



Séminaire « Soutenabilités »

« Indicateurs, critères, comptabilité des soutenabilités »

Livret :

Quels indicateurs pour les soutenabilités ?

Contribution, Sylvie Alexandre - Mission IGF/CGEDD

Sylvie Alexandre est ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, membre permanent de la section Transition énergétique, climat, innovation du CGEDD. Elle a contribué au rapport Green Budgeting et à de nombreux autres rapports au CGAER (2009-2012) puis au CGEDD (2012-2020).

Les indicateurs existants : leviers et limites pour conduire et évaluer la soutenabilité environnementale des politiques publiques

Le rapport « Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale » publié en septembre 2019, vise à recenser au sein du budget de l'État, les dépenses et les recettes ayant un impact environnemental significatif, positif ou négatif, afin d'en évaluer ensuite précisément les effets, au moyen d'indicateurs existants ou à construire. Il a établi plusieurs constats décrits brièvement ci-dessous.

1. Traduire les engagements environnementaux en indicateurs de dépense : un exercice complexe qui nécessite des choix successifs et pose la question des indicateurs existants

Un premier choix a consisté à élaborer une grille d'analyse, conforme aux principaux engagements environnementaux recensés de la France dans le cadre des conventions de

Rio¹, et reposant sur six axes environnementaux, suffisamment globaux pour travailler lisiblement et sur un nombre limité d'enjeux.

Un deuxième choix structurant a été de classer et coter finement² et indépendamment chaque dépense sur chacun des six axes, afin de rendre compte de manière simultanée et transparente de leur impact environnemental, une même dépense pouvant être favorable sur un axe, neutre ou même défavorable sur d'autres axes. Ainsi est permise une information riche, complète, et pouvant ensuite être discutée par les décideurs et le public.

S'est posée dès ce stade la question de recenser les indicateurs existants permettant d'évaluer, qualitativement et quantitativement, c'est-à-dire d'établir un lien de cause à effet «au premier euro » entre la dépense et son impact environnemental. Si la mission a pu, à travers sa cotation, et moyennant une approche par scénario de référence et plusieurs conventions³, proposer une méthode pour évaluer qualitativement l'impact environnemental présumé d'une dépense, et agréger les évaluations réalisées, elle n'a pu que constater l'incomplétude à ce stade des indicateurs quantifiés.

II. Une recherche décevante des indicateurs de résultat pour les politiques publiques et dans les documents budgétaires

La mission a recensé les objectifs quantifiés et les indicateurs existants pour en rendre compte (cf. annexes II et III du rapport), et identifié deux indicateurs métriques qui font partie des 10 indicateurs de richesse publiés par l'Insee : l'indicateur «émissions de GES mesurées», ou l'empreinte carbone, exprimés en tonnes équivalent CO₂, qui fournissent une métrique applicable aux dépenses d'atténuation du changement climatique, et l'indicateur «surfaces de terres artificialisées» en ha (toutefois peu explicite sur les impacts sur la biodiversité, compte tenu de la forte disparité des milieux artificialisés, et ne rendant pas compte à ce stade des impacts en émissions de GES de l'artificialisation).

Au-delà de ces deux thèmes, existe une multitude d'indicateurs de résultat des stratégies et politiques publiques, malheureusement non rattachables aux dépenses engagées :

1er exemple : réduire les usages de produits phytopharmaceutiques de 50% d'ici 2025 (Plan Ecophyto II).

2^{ème} exemple : réduire à horizon 2030 les émissions polluantes de l'air (-77% pour le dioxyde de soufre, -69% pour les oxydes d'azote, -57% pour les particules fines PM 2,5 etc...).

D'autres politiques sont dotées d'indicateurs de moyens :

3^{ème} exemple : améliorer d'ici 2020 la résilience des écosystèmes grâce aux mesures de conservation et restauration, y compris la restauration d'au moins 15% des écosystèmes dégradés (cible 15 de la Convention Diversité Biologique d'Aïchi).

Les indicateurs environnementaux des documents budgétaires (bleus, jaunes et orange⁴) sont également perfectibles, en l'absence de méthodologies robustes appliquées à des données récentes ; ce sont souvent des indicateurs de moyens et non de résultats qui sont mis en

¹ Lutte contre le changement climatique, adaptation au changement climatique et risques naturels, gestion de la ressource en eau, économie circulaire -déchets et prévention des risques technologiques, lutte contre les pollutions, biodiversité et protection des espaces naturels agricoles et sylvicoles.

² Avec 5 niveaux de cotation de « défavorable » à « très favorable », cf. page 17 du rapport.

³ Ces conventions sont très structurantes : par exemple neutralité des transferts sociaux aux ménages et des transferts non éco-conditionnés aux entreprises cf. rapport page 21.

⁴ Programmes annuels de performance, Jaune budgétaire Protection de la nature et de l'environnement, jaune budgétaire sur le financement de la transition énergétique, DPT climat.

avant, quand ils ne consistent tout simplement pas en objectifs à atteindre plutôt qu'en indicateurs à suivre.

4ème exemple : Indicateurs ayant trait à la gestion de la ressource en eau dans les programmes annuels de performance (PAP) des cinq missions étudiées (tableau 10 page 20 de l'annexe II).

Ce dernier exemple montre qu'il est souhaitable de revoir et compléter la liste des indicateurs du PAP à l'aide de données produites annuellement par le MTESS⁵, fournissant des indicateurs chiffrés en relation établie avec les objectifs d'utilisation durable des eaux. Cependant, dans de nombreux cas, on ne peut identifier dans ces indicateurs (tels que le nombre de captages protégés et fermés, ou la pollution des cours d'eau par les phosphates et les nitrates en base 100 en 1998), la part des dépenses de l'État de celle des autres parties prenantes, ce qui appelle à l'élaboration d'une méthodologie dédiée. Le même constat peut être fait sur les indicateurs du programme 113 relatif à la biodiversité et la mission a fait des propositions en ce sens⁶.

III. Un enjeu considérable pour l'information relative à l'impact environnemental des politiques publiques

Dans le contexte actuel d'interrogations sur les moyens de la transition écologique, encore amplifiées par la crise du COVID 19, les attentes des décideurs et du public sont très fortes quant à l'évaluation de l'impact environnemental des politiques et de la dépense publique, mais force est de constater la pénurie d'indicateurs robustes, faute des approfondissements méthodologiques nécessaires, qui relèvent souvent de la recherche et de la modélisation, des données à recueillir pour faire tourner ces modèles, et de leur actualisation.

5ème exemple : pour comparer les émissions des différents modes de transport au passager-kilomètre ou à la tonne de marchandises –kilomètre, la mission disposait de chiffres publiés en 2008 et datant de 2005, mais toujours retenus en 2018 dans les chiffres clés du transport de l'Ademe, alors que les normes d'émissions des véhicules ont considérablement évolué (annexe V page 2).

6ème exemple : constatant l'absence de quantification de l'effet des dépenses de logement neuf situé en terres artificialisées, la mission a émis une recommandation pour que des travaux y soient consacrés (annexe VII p.5).

En conclusion de ses travaux, la mission a souhaité particulièrement souligner la nécessité de consacrer une gouvernance et des moyens dédiés à l'identification d'indicateurs de résultats univoques de la dépense, ce qui nécessite des recherches et de la modélisation, mais aussi la collecte actualisée de données relatives aux différents champs environnementaux. En outre, la mission a recommandé de relancer la commission des comptes de l'environnement et d'élargir son mandat aux comptes de l'énergie et du climat pour établir une instance pérenne d'échanges entre statisticiens publics, utilisateurs et producteurs de données privés, associations et élus sur les indicateurs pertinents.

⁵ Chiffres clés Repères eaux et milieux aquatiques février 2016 (CGDD/SoeS/ONEMA).

⁶ Cf annexe II tableau 16 pages 31 et suivantes 10 indicateurs en gras sont proposés.