans de pilotage de certaines politiques publiques suivant une logique de coresponsabilité, la ville de Mulhouse et le lycée Schweitzer témoignent de l'élaboration de politiques publiques résolument plus inclusives et d'une mise en mouvement collective des acteurs du territoire.

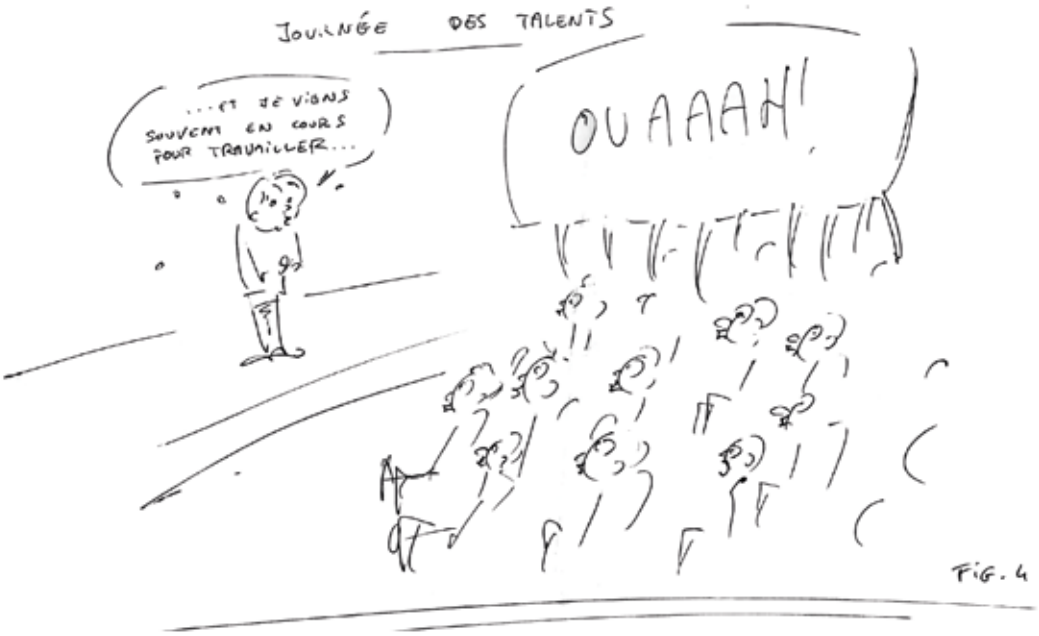
2.1 La coresponsabilité, le bien-être par et pour tous

En 2005, le conseil de l'Europe a initié une démarche de coresponsabilité en partant d'une définition de la cohésion sociale mettant en avant la capacité de la société à assurer le bien-être de tous. SPIRAL *(indicateurs de progrès sociétal pour la responsabilité de tous)* propose un cadre méthodologique de coresponsabilité pour favoriser l'initiative et créer de nouvelles opportunités socio-économiques, y compris pour les populations les plus vulnérables, en s'appuyant sur les ressources existantes[29].

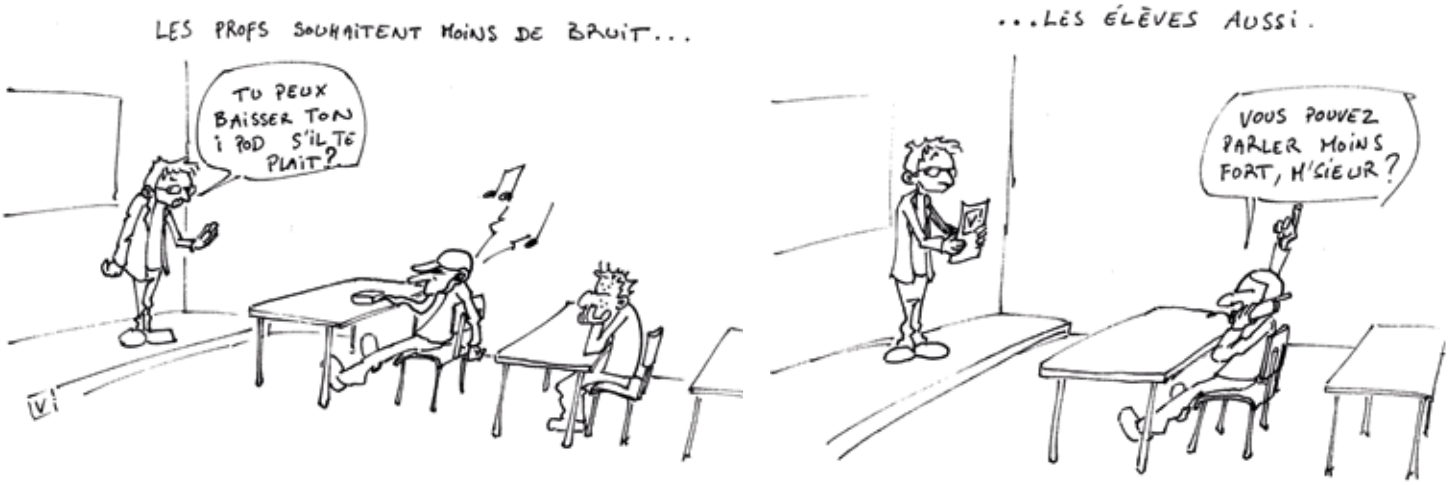
POUR UNE ACTION PUBLIQUE INCLUSIVE À MULHOUSE...

Avec une approche centrée autour de la question du bien-être, la coresponsabilité associe l'ensemble des acteurs : habitants, services municipaux, conseil départemental et l'ensemble des parties prenantes tout au long des différentes étapes des projets : du lancement des actions, à l'élaboration d'indicateurs et l'évaluation de l'action. A Mulhouse, les habitants et les organes participatifs déjà présents dans la ville (conseil des jeunes, conseil partenarial d'action sociale, etc.) ont été placés au cœur du dispositif à la fois dans la mise en œuvre des actions et dans les étapes de prise de décision.

Dans la collectivité, le bien-être a été abordé à la fois de manière individuelle et collective. Des ateliers d'écoute psycho-thérapeutique ont été menés. Suivant la méthode SPIRAL, les habitants se sont exprimés sur ce qui fait bien-être pour eux, s'inscrivant pleinement dans une démarche participative. Puis le bien-être a été questionné en incluant les générations futures. Régis Athonady souligne que cette projection dans le futur est essentielle pour concevoir des politiques publiques durables.



[29] *Pour plus d'informations, se rendre sur wikispiral.org et http://www.developpement-durable.gouv.fr/Bien-etre-coresponsabilite.html*



Les politiques publiques pilotées par de telles considérations deviennent résolument plus inclusives. La coresponsabilité relève de dimensions matérielles, de dimensions sociales mais aussi de relations humaines – un spectre d'analyse particulièrement pertinent pour les politiques publiques, toutes, de près ou de loin, directement concernées.

... ET UN ÉLAN COLLECTIF POUR UN CHANGEMENT DE POSTURE VERS LE BIEN-ÊTRE DE TOUS

Mener une démarche de coresponsabilité exige un temps très important d'animation. Mais cette animation porte ses fruits, permettant un renouvellement des pratiques professionnelles : le rôle de chacun dans la co-construction et la co-décision est mis en avant.
Depuis 2006, Mulhouse constate ainsi une réelle ''infusion'' des changements de posture et d'attitude qui se sont intégrés dans les pratiques professionnelles des techniciens et des élus. Le portage politique fort de la démarche depuis 2006 y a contribué, donnant une légitimité forte aux actions menées.

De plus, la diversité des acteurs mobilisés : services techniques, groupes d'habitants, locataires, bailleurs apporte une nouvelle transversalité aux sujets traités dans une démarche de coresponsabilité. Une mise en mouvement collective s'opère ; en plus des actions prévues dans le cadre de la coresponsabilité, des actions non prévues initialement apparaissent.
Dès 2006, des actions pilotes ont donc été lancées dans différentes institutions, dans le parc zoologique, comme un parcours d'inclusion dans un centre thérapeutique, dans le Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) ou encore dans différents quartiers en politique de la ville.
La coresponsabilité s'applique à de nombreux domaines, notamment à l'éducation où l'exigence d'égalité s'accompagne d'une forte diversité des publics créant un besoin de cohésion. C'est pourquoi le lycée Schweitzer de Mulhouse s'est lancé dans une démarche SPIRAL en 2008.

2.2 En milieu scolaire, construire une culture de dialogue grâce à la coresponsabilité

En restructuration depuis une dizaine d'années, le lycée Schweitzer accueille 1400 élèves et près de 200 adultes encadrants dans un lycée construit dans les années 1950, qualifié de ''stalinien'' par Véronique Goettelmann, proviseure adjoint. Les salles de classe sont réparties sur 7 bâtiments, sur une superficie de 4 hectares, et le lycée comprend un internat.
En 2008, le proviseur affirmait qu'il : « était clair que le lycée Schweitzer respirait mal ». Un enjeu de cohésion a donc déclenché le lancement d'une démarche de coresponsabilité en janvier afin d'initier une première phase d'expérimentation avec un échantillon d'acteurs volontaires. Huit dimensions du bien-être au lycée ont été élaborées et, en septembre 2008, la démarche était généralisée à l'ensemble du lycée.

DES CHANGEMENTS DE POSTURE POUR PERMETTRE LA CORESPONSABILITÉ

Au sein du lycée, la méthode SPIRAL a concerné l'ensemble des acteurs : de l'étudiant, au professeur, au personnel technique... Plus de 1000 élèves ont été interrogés ainsi que 120 enseignants, sans compter les personnels techniques et de l'administration.
Chacun a pu s'exprimer en répondant à trois questions abordant le bien-être de manière individuelle puis collective : « pour vous, qu'est-ce que le bien être ? », « pour vous, qu'est-ce que le mal être ? » et « qu'êtes-vous prêt à faire pour être bien ? ».

Au total, plus de 4000 indicateurs ont été collectés, permettant de disposer d'une vision plus fine des enjeux de la politique éducative au lycée Schweitzer. Le premier programme d'action a été mis en œuvre en mai 2009, soit deux ans après le lancement de l'expérimentation.
Cette démarche, très inclusive, où chacun fut placé sur un pied d'égalité a permis de faire évoluer les postures

de chacun et notamment des encadrants. Chaque expression est prise en compte de manière égale et les relations entre acteurs sont fluidifiées. Une amélioration d'autant plus forte dans le milieu éducatif, où la valeur du statut est encore forte et les rapports hiérarchisés, ne facilitant pas une vision horizontale des relations humaines.

UN PROJET FÉDÉRATEUR, UNE CULTURE DE DIALOGUE

Le temps important d'animation et de coordination du projet devient une aubaine pour le lycée Schweitzer : l'opportunité de construire un projet commun autour duquel fédérer les membres de la communauté scolaire.
Cinq objectifs principaux du plan d'action ont été retenus afin de créer du lien pour améliorer la cohésion sociale, de responsabiliser les acteurs pour mieux vivre ensemble, de créer de bonnes conditions de travail, d'améliorer le cadre de vie ou encore de créer de l'information et s'informer, au service de la cohésion sociale.

La consolidation de la démarche de coresponsabilité en un plan d'action lui a permis de porter ses fruits dans un temps contraint : celui de l'année scolaire de dix mois, celui des lycées dont un tiers des élèves se renouvelle chaque année ainsi que de celui des professeurs, un quart des professeurs changeant de poste chaque année. Aujourd'hui, les actions ciblent la classe de seconde afin de capitaliser sur trois ans, en mettant l'accent sur la question de la réussite scolaire. Les adultes ont été interrogés durant le premier trimestre et les élèves le seront durant le deuxième trimestre. D'ores-et-déjà, les réponses des élèves remettent en cause des indicateurs symboles de la réussite, telles les notes des élèves.

À la question : « qu'est-ce qu'un élève qui réussit ? », l'un d'entre eux a répondu : « un élève qui fait du mieux qu'il peut même s'il n'y arrive pas ».

Véronique Goettelmann,
proviseure adjoint du lycée Schweitzer

Le ressenti d'un « éternel recommencement »[30] fut ainsi adouci par la mise en place d'une démarche de coresponsabilité calée sur le temps scolaire. Surtout, un climat de dialogue s'instaure doucement dans l'établissement, incitant chacun à être force de proposition et permettant l'expression de propositions audacieuses.
De plus, au sein des encadrants et dans la relation avec les élèves, la parole a été libérée, incitant à penser qu'on : « respire mieux au lycée »[31]. Mme Goettelmann, proviseure adjoint explique comment le projet de coresponsabilité l'aide à mieux gérer les événements au quotidien. Comme un certain nombre d'adultes, elle a intégré la coresponsabilité dans ses pratiques quotidiennes, pour dialoguer avec les parents par exemple.

Ainsi, la coresponsabilité mise en place dans un établissement scolaire a permis de faire évoluer les postures des adultes, de mobiliser les élèves et de fédérer les équipes encadrantes, désormais davantage promptes au dialogue et aux idées nouvelles pour gérer le quotidien et se projeter dans une optique de coresponsabilité. Un ressenti fort d'amélioration du bien-être est présent chez les adultes et les enfants.
Cette évaluation subjective n'est toutefois pas encore transmissible pour rendre compte de la richesse de la dynamique auprès d'autres acteurs. Transmettre ces expériences fait partie des perspectives d'une démarche encore émergente.

3/ QUELLES PERSPECTIVES POUR UNE APPROCHE PLURIELLE DU BIEN-ÊTRE DANS LE DOMAINE DE L'ÉDUCATION ?

La définition de nouveaux indicateurs pour renouveler le pilotage des politiques éducatives et le lancement de démarches de co-responsabilité initient l'adoption d'une approche plurielle du bien-être dans le milieu éducatif.

Dans le cadre d'une approche émergente, les indicateurs contribuent à mieux cerner les facteurs conditionnant l'objectif d'égalité poursuivi par les politiques éducatives. Ils pourront encore être améliorés, ne répondant pas à tous les questionnements et invitant à multiplier encore les angles d'analyse, notamment grâce à des indicateurs qui peuvent paraître éloignés de la question éducative.

Il s'agit surtout de s'attacher à la reconnaissance et à l'intégration de démarches de coresponsabilité au sein du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et avec les partenaires. Le lycée Schweitzer s'est ainsi heurté à l'absence d'indicateurs pour évaluer la démarche de coresponsabilité et ainsi devant l'incapacité à rendre compte des apports auprès

[30] *Véronique Goettelmann, proviseure adjoint.*
[31] *Ibid.*

de sa hiérarchie. Alors que l'axe trois du contrat d'objectifs qui lie le lycée au rectorat est centré sur le bien-être, les indicateurs retenus par le rectorat pour l'évaluer sont le nombre de conseils de discipline, de retenues et d'exclusions temporaires par an… Rendre lisible le projet de coresponsabilité du lycée auprès de la hiérarchie est un vrai défi pour l'institution. Il s'agit de pouvoir construire des indicateurs chiffrés, en lien avec des indicateurs très répandus tel le taux de réussite au bac.

Enfin, Mulhouse évoque le besoin de transmettre ces démarches pour être reconnu et essaimer. Engagé depuis près de dix ans dans une démarche de coresponsabilité, la ville mentionne également le besoin de renouvellement des méthodes de co-responsabilité. Alors que la coresponsabilité est souvent motivée par des facteurs sociaux, il s'agit de ne pas faire oublier les autres dimensions du bien-être : santé, environnement, consommation et production durable afin de s'inscrire dans une logique toujours transversale et, partant, durable. ■

3.3 Le bien-être, levier de mobilisation des acteurs vers la co-construction de projets territoriaux de développement durable

*Intervenants : **Philippe Senna,** adjoint au chef de bureau des territoires, en charge des agendas 21 et de l'économie territoriale durable au Commissariat Général au Développement Durable, Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie*
***Céline Braillon**, responsable du pôle de mise en œuvre de la stratégie de développement durable à la DREAL Bourgogne et anciennement chargée de mission au bureau des territoires en charge de la mobilisation des acteurs, Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie*
***Guillaume Julien**, directeur de la prospective, des schémas et du développement durable au conseil régional des Pays-de-la-Loire.*

Dès 1987, le développement durable est défini dans le rapport Bruntland comme un développement qui :« répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. » Cette définition intègre notamment une dimension sociale et collective, qui trouve un écho dans la définition de la cohésion sociale par le Conseil de l'Europe : « la capacité de la société à assurer le bien-être de tous ».

L'épanouissement de tous les êtres humains est l'une des finalités du développement durable intégrée dès 2006 dans le cadre de référence national des projets territoriaux de développement durable et agenda 21 et aujourd'hui inscrite au code de l'environnement[32]. Cette dimension, partie intégrante du projet territorial de développement durable ou de l'agenda 21 qui replace l'être humain dans un environnement préservé, a parfois été prise en compte postérieurement à des enjeux environnementaux.

Face à ce constat, l'intégration de l'épanouissement des êtres humains et de la cohésion sociale de manière opérationnelle dans les projets territoriaux de développement durable a été approfondi dans un atelier national ''agenda 21 et cohésion sociale'' en 2011. Celui-ci a mobilisé une quarantaine de collectivités et des partenaires (CEREMA, RARE, associations, services de l'État ...) afin que des acteurs issus de l'action sociale et du développement durable se réunissent pour identifier les pratiques existantes dans les territoires et proposer un accompagnement méthodologique. Cette rencontre a fait émerger le bien-être pour tous comme levier de mobilisation des acteurs pour la co-construction des projets territoriaux de développement durable et la coresponsabilité.

Depuis plusieurs années, des territoires ont entrepris des projets intégrés, mettant en place une réflexion globale pour améliorer la prise en compte du développement durable dans leurs politiques publiques, leurs actions et la mise en mouvement des acteurs du territoire. Dans la continuité de son premier agenda 21 et inspirée par plusieurs initiatives participatives et exploratoires telle la définition collective de nouveaux indicateurs de richesse à l'échelle locale[33], le conseil régional des Pays de la Loire a ainsi conçu sa nouvelle charte de développement durable comme un outil de mobilisation de l'ensemble des acteurs du territoire.

[32] *Article L110-1 du code de l'environnement.*
[33] *Pour en savoir plus, voir la contribution de Célina Whitaker, coprésidente du collectif FAIR : « La construction collective du bien-être territorial » en page 27*

Le peuple français considérant que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles {...}

Proclame : les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

Loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement, adoptée le 28 février 2005

1/ L'ÉPANOUISSEMENT DES ÊTRES HUMAINS, FINALITÉ DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DÈS 2006

1.1 Une intégration naturelle de l'épanouissement humain bousculant la conception de l'intérêt général poursuivi par les politiques publiques

En 2004, le Commissariat Général au Développement Durable a présenté les cinq éléments de démarche élaborés avec les associations d'élus, des ministères et des associations pour mener un projet territorial de développement durable[34]. La réaction des collectivités fut sans appel : outre indiquer la manière de conduire ce projet, la demande fut de disposer de la direction à poursuivre : d'objectifs ou de finalités de développement durable.

Entre 2004 et 2006, le contexte national et international était favorable à de nouvelles ambitions du développement durable avec l'adoption de la stratégie de l'Union Européenne en faveur du développement durable ou encore la venue devant les députés français de l'ancien vice-président des États-Unis Al Gore dans le cadre de sa campagne internationale de lutte contre le changement climatique. En 2005, la charte de l'environnement fut également adossée à la Constitution, fournissant un écho français à la déclaration énoncée 13 ans plus tôt lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro.

Les textes internationaux et nationaux de référence furent donc analysés telle la déclaration des droits de l'homme et du citoyen évoquant : « le bonheur de tous » ou encore le sommet de Johannesburg énonçant l'objectif d'élimination de pauvreté traduit par de nombreuses collectivités comme la satisfaction des besoins essentiels.

À l'énonciation des cinq finalités du développement durable, celle d'épanouissement de tous les êtres humains suscita de vives réactions parmi les institutions publiques. Certaines trouvaient cette approche trop individualiste, l'administration travaillant plutôt sur des populations.. Cette finalité a été considérée par certains comme une évidence, pour d'autres hors sujet dans la mission d'intérêt général poursuivie par les collectivités. L'épanouissement de tous les êtres humains a bousculé la manière de concevoir les politiques publiques, cet objectif ne semblant pas évaluable ou ne pouvant être intégré dans une politique publique précise. Objectif planétaire, la question de l'action fut posée : comment améliorer l'épanouissement des êtres humains sur notre territoire sans créer de mal-être ailleurs[35] ?

LES FINALITÉS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DÉNOMINATEUR COMMUN DES TEXTES RELATIFS AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

- **Fonder les dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables**
- **Préserver la biodiversité, protéger les milieux et les ressources**
- **Permettre l'épanouissement de tous les êtres humains**
- **Lutter contre le changement climatique et protéger l'atmosphère**
- **Assurer la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et entre les générations**

[34] *Pour en savoir plus, consulter le cadre de référence national des projets territoriaux de développement durable et agendas 21.*
[35] *À ce propos, la conférence des statisticiens a adopté un cadre conceptuel en définissant 3 dimensions du bien-être : le bien-être ici et maintenant, le bien-être plus tard et le bien-être ailleurs. Pour ce dernier, les indicateurs utilisés sont notamment les flux de matières ou le découplage.*

1.2 L'émergence de la question de l'épanouissement des êtres humains dans les projets territoriaux de développement durable

Dès 2006 , date du lancement de l'appel à reconnaissance « Agenda 21 local France », les projets reconnus à ce dispositif ont intégré les notions :

- d'accès pour tous à l'éducation, à la culture ;
- de solidarité inter-générationnelle ;
- d'éco-citoyenneté et de mieux-vivre ensemble, ...

mêlant des questions de développement à la fois personnel et collectif, faisant écho au débat[36] sur la mesure du bien-être individuel et collectif.

Quatre enjeux ont vu le jour, directement liés au bien-être :

- l'épanouissement dans sa vie professionnelle, opérant un lien avec la satisfaction des besoins essentiels ;
- bien se loger et mieux travailler ;
- être heureux de vivre ;
- être citoyen et solidaire : avec son voisin, avec le territoire voisin, avec le monde, etc.

L'intégration de ces questions fut très novatrice, significative de projets territoriaux de développement durable porteurs de sens dans les territoires grâce à la faculté des agendas 21 de réunir des habitants et des acteurs du territoire autour de projets afin d'enrichir des actions sectorielles et les mettre en cohérence au regard d'objectifs collectifs partagés.

2/ LES APPORTS MUTUELS DES PROJETS TERRITORIAUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET D'UNE APPROCHE DE COHÉSION SOCIALE, VERS DES TERRITOIRES EN CORESPONSABILITÉ

2.1 Les agendas 21, outils du mieux-vivre ensemble ?

Face au constat d'un nombre toujours plus important de collectivités touchées par des vulnérabilités sociales mais aussi écologiques, un atelier national portant sur la cohésion sociale dans les projets territoriaux de développement durable fut initié par le Commissariat Général au Développement Durable en 2011.

Les territoires sont de plus en plus confrontés aux interactions entre difficultés sociales et écologiques, l'urgence sociale ne s'inscrivant plus dans un seul temps court de l'action et le développement durable dans le temps long : « les temps ont changé »[37].

Avec l'aide du CEREMA et la mobilisation d'une quarantaine de collectivités, d'acteurs sociaux et du développement durable, l'atelier national s'articula autour d'une question : comment les agendas 21 peuvent-ils être des outils, des appuis pour le mieux-vivre ensemble ? De plus, à partir de l'appropriation de la définition de la cohésion sociale proposée par le Conseil de l'Europe[38], la notion du bien-être pour tous, y compris les générations futures, fut travaillée afin d' enrichir à la fois les projets territoriaux de développement durable et les démarches de coresponsabilité existantes, telle la méthode SPIRAL (Societal Progress Indicators for the Responsability of All)[39].

2.2 Les agendas 21 et la cohésion sociale, vers des territoires en coresponsabilité

Depuis le diagnostic jusqu'à l'évaluation des projets en passant par un renouvellement de l'analyse des enjeux, lier les agendas 21 et la cohésion sociale est l'opportunité d'un nouvel élan mobilisateur des acteurs du territoire.

DES DIAGNOSTICS SENSIBLES ET DAVANTAGE TRANSVERSAUX

Mettre en place une démarche de coresponsabilité pour mener un diagnostic consiste à demander aux habitants et partenaires ce qui fait bien-être et mal-être pour eux. Les diagnostics élaborés pour chaque politique ou projet (l'agenda 21, le PCET, l'Analyse des besoins sociaux obligatoire pour les Centres Communaux d'Action Sociale..) sont souvent basés sur des données statistiques parfois présentées dans un second temps à la population afin de constater si ces dernières s'y retrouvent.

A contrario, les démarches de coresponsabilité tirent leurs diagnostics des besoins individuels des acteurs organisés dont les habitants, partant du postulat qu'ils sont les premiers concernés par une politique publique, qu'il s'agisse d'économie circulaire ou de lutte contre le gaspillage alimentaire par exemple. Ceci permet une connaissance sensible et très fine du territoire et les besoins individuels sont intégrés dans une logique collective. La métropole grenobloise s'est par exemple saisie de la démarche de coresponsabilité pour travailler autrement avec les quartiers en difficulté de son territoire. Cette nouvelle forme de diagnostic partagé entre l'ensemble des politiques publiques introduit des enjeux transversaux et facilite leur articulation.

MARIER ENJEUX SOCIAUX ET ENJEUX DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Le forum pour l'insertion de Lille a mené un travail considérable avec des travailleurs sociaux et des bénéficiaires du RSA afin de leur demander ce qu'était le développement durable pour eux. Il a poursuivi en s'appropriant les démarches de coresponsabilité pour élaborer des plans d'actions. Le succès fut inattendu : plus de 500 personnes ont été impliquées, 160 propositions ont émergé et le conseil départemental s'est emparé de la démarche.

Croiser les enjeux sociaux et de transition écologique

[36] *Pour en savoir plus, voir la contribution de Célina Whitaker, coprésidente du collectif FAIR : « la construction collective du bien-être territorial » en page 27*
[37] *Céline Braillon, responsable du pôle de mise en œuvre de la stratégie de développement durable à la DREAL Bourgogne*
[38] *La cohésion sociale est définie par le Conseil de l'Europe comme : « la capacité de la société à assurer le bien-être de tous ».*
[39] *Pour en savoir plus, consulter le site wikispiral.org*

fut ainsi d'un réel apport. D'une part, les démarches de coresponsabilité sont complétées par les ''absents'' : les générations futures, les ressources finies, les enjeux climatiques, ... D'autre part, les enjeux identifiés dans les agendas 21 sont réinterrogés et des acteurs souvent éloignés des projets territoriaux de développement durable prennent part à la construction du projet. Un outil collaboratif intitulé :« la cohésion sociale au cœur du développement durable »[40] a ainsi été créé à destination des services de la collectivité, des élus et des acteurs du territoire pour renforcer les liens entre cohésion sociale et développement durable, notamment en améliorant la transversalité entre ces deux politiques.

UNE NOUVELLE MISE EN MOUVEMENT DES ACTEURS DU TERRITOIRE

Dans de nombreux agendas 21, une dynamique mobilisatrice des acteurs du territoire se crée lors de l'élaboration de la stratégie et de sa déclinaison opérationnelle. Faire vivre cette mise en mouvement dans le temps est en revanche plus difficile, en impliquant notamment des personnes généralement éloignées de la participation dans des agendas 21 tels les participants de conseils de quartier ou de conseils citoyens.

Réunir tous ces acteurs peut se faire simplement autour de mêmes questions : qu'est-ce qui fait bien-être pour vous, qu'est-ce qu'il fait mal-être et comment pouvons-nous ensemble améliorer le bien-être de tous ? Les démarches de coresponsabilité constituent une opportunité de toucher certains groupes n'ayant pas l'habitude de parler de développement durable dans le temps.

UNE NOUVELLE POSTURE POUR LES COLLECTIVITÉS

La gouvernance des démarches de coresponsabilité renouvelle la place de chaque acteur, public, privé ou particulier. Dans un territoire en coresponsabilité, l'ensemble des élus, entreprises, acteurs sociaux, citoyens, conseils de quartiers... deviennent facilitateurs et permettent la réalisation d'actions réalistes, faisables, se détournant du risque d'élaborer des programmes d'action hors-circuits susceptibles de créer de la frustration et de la démobilisation.

DES MÉTHODES D'ÉVALUATION RENOUVELÉES

Rapprocher les projets territoriaux de développement durable et les démarches de coresponsabilité ont permis d'enrichir et de renouveler les méthodes d'évaluation propres à chaque projet.

Les démarches de coresponsabilité adoptent une nouvelle approche à l'évaluation par la co-construction d'indicateurs de bien-être. Les familles de critères du bien-être ont évolué, suite à la participation de nouveaux acteurs. Un critère « relation avec la nature » a par exemple été ajouté.

[40] *Tous les détails de l'outil collaboratif sur la rubrique agenda 21 du site du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie*

Par ailleurs, les agendas 21 apportent un savoir-faire en matière d'évaluation de projets territoriaux de développement durable. Le référentiel national pour l'évaluation stratégique des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux[41] propose ainsi des principes, des questions évaluatives et des indicateurs adaptés aux projets territoriaux de développement durable.

L'APPORT DE LA DIMENSION GLOBALE DES DÉFIS ÉCOLOGIQUES AUX ENJEUX LOCAUX

La mise en relation des démarches de coresponsabilité et des projets territoriaux de développement durable permet l'interaction entre des enjeux sociaux, de cohésion sociale à l'origine de la méthode SPIRAL et des défis écologiques à la fois très locaux et globaux inclus dans les projets territoriaux de développement durable.

La démarche de coresponsabilité SPIRAL se diffuse aujourd'hui en France. Méthode complexe et exigeante, elle ne constitue pas la seule voie pour mettre en œuvre des démarches de co-construction plaçant l'humain au cœur du développement durable.
Le conseil départemental de la Saône-et-Loire a par exemple initié une consultation des acteurs locaux et des habitants du département sur ce sujet et lance actuellement des programmes d'action. SPIRAL ainsi que d'autres méthodes sont à diffuser, à inventer afin de poursuivre la mise en place d'une réelle coresponsabilité dans les territoires.

3/ LA CHARTE DEVELOPPEMENT DURABLE EN PAYS DE LA LOIRE, UN NOUVEL OUTIL DE MOBILISATION POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE LA RÉGION

Suite à l'évaluation participative du premier agenda 21 mobilisant des milliers de participants, la région Pays de la Loire a souhaité élaborer une charte régionale de développement durable.
Son élaboration fut pensée pour créer du lien entre échelles territoriales. Elle s'inscrit dans la foulée des travaux d'un atelier national initié par le CGDD ayant abouti à trois scénarios prospectifs ''Rio+20 et après, le futur des agendas 21''[42] dans lesquels la notion d'objectifs de développement durable, au nombre réduit et communs à tous, avait séduit les acteurs régionaux ainsi que dans la suite d'une démarche prospective régionale menée en 2013 « Pays de la Loire 2040 ». Enfin, la démarche de définition de nouveaux indicateurs de richesse avec l'aide de FAIR[43], riche de milliers de participants, avait posé de vraies questions, renouvelant le regard à porter sur les indicateurs disponibles. Le constat a été dressé des limites des indicateurs existants ne répondant pas toujours à la manière dont les habitants ressentent le territoire. À titre d'exemple, les habitants portent de l'attention à la vigueur du tissu associatif, vecteur de convivialité. Or, il n'existe aujourd'hui aucun moyen de calculer, d'objectiver cette donnée, soulignant le besoin de s'outiller davantage.

3.1 La nouvelle charte développement durable : DES OBJECTIFS TRANSVERSAUX Intégrant les enjeux de bien-être

Dans la continuité des travaux menés sur les indicateurs de richesse, six axes de la nouvelle charte de développement durable ont été élaborés :
- diffuser la culture du développement durable ;
- faire de la solidarité et de la lutte contre les inégalités une priorité du développement durable ;
- remettre l'humain au coeur de l'économie ;
- bâtir une région post-carbone résiliente au changement climatique ;
- contribuer à une gestion durable des ressources naturelles et de la biodiversité ;
- faire du développement durable un atout pour les territoires.

La nouvelle charte régionale de développement durable en Pays de la Loire

Ces axes répondent de façon concomitante aux cinq finalités du développement durable et la charte développement durable se concentre tout particulièrement sur des enjeux d'épanouissement et de bien-être, à travers la recherche de solidarité et de lutte contre les inégalités ainsi que la volonté de remettre l'humain au cœur de l'économie.

[41] *Pour plus d'informations, consulter le référentiel d'évaluation pour les agendas 21 locaux sur la rubrique agenda 21 du site du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie*
[42] *Pour plus d'informations, consulter le making-off de l'atelier national et les scénarios sur la rubrique agenda 21 du site du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie*
[43] *Pour en savoir plus, voir la contribution de Célina Whitaker, coprésidente du collectif FAIR : « la construction collective du bien-être territorial » en page 27*

Une des priorités de l'exécutif régional est de rendre le développement durable accessible à tous. Cela renvoie à l'ensemble des risques auxquels les personnes les moins favorisées sont exposées.
Cela comprend réduire les inégalités de santé, d'alimentation, ou encore promouvoir l'égalité hommes-femmes. Orientation à vocation locale et globale, la solidarité internationale est également développée dans une logique de responsabilité vis-à-vis de territoires moins riches.
Pour évaluer ces actions, des indicateurs d'inégalités déjà existants seront valorisés.

Par ailleurs, l'humain doit être replacé au cœur de l'économie, les systèmes occidentaux considérant encore le développement économique comme à la base du développement. Modifier les pratiques du développement économique fera donc office de levier pour de nouvelles pratiques. La responsabilité sociétale des entreprises sera fortement promue, et l'émergence de nouveaux modèles économiques (économie collaborative, partagée...) sera accompagnée. Il s'agit également de reprendre les investissements de chacun en main, en développant l'investissement responsable, par exemple sur le territoire.
Des indicateurs, tels la création d'emploi, l'emploi constituant encore le premier vecteur d'insertion sociale dans nos sociétés ou le poids de l'investissement responsable, qui sera élaboré avec les banques, sont envisagés.

Enfin, l'un des objectifs de la charte est de faire du développement durable une opportunité collective pour le territoire. Les indicateurs appuyant l'évaluation de cet objectif sont encore en cours de réflexion, par exemple quand il s'agit de calculer l'adhésion d'une entreprise au territoire. Chaque acteur doit à terme pouvoir notamment identifier un objectif commun afin d'inscrire son action dans un projet global de développement durable. La mobilisation de l'ensemble des acteurs du territoire est en effet la seconde caractéristique prégnante de la démarche d'élaboration de la charte développement durable en Pays de la Loire.

3.2 La nouvelle charte développement durable : PARTICIPER à un effort collectif

Initié par les élus, le conseil régional en Pays de la Loire a mobilisé une équipe en interne et le Comité 21 Pays de la Loire afin de voir s'exprimer le maximum de partenaires pour l'élaboration de la nouvelle charte développement durable. Les têtes de réseaux furent sollicitées et une plate-forme en ligne créée pour présenter la démarche : le rôle de chacun, les solutions envisagées et permettre à des institutions de se rencontrer.

Une quarantaine de réseaux ont été mobilisés :
- l'ensemble des acteurs économique : la CAPEB, la jeune chambre économique, la CRESS, la CGPME...
- du monde associatif avec des associations de consommateurs (CLCV, UFC Que Choisir), de familles, des associations environnementales ou intervenant dans le champ éducatif et culturel
- des collectivités et institutions : l'union régionale des directeurs de collectivités, l'université de Nantes, etc.

L'ensemble de ces acteurs ont donné leur accord de principe afin d'affiner le choix d'objectifs communs de développement durable, d'enrichir les indicateurs dans une optique de coresponsabilité, chaque acteur ayant l'impression de participer à un effort collectif. ■

Clôture de la rencontre par Xavier Bonnet, chef du service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable du CGDD et Eloi Laurent, OFCE/Sciences Po, université de Stanford

Commissariat général au développement durable
Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable
Tour Séquoia
92055 La Défense cédex
Tél : 01.40.81.21.22

Retrouver cette publication sur le site :
http://www.developpement-durable.gouv.fr/developpement-durable/

Résumé

Dans la dynamique de forte mobilisation pour la transition écologique vers un développement durable, les territoires jouent un rôle essentiel et sont déjà à l'œuvre, notamment à travers les projets territoriaux de développement durable ou agendas 21. Ces derniers disposent aujourd'hui d'une voie de progrès, en intégrant davantage les nouveaux indicateurs de bien-être, alliés à la mobilisation citoyenne.

Le premier colloque scientifique « Bien être territorial : de la mesure à l'action, pour une société plus durable » a ainsi conduit les participants au cœur de la dynamique d'élaboration de nouveaux indicateurs de richesse et de soutenabilité à l'échelle territoriale.

Ce colloque organisé le 20 février 2015 par le CGDD et l'OFCE (Observatoire français des conjonctures économiques) a porté une ambition double : présenter les derniers travaux de recherche menés par les institutions internationales, nationales et territoriales sur le bien-être territorial en France, ainsi que progresser dans la mise en œuvre effective de ces nouvelles façons de voir le monde territorial en reliant indicateurs et politiques publiques au moyen d'un forum au service d'un changement de modèle plus durable.

Ces actes rassemblent les enseignements et expériences de chercheurs, territoires et institutions considérant les indicateurs de bien-être et de soutenabilité à la fois comme des outils d'aide à la décision et de mobilisation des acteurs.

Les travaux seront poursuivis et présentés lors de futurs colloques.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère
de l'Écologie,
du Développement
durable
et de l'Énergie

Dépôt légal : Janvier 2016
ISSN : 2102 - 4723

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

www.developpement-durable.gouv.fr