



HAL
open science

Mesurer l'intégration dans l'action publique territoriale : L'exemple de la gestion intégrée de la mer et du littoral

Nicolas Rocle, A. Lafitte, J. Denis, Y. Hénocque

► To cite this version:

Nicolas Rocle, A. Lafitte, J. Denis, Y. Hénocque. Mesurer l'intégration dans l'action publique territoriale : L'exemple de la gestion intégrée de la mer et du littoral. 48ème colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF), Jul 2011, Schoelcher, France. 14 p. hal-00637688

HAL Id: hal-00637688

<https://hal.science/hal-00637688>

Submitted on 2 Nov 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Association
de Science Régionale
de Langue Française

48^{ème}
colloque

ASRDLF 2011

6, 7 et 8 Juillet, Schoelcher - Martinique

Migrations et Territoires



<http://asrdlf2011.com/>

MESURER L'INTEGRATION DANS L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE. L'EXEMPLE DE LA GESTION INTEGREE DE LA MER ET DU LITTORAL

ROCLE Nicolas, CEMAGREF, Pôle de Recherche Agroenvironnementale de la Martinique, Petit Morne, B.P. 214, 97 285 LAMENTIN, nicolas.rocle@cemagref.fr, Tél : 05.96.42.30.13

LAFITTE Antoine, CAR/Plan Bleu, PNUE/PAM, 15, rue Beethoven - Sophia Antipolis, 06 560 VALBONNE, France, alafitte@planbleu.org

DENIS Jacques, IFREMER, 79 rue de Pointe Fort, 97 231 ROBERT, Martinique, jacques.denis@ifremer.fr

HENOCQUE Yves, IFREMER, Technopolis 40 - 155 rue Jean-Jacques Rousseau, 92 138 ISSY-LES-MOULINEAUX, henoc@ifremer.fr

Résumé

Le concept de « gestion intégrée » dans les politiques environnementales, visant à décloisonner les approches par trop sectorielles, rencontre des difficultés importantes autant dans sa mise en œuvre opérationnelle que dans l'analyse et l'évaluation que l'on peut en tirer. Par ailleurs, tandis que des systèmes d'évaluation sont prônés dans une optique de légitimité et d'efficacité de l'action publique, les outils qui peuvent être proposés pour l'évaluation des politiques environnementales font face à des difficultés méthodologiques. Cette communication présente ainsi les objectifs et des éléments de méthode pour une évaluation (ou plutôt une appréciation) de la façon dont une politique territoriale est menée au regard de l'application des principes qui sous-tendent la « gestion intégrée ». Deux questions méthodologiques sont posées : Comment rendre compte du degré de prise en compte de l'intégration dans une politique environnementale ? Quel suivi-évaluation peut-on faire d'une politique prônant la gestion intégrée d'un territoire vis-à-vis des exigences de développement durable de ce territoire ? Pour ce faire, nous présentons les différences en termes d'objectifs entre l'évaluation d'une politique en tant que telle et l'appréciation des modalités d'intégration de cette politique. Nous exposons ensuite une méthode d'élaboration d'un système d'indicateurs pour le suivi et l'évaluation du degré d'intégration de démarches de gestion intégrée de la mer et du littoral. Nous discutons enfin des atouts et des limites de cette méthode, au regard notamment du rôle que peuvent jouer ces indicateurs sur un renforcement de la gouvernance territoriale. Cette proposition vient ainsi, non pas abonder le champ de l'évaluation des politiques publiques en tant que tel, mais contribuer à renforcer l'appui et l'accompagnement de ces politiques territoriales dans leur mise en œuvre et leurs modalités d'apprentissage collectif.

Mots-clés : Intégration, action publique, zones côtières, évaluation, gouvernance territoriale.

Introduction

Les références au développement durable pour la gestion et le développement des territoires ont conduit à une évolution notable des modes d'action publique territoriale. Les politiques environnementales ont accompagné ces transformations, quand elles ne les ont pas précédées en apportant leur lot d'innovations institutionnelles ou organisationnelles, pour répondre aux défis posés par une gestion des territoires économiquement viable, socialement équitable et écologiquement durable. En l'espèce, elles se doivent aujourd'hui de répondre à des impératifs de différentes natures : un impératif évaluatif au regard des exigences d'efficacité et d'efficience de l'action publique, un impératif scientifique (ou cognitif) pour aider des prises de décisions fondées sur des connaissances (scientifiques et « locales »), un impératif délibératif (Blondiaux, Sintomer, 2002), prônant la participation des parties prenantes dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques. Le concept de « gestion intégrée » dans les politiques environnementales traduit la prise en compte, théorique dans un premier temps, des principes qui sous-tendent ces approches et par là même ceux du développement durable. Les approches transversales inhérentes aux enjeux environnementaux (qu'ils soient globaux ou localisés) font ainsi écho à la dynamique de systèmes écologiques et humains (écosociosystèmes) caractérisés par nombre d'interdépendances. La spécialisation et la différenciation toujours plus grandes du travail social, et leurs conséquences institutionnelles, conduisent par ailleurs à prendre en compte ces interdépendances et les défauts de coordination et de transversalité entre différents domaines ou secteurs d'activités. La notion d'intégration, et le concept de « gestion intégrée », font référence à ces évolutions et ce d'autant plus que les politiques environnementales possèdent une forte dimension territoriale.

Les évolutions décrites ci-dessus concernant l'action publique territoriale ont induit des besoins nouveaux en matière d'évaluation des politiques publiques. Si les différents modes de gouvernance territoriale sont de nature plus procédurale, c'est-à-dire définis et mis en œuvre en articulant les divers intérêts et valeurs pour une légitimation progressive du cadre des décisions (Lascoumes, Le Bourhis, 1996), les outils de suivi et d'évaluation correspondant doivent en effet répondre à de nouveaux référentiels et de nouvelles manières de faire. Ces besoins sont en outre renforcés par la nécessité, dans un contexte de tensions et de rationalisation budgétaires, de rendre compte de la mise en œuvre de ces politiques, de leurs coûts, mais aussi des processus et des dynamiques effectives engagées au regard des principes même du développement durable. Dans un tel contexte, la recherche menée en appui aux politiques publiques, et plus précisément au suivi et à l'évaluation des politiques territoriales, peut accompagner ces formes d'action publique par des méthodes nouvelles aussi bien sur le plan de leur référentiel que sur le rôle des outils dans l'aide à la décision publique.

Dans cette perspective, nous proposons de présenter et discuter les objectifs et des éléments de méthode pour une évaluation (ou plutôt une appréciation) de la façon dont une politique territoriale est menée au regard de l'application des principes qui sous-tendent la « gestion intégrée ». Nous cherchons plus particulièrement à répondre aux deux questions méthodologiques suivantes : Comment rendre compte du degré de prise en compte de l'intégration dans une politique environnementale ? Quel « suivi-évaluation » peut-on faire d'une politique prônant la gestion intégrée d'un territoire vis-à-vis des exigences de développement durable de ce territoire ? Pour ce faire, nous présentons tout d'abord les complémentarités en termes d'enjeux et de finalités entre l'évaluation d'une politique en tant que telle (souvent effectuée par des analyses coûts-bénéfices, coûts-efficacité ou des coûts de transaction) et l'appréciation des modalités d'intégration dans la mise en œuvre de cette politique. A partir du cas des politiques de gestion intégrée des zones côtières¹, et après avoir justifié ce choix pour illustrer notre présentation, nous exposons une méthode d'élaboration d'un système d'indicateurs dédiés au suivi et à l'évaluation du degré d'intégration dans les démarches existantes (Lafitte, 2010), à travers six déclinaisons. Il s'agit de l'intégration horizontale (entre différents secteurs d'activités et groupes d'acteurs), l'intégration verticale (coordination multi-niveaux et interinstitutionnelle), l'intégration spatiale (continuum terre-mer), l'intégration temporelle (rétrospective et prospective), l'intégration participative (jeux d'acteurs et moyens techniques de communication) et l'intégration des connaissances (sciences humaines et sociales, sciences naturelles, savoirs locaux...). Nous montrons un exemple d'application de cette méthode sur un outil de gestion du littoral du bassin méditerranéen. Nous discutons enfin des atouts et des limites de cette méthode, en ouvrant la discussion sur les évolutions à l'œuvre en matière de politique maritime intégrée pour la mer et le littoral.

¹ A cette dénomination sera préférée, dans la suite du document, celle de « gestion intégrée de la mer et du littoral » (GIML), en référence aux documents cadres actuels issus du Grenelle de la Mer.

1. « L'intégration » dans les politiques environnementales et les raisons de suivre et évaluer sa mise en œuvre

1.1. Quelques enjeux du « suivi-évaluation » des politiques territoriales

Les transformations des modes d'action publique ces trois dernières décennies ont joué un rôle majeur dans la montée en puissance de l'évaluation des politiques publiques. Sans approfondir le contexte dans lequel l'évaluation s'est vue imposer une place prépondérante dans la conduite des actions publiques², il importe de revenir sur quelques enjeux qui ont contribué à son avènement et qui illustrent dans le même temps les préoccupations actuelles pour renouveler ou compléter les formes d'évaluation des politiques publiques. La perte de centralité et de légitimité de l'Etat, issue des lois de décentralisation et de la complexité des enjeux à traiter, a en effet conduit à une modification de ses rôles aux côtés d'autres acteurs, à une multiplication des formes d'intervention (contrats, mesures incitatives...) et à l'obligation de justifier du bien-fondé et de l'efficacité, sur les plans environnementaux et socio-économiques, des politiques territoriales multifformes. Ces évolutions se traduisent alors par de nouvelles formes de responsabilisation des politiques publiques contemporaines, parmi lesquelles l'évaluation a pris une place centrale, en tant que « l'une des traductions concrète de l'institutionnalisation du principe d'*accountability* » (Salles, 2009). L'évaluation constitue un véritable « instrument de gouvernement » dans un contexte de *New management public* où la mesure des performances dans l'action publique constitue une référence centrale. Le lien entre territorialisation croissante des politiques publiques et pratiques d'évaluation territoriale est également important à souligner (Berthet, 2008) : la multiplication et la fragmentation des formes d'expertise, les nouvelles méthodes de fonctionnement où l'évaluation participe grandement aux moyens de légitimation et d'objectivation, ainsi que les besoins de connaissance et de jugement sur les actions décentralisées sont autant de facteurs qui ont contribué à ce développement concomitant.

L'évaluation est entendue ici comme une « activité de rassemblement, d'analyse et d'interprétation de l'information concernant la mise en œuvre et l'impact de mesures visant à agir sur une situation sociale ainsi que la préparation de mesures nouvelles » (Knoepfel et al., 2001, p. 101). Or force est de constater les limites que comportent les méthodes d'évaluation actuelles face aux nouvelles exigences sociétales telles qu'un développement durable des territoires. Les enjeux de l'évaluation des politiques territoriales ont ainsi évolué tant par rapport à la nature des politiques actuelles que vis-à-vis du sens collectif attribué à cette activité. Dans le premier cas, il s'agit avant tout d'assurer une conciliation et une prise en compte des interdépendances entre enjeux sociaux, économiques et environnementaux dans une perspective de long terme et en associant l'ensemble des parties prenantes aux différentes étapes du processus. Concernant la seconde évolution, l'évaluation n'est plus seulement vue comme un outil d'aide à la décision et aux arbitrages (par une évaluation ex-post dans le cycle d'une politique publique) mais comme un outil d'aide au pilotage (évaluation in-situ, on parle donc de suivi-évaluation) et « d'apprentissage collectif » dans des situations complexes du fait des incertitudes, des nombreux acteurs en présence et des dimensions institutionnelles souvent expérimentales des actuels « dispositifs de gouvernance » (Rey-Valette et al., 2010). De nouveaux référentiels méthodologiques sont donc attendus pour prendre en compte ces dimensions (Ayong-le-Kama, CGP, 2005) qui relèvent de la gouvernance territoriale.

La recherche en appui aux politiques publiques peut donc se saisir de ces enjeux et questionnements pour co-construire et tester des méthodologies de suivi-évaluation qui permettent une mise en cohérence de ces référentiels avec ceux du développement durable. Il semble également nécessaire, comme nous tentons de le faire ici, de mettre en discussion des méthodes de ce type pour voir dans quelle mesure elles peuvent être appropriées et partagées dans un cadre stratégique plus global. Nous proposons de clarifier l'esprit dans lequel la méthode proposée dans cette communication a été conçue, en revenant sur une notion majeure des politiques territoriales de développement durable, l'intégration, et son concept gestionnaire associé, la gestion intégrée.

² Pour une présentation détaillée d'une sociologie politique de l'évaluation des politiques publiques, voir notamment la thèse de Nicolas MATYJASIK (2010).

1.2. La notion d'intégration dans les politiques environnementales

Les évolutions décrites ci-dessus sur la montée en puissance de l'évaluation dans les politiques publiques s'accompagnent de transformations plus globales des sociétés contemporaines occidentales, qui vont elles-mêmes justifier l'émergence et l'importance d'un nouveau modèle concernant la gestion de l'environnement : le modèle de la gestion intégrée des ressources naturelles et, plus généralement, de l'environnement. Ces transformations observées par les sciences sociales concernent une différenciation et une spécialisation croissantes du travail social, provoquant une fragmentation de plus en plus accrue des collectifs. A l'inverse, la multiplication et la complexification des formes d'action publique, la transversalité des enjeux, ainsi que la dimension territoriale des enjeux environnementaux nécessitent tout de même de penser et d'agir collectivement, de manière transversale, concertée et coordonnée. Face à ces tensions, l'intégration peut alors être vue comme une réponse formulée face à une crise des organisations et des institutions³ (Grandgirard, 2007). Elle serait ensuite devenue une solution, admise et partagée face à la complexité et à la transversalité des enjeux, permettant d'assurer une « bonne gouvernance » environnementale.

L'on peut considérer, d'une manière générale, l'intégration comme un « processus dynamique et ouvert qui réunit des acteurs d'origines et d'intérêts divers pour réfléchir, mettre en place et suivre une politique d'usage raisonné et raisonnable des ressources dans un domaine donné en prenant en compte les interactions sociales et naturelles existantes, sous contraintes de réduction de la complexité et des incertitudes » (*ibid.*, p.65). Cette définition mérite cependant d'être complétée par une référence explicite au territoire, car il s'agit bien, dans l'action publique contemporaine, d'intégration des politiques publiques à l'œuvre sur un territoire donné⁴. Nous voyons également, à travers cette définition élargie, qu'il ne peut y avoir un modèle de gestion intégrée, pas plus qu'un gestionnaire unique, mais une manière, un sens donné collectivement à la gestion d'un territoire. Nous verrons, avec l'application qui en est donnée en partie 2, sur quoi porte l'intégration. Indiquons d'ores et déjà que cette intégration couvre, certes idéalement, l'ensemble des éléments constitutifs de la politique territoriale analysée : les objectifs, les instruments, les domaines d'action concernés, les espaces de gestion identifiés, les échelles de temps, les acteurs intervenant directement ou indirectement à un moment donné du processus, les connaissances utilisées...

Les limites d'une telle conception sont claires et/ou perceptibles : au sein d'un territoire à enjeux interviennent souvent des territoires (tels les « territoires de l'eau », Ghiotti, 2006), avec leurs propres logiques administratives et sociopolitiques ; figure également un « risque procédural » (Hénoque et Billé, 2005) à vouloir intégrer sans se soucier des logiques sectorielles qui méritent, certes d'être articulées entre elles, mais aussi d'être réorientées, complétées et modifiées selon les problèmes concrets à traiter ; la vision utopique et le caractère nécessairement incrémental de l'intégration (*ibid.*) ; enfin les « coûts d'intégration » de plus en plus importants et qui constituent un des 'effets pervers' des nouvelles formes d'action publique territoriale (Barbier et Waechter, 2006, cité dans Grandgirard, *op. cit.*). La gestion intégrée d'un territoire à enjeux constituerait ainsi une réponse nécessaire - mais non suffisante - à une crise des organisations et des institutions pour répondre aux défis du développement durable (d'où la notion de « mythe rationnel » présentée par Hatchuel et Molet, 1986, in *ibid.*). Cette nécessité, mais aussi les critiques qu'elle suscite, imposent donc d'analyser ce principe dans son opérationnalisation, de l'apprécier puis de l'analyser pour en tirer des éléments d'apprentissage et d'évolutions souhaitables.

1.3. L'intégration comme référentiel pour suivre la mise en œuvre des politiques territoriales de développement durable

Les ambitions et finalités de la démarche proposée ici peuvent être rappelées brièvement. En tant que dispositif de suivi-évaluation d'une politique territoriale (cf. 1.1.), il s'agit de mieux comprendre la logique de l'action publique étudiée, d'aider au pilotage de l'action publique et aux décisions afférentes par la production de connaissances, d'alimenter le débat public pour une appropriation des enjeux et une mobilisation collective. Au regard des enjeux de l'intégration cités ci-dessus, il s'agit par ailleurs de rendre compte de la manière dont sont mis en pratique les dispositifs d'opérationnalisation, et finalement d'analyser la « gestion effective » par rapport à

³ Les institutions sont entendues ici comme un ensemble de règles, formelles ou informelles, entre acteurs.

⁴ Nous verrons par la suite que cette intégration à l'échelle d'un territoire n'exclut pas, bien au contraire, la prise en compte et l'intégration des niveaux institutionnels plus globaux (région, pays, Europe...) dans la conduite de l'action territoriale.

la « gestion intentionnelle » (Mermet, 1992). Cette dernière se voudrait « intégrée » par rapport aux exigences de coordination, de transversalité, de participation des parties prenantes et de réponses à inscrire dans le temps long. Si une évaluation est bien souvent un jugement de « ce qui est » par rapport à « ce qui devrait être » (Jacob, in Boussaguet et al., 2010), la mise en pratique du développement durable mérite de dépasser ce paradigme pour le compléter par un référentiel certainement moins rigide et plus compréhensif. En effet, là où une évaluation des politiques sectorielles mesure les performances, en termes d'efficacité, d'efficience, de pertinence et de cohérence, l'évaluation des principes qui guident ces mêmes politiques s'attacherait à analyser la « façon de faire », le mode opératoire lui-même⁵. Ce type d'évaluation est donc complémentaire (et non substitutif) pour le pilotage de l'action publique et l'aide à la décision. Nous précisons dans le tableau ci-dessous ces complémentarités, en termes de finalités et de référentiels, pour le suivi-évaluation des politiques territoriales.

	Evaluation d'une politique publique (sectorielle)	Evaluation / appréciation de la mise en œuvre des principes d'une politique territoriale
Objectifs, finalités	Pilotage de l'action Transparence, lisibilité et légitimité de l'action publique	
	Mesurer l'utilité, l'efficacité, l'efficience, la cohérence, la pertinence des plans, programmes et mesures	Apprécier l'opérationnalisation des politiques au regard des principes d'intégration (participation, concertation, cohérence...)
Référentiel : critères d'évaluation	<u>Techniques</u> Pertinence, efficacité, efficience, coûts de mise en œuvre...	<u>Compréhensifs</u> Intégration (coordination, coûts d'intégration, participation publique), cohérence, adaptabilité / flexibilité de la politique...
Objet de l'évaluation	Les performances : moyens mis en œuvre, résultats et atteinte des objectifs	Le(s) dispositif(s) d'opérationnalisation, les processus, les effets de l'action publique
Nature de l'information traitée	Essentiellement quantitative	Plus qualitative, contextuelle

Vers une complémentarité des systèmes de suivi-évaluation des politiques territoriales

Les principes du développement durable imposent ainsi de compléter les méthodes actuelles, souvent quantitatives et normatives, par des approches plus compréhensives et contextuelles (ce dernier point ne doit pas faire oublier les besoins d'harmonisation au plan méthodologique pour d'éventuelles analyses comparatives). Cette distinction vise par ailleurs à montrer que, outre le référentiel sur lequel se base l'évaluation, la nature de l'information requise et l'objet même de ce qui est évalué diffèrent selon que l'on s'intéresse à la politique publique en elle-même ou aux principes qui sous-tendent cette même politique. L'évaluation des principes « mis en pratique » s'appuie ainsi sur des outils qualitatifs (par exemple des indicateurs, cf. *infra*) car la complexité de l'action publique territoriale (comme sa dépendance à d'autres facteurs, ou ses « effets propres ») ne facilite pas l'identification et l'analyse quantitative de sa contribution aux résultats mesurés. Ces données qualitatives permettraient de mieux saisir les processus, les modes de gouvernance à l'œuvre, ainsi que les effets, intentionnels ou non, de l'action publique.

⁵ Ce type de considération conduit d'ailleurs certains auteurs à préférer le terme « d'opérationnalisation » à celui de « mise en œuvre », d'inspiration plus descendante et hiérarchique alors que les nouveaux enjeux et modes d'action publique tendent à brouiller cette vision au profit d'approches hybrides.

Nous insistons enfin sur la complémentarité de ces deux types d'évaluation, fondamentale au regard des finalités de l'action publique. L'intégration, pour autant qu'elle recherche une adéquation entre les résultats attendus et les moyens mis en œuvre, pourrait constituer un élément de réponse aux problèmes concrets qu'elle est censée résoudre. Il convient donc, afin de répondre aux critiques citées en 1.2 (risque procédural, théorie normative, coûts d'intégration), d'associer de manière systématique et dynamique une mesure des performances et une appréciation des processus, afin d'analyser parallèlement les résultats chiffrables de l'action publique et les effets sociaux et politiques (au sens large) de cette action. Cette proposition nous paraît de ce fait apte à, sinon diminuer le « tout quantitatif » dans une démarche d'évaluation, équilibrer une logique essentiellement managériale par une logique portée sur les processus et les effets d'une action publique complexe et incertaine⁶.

2. Présentation d'une méthode de suivi par indicateurs et application à la gestion intégrée de la mer et du littoral

2.1. La gestion intégrée de la mer et du littoral (GIML) face aux enjeux de l'intégration

Afin de concilier les ambitions légitimes mais parfois antagonistes voire contradictoires des diverses politiques publiques, la responsabilité de la politique maritime intégrée pour la mer et le littoral impose de dicter à toutes les politiques sectorielles et territoriales une méthode de travail qui repose sur la cohérence entre les différents objectifs, assurée par un arbitrage vigilant des autorités publiques à tous niveaux de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation. Le développement d'une approche stratégique et intégrée des activités humaines et de leurs impacts sur l'environnement marin constitue ainsi une priorité. Elle est traduite par la nouvelle « directive cadre stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) 2008/56/CE du 17 juin 2008, qui constitue une orientation majeure pour la politique maritime nationale. La gestion intégrée des zones côtières (Hénocque, Denis, (dir.), 2001), la plupart du temps de nature très locale⁷, doit être reposée dans un contexte plus vaste en s'appuyant sur l'approche par écosystèmes. Il faut dès lors articuler les efforts de gestion intégrée à l'interface terre-mer avec une approche par écosystèmes s'appliquant à l'ensemble de l'espace maritime, selon les limites des écorégions définies dans la DCSMM. De cette articulation dépendra le succès de la mise en œuvre des documents stratégiques de façade ou de bassin maritime en France métropolitaine et en outre-mer.

Pendant longtemps, le suivi des programmes successifs de GIZC s'est fait selon le modèle du cycle de projet proposé par le *Group of Experts on Scientific Aspects of Marine Environmental Protection* (GESAMP, 1996). Ce modèle permet de suivre chronologiquement la vie d'un projet, mais met peu en évidence les dynamiques contradictoires à l'œuvre dans un espace et un contexte socio économique donnés. D'où le modèle d'analyse des initiatives menées selon 4 ordres de résultats :

- Résultats d'ordre 1, qui portent sur le contexte de mise en œuvre, en termes de création des conditions favorables basées sur l'existant, notamment dans les domaines de la gouvernance, des politiques, de la planification et des forces sociales en présence ;
- Résultats d'ordre 2 portant sur les actions de gestion sous-tendues par des changements de comportements (individuels et institutionnels), notamment dans les domaines de la régulation et de la distribution des activités humaines, des capacités locales d'intervention, de la réduction des pollutions et des activités de protection ;
- Résultats d'ordre 3 qui portent sur l'impact environnemental et social des initiatives, notamment en termes d'évolution de l'état de la biodiversité et de la qualité des services rendus par les écosystèmes, ainsi que de revenus et de bien-être des populations locales et des acteurs de la vie maritime ;
- Résultats d'ordre 4 qui portent sur la durabilité et l'intégration des résultats acquis pour tendre vers des formes plus durables de développement.

Remarque : très peu d'initiatives ont atteint le niveau 3 en termes de résultats, c'est-à-dire ont eu à ce jour un réel impact environnemental et social dans la zone qu'elles couvrent.

⁶ Pour illustrer ce propos, il pourrait être rappelé que le lien entre intégration des connaissances et action publique ne va pas de soi, au regard de la complexité des enjeux mais aussi des systèmes d'action publique locaux ou territoriaux en présence (Rocle et Krieger, 2010).

⁷ Si, par définition, la GIZC n'est pas limitée dans l'espace, dans son application, elle est restée contingentée au niveau local, à l'interface terre-mer et souvent davantage du côté terre que du côté mer.

Cette approche par écosystèmes qui participe de la GIZC en prônant les principes de l'intégration multidimensionnelle et fonctionnelle, s'applique à des espaces maritimes plus vastes au-delà de l'interface terre-mer. En changeant d'échelle, la GIML n'est donc pas un simple prolongement de la GIZC en mer, mais avant tout une démarche qui permet d'opérer plus facilement la réconciliation de l'usage des ressources et de la conservation de la biodiversité. Enfin, des débats et travaux du Comité Opérationnel « aménagement, protection des espaces littoraux »⁸ sont issus les attentes et constats suivants :

- l'existence d'un projet de territoire est considérée comme une condition préalable, base d'une vision partagée pour un projet légitime ;
- la réalisation des objectifs arrêtés dans le cadre de la GIML doit pouvoir se faire au travers d'outils de planification adaptés ;
- il y a un double message politique et pédagogique à faire passer sur le terme et la démarche de GIML vis-à-vis des élus locaux, des usagers du monde maritime et du monde scientifique ;
- des financements pérennes devront être dédiés à la mise en œuvre de la GIML.

Tous ces propos sont empreints de la marque de l'intégration, omniprésente et multidimensionnelle, et conduisent à suivre sa mise en œuvre dans les processus et dynamiques des territoires littoraux et marins.

2.2. Présentation d'une méthode de suivi par indicateurs

La méthode par indicateurs développée par l'Ifremer (Lafitte, 2010) se présente comme une déclinaison de l'intégration en six dimensions, donnant naissance à six indicateurs développés sur la base d'un état de l'art et renseignés par une méthode d'enquêtes. L'objectif est d'évaluer la manière dont les outils de gestion du littoral sont mis en œuvre en regard des principes fondamentaux de la GIML⁹ pour la traduire plus concrètement en termes d'indice ou de « degré GIML », appliqué à tel ou tel outil de gestion. Il s'agit donc de la mesure, ou plutôt de l'appréciation de ces principes, à travers un système d'indicateurs renseignés, représentés puis discutés.

Une première phase méthodologique

Les acteurs sont regroupés en cinq catégories et correspondent aux différents collèges représentatifs des parties prenantes des démarches de gestion (retenus par exemple dans le cadre du Grenelle de la Mer).

1. **Les gestionnaires/décideurs** (élus locaux, collectivités locales, syndicats...) : Ils apparaissent souvent comme des acteurs centraux, au-delà de la prise de décisions, dans leur capacité à fédérer, à promouvoir et à porter un projet à l'échelle territoriale.
2. **Les représentants de l'Etat** (Préfets, services déconcentrés de l'Etat...) **et les établissements publics associés** jouent un rôle majeur dans le respect des engagements internationaux et communautaires aux échelons nationaux et territoriaux. Les rôles d'arbitrage, de soutien technique et de régulation sont de plus en plus importants dans l'action publique territoriale.
3. **Les acteurs socio-économiques** impliqués traduisent la multiplicité des usages et activités sur le territoire concerné. Il s'agit de voir de quelle manière ces acteurs locaux sont impliqués dans le processus de gestion (partenariats publics-privés...) et la façon dont ils perçoivent les actions mises en œuvre.
4. **Les experts techniques et scientifiques** (scientifiques, universitaires, experts...) : Les connaissances produites et mobilisées dans les débats alimentent le processus durant son élaboration, sa mise en œuvre mais aussi ses évaluations. Des éclairages et une aide à la décision sont attendus.
5. **Les associations d'usagers ou de protection de l'environnement**, les ONG mais également les autres formes de mobilisation collective (comités, ligues...) impliquées dans la démarche.

Les cinq collèges identifiés sont auditionnés afin de prétendre à une diversité des acteurs impliqués et ainsi une pluralité de points de vue au sujet de la démarche de gestion étudiée. Cette approche peut/doit être adaptée selon les spécificités de la zone et de ses enjeux, de même que le nombre de personnes à interroger au sein de chaque collège (cf. partie 3 pour les travaux en cours sur la fiabilité des indicateurs).

⁸ Grenelle de la mer, 2010, rapport final 23 juin 2010.

⁹ http://ec.europa.eu/environment/iczm/pdf/evaluation_iczm_summary_fr.pdf (p. 3).

Les indicateurs proposés correspondent à six déclinaisons fondamentales de l'intégration qui constitue le « fil rouge » de la gestion.

Indicateurs	Enjeux - informations recherchées (lien avec la GIML)
Intégration horizontale	La GIML soulève la question de la cohabitation des usagers malgré les diverses pressions qui s'exercent sur les zones côtières. Cet indicateur permet de rendre compte du degré d'association des différents secteurs d'activité utilisant les ressources du territoire et leur répartition spatiale. L'intégration horizontale tient compte aussi de l'association des acteurs à l'intérieur d'une même activité. Cet indicateur s'intéresse également aux conflits d'usages, aux enjeux et aux objectifs fixés sur l'espace considéré.
Intégration verticale	Cet indicateur doit permettre de rendre compte du degré d'interactions et d'articulation entre les différents niveaux décisionnels et d'action : initiatives locales, cadres nationaux, opportunités et contraintes fournies par les engagements internationaux... Il s'intéresse au degré de collaboration entre les niveaux ainsi qu'aux mécanismes décisionnels qui les relient.
Intégration de la connaissance	Cet indicateur permet d'apprécier la prise en compte de l'intégration de la connaissance : au sein de la communauté scientifique entre les sciences naturelles et les sciences humaines et sociales, mais aussi l'intégration des savoirs locaux (connaissances vernaculaires) et du savoir académique. Il s'agit de voir comment ces connaissances sont appropriées et utilisées tout au long du processus (avis, aide à la décision...). Cet indicateur s'attache également à montrer s'il existe des moyens de production et de diffusion des connaissances pertinentes et la manière dont cela est réalisé.
Intégration spatiale	La GIML demande d'avoir « une vue de la mer » complétant « la vue de la terre » et intégrant l'interrelation terre-mer. Cet indicateur doit permettre de savoir si la zone côtière est réellement considérée comme l'interface entre deux milieux : la terre et la mer. Ceci induit l'intégration des enjeux propres à cette interface. Cet indicateur s'intéresse aux éléments de définition des zonages, à la spatialisation des enjeux et aux effets induits par ces zonages.
Intégration participative	La participation des acteurs tout au long du processus et lors des évaluations constitue une dimension clef des politiques territoriales. Cet indicateur doit permettre de mesurer le degré d'implication des acteurs dans le processus de gestion du territoire. Il renseigne respectivement sur la communauté impliquée, les moyens utilisés pour promouvoir la participation ainsi que la manière dont celle-ci est effectivement mise en pratique (incluant les effets sur la décision et la gestion).
Intégration temporelle	Cet indicateur rend compte des priorités établies et de l'évolution dynamique du contexte et de la situation à moyen et long terme. Il s'intéresse aux moyens mis en œuvre pour le suivi et la prospective, l'adaptabilité de la démarche, et prend en compte les financements qui contribuent à la pérennisation des actions mises en place.

Six dimensions fondamentales de l'intégration dans les politiques territoriales de développement durable

La phase de renseignement et de représentation des indicateurs

Il s'agit dans cette seconde phase de procéder à la collecte de l'information relevant de chacun des indicateurs. Un questionnaire, que nous ne pouvons présenter ici faute de place, reprend les six indicateurs et les décline en différents critères pertinents au regard de la dimension concernée (chaque critère étant abordé par une ou plusieurs question(s)). Il s'agit d'un questionnaire identique quel que soit le collège d'acteurs interrogé, composé de questions ouvertes pour des entretiens de type semi-directif. Les informations recueillies à la suite des

auditions des cinq collèges permettent d'attribuer une note générale moyennée pour chaque dimension d'intégration (indicateur), selon le schéma suivant :

- Une note est attribuée à chaque question posée, selon un barème à trois niveaux de valeurs de 0 à 3 (0 = pas d'intégration ; 0,5 à 1 = intégration faible à moyenne ; 2 à 3 = intégration satisfaisante à bonne) au regard d'un « optimum d'intégration ».
- Pour chaque indicateur, une moyenne des résultats obtenus pour les cinq collèges est effectuée ; elle est ramenée à une valeur sur 5 qui est l'échelle d'appréciation de chacun des indicateurs.
- Une classification à 4 classes de valeurs attribuée à l'indicateur est appliquée sur cette échelle de 0 à 5, pour distinguer les niveaux faible (valeurs de 0 à 3), modéré (valeurs de 3.1 à 4), satisfaisant (valeurs de 4.1 à 4.5) et excellent (valeurs de 4.6 à 5) ; un code couleur est donné pour chaque classe.

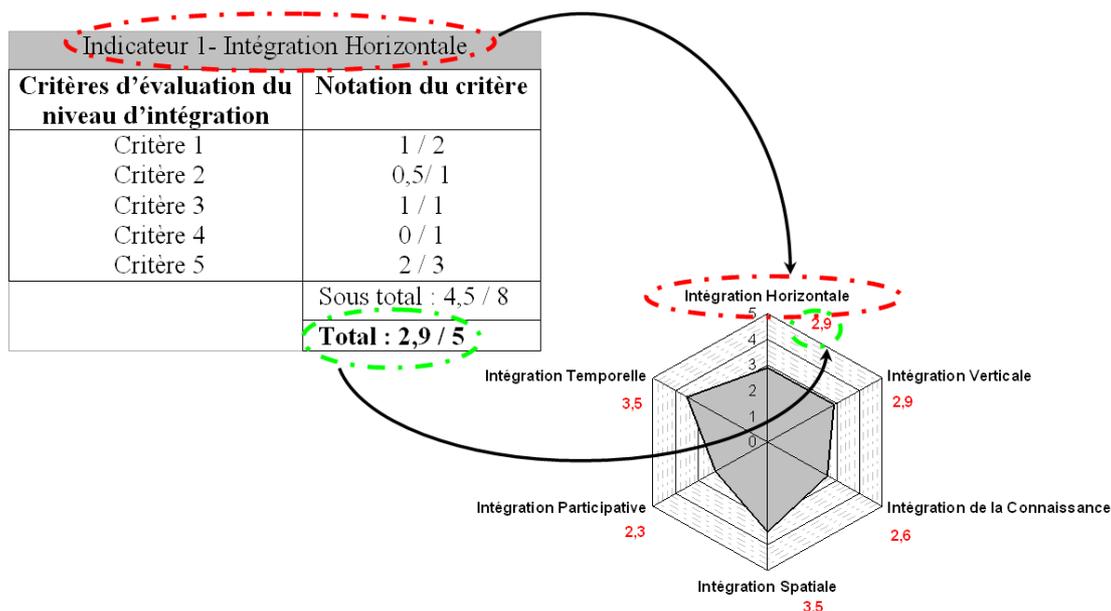


Illustration du système de notation pour un indicateur et de représentation des indicateurs

La notation d'un indicateur résulte du traitement statistique d'un certain nombre de critères s'y rapportant. Le nombre de critères et leur agrégation sont importants pour les indicateurs qualitatifs puisqu'ils renvoient directement au mode de restitution de l'information. L'agrégation consiste à réduire la quantité d'information disponible en la synthétisant en une grandeur unique (le choix s'est porté ici sur l'utilisation de moyennes simples des notations).

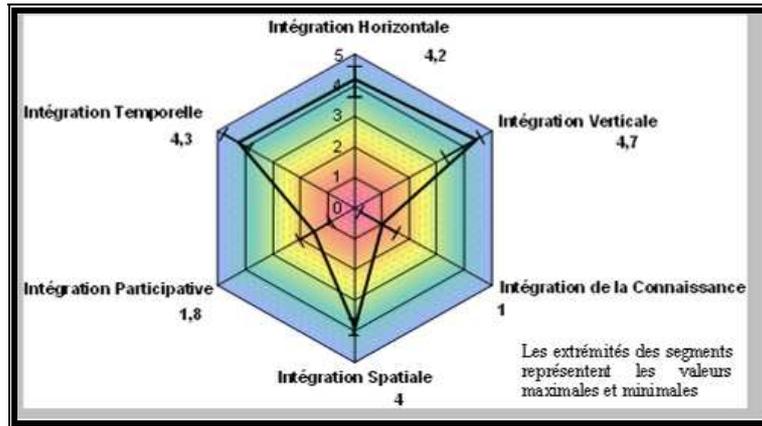
Le système d'indicateurs constitué doit ainsi permettre l'évaluation d'une situation ou sa tendance d'évolution (les dimensions rétrospective et prospective étant abordées dans l'intégration temporelle) à partir d'une lecture pluraliste (collèges de citoyens, de scientifiques, de professionnels, de décideurs) portée sur l'outil ou la politique publique. Pour illustrer le type de rendu que peut produire cette méthode, nous présentons son application à un outil de gestion (contrat de baie) mis en œuvre sur le littoral méditerranéen.

2.3. Application aux outils de la GIML : l'exemple d'un contrat de baie

Les résultats qui suivent illustrent les résultats obtenus à la suite des auditions et du renseignement des questionnaires d'entretien pour les six indicateurs correspondant à la politique publique analysée. L'élaboration de cette fiche est inspirée du guide DEDUCE Consortium¹⁰.

Nota : les résultats ci-dessous ne correspondent pas à un cas réel étudié.

¹⁰ Guide d'utilisation des indicateurs, « Mettre en œuvre une approche basée sur les indicateurs pour évaluer le développement durable sur le littoral » (http://www.littoral.ifen.fr/uploads/media/indicators_guidelines_fr.pdf).



Représentation de l'analyse d'un outil de gestion selon les cinq collègues d'acteurs enquêtés

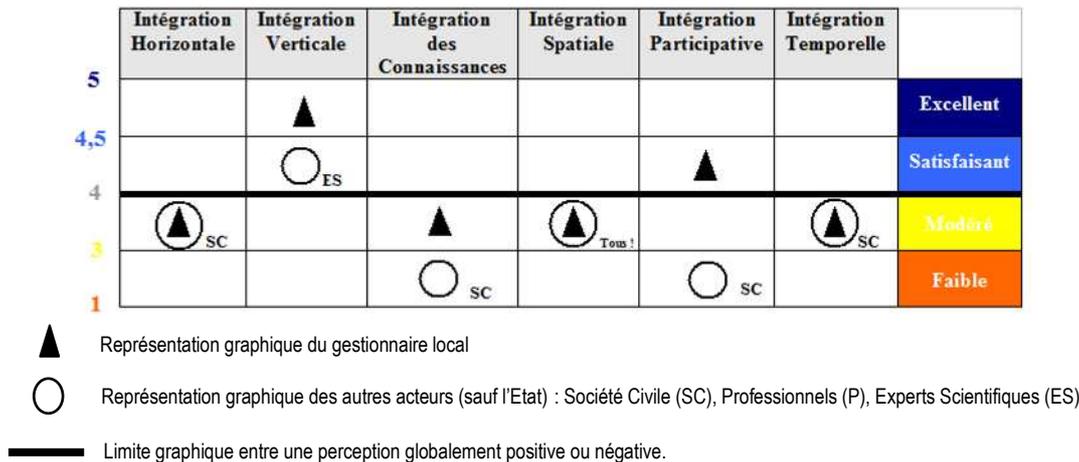
Politique publique analysée	Services de l'Etat	Gestionnaires locaux	Professionnels	Associations, ONG	Experts scientifiques
Intégration horizontale	4	4,8	3	4,2	4
Intégration verticale	3,2	4,8	4,1	4,8	4,1
Intégration des connaissances	1,2	2,1	2	1,4	1
Intégration spatiale	4	4,1	4,8	3,3	4,8
Intégration participative	2,1	3,8	1,2	1,1	3,7
Intégration temporelle	4	4,1	4,2	4,8	4,6

Valeur des classes

- 4,6 à 5 : Excellent
- 4,1 à 4,5 : Satisfaisant
- 3,1 à 4 : Modéré
- 1 à 3 : Faible

Différence de perceptions des représentants des cinq collèges auditionnés pour chacun des six indicateurs

Une fiche analytique permet de mettre en évidence la similarité ou l'écart de perception entre le gestionnaire local et le (ou les) groupe(s) d'acteurs porteur(s) de l'appréciation la plus basse pour chaque indicateur.



Représentation des perceptions de l'intégration selon les acteurs impliqués dans une démarche territoriale

Cet exemple permet de s'intéresser, dans la gestion locale ou territoriale d'un territoire, à la manière dont les autres acteurs perçoivent l'action portée par le gestionnaire identifié (la conception pluraliste portée par ce type de représentation sera discutée dans la dernière partie du document). La fiche est complétée par quatre items :

- La vision du gestionnaire : rend compte de la perception générale du gestionnaire sur l'outil considéré.
- Les perceptions comparées gestionnaire / autres acteurs : renseigne sur les perceptions des gestionnaires et des autres acteurs (au regard du tableau ci-dessus).

- Les « points forts » : insiste sur les points forts de l'outil analysé.
- Les domaines d'intervention à privilégier : met en avant les aspects sur lesquels l'effort doit être mis pour parvenir à une meilleure intégration de(s) l'indicateur(s) considéré(s).

Cette méthode a été développée et testée en 2010 sur cinq outils de gestion du littoral méditerranéen : un contrat de baie (Rade de Toulon), une Réserve Naturelle (Scandola) et trois plans de gestion (Cap d'Agde, Rade de Marseille et Littoral des Maures). A travers sa mise en œuvre et les résultats obtenus, ces travaux ont permis de tester un certain nombre d'hypothèses sur la méthode elle-même et de bénéficier de premiers retours de la part des acteurs interrogés à cet effet. Nous relatons ci-après, forts de ce premier retour d'expérience, des éléments de réflexion et de discussion sur les atouts, les limites et les perspectives liés à l'utilisation de cette méthode.

3. Discussion : apports, limites et perspectives quant à l'utilisation des « indicateurs d'intégration »

3.1. Limites et perspectives quant à l'utilisation de cette méthode

Les indicateurs d'intégration s'appuient sur une conception pluraliste de l'évaluation, à partir de données qualitatives provenant d'enquêtes, se rapportant à une situation donnée et évaluées à dire d'expert. Il est néanmoins possible de traiter mathématiquement ce type d'indicateurs, dans la mesure où « un indicateur peut toujours s'exprimer par un chiffre, qu'il soit qualitatif ou quantitatif » (Conseil de l'Europe, 2005). Les limites de ce type de méthode sont alors perceptibles sur la qualité et la fiabilité des indicateurs renseignés : biais d'échantillonnage, modes d'agrégation et de pondération des données... Ainsi, des travaux de recherche en partenariat menés par le CEMAGREF et l'IFREMER sont actuellement en cours sur le contrat de baie de la baie de Fort de France, en Martinique (Antilles françaises), afin de prendre en compte les principaux critères qui permettent de juger de la qualité d'un indicateur qualitatif : représentativité, pertinence, robustesse, comparabilité, adaptabilité... Cette liste de critères permet aujourd'hui de modifier certains aspects de la méthode :

- Sur le questionnaire et le mode de calcul associé des indicateurs : l'augmentation du nombre de variables recueillies est un moyen d'augmenter la fiabilité de l'indicateur (étant donné que, dans tout ensemble relativement homogène, plus le nombre de variables est grand, plus la moyenne obtenue est robuste). L'homogénéisation du nombre de critères pour tous les indicateurs est également recherchée pour une cohérence et une équité entre les différentes dimensions d'intégration. Enfin, les questions posées, leur formulation et leur lien avec le type d'information recherchée sont des éléments fondamentaux pour une stabilisation du cadre méthodologique.
- Sur la catégorisation par collèges, de façon à avoir un échantillon le plus représentatif possible de la diversité des acteurs engagés directement ou indirectement. L'attitude des représentants est un élément qui n'est pas pleinement considéré dans cette approche. Le fait que la personne auditionnée soit favorable ou non à la politique de gestion menée entraînera inévitablement des différences de réponses qui joueront dans la notation. Le nombre de personnes par collège est alors important, selon l'échelle territoriale et le nombre d'acteurs impliqués, pour obtenir des indications cohérentes et exploitables.
- Sur le caractère pragmatique de la méthode : il incite à accorder une attention particulière au temps nécessaire et aux moyens humains pour le renseignement et l'actualisation des indicateurs.

Tous ces éléments visent à renforcer la fiabilité des indicateurs dans une optique de généralité de la méthode d'une part, et d'élaboration d'un guide de pratiques d'autre part. Les visées comparatives n'apparaissent pas primordiales dans la mesure où les dispositifs de gouvernance territoriale demeurent souvent singuliers, car adaptés aux enjeux et aux réalités des territoires, mais le partage d'un même référentiel et des principes qui l'accompagnent pourraient éventuellement conduire à un socle méthodologique commun.

3.2. Retour des enquêtes sur la méthode et apports identifiés

Les indicateurs présentés ici portent sur les dynamiques de mise en œuvre d'un outil de gestion (contrat de baie, réserve, plan de gestion) dans ses différentes dimensions d'intégration. Ils peuvent en outre, de par leur construction, s'appliquer à une démarche de « gestion intégrée de la mer et du littoral », au sens d'une gestion d'un territoire littoral qui combine à la fois les démarches de planification, d'aménagement et de développement durable de ce territoire (prenant en compte son articulation avec d'autres instruments de l'action publique territoriale tels que les schémas de cohérence territoriale et leur volet littoral, les plans locaux d'urbanisme...).

Ils peuvent à ce titre, selon l'objectif recherché et par la souplesse dont ils font preuve : évaluer l'outil de gestion lui-même par rapport à sa cohérence interne et aux dimensions d'intégration telles que nous les avons définies et exposées ; mettre en exergue le rôle de cet outil ou de cette politique dans les dynamiques institutionnelles plus globales liées au territoire, par les impulsions et les évolutions qu'il donne aux acteurs et aux institutions. Il nous semble que ce point vient répondre, en partie du moins, à une des limites exposées dans la première partie du document, à savoir le risque de se focaliser sur une initiative unique de GIML alors que celle-ci comprend l'ensemble des instruments et dynamiques territoriales à l'œuvre sur le littoral. Ces indicateurs peuvent donc être assimilés à des « indicateurs de processus » (Hénocque et Billé, *op. cit.*). Pour le dire autrement, il s'agit d'indicateurs de gouvernance territoriale et interviennent comme des outils possibles d'objectivation de la politique publique étudiée : son dispositif d'opérationnalisation n'est plus une « boîte noire » si l'on regarde la manière dont celui-ci respecte les principes du développement durable au travers des dimensions intégratives. Cette lisibilité demeure certes partielle mais cette incomplétude semble bien attachée aux processus de gouvernance eux-mêmes, du fait de leur nature contextualisée, située, ouverte et dynamique. Loin de balayer la complexité des dynamiques territoriales et environnementales, ces indicateurs tendent à la synthétiser et la rendre compréhensible, afin de pouvoir réduire les incertitudes qui l'entourent.

Les réflexions présentées en 1.3 sur la complémentarité des systèmes d'évaluation (plus techniques et normatifs pour les uns, plus compréhensifs et analytiques pour les autres) nous invitent à préconiser l'intégration ou l'adossement de ces indicateurs aux systèmes existants tels que les tableaux de bord établis pour suivre les résultats chiffrables de l'action publique environnementale. Cette démarche est en effet apparue, pour la majorité des personnes rencontrées, certes intéressante mais également nécessaire. Selon leurs dires, évaluer la pertinence, la cohérence et les processus à l'œuvre dans un mode de gestion est utile car il est important pour le gestionnaire de se demander « *qu'est ce qui a été fait et que reste-t-il à faire ?* ». Ainsi, il peut être proposé de mobiliser cet outil de suivi-évaluation dans la conduite et la mise en œuvre d'une politique, pour une « évaluation concomitante » (ou « in situ ») de manière à pouvoir réorienter ou reformuler des moyens, des procédures, voire des objectifs et finalités en fonction des effets mesurés ou appréhendés. Les travaux en cours sur le contrat de baie de Fort de France s'attachent ainsi à étudier de quelle manière ces indicateurs peuvent compléter le tableau de bord environnemental géré par le porteur de cette démarche (la Communauté d'Agglomération du Centre de la Martinique), celui-ci synthétisant des données sur l'évolution de la qualité des eaux et des milieux aquatiques à partir d'un réseau de suivi *ad hoc* (état de santé des écosystèmes, état chimique et écologiques des masses d'eau...). L'aide à la décision que peut amener ce système de suivi-évaluation sera donc mise à l'épreuve dans les prochains mois.

Ces indicateurs reflètent enfin, et surtout, de par leur mode de construction et le référentiel sur lequel ils s'appuient, des caractéristiques propres à les mobiliser comme des outils « d'évaluation participative » (Rey-Valette, Mathé, 2009). La plupart des personnes auditionnées ont ainsi mentionné l'aspect suivant : « *L'entretien permet à l'enquête de se plonger dans la politique publique à laquelle il est confronté quotidiennement. Votre étude permet à toutes les personnes auditionnées de formuler leur opinion à un moment donné* ». Les gestionnaires trouvent également intéressant le fait qu'ils puissent connaître le ressenti des autres acteurs concernés par les actions qu'ils mettent en place. Les systèmes de représentation présentés *supra* peuvent alors faire l'objet de mises à l'épreuve au sein des instances intervenant dans le pilotage et le suivi des démarches territoriales. L'évaluation participative peut en effet contribuer à un « renforcement de la gouvernance » à travers un « apprentissage collectif » (Rey-Valette, Mathé, *op. cit.*). L'idée d'un renforcement (au sens d'*empowerment*) des capacités des acteurs, par exercice de distanciation et de réflexivité sur le jugement pluriel de l'action collective, dépend cependant des conditions dans lesquelles cet exercice est mené (avec quels acteurs, selon quelles règles, quelles conventions...), mais aussi des propriétés intrinsèques de l'outil mobilisé. Deux pistes de recherche se dégagent en ce sens. La première consiste à considérer les indicateurs comme des « instruments de l'action publique » (Lascoumes, Le Galès, 2004) qui ont leurs effets propres, qui véhiculent aussi des valeurs et une certaine vision du réel (exemple de la catégorisation par collèges) et qui « font faire » des choses aux acteurs mis en situation. La seconde, liée et complémentaire, s'intéresse aux propriétés mêmes des indicateurs (que représentent-ils vraiment ? selon quels critères et référentiels ? avec quels systèmes de représentations et de conventions ?) pour voir dans quelle mesure ces outils peuvent permettre des rapprochements et convergences entre « évaluateurs ». L'analyse de la mobilisation de ces outils devrait permettre de déceler s'ils peuvent, dans un contexte donné, intervenir comme des « objets frontières » (Trompette et Vinck, 2009), opérant une médiation dans les processus de coordination entre les différents mondes sociaux en présence et dégageant de nouveaux éléments de connaissances pour l'action.

Conclusion

La méthode présentée ici pour suivre et évaluer la mise en œuvre d'outils de gestion sur un territoire littoral dans ses dimensions intégratives a été développée récemment. S'agissant d'une démarche nouvelle et en cours de validation, plusieurs points méritent d'être mis en exergue pour la suite. Son caractère très souple tout d'abord, renvoyant au « statut souple, large (et ambigu) de processus » de la gestion intégrée du littoral (Hénocque et Billé, *op. cit.*) mais plus généralement des politiques territoriales de développement durable, permet d'apprécier ces processus et leurs dimensions d'intégration à l'échelle d'un territoire, limitant ainsi le biais de se concentrer sur une action ou une initiative unique. Elle apporte donc des éléments d'évaluation de la cohérence interne mais aussi de la cohérence externe de l'outil avec les autres démarches à l'œuvre sur le territoire. Sa complémentarité avec les systèmes développés aujourd'hui, tels les observatoires et les tableaux de bord (environnementaux mais aussi socioéconomiques), paraît fondamentale pour rééquilibrer la prise en compte des objectifs, des moyens et des résultats avec l'analyse de la manière dont l'action publique est conduite au regard des impératifs cognitifs et délibératifs ainsi que des exigences de coordination et d'intégration souvent mises en exergue et qui demandent pourtant à être renforcées. La posture adoptée ici vise bien tout d'abord à faire progresser les principes méthodologiques qui font défaut, tout en situant ces principes au plus près du référentiel global du développement durable et en contrebalancement de l'acceptation de plus en plus managériale de l'évaluation des politiques publiques.

La notion d'intégration recouvre par ailleurs en elle-même des limites inhérentes aux modes d'action publique que nous avons décrits comme ouverts, multifformes et fragmentés. Elle répond donc davantage à une « crise des institutions et des organisations » qu'elle ne vise à tout englober dans un modèle d'intégration unique. Aussi cette notion a-t-elle ici été reprise à partir du vocable couramment admis de la « gestion intégrée » (des ressources en eau, d'un territoire...) mais conduit à rappeler que la gestion intégrée est « un horizon utopique jamais atteint, vers lequel un système de gestion peut au mieux tendre par avancées et dérapages successifs, essais et erreurs » (*ibid.*). Il s'agit donc de garder à l'esprit l'imperfection et l'incomplétude de ce mode d'action et, par conséquent, des moyens d'en rendre compte et de l'évaluer. Mais les nécessités d'œuvrer en faveur d'une gestion plus intégrée des territoires nous confortent cependant à proposer des indicateurs qui caractérisent, bien qu'imparfaitement, les modes de régulation à l'œuvre. Un point majeur semble encore à consolider dans cette approche : il s'agit de l'appréciation des effets de l'action publique territoriale (Duran, 1999), en matière d'appropriation des enjeux, de changements des comportements, d'effets induits, directs et indirects... Il s'agit d'une limite proprement liée au caractère continu et non linéaire ainsi qu'aux incertitudes mêmes de l'action collective ou publique. Un élément de réponse pour savoir comment prendre en compte ces effets sur les acteurs, les institutions et les territoires consisterait alors à préconiser la mise en œuvre de cette méthode de suivi à plusieurs reprises au cours du (des) processus étudié(s), depuis le démarrage d'une initiative et à partir de références clairement établies, pour être en mesure d'appréhender ces changements et les éventuels progrès réalisés.

Enfin, en regard de la nouvelle gouvernance des espaces maritimes, les orientations en matière « d'intégration régionale de chaque bassin et de chaque façade maritime » (Livre Bleu, 2009) opèrent un changement d'échelle d'intervention, déjà préconisé dans le rapport de la Commission Environnement et Littoral (CEL) en 2002, afin d'inscrire les outils institutionnels de l'espace côtier « dans des cadres stratégiques et des plans d'actions élargis à des espaces beaucoup plus vastes, au niveau des régions, des façades maritimes françaises et de l'espace européen » (*in* Hénocque et Billé, *op. cit.*). La mise en place d'une politique par « façade maritime » pour la métropole, et par « bassin maritime ultra-marin » pour les outre-mer, portée par les Conseils Maritimes Ultra-marins, correspond en effet à une tentative de recherche de cohérence et de synergie entre d'une part les dynamiques environnementales d'un territoire couplée aux logiques administratives et sociopolitiques, et d'autre part des leviers d'actions plus stratégiques au regard de l'évolution récente des dynamiques institutionnelles de l'action publique (réforme des collectivités territoriales, coopération régionale...). Ces nouvelles orientations, préparant la mise en œuvre de la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin, interrogent alors les niveaux d'intégration nouveaux qui demanderont aussi des éclairages et des outils dans la mise en œuvre des futurs programmes de mesures.

Bibliographie

Ayong-Le-Kama A., (dir.) 2005, *Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable*. Commissariat Général au Plan. Rapport Groupe de travail «ÉQUILIBRES », octobre 2005.

Blondiaux L., Sintomer Y., 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, 15 (57), pp. 17-35.

Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., (dir.), 2010, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de SciencesPo., collection Références.

Conseil de l'Europe, 2005, « Elaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale », Guide méthodologique, juin 2005.

Duran P., 1999, *Penser l'action publique*, LGDJ, Maisons des Sciences de l'Homme, Droit et Société.

GESAMP, 1996, *The Contributions of Science to Coastal Zone Management*. Rep. Stud. GESAMP, IMO/FAO/UNESCO-IOC/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP. Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection, pp. 61-66.

Ghiotti S., 2006, « Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence », *Développement durable et territoires*, Dossier n°6 : Les territoires de l'eau. [En ligne]

Grandgirard A., 2007, *De la gestion intégrée comme doctrine à l'intégration comme défi de gestion*. Thèse de l'Ecole des Mines de Paris, spécialité sciences de gestion, Université Paris IX Dauphine.

Hénocque Y., Denis J., (dir.) 2001, *Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières*. Commission Océanographique Intergouvernementale, guide méthodologique vol. 2, manuels et guides n° 42.

Hénocque Y., Billé R., 2005, « Gestion intégrée du littoral : analyse des processus à l'œuvre et mesure des progrès accomplis dans le cadre d'une approche incrémentielle de l'intégration ». Actes du colloque international *Prospective du littoral - Prospective pour le littoral : un littoral pour les générations futures*, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Paris, 1-2 mars 2005.

Knoepfel P., Larrue C., Varone F., 2001, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Bâle, Munich, Helbing & Lichtenhahn.

Lafitte A., 2010, *Méthode d'élaboration d'indicateurs de suivi des opérations de gestion intégrée du littoral méditerranéen*. IFREMER - Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse.

Lascombes P., Le Galès P., (dir.) 2004, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po.

Livre Bleu, 2009, *Stratégie nationale pour la mer et les océans*. http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/Livre_bleu.pdf

Matyjasik N., 2010, *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée : institutions, marché et professionnels*. Thèse pour le doctorat de science politique, Université Montesquieu - Bordeaux IV.

Mermet L., 1992, *Stratégie pour la gestion de l'environnement. La nature comme jeu de société ?*, Paris, L'Harmattan.

Rey-Valette H., Roussel S., 2006. « L'évaluation des dimensions territoriale et institutionnelle du développement durable : le cas des politiques de Gestion Intégrée des Zones Côtières », *Développement durable et territoires*, Dossier n° 8. [En ligne]

Rey-Valette H., Mathé S., 2009, « L'évaluation de la gouvernance ou l'évaluation pour la gouvernance ? De la recherche d'un référentiel à l'institutionnalisation d'un apprentissage collectif », *46^{ème} colloque de l'ASRDLF*, Clermont-Ferrand, France.

Rey-Valette H., Chia E., Soulard C., Mathé S., Michel L., Nougaredes B., Jarrige F., Maurel P., Clément C., Martinand P. Guihéneuf P.-Y., Barbe E., 2010, « Innovations et gouvernance territoriale : une analyse par les dispositifs ». Communication au colloque *Innovation and Sustainable Development in Agriculture and Food* (ISDA), 28-30 juin 2010, Montpellier, France.

Rocle N., Krieger S.-J., 2010, « Des mots aux actes pour une gestion locale et durable de l'eau. L'exemple du territoire de la baie du Robert en Martinique », *4^{èmes} journées de recherches en sciences sociales*, SFER – INRA – CIRAD, 9 et 10 décembre 2010, Rennes, France.

Salles D., 2009, « Environnement : la gouvernance par la responsabilité ? », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors série n°6. [En ligne]

Trompette P., Vinck D., 2009, « Retour sur la notion d'objet-frontière », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 3(1), pp. 5-27.