



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

CES/2005/21
4 avril 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DE STATISTIQUE et
COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

CONFÉRENCE DES STATISTICIENS EUROPÉENS

Cinquante-troisième réunion plénière
(Genève, 13-15 juin 2005)

**POURQUOI LA STATISTIQUE OFFICIELLE DOIT-ELLE
GUIDER L'ÉLABORATION DES STATISTIQUES
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE?**

Communication sollicitée émanant d'Eurostat*

RÉSUMÉ

Le développement durable est une notion complexe dépourvue d'interprétation normative unique. Son interprétation est influencée par des priorités politiques locales ou régionales. Vu que les politiques de développement durable ont désormais un grand retentissement et que des données et indicateurs statistiques s'avèrent nécessaires pour en assurer le suivi, il faudrait que les services nationaux de statistique considèrent les statistiques du développement durable comme faisant partie de leurs activités de base et qu'ils contribuent davantage à la mise en place de systèmes nationaux d'indicateurs correspondants.

LA NOTION DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

1. Le développement durable vise à «répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs»¹. Cette définition traditionnelle représente une tentative intéressante de rendre compte par une formule simple de la complexité

* Document établi par Laurs Norlund.

des relations entre les dimensions économique, sociale et écologique du développement dans un contexte mondial, y compris l'aspect intergénérationnel.

2. Appliquer une formule aussi simple à une relation générale et complexe est certes tentant, mais la simplicité même de cette notion a été d'une certaine façon son pire ennemi. Il a été difficile d'en cerner les contours et de lui conférer un caractère suffisamment opérationnel pour s'en servir dans l'élaboration des politiques. De fait, force est de constater que le seul consensus qui se dégage d'une telle définition est que l'interprétation concrète de cette notion ne suscite pas une concordance de vues.

3. Étant donné que la définition susmentionnée englobe des priorités à court, moyen et long terme, et intègre à la fois l'évolution économique, la cohésion sociale et la protection de l'environnement tant en l'état actuel des choses qu'à l'égard des générations futures, les priorités politiques dans lesquelles elle peut trouver et trouve effectivement une application diffèrent suivant les entités concernées, qu'elles soient multinationales comme l'Union européenne, nationales ou locales. On peut en dire autant pour les indicateurs ou systèmes d'indicateurs permettant de mesurer le développement durable. Les indicateurs constituent un important outil pour les décideurs, mais uniquement s'ils sont étroitement liés à des priorités politiques.

4. Par conséquent, l'objet du présent débat dans le cadre de la CEE doit être non pas de parvenir à une définition commune du développement durable, mais plutôt de comprendre quelles en sont les incidences pour le système des statistiques officielles dans l'optique du développement durable et pourquoi la statistique officielle devrait jouer un rôle majeur dans ce processus. Il s'avère néanmoins intéressant d'échanger des informations sur l'expérience acquise au niveau national ou multinational: voilà pourquoi Eurostat tient à présenter brièvement l'expérience de l'Union européenne.

STRATÉGIE DE L'UNION EUROPÉENNE EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Bref historique de la stratégie de l'UE

5. Dans le Traité instituant les Communautés européennes, le développement durable est considéré comme un principe général qui sous-tend toutes les politiques, initiatives et stratégies de l'Union et en vertu duquel des politiques économiques, environnementales et sociales doivent être conçues et mises en œuvre en se renforçant mutuellement. Le Conseil européen a adopté en juin 2001 une stratégie en faveur du développement durable², puis en 2002 la communication de la Commission européenne relative à la dimension extérieure³, ces deux aspects formant l'approche de l'UE en matière de développement durable. L'UE a pris des engagements complémentaires dans le plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable, à l'occasion duquel les priorités fixées au niveau mondial dans ce domaine ont été passées en revue.

6. Compte tenu de ces divers engagements politiques, l'on peut recenser les 10 objectifs prioritaires ci-après⁴:

- Garantir un développement économique équilibré;

- Combattre la pauvreté et l'exclusion sociale;
- Faire face aux conséquences économiques et sociales du vieillissement de la société;
- Remédier aux menaces pesant sur la santé publique;
- Freiner les changements climatiques et recourir davantage à l'énergie propre;
- Modifier les modes de production et de consommation non viables;
- Parvenir à une gestion plus responsable des ressources naturelles;
- Améliorer le système de transport et l'aménagement du territoire;
- Favoriser la bonne gouvernance;
- Promouvoir un partenariat mondial en faveur du développement durable.

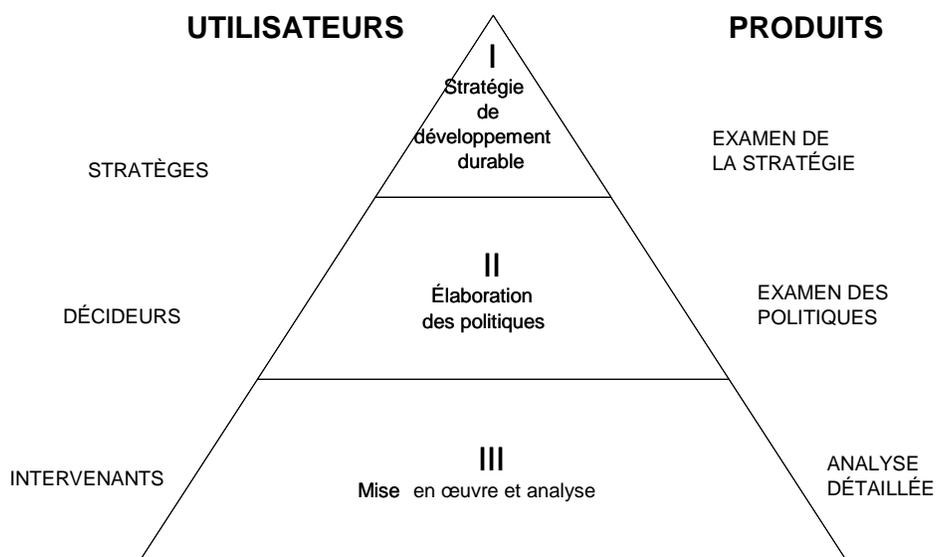
7. La Stratégie de l'UE sera examinée en 2005. La Commission a formulé en vue de cet examen des propositions⁵ sur lesquelles le Conseil devait se prononcer en mars 2005. Les indicateurs de développement durable (IDD) occupent une place centrale dans les propositions de la Commission, qui a approuvé une liste préliminaire d'IDD⁶.

Les indicateurs de développement durable dans l'UE: réalisations et besoins

8. Cette liste d'indicateurs est fondée sur les travaux préparatoires d'une équipe spéciale créée en 2001 par le Comité du programme statistique (CPS)⁷, dont les membres provenaient de services statistiques et d'autres administrations nationales⁸, des Directions générales (DG) de la Commission⁹ et de l'Agence européenne pour l'environnement.

9. Eurostat devrait présenter au CPS en novembre 2005 les conclusions finales de l'équipe spéciale. Elles comprendront à la fois un cadre conceptuel applicable à ces indicateurs, une liste d'IDD et des recommandations générales pour l'établissement des statistiques et la mise au point des outils nécessaires à la mesure du développement durable dans l'Union européenne.

10. L'équipe spéciale a cherché des indicateurs axés sur les politiques, qui permettent d'assurer le suivi des mesures et initiatives engagées dans les domaines d'intervention prioritaires. En choisissant ces indicateurs, elle s'est efforcée d'intégrer les dimensions économiques, sociales et environnementales ainsi que les perspectives essentielles (bien-être et équité, efficacité, adaptabilité, transferts aux générations futures) afin de rendre compte de la complexité du développement durable. Les IDD sont organisés en une pyramide d'indicateurs à trois niveaux qui permet d'en hiérarchiser l'utilisation en fonction des objectifs politiques visés.

Figure 1 – Pyramide d'indicateurs

11. Ce système d'information repose essentiellement sur des données et informations déjà disponibles dans les États membres, au sein de la Commission européenne ou d'autres institutions de l'UE ainsi que, dans certains cas, dans le secteur privé. Dans des domaines tels que le vieillissement de la société ou le changement climatique, la modélisation contribue largement à la production de données. Cependant, des travaux considérables de mise au point s'avèrent nécessaires. Pour faciliter le suivi immédiat des progrès réalisés au regard des objectifs généraux de la stratégie de développement durable, des indicateurs préliminaires seront tout d'abord élaborés au moyen des informations disponibles. Il faudra que le système statistique européen prenne en considération ces nouveaux besoins dans les meilleurs délais.

12. Les problèmes de données (disponibilité, absence de définitions ou de méthodes internationales, portée restreinte ou accès limité) risquent d'entraver fortement l'élaboration des IDD. L'un des principaux objectifs de l'équipe spéciale était de cerner de manière rationnelle et par anticipation les aspects statistiques d'une telle tâche, en vue de définir rapidement des indicateurs se prêtant à la prise de décisions.

13. Le tableau 2 donne un aperçu général des données disponibles et de leur qualité pour les différents IDD de la série. Il montre que, pour aucun des thèmes retenus, la qualité des données n'est considérée comme excellente. Ceux pour lesquels on dispose des meilleures données sont les suivants: développement économique, pauvreté et exclusion sociale, vieillissement de la société, changement climatique et énergie, partenariat mondial. Des données tout juste suffisantes, voire médiocres, sont disponibles pour les autres thèmes, mais 12 sous-thèmes sur 31 ne peuvent faire l'objet d'aucun suivi en raison de diverses insuffisances, qu'il s'agisse des données, des définitions ou des méthodes.

Tableau 2 – Qualité des données de la série préliminaire d’IDD aux niveaux 1 et 2

Développement économique	Pauvreté et exclusion sociale	Vieillesse de la société	Santé publique	Changement climatique et énergie	Modes de production et de consommation	Gestion des ressources naturelles	Transport	Bonne gouvernance	Partenariat mondial
Investissement	Pauvreté monétaire	Suffisance des pensions	Protection de la santé humaine et modes de vie	Changement climatique	Éco-efficacité	Biodiversité	Croissance des transports	Cohérence des politiques	Mondialisation des échanges commerciaux
Compétitivité	Accès au marché du travail	Changements démographiques	Sécurité et qualité alimentaire	Énergie	Modes de consommation	Écosystèmes marins	Prix des transports	Participation du public	Financement du développement
Emploi	Autres aspects de l’exclusion sociale	Stabilité des finances publiques	Gestion des produits chimiques		Agriculture	Ressources en eaux	Impact social et environnemental des transports		Gestion des ressources
			Risques pour la santé dus aux conditions environnementales		Citoyenneté d’entreprise	Utilisation des sols			

Données disponibles de bonne qualité
 Absence de données dans certains domaines, problèmes de qualité
 Nette insuffisance de données ou problème méthodologique

14. L’équipe spéciale recommandera de consacrer plus d’efforts dans les domaines d’intervention prioritaires du développement durable. Dans cette optique, il faudra, plutôt que de procéder à des opérations de collecte de données isolées, envisager les impératifs du développement durable suivant une approche plus globale, fondée sur des systèmes complémentaires procurant des gains d’efficacité grâce à des données compatibles, plus largement utilisées et d’application plus commode aux fins d’évaluations multidimensionnelles. Leur élaboration nécessite une démarche interdisciplinaire et une capacité d’innovation de façon à pouvoir fusionner des traditions différentes de production des données au profit de systèmes se complétant les uns les autres. Loin de se limiter aux systèmes statistiques, de telles initiatives doivent plutôt contribuer à favoriser la coopération et l’échange de données, notamment entre systèmes statistiques et systèmes administratifs, mais également entre la statistique, les travaux de recherche et de modélisation, et les producteurs privés de données.

POURQUOI LA STATISTIQUE OFFICIELLE DOIT-ELLE JOUER UN RÔLE CLEF DANS LE PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE?

Un principe fondamental pour l’ensemble des politiques

15. Depuis le Sommet de Rio de 1992, tous les pays se sont engagés à coopérer dans l’optique d’un développement durable à l’échelle planétaire (partenariat mondial). Suivant le principe 7¹⁰ de la Déclaration de Rio, les États ont des responsabilités communes mais différenciées en matière de développement durable. Ces engagements ont été renforcés en 2002 au Sommet de Johannesburg. Les politiques de développement durable revêtent désormais une importance primordiale, d’où l’intérêt de s’attacher de manière concertée à les appliquer et à les contrôler là où les indicateurs statistiques et l’information jouent un rôle clef.

16. Les principes du développement durable doivent être pris en considération dans l’élaboration des politiques tant intérieure qu’extérieure. Concernant la politique intérieure, tout gouvernement doit traiter en synergie des questions telles que l’élimination de la pauvreté, les

changements à apporter à des modes de production et de consommation non viables, ainsi que la protection et la gestion des ressources naturelles. Pour ce qui est de la politique extérieure, les États donateurs comme les États bénéficiaires doivent faire appliquer des principes de développement durable tels que la bonne gouvernance sur lesquels repose désormais l'attribution de l'aide extérieure.

17. Les responsables de l'action gouvernementale ont besoin d'informations statistiques sur lesquelles fonder leurs décisions. L'approche du développement durable crée une demande de nouvelles données ou impose une nouvelle façon de traiter les données existantes dans toutes sortes de domaines. L'intégration des dimensions économiques, sociales et environnementales nécessite de nouvelles combinaisons de variables statistiques pour lesquelles il faudra employer des outils intégrés tels que les cadres de comptabilité nationale et des classifications suffisamment compatibles. La demande de nouvelles données fait également ressortir la nécessité d'élaborer des modèles et des scénarios susceptibles de faciliter des projections fondées sur différentes possibilités d'action, de façon à pouvoir évaluer le développement durable. L'élaboration des IDD constitue donc une tâche délicate pour les services nationaux de statistique et d'autres administrations.

Nécessité pour la statistique officielle de coordonner les nouvelles initiatives concernant les indicateurs

18. Vu l'importance des politiques de développement durable dans les débats menés au niveau mondial, la statistique officielle doit saisir l'occasion qui lui est offerte d'améliorer les données dans des domaines aussi difficiles à cerner que la santé publique ou les ressources naturelles. La nécessité de répondre à des demandes plus complexes devrait inciter les décideurs à allouer des ressources suffisantes pour élaborer les outils nécessaires, dans certains cas avec le concours des chercheurs ou d'autres intervenants. Le développement des comptes d'environnement et, en particulier, de la comptabilité des flux de matières contribuerait grandement, par exemple, à améliorer le traitement statistique de certains aspects du développement durable.

19. Les statistiques du développement durable font partie des activités de base des services nationaux de statistique. Ainsi qu'il est indiqué à la fois dans la communication de la Suède et dans le présent document, la plupart des données requises pour les IDD proviennent de séries de données ordinaires. Par conséquent, c'est aux services nationaux de statistique qu'il incombe au premier chef de fournir les compétences techniques nécessaires à la mise en œuvre et à l'amélioration ultérieure des IDD. Le système des comptes nationaux, géré pour l'essentiel par la statistique officielle, est aussi un outil fondamental pour les IDD, vu sa capacité de relier les aspects économique, social et environnemental du développement durable. Les services nationaux de statistique s'intéressent donc à présent à l'élaboration et à l'utilisation des IDD, et devraient de plus en plus s'y impliquer. Aussi est-il souhaitable que la statistique officielle joue un rôle actif dans ce domaine et, en fin de compte, coordonne la mise au point de ces indicateurs, faute de quoi les données seraient rassemblées en ordre dispersé et sans concertation, ce qui ne facilitera ni la conformité aux normes ni l'établissement de séries chronologiques, éléments indispensables à l'évaluation à long terme du développement durable. Une solide contribution statistique contribuerait à la fois à la satisfaction des utilisateurs, à une meilleure efficacité et à des investissements durables en matière de savoir-faire et de développement de systèmes.

20. Pour les statisticiens, la production d'indicateurs ne se limite pas à la fourniture de données. Comme ces indicateurs seront utilisés et analysés par de nombreux intervenants différents, il faut que l'information fournie soit assortie de métadonnées¹¹ définissant de manière objective tous les aspects méthodologiques de la collecte et du calcul des indicateurs. Eurostat s'emploie également, comme dans le cas des indicateurs structurels, à fournir à l'utilisateur final une description et une évaluation de la qualité de ces indicateurs¹². Enfin, les statisticiens devraient également envisager d'aider les décideurs à analyser les indicateurs produits.

21. Les statistiques du développement durable, qui sont élaborées depuis peu de temps seulement, devraient à terme faire l'objet d'améliorations considérables. Compte tenu de l'expérience acquise par Eurostat, les questions énumérées ci-dessous pourraient être considérées comme prioritaires.

- **Cadres conceptuels:** Il y a un débat sur le type de cadre conceptuel requis pour les IDD. Vu le caractère interdépendant des questions se rapportant au développement durable, la mise en place d'un cadre très intégré, reprenant par exemple des notions de comptabilité nationale, présenterait des avantages. Cela étant, un cadre thématique fondé sur des priorités politiques pourrait aider les décideurs et, de façon plus générale, les parties prenantes à déterminer plus facilement les indicateurs à appliquer à telle ou telle politique.
- **Domaines statistiques nécessitant d'urgence des travaux de mise au point:** Ainsi qu'il est dit au paragraphe 12, ces domaines sont essentiellement, dans le contexte européen, la santé, les ressources naturelles et certains aspects des statistiques des transports.
- **Nouveaux domaines à prendre en considération dans la statistique officielle:** Il s'agit, entre autres, des modes de production et de consommation, de la bonne gouvernance et, dans une moindre mesure, du partenariat mondial.
- **Questions statistiques en suspens:** Ces questions concernent par exemple le degré d'agrégation des indicateurs et la création d'indicateurs composites (ce sur quoi portera la deuxième partie du séminaire). En dépit des pressions exercées en vue de réduire le nombre total d'indicateurs et de prévoir des mesures agrégées, Eurostat n'est guère favorable à la mise au point d'indicateurs composites de caractère très général qui ne s'appuieraient pas sur de solides fondements scientifiques, qu'il s'agisse des indicateurs structurels ou des IDD.
- **Nouveaux outils requis:** Le développement durable englobe à la fois l'évolution actuelle et les tendances futures, d'où la nécessité de disposer de données à jour et de prévisions. Vu qu'une partie de l'approche du développement durable consiste à envisager la situation future telle qu'elle se présentera si aucune mesure n'est prise dès à présent, les statistiques du développement durable requièrent non seulement des projections statistiques, mais également un scénario pour pouvoir répondre à des questions telles que «que se passera-t-il si...?».

CONCLUSIONS

22. L'élaboration des IDD constitue une entreprise de longue haleine, tant pour les services nationaux de statistique que pour d'autres administrations. La statistique officielle, qui a une grande expérience de la collecte et de l'analyse des données, devrait participer activement à la mise au point des IDD à tous les niveaux. Les statistiques du développement durable font partie intégrante des activités de base des services nationaux de statistique.

23. Dans cette optique, les responsables de la statistique officielle devront collaborer plus étroitement avec les experts d'autres institutions et les chercheurs en vue de définir les nouvelles données, voire les nouvelles approches requises. Vu que le développement durable détermine en partie la qualité de la vie, aujourd'hui comme pour l'avenir, la statistique du développement durable peut devenir une sorte de plate-forme servant à défendre les améliorations à apporter dans différents secteurs de la statistique fondamentale.

Notes

¹ Notre avenir à tous, Commission du développement durable de l'ONU, 1987.

² Communication de la Commission COM(2001)264 final du 15 mai 2001: «Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable».

³ Communication de la Commission COM(2002)82 final du 13 février 2002: «Vers un partenariat mondial pour un développement durable».

⁴ Certains de ces objectifs sont également liés à des engagements pris au niveau international le cadre de la Déclaration du Millénaire.

⁵ Communication de la Commission COM(2005)37 final du 9 février 2005: «Examen de la Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable pour 2005: Premier bilan et orientations futures».

⁶ Communication de la Commission SEC(2005)161 final du 9 février 2005: «Indicateurs de développement durable pour suivre la mise en œuvre de la Stratégie de développement durable de l'UE».

⁷ Le CPS est composé des directeurs généraux des services de statistique des États membres de l'UE.

⁸ Des représentants des autorités compétentes des pays ci-après ont participé aux travaux: Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

⁹ Les DG ci-après ont régulièrement participé aux réunions de l'équipe spéciale: Environnement, Entreprises, Affaires économiques et monétaires, Transports et énergie. D'autres DG (Secrétariat général, Emploi, Développement, Pêche, Société de l'information et Commerce) y ont participé occasionnellement.

¹⁰ Principe 7 de la Déclaration de Rio: «Les États doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Étant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les États ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent.».

¹¹ Eurostat applique la Norme spéciale de diffusion des données (NSDD) élaborée par le FMI pour décrire les métadonnées.

¹² Suivant la définition de la qualité des statistiques employées à la fois par Eurostat et dans le Système statistique européen, les principaux aspects de la qualité d'un indicateur sont les suivants: objectivité et pertinence, données disponibles (couverture, fraîcheur), comparabilité des données (entre les pays et dans le temps), précision (sources, méthodes) et perspectives de développement.

ANNEXE

LISTE D'IDD CLEFS DANS L'UNION EUROPÉENNE

1. Taux de croissance du PIB par habitant
2. Taux de risque de pauvreté après transferts sociaux
3. Taux de dépendance des personnes âgées, actuel et extrapolé
4. Années de vie en bonne santé à la naissance, par sexe
5. Total des émissions de gaz à effet de serre
6. Consommation intérieure brute d'énergie, par type de combustible
7. Consommation intérieure de matières
8. Évolution des populations d'oiseaux des champs
9. Prises de poissons sur les stocks en dehors des limites biologiques de sécurité
10. Consommation énergétique par les activités de transport
11. Niveau de confiance des citoyens dans les institutions de l'UE
12. Aide publique au développement
