



HAL
open science

Quelle évaluation dans une société en tension ? La contribution des principes de développement durable à l'évaluation des politiques publiques

Gregory Chédin, Eric Plottu, Benoît Simon

► To cite this version:

Gregory Chédin, Eric Plottu, Benoît Simon. Quelle évaluation dans une société en tension ? La contribution des principes de développement durable à l'évaluation des politiques publiques . L'évaluation des politiques publiques devant les défis d'une société en tension, Société Française de l'Evaluation, Jun 2011, Nantes, France. hal-01201538

HAL Id: hal-01201538

<https://hal.science/hal-01201538>

Submitted on 17 Sep 2015

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.

**« L'évaluation des politiques publiques devant les défis d'une société en tension »
30 juin et 1er juillet 2011 – Nantes**

Quelle évaluation dans une société en tension ?

La contribution des principes de développement durable à l'évaluation des politiques publiques

Grégory Chédin, Eric Plottu, Benoit Simon

Contribution collective du groupe SFE « Evaluation et développement durable »¹

Crise économique, crise environnementale, tensions sociales et crise de la gouvernance, tout ceci étant étroitement lié, voilà les sphères constitutives du développement durable bien mal en point. La notion de développement durable cherchant à mettre le tout en synergie et en cohérence se trouve elle-même fragilisée alors qu'il s'agit d'être au chevet de chaque « pilier ». Le réflexe et le risque en effet d'un repli sur soi pour régler le problème à l'intérieur de chaque sphère s'opposent à une logique d'action basée au contraire sur la transversalité et le décloisonnement entre les différentes dimensions du développement durable.

Pourtant, les principes fondamentaux devant guider une politique de développement durable prennent une résonance particulière en période de crise : précaution, irréversibilité, principe de participation, solidarité, équité,.... La réflexion sur l'évaluation des politiques publiques en période de tensions invite naturellement à interroger la signification et la place de ces notions dans l'évaluation des politiques publiques.

Le parti pris du groupe de travail « Evaluation et développement durable » est d'engager cette réflexion au travers des questionnements classiques de l'évaluation. Quelle signification et quelle place donner à tel ou tel principe de développement durable dans l'évaluation par rapport aux critères de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience, de la cohérence interne et externe, de l'impact d'une politique publique ?

En quoi l'ajout des principes du développement durable aux critères « classiques » d'évaluation peut-il faire avancer dans la compréhension et la prévention de tensions au sein de la société ? Les principes du développement durable, ne questionnent pas seulement les critères évaluatifs ; ils invitent également à s'interroger sur les modalités de mise en œuvre de l'évaluation. Quelle place par exemple donner à la transversalité, à la participation dans le processus évaluatif ?

Une réflexion sur l'évaluation des politiques publiques amène naturellement à réfléchir sur la conduite de l'action publique elle-même en période de tension. Et si les principes animant la notion de développement durable et l'encouragement à penser la politique publique en transversalité n'étaient pas anachroniques en temps de crise mais au contraire une modalité de sortie ou de prévention de crise ?

¹ - contacts : gregory.chedin@ademe.fr ; eric.plottu@capevaluation.fr ; simon@planetepublique.fr

Ce papier est le fruit des réflexions du groupe de travail « Evaluation et développement durable », il reste en construction. Merci de vos commentaires.

Notre communication présentera le fruit des travaux menés par le groupe de travail « Evaluation et développement durable » sur ces différentes questions.

Dans une partie introductive, nous rappelons la spécificité d'une politique de développement durable par rapport à des politiques plus « sectorielles » et de sa conséquence en terme d'évaluation.

Dans une deuxième partie, nous nous poserons la question de savoir si les critères classiques de pertinence, cohérence, efficacité, utilité, suffisent pour évaluer une politique de développement durable. Pour répondre à cette question, nous nous sommes basés sur les principes fondateurs du développement durable en nous interrogeant sur leur niveau de prise en compte.

Certains critères sont-ils fongibles, complémentaires, indispensables pour évaluer une politique publique de développement durable ? Jusqu'où aller dans les propositions ? Il ne s'agit pas d'évaluer une stratégie de développement durable avec les critères classiques de l'évaluation (pertinence, efficacité, efficacité, cohérence interne et externe, utilité) mais plutôt d'évaluer une politique publique en intégrant comme critère d'évaluation complémentaire un ou plusieurs principe de développement durable. Ce faisant, nous verrons si tels ou tels principes du développement durable peuvent enrichir/nourrir les critères classiques de l'évaluation d'une politique de développement durable.

Dans une troisième partie, nous avons élargi notre champ de questionnement en réfléchissant à l'apport de ces principes pour l'évaluation des politiques publiques en général et notamment dans une société en tension.

I Spécificité d'une politique de développement durable versus politique publique « classique »

Pour faire une analyse critique des critères d'évaluation des politiques publiques, il est nécessaire de replacer les champs de l'évaluation des politiques publiques et celui du développement durable.

Notre hypothèse est en effet que l'évaluation des politiques publiques telle qu'elle s'est développée s'inscrit dans le cadre de politiques publiques que nous qualifierons de classiques et qu'elle a de ce fait des difficultés à rendre compte des politiques de développement durable.

Par politiques publiques classiques, nous entendons des politiques publiques conçues pour répondre à des enjeux sectoriels (lutte contre le chômage, amélioration de la qualité de l'eau...) en définissant des objectifs spécifiques à ce secteur et des moyens d'action dédiés sans tenir compte des interactions produites dans les autres domaines susceptibles d'être impactés. Il s'agit donc de résoudre des problèmes ou de faire face à des enjeux en minimisant le contexte dans lequel ils s'insèrent et en suivant une théorie d'action simplifiée. C'est par exemple le cas des politiques visant la production d'agrocarburants qui minimiseraient ou nieraient les incidences sur la production alimentaire ou les conséquences environnementales ; ou encore des politiques de déplacement qui seraient déconnectés des politiques d'urbanisme (ce qui était largement le cas avant la loi Grenelle 2 qui intègre les PDU dans les PLU par exemple).

De fait la majeure partie des politiques publiques actuelles sont conçues et mises en œuvre selon un schéma toujours plus renforcé faisant la part belle à la résolution de problèmes sectoriels au détriment d'approches plus intégrées et transversales. Par exemple, l'analyse de la cohérence interne de différentes politiques sectorielles dans une structure ne traite pas de leur intégration mais de leur différence ou complémentarité.

A contrario les politiques de développement durable sont des politiques globales qui visent à offrir une résolution plus systémique des problèmes qui se posent à un territoire, une organisation en respectant des principes qui ont été édictés dans le cadre du sommet de Rio et en s'appuyant sur l'ensemble des finalités qui ne peuvent être opposées.

La transversalité est ainsi un critère de différenciation majeure entre les politiques sectorielles et les politiques de développement durable.

D'autres critères qui de notre point de vue font « paradigme » accentuent la différence entre politiques publiques sectorielles et de développement durable. Un exemple est le recours au diagnostic sectoriel au détriment d'analyse plus systémique ; un autre est l'introduction d'études d'impacts environnementaux, qui certes constituent un progrès dans l'élaboration des politiques sectorielles, sans toutefois offrir un cadre global cohérent d'étude des impacts sur l'ensemble des paramètres socio-économiques et environnementaux. La boîte à outils de la conception de politiques publiques, même si elle s'est un peu élargie, reste donc structurée autour d'outils servant cette logique sectorielle (cadres logiques, arbres d'objectifs, analyse coûts avantages...).

Dans la même perspective, nous pensons que les critères de l'évaluation des politiques publiques qui sont aujourd'hui utilisés rentrent en symbiose avec ce modèle dominant de politiques publiques sectorielles et que c'est une des raisons pour lesquelles l'évaluation des politiques publiques de développement durable est rendue plus complexe :

- La pertinence est avant tout pensée comme capacité à vérifier l'adéquation des objectifs sectoriels aux problèmes sectoriels ;
- l'efficacité sert de référence quasi absolue pour juger des politiques publiques sans prendre en compte suffisamment (ce n'est pas impossible) les effets sur les autres dimensions ... ce qui peut être le rôle de l'utilité ou de la durabilité, qui restent de notre point de vue des critères pour le coup sous-utilisés et lorsque c'est le cas, ils reposent sur une analyse principalement économique et gestionnaire, rarement environnementale et encore moins sociétale; sont ainsi peu pris en compte des résultats et impacts plus complexes et de long terme ;
- l'efficacité reste aussi un critère auto-renforçant des politiques sectorielles compte tenu de la manière dont sont élaborés les budgets – sectorisés.

Parce que l'évaluation telle qu'elle est pratiquée est ainsi de notre point de vue un verrou pour le développement des politiques de développement durable qui ont des difficultés intrinsèques à répondre aux canons des politiques traditionnelles (il suffit de penser par exemple à la notion de moyens dans une politique de développement durable – éclatés entre services, généralement constitués d'actions intégrées à des budgets sectoriels...) , nous considérons comme indispensable de questionner les critères traditionnels de l'évaluation. .

En effet, on ne peut pas déconnecter cette analyse en terme de paradigme de la situation de crise dans laquelle se trouvent les politiques publiques actuelles qui ont de plus en plus de mal à offrir des solutions à des problèmes de plus en plus complexes et globaux qui ne sont pas résolus depuis plus de 30 ans et qui s'aggravent : crise sociale, écologique, ... qui renvoient toutes aux mêmes maux.

L'ambition de notre article est ainsi de montrer que dans cette période de crise, l'évaluation peut être un levier pour une transition vers les politiques de développement durable si elle adapte les critères sur lesquelles elle s'est développée.

II Quelle place des principes du DD dans l'évaluation des politiques de développement durable ?

Dans cette réflexion, nous avons considéré 9 principes du développement durable, jugés primordiaux à prendre en compte dans une démarche d'évaluation de politique publique. Ces principes sont l'expression synthétique de plusieurs sources² dont une principale provenant des 27 principes déclarés par la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro en 1992³.

Ces différentes sources ne proposant pas une définition partagée des principes du développement durable, le choix de ceux-ci a été compliqué à effectuer. Cependant, dans le choix final, le groupe s'est attaché à sélectionner des principes qui faisaient le plus consensus.

Les principes que nous avons retenus sont les suivants (sans préjuger de l'ordre) :

- La solidarité dans le temps ou intergénérationnelle (principe n°1 et 3 de la déclaration de Rio) : Ce principe fondateur du développement durable, « la capacité à répondre aux besoins des générations présentes sans compromettre celles des générations futures à satisfaire les leurs » signifie que l'on ne raisonne plus à horizon temporel court mais long en ce qui concerne la préservation de la nature, l'équité sociale et l'efficacité économique.
- La solidarité intragénérationnelle et spatiale (principe n°5, 6, 7, 9, 12 et 14) : Ce principe rend compte de la solidarité entre les générations : jeunes, vieux, et la recherche d'équité sociale (solidarité des populations envers les plus démunis, les exclus, les plus faibles, les plus pauvres ...). Le principe de solidarité spatiale rend principalement compte de la coopération internationale des pays pour un développement durable. Il s'agit aussi de la coopération des pays "riches" pour soutenir le développement des pays "pauvres". Nous pouvons aussi appliquer ce principe de solidarité spatiale à un niveau plus local. Il s'agit de ne pas exporter sa non durabilité vers d'autres territoires.
- Le principe de transversalité (principe n°27) : L'approche transversale ou globale du développement durable conçoit l'économie, le social et l'environnement dans son ensemble. Elle s'oppose à une approche dite sectorielle qui ne s'intéresserait, de manière indépendante, qu'aux éléments qui composent le développement durable en excluant l'existence d'un tout. Le développement durable est systémique, autrement dit chaque décision relative à un enjeu a des répercussions sur les autres enjeux considérés. La transversalité s'applique également aux acteurs qui vont participer au processus de décision dans le cadre de la gouvernance.
- Le principe de participation (principe n°10 et 22) : La démocratie participative est la forme la plus aboutie de toute démocratie où le citoyen prend part à la vie et à l'organisation de la cité. Dans cette optique, il s'agit d'associer toutes les parties prenantes dont les citoyens généralement exclus des décisions politiques de l'élaboration du projet de développement durable à son évaluation. Selon ce principe, il faudrait développer la capacité de connaître les besoins des citoyens en favorisant leurs expressions par la diffusion et la transparence de l'information et encourager la concertation en associant la société civile au débat, et déboucher sur des prises de décisions partagées.

² Autres sources : le cadre de référence des projets territoriaux de développement durable et Agenda 21 locaux (MEDDTL), La Stratégie Nationale de Développement Durable (2009-2013), le rapport Brundtland

³ La déclaration de Rio réprecise la notion de développement durable et le programme d'action pour le 21^{ème} siècle (Agenda 21) avec ses 2500 recommandations

- Le principe de précaution (principe n°15 et 25) : Ce principe vise à mieux anticiper les risques résultant de nos comportements actuels. Une telle démarche s'impose dans les décisions lorsque les conséquences d'une action ne peuvent être facilement anticipées du fait de l'incertitude scientifique qui l'entoure. Ce principe propose d'encourager les raisonnements à moyen et long terme en soutenant une gestion durable des ressources et en raisonnant le développement économique en « coût global », comprenant les coûts induits, environnementaux et sociaux, notion de performance globale et d'efficacité. En d'autres termes, il invite à adopter une réflexion sur les conséquences sociales, économiques et environnementales de chacune de nos actions
- Le principe de subsidiarité et de responsabilité (principe n°13) : C'est un principe politique et social fondateur de la décentralisation selon laquelle l'action se fait au niveau territorial le plus pertinent tout en respectant le partage des compétences entre les différents niveaux territoriaux. Selon ce principe le niveau le plus pertinent pour agir et donc de responsabilité dans le cadre d'action de développement durable est le niveau local. Si celui-ci n'a pas toutes les compétences pour réaliser le projet, c'est au niveau supérieur à qui il adviendra d'assurer la responsabilité de l'action. La subsidiarité ne se limite pas aux échelons administratifs, le citoyen est aussi force de décision. Il en découle le principe de responsabilité des acteurs. Ce principe rend responsable l'ensemble des acteurs vivant sur un territoire donné sur les impacts négatifs qu'ils peuvent générer à l'égard de l'environnement, l'économie et le social.
- L'irréversibilité : Ce principe renvoie à une décision qui n'obère pas l'espace des choix futurs pour les générations suivantes (possibilité de retour en arrière, bifurcation, choix de sa propre voie).

Ces principes sont de différentes natures : certains sont plus à considérer comme objectifs à atteindre (solidarité intra ou intergénérationnelle par exemple) et d'autres s'attachent plus à la façon de conduire l'action (transversalité, participation).

La politique de développement durable doit respecter ces principes et l'évaluation doit en rendre compte. Ceci est d'autant plus vrai que le développement durable est inscrit dans la constitution depuis le 28 février 2005⁴.

Suivant le questionnement évaluatif, ces principes seront plus ou moins saillants, pertinents et prendront une place plus ou moins importante.

Globalement le temps de l'évaluation (et plus encore celui de la décision) permet généralement de porter un jugement sur les résultats obtenus et peu sur les impacts qui sont par définition de plus long terme et plus difficiles à estimer. Cette notion de temporalité est encore plus vraie lorsqu'on veut évaluer une politique de développement durable, qui nécessite un recul temporel important afin de pouvoir juger de son impact sur le long terme. Aussi est-il possible d'affirmer que le temps de l'évaluation ne coïncide pas parfaitement avec le temps du développement durable.

Les générations futures jugeront de l'impact réel des actions engagées aujourd'hui ! Dans ce cas, il convient d'apporter une attention particulière à la qualité du processus qui a amené ces choix à défaut de pouvoir juger de la qualité de ces choix sur la base de leurs résultats. Pour juger de la valeur de l'action, la rationalité substantielle (la valeur de l'action dépend du résultat obtenu) doit s'accompagner d'une rationalité « déontologique » ou « procédurale » mettant l'accent sur la façon dont on a conduit l'action.

⁴ Depuis cette date, la charte de l'environnement est inscrite dans la Constitution au même titre que la déclaration des Droits de l'Homme de 1789. La charte dans son article 6 donne une orientation incontournable aux politiques publiques : « Les politiques publiques doivent promouvoir le développement durable ».

La pertinence : apprécier la pertinence d'une politique de développement durable présente la difficulté de juger du bien fondé de l'action publique pour des actions :

- 1) qui n'ont pas forcément donné des résultats tangibles (manque de recul temporel) ;
- 2) dont certaines cibles bénéficiaires -les générations futures- peuvent être absentes ;
- 3) pour des enjeux qui peuvent être soumis à de fortes controverses scientifiques (radiofréquence, climat, ...)

Cette double incertitude : d'une part, des résultats et impacts (incertitude voire controverse) des actions engagées et d'autre part des besoins et préférences rend délicate l'appréciation de la pertinence. S'agissant des besoins et des intérêts qui doivent être ceux du long terme, ils peuvent s'opposer à des besoins et des attentes de la population actuelle qui va exprimer des besoins de courts et moyens termes. A ce niveau, se baser sur des enquêtes auprès de la population pour juger de la pertinence des choix peut être contre productif. Cela pose alors la question de savoir qui est légitime pour exprimer et défendre les intérêts des générations futures : les associations de défense de l'environnement ? Le décideur public qui doit incarner, en despote éclairé, la défense de l'intérêt général du très long terme et l'imposer à l'intérêt « particulier » des générations présentes ?

A moins que la sagesse et l'expression de la pertinence des choix doivent provenir de la recherche du plus large consensus parmi les points de vue de la société. On pourrait dès lors juger de la pertinence des choix à l'aulne du consensus, de la vision partagée de ce que sont les intérêts des générations futures et ceci d'autant plus si elle s'appuie sur un diagnostic prospectif partagé. Ce qui suppose que le processus de décision concernant les choix visant un développement durable soit le plus participatif possible et donne voix au chapitre aux différents points de vue animant la société. Dès lors, l'ampleur et la qualité de la participation tout au long du processus d'élaboration et de pilotage de la politique deviennent des éléments majeurs à regarder lors du jugement de la pertinence.

Lorsque les décisions touchent à des équilibres sensibles dont on ne connaît pas où se situent les points de bifurcations, l'analyse de la pertinence doit intégrer le caractère plus ou moins prudentiel des choix pris, la justification d'actions de précaution, la recherche de choix non irréversibles.

Il convient de s'assurer que les objectifs ont été définis en conformité avec l'esprit du développement durable, c'est-à-dire en mettant entre autre, l'accent sur la transversalité. Les objectifs peuvent être à la fois multidimensionnels, c'est-à-dire visant plusieurs piliers du développement durable. Par exemple, la mise en place de logements bien isolés à faible loyer participe à la fois à une moindre consommation d'énergie et à réduire la précarité énergétique et donc la pauvreté. Il doit également y avoir des objectifs transversaux par exemple pour tout ce qui concoure à décloisonner, créer du lien comme par exemple, l'amélioration du lien social au niveau de la société. Ces objectifs doivent répondre en fait au principe de solidarité (équité, solidarité intra et inter).

De plus pour juger de la pertinence d'une politique de développement durable, il convient de juger de l'ambition de la politique, par rapport aux enjeux actuels et futurs. Les objectifs de la politique font-ils suite à une identification préalable des enjeux de développement durable ? La politique se contente-elle de répondre à des enjeux de court, moyen terme, ou au contraire répond-elle à des besoins plus long terme. La politique répond-elle à des besoins minimaux ou au contraire est-elle très ambitieuse ?

Efficacité : dès lors qu'il est question d'agir sur des champs complexes couplant des préoccupations économiques, environnementales et sociales, mettant en jeu de grands équilibres écologiques, et inscrivant sur le très long terme un territoire dans un schéma de développement, il est très difficile d'identifier des impacts « définitifs » des actions engagées relativement à ces objectifs complexes.

L'une des questions principales qui doit se poser lorsque qu'on juge de l'efficacité d'une politique est de savoir si l'action menée mérite d'être reconduite. L'atteinte des objectifs ne peut être la seule question qui doit être posée. Il faut également s'interroger sur la manière dont a été atteint cet objectif. Rétrospectivement, l'action engagée, n'était-elle pas trop risquée, trop dangereuse, ou n'impliquait-elle pas trop d'externalités négatives, de préjudices afin d'atteindre cet objectif ? Avons-nous agi de façon prudente ? Dans le cas de la poursuite de la politique, faut-il réitérer cette action ? Il faut pouvoir évaluer la rationalité procédurale : juger la valeur du processus qui a été fait. Il faut pouvoir juger sur la façon de faire les choses et non pas uniquement sur les résultats atteints.

Une méthodologie basée sur la notion de causalité de type « Pression-État-Réponse »⁵ permet la production d'indicateurs mettant en exergue les relations entre un problème, une politique et l'état de chacune des sphères du développement durable. Par exemple : l'élevage porcin (indicateur de pression) produit du lisier qui pollue les plages bretonnes à cause des nitrates contenus dans ce lisier. Cette pollution par les nitrates intensifie la formation d'algues friandes en nitrate (indicateurs d'Etat). Ces algues par leur présence polluent le paysage (environnement), sont nocifs pour l'Homme car elles dégagent du sulfure d'hydrogène en se dégradant, gaz mortellement toxique pour l'Homme (social), puis détériorent l'économie touristique local (économie). En réponse l'Etat a deux solutions : agir sur les indicateurs d'Etat ou de Pression. Si elle agit sur les indicateurs d'Etat (nombre de tonnes d'algues sur la plage), elle dépense de l'argent pour diminuer le nombre de tonnes d'algues en achetant des tracteurs (indicateurs de réponses) dans une logique de réparation. Cependant, elle doit aussi agir sur les indicateurs (indicateur de pression) provoquant la surpopulation d'algues (le tonnage de lisier provenant de l'élevage porcin), dans une logique de prévention de la pollution.

La difficulté est de juger l'efficacité d'une politique lorsque celle-ci est multi-objectifs. Une politique de développement durable ayant permis d'avancer sur une dimension sans que la situation sur les autres dimensions ne s'améliore (et ne se détériore) a-t-elle été efficace ?

Juger de l'efficacité globale nécessite de prendre position, de donner une définition normative de ce qu'est le développement durable. Pour définir le développement durable, progresser sur au moins une dimension sans détériorer les autres dimensions, est-ce satisfaisant ? Faut-il pondérer les différents « piliers » ou « finalités », et accepter que telle avancée sur une dimension puisse plus que compenser une détérioration de la situation sur telle autre dimension ? L'efficacité doit-elle être jugée au cas par cas selon les objectifs et les priorités affichées par le décideur. Doit-on juger de l'ambition de la politique au nom d'une vision normative de ce que doit être une politique de développement durable ?

Imaginons maintenant que les objectifs aient été atteints, mais grâce à des actions qui étaient risquées et qui mettaient en cause de grands équilibres. Peut-on s'en satisfaire ?

Il y a une trop forte focalisation sur les résultats obtenus, sans tenir compte de la façon dont on les a atteints. On ne porte pas de jugement sur l'action qui a été menée pour atteindre les

⁵ Les Hommes et leurs activités exercent des pressions sur les écosystèmes (Pression) et modifient leur qualité et leur quantité (Etat). La société (ou un système) répond à ces modifications, par des mesures dont l'ampleur et les effets peuvent aussi être évalués si ce n'est mesurés par des indicateurs (Réponse)

objectifs. Il est indispensable de regarder l'action afin de vérifier qu'elle répond au principe de précaution, qu'elle était prudente, irréversible. Par exemple, dans le cas d'une épidémie grippale, quel est le bon critère de jugement ? L'achat par le gouvernement de dose massive de vaccin pour prévenir une épidémie doit être jugée selon quel objectif ? Surtout rétrospectivement, une fois l'épidémie passée comment juger si l'action qui a été réalisée par le gouvernement a-t-elle été suffisamment dimensionnée pour prévenir des risques encourus par la population. Récemment il a pu être reproché au gouvernement, d'avoir acheté beaucoup trop de doses de vaccin⁶ pour l'épidémie de grippe de 2010. De manière ex post, il est facile de dire que l'objectif de protection de la population a été atteint mais à un coût excessif puisque l'épidémie n'a pas eu l'ampleur et la dangerosité escomptée et donc que le gouvernement avait acheté trop de vaccin. Cependant, si l'on juge par rapport au principe de précaution, et si l'on doit se demander si cette action devrait être réitérée dans un cas similaire, il est raisonnable de dire que cette action doit être répliquée car elle répondait bien au principe de précaution et à l'objectif de protection de la population.

Cohérence externe : il existe toujours le risque, lorsque l'on envisage le développement durable à une échelle de territoire, d'exporter sa non durabilité chez le voisin ou à un autre échelon territorial. Le concept de développement durable est un Janus, une face tournée vers le haut, l'autre vers le bas : pour un niveau territorial, il ne suffit pas de regarder vers le haut et de respecter les grands équilibres, il faut aussi regarder vers le bas et avoir le souci de la durabilité des sous-systèmes, des échelons territoriaux inférieurs.

Evaluer la cohérence externe suppose de vérifier la compatibilité de la politique menée avec la durabilité aux autres échelles territoriales (principe de subsidiarité) et avec les autres politiques publiques menées par l'ensemble des acteurs publics. La politique visant un développement durable d'un territoire ne doit pas conduire à détériorer la capacité d'autres territoires à s'inscrire eux-mêmes dans une trajectoire de développement durable (principe de solidarité dans l'espace).

Concilier le développement durable aux différentes échelles territoriales n'est pas chose aisée, la meilleure façon de s'assurer de la cohérence externe de la politique est associée les autres échelons territoriaux (supra et infra) à la définition des politiques (principe de participation).

Cohérence interne : Les ressources engagées doivent prendre en compte des garanties liées aux risques, liées à des bifurcations, liées au démantèlement des infrastructures...etc. ménager la liberté de choix futur. Par exemple, une politique qui vise le développement d'installation pouvant avoir un fort impact sur l'environnement (centrale nucléaire, usine de produit chimique...etc) doit dans le même temps, s'assurer que des garanties financières sont mises en place afin d'éliminer les équipements lorsque les installations seront hors d'usage (coût du démantèlement des centrales nucléaires prévues ? quelles garanties financières pour éviter les situations de sites pollués orphelins) (principe de responsabilité, précaution, irréversibilité).

Ainsi le jugement ne doit pas se satisfaire de la question de l'adéquation des moyens aux résultats mais doit juger des moyens additionnés des coûts liés à la prévention des risques pour atteindre les résultats escomptés.

Au-delà de la question des moyens, la cohérence pose aussi la question de la gouvernance. Intervient alors le principe de transversalité qui apparaît indispensable pour mener à bien la politique et qui doit se faire entre les différents acteurs de la politique.

L'évaluation doit juger de la qualité de la gouvernance qui a été mise en place pour fixer les objectifs et conduire la politique. Les acteurs de la politique ont-ils travaillé en transversalité, de manière décloisonnée (principe de transversalité) ? Les objectifs de la politique sont-ils partagés par tous les acteurs (principe de la participation) ? Les objectifs tiennent-ils compte

⁶ Ici, nous ne prenons pas parti sur un possible excès de zèle du gouvernement face à des situations passées...

de l'aspect intergénérationnel et des espaces (solidarité dans le temps et l'espace) ? Les objectifs tiennent-ils compte des niveaux infra-territoriaux (principe de subsidiarité) ?

Efficienne : Les notions de développement durable et d'efficience apparaissent aux antipodes l'une de l'autre : le développement durable invite à raisonner sur le très long terme, l'efficience focalise sur l'optimisation de l'utilisation des moyens sur le court terme.

Juger ex post de l'efficience d'une politique de développement durable, du non gaspillage des ressources à l'aulne des résultats obtenus n'est pas satisfaisant, sans compter qu'aujourd'hui les budgets dédiés aux politiques de développement durable sont éclatés ce qui rend aussi extrêmement complexe leur consolidation. Ici encore, la mise en œuvre d'une rationalité substantielle laisse de côté la nature des actions qui ont amené ces résultats.

Doit-on juger de l'efficience simplement en vérifiant si les résultats obtenus ont été atteints au moindre coût ? Ceci est contraire au principe selon laquelle il peut être nécessaire de prendre des garanties sur certaines actions qui peuvent mettre en péril certains grands équilibres. On ne peut pas juger l'efficience qu'à l'aulne des résultats obtenus par rapport aux moyens engagés. Il faut s'assurer que l'action menée a été menée sans prendre de trop gros risques.

L'évaluation de l'efficience de la politique doit être corrigée non seulement d'une analyse de risque (notamment probabilisable) mais également de la prise en considération d'une incertitude irréductible nécessitant une approche prudentielle. Le choix de poursuivre une action ou non ne doit-il pas se prendre sur la base d'un calcul sur le scénario contrefactuel du pire ?

Impact : La difficulté de juger de l'impact n'est pas spécifique à l'évaluation d'une politique de développement durable. Cependant ce jugement de l'impact prend une résonance toute particulière puisque la définition même du développement durable fait référence aux impacts de notre génération sur les générations futures. Il y a donc bien lieu de s'interroger avec encore plus d'acuité à l'analyse des impacts de long terme.

A défaut de pouvoir juger de l'impact réel, il peut être intéressant de regarder si la nouvelle gouvernance instituée par la politique menée de développement durable (transversalité, participation), a conduit à une modification pérenne de la façon dont les acteurs conduisent leurs actions (ou sont-ils revenus au contraire à une façon plus sectorielle ou classique de mener l'action publique ?).

2- propositions d'un cadre méthodologique d'évaluation des politiques de développement durable

Le développement durable invite à juger de la valeur d'une action moins sur les résultats obtenus que sur la façon dont elle a été conçue et menée. Il invite également à juger de la valeur des résultats obtenus au regard de l'ensemble des dimensions du développement durable en dépassant l'approche sectorielle.

Dès lors, ce basculement de logique donne toute leur place dans l'évaluation à la façon dont la participation des acteurs a été assurée, comment la recherche de l'équité intra et inter générationnelle, du respect d'autrui a été mise en œuvre, comment les incertitudes, les irréversibilités et les risques ont-ils été intégrés dans l'élaboration et la conduite de l'action (mise en œuvre des principes de précaution, attitude prudentielle)

Les développements précédents invitent à s'interroger sur les caractéristiques des actions mises en œuvre. Or l'action est étrangement absente ou a minima invisible dans les schémas canoniques des concepts de l'évaluation des politiques publiques

En fait, on ne s'intéresse pas véritablement aux actions mais simplement à leurs conséquences et aux moyens mobilisés. Cela correspond bien à la rationalité substantielle qui nous guide dans l'appréciation de la valeur d'une action que sur la base des résultats obtenus.

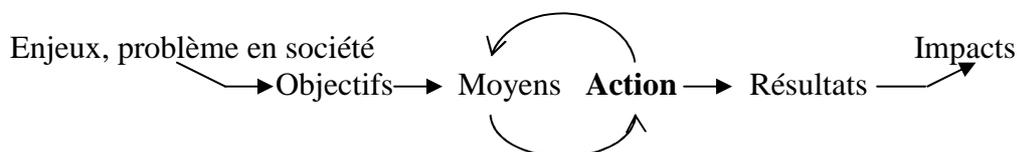
Reprenons une représentation classique d'une théorie de l'action publique (par exemple issus du Conseil Scientifique de l'Evaluation de 1992). En fait il y a une « assimilation » entre moyens et actions. L'action n'est présente que par les moyens financiers, humains qu'elle a contraint de mobiliser. Elle s'efface derrière les moyens mis en oeuvre pour faire l'action. De fait les concepts clefs ne questionnent que l'utilisation, le montant des ressources mobilisées.



A partir de ce schéma, sont définis les différents concepts de base de l'évaluation des politiques publiques (pertinence, efficacité, cohérence, efficience, impact). Nul besoin de se référer aux caractéristiques des actions engagées pour définir ces questionnements évaluatifs.

Or, les développements précédents ont montré que les caractéristiques intrinsèques des actions engagées sont centrales dans l'évaluation des politiques de développement durable.

Il faut réhabiliter et réintroduire l'action dans le schéma et ne plus simplement définir l'action engagée que par les seuls moyens qu'elle suppose de mobiliser.



L'attention peut ainsi se concentrer sur l'action, sur la façon dont elle est mise en oeuvre au-delà des résultats qu'elle a permis d'atteindre.

L'évaluation des politiques de développement durable suppose de donner ainsi une importance toute particulière à l'examen de la mise en oeuvre du principe de participation ainsi que des principes de solidarité, de précaution et d'actions prudentes « sans regret ».

Ces principes à la base du développement durable -et de son évaluation- prennent une résonance toute particulière dans une société en tension. Les crises environnementales, économiques, sociales que connaissent nos sociétés mettent en exergue la nécessité de repenser le cadre classique de l'évaluation des politiques publiques.

II- Quels apports pour l'évaluation des principes de développement durable dans une société en tension ?

A l'origine ou simples symptômes des crises qui secouent nos sociétés, les problèmes d'inégalités et de repli sur soi, de sacrifice du long terme aux profits de court terme, de sous-estimation chronique des risques et de foi aveugle en la technique donnent une résonance et une actualité toute particulière aux principes de développement durable.

Les crises sanitaires questionnent la mise en œuvre des principes de précaution, et de prudence dans la conduite des politiques notamment de santé publique.

La crise environnementale met en relief les questions liées à la non soutenabilité, à l'irréversibilité des choix, à la vision à court terme négligeant le long terme et qui met en péril les équilibres naturels. Les questions liées au réchauffement climatiques qui posent la question de l'action publique face à l'incertitude scientifique voire à la controverse.

La crise financière qui consacre la vision de recherche effrénée du profit à très court terme. Que l'on évalue les comportements spéculateurs à l'aune des résultats obtenus : l'évaluation sera très bonne (et les primes conséquentes). Juger de la valeur aux résultats obtenus donnent raison aux spéculateurs jusqu'au jour où le système implose.

Sans aller jusqu'à un état de crise, l'impact d'une politique peut être négatif. On parle alors d'*effet pervers*. Ces effets pervers pourraient souvent être limités par la prise en compte de critères empruntés au domaine du développement durable.

Par exemple : la politique de soutien financier des communes par des prêts à taux avantageux, accordés pendant des années par le Crédit Local de France, et dont de nombreuses évaluations ont montré l'efficacité, l'efficacité, la durabilité, etc. C'est la municipalité qui décidait de ses choix. La banque étudiait des profils de prêts en fonction des préférences de la commune : taux variables, taux progressifs, intérêts différés, etc.

Cette politique se voulant avantageuse a cependant favorisé le surendettement de certaines communes, pour des raisons multiples : investissements peu rentables ou hasardeux, constructions surdimensionnées, cumul d'emprunts, financements de prestiges, etc. Et certaines communes se sont trouvées au-delà de leurs capacités de remboursement, devant renégocier leur dette en l'étalant sur des durées déraisonnables, pour ne pas dépasser les limites d'une fiscalité supportable.

Une évaluation en termes de développement durable, privilégiant les principes de précaution, d'irréversibilité, de responsabilité et de solidarité intergénérationnelle aurait dès lors été nécessaire pour limiter ces risques de difficultés financières. Ce type d'évaluation pose un problème de saisine, et bien peu d'actions ont été entreprises, souvent faute d'un collectif citoyen structuré.

La crise économique qui creuse les écarts et les inégalités et laisse sur le côté de la route une partie de la société ; cela questionne la place que doit avoir dans les politiques visant le développement économique les principes de solidarité intra-générationnelle, d'équité.

La crise de la gouvernance questionne la place du principe de participation – et de la démocratie participative au côté de la démocratie représentative- dans les choix et la conduite de l'action publique.

Si les principes au cœur du développement durable étaient intégrés au champ de questionnement de l'évaluation des politiques publiques, la capacité de celle-ci de détecter au plus tôt au sein de la société les signes annonciateurs de tensions serait plus forte. Il deviendrait alors possible d'envisager d'infléchir les objectifs ou la conduite de l'action publique pour prévenir l'apparition de ces tensions (Plottu, 1998).

Evidemment intégrer ces principes dans le champ de questionnement de l'évaluation ne peut que constituer un premier pas vers une prise en compte de ces principes dans la fixation et la conduite de l'action publique elle-même. L'action publique n'en serait que plus efficace !

En effet, une plus grande *transversalité* dans la fixation comme dans la conduite de l'action entraînerait une plus forte cohérence de l'action sur le terrain et un gain en efficacité (pensons par exemple aux dispositifs de soutien au développement des espaces ruraux).

Une plus forte *participation* de la société civile et du citoyen assurerait d'une plus forte adéquation des politiques menées aux besoins du terrain, une facilité de mise en œuvre et une plus forte adhésion des acteurs. Là encore, un gain en efficacité et en impact pourrait être gagné.

Intégrer dans les objectifs et la conduite de l'action un principe de *solidarité intra et intergénérationnelle* donnerait une plus solide justification et base sociale aux actions menées. Enfin, la mise en avant du principe de *précaution* et de *transparence* dans l'élaboration des politiques publiques éviterait les suspicions vis-à-vis de l'action et conduirait à une plus forte confiance du citoyen dans la chose publique. Il en va de même de la notion d'irréversibilité qui conduirait certainement à réfléchir les politiques sur le long terme.

Ce travail mené sur les principes du développement durable doit amener à étendre la réflexion sur la question de l'élargissement de l'évaluation à d'autres principes ou valeurs. Par exemple, il y a parfois à tenir compte de l'**opportunité** d'une politique. Certains choix sont latents, certaines décisions en dormance, et lorsque le bon moment se présente, une classe politique entière peut mettre en œuvre ces choix et ces décisions.

L'exhumation du port antique de Marseille en est exemple spectaculaire. De nombreux textes témoignent de la connaissance du public de ces vestiges tout au long des siècles. Un ensemble d'hommes politiques a su saisir l'opportunité pour mettre à jour ce site inestimable, qui a donné une valeur ajoutée considérable et durable au Centre Ville, au détriment de profits immobiliers qui auraient été immédiats.

Par ailleurs, la valeur *performance* peut être complétée par d'autres valeurs lorsque le développement durable est mis en perspective, comme par exemple l'*esthétique*, dans la mesure où le *bien être*, l'épanouissement de l'individu ne se mesure pas.

Dès lors la *logique* ou la *morale* ont moins de pondérations possibles, que le beau, l'*esthétique*, fondée sur des impressions, des sensations plus ou moins partagées. Ces valeurs esthétiques peuvent être appréhendées grâce à la concertation, pierre de touche du développement durable.

Conclusion générale:

S'interroger en période de tensions à la place de la participation, de la transversalité, de la prise en compte du très long terme, de la solidarité intra et intergénérationnelle dans l'évaluation des politiques publiques appelle surtout à interroger la logique de l'action publique elle-même.

Une nouvelle façon de concevoir la politique publique au service d'une société moins obnubilée par les résultats que par la qualité de la conduite de l'action. Cela invite à juger de la performance de l'action publique autant sur la qualité du processus de mise en œuvre et le respect de principes de solidarité, de participation, de prudence que sur les résultats obtenus. Une mesure de la performance renouvelée.

Les principes de développement durable nous invitent à mettre au cœur de l'action publique les valeurs de solidarité, de dialogue, notamment en développant la concertation autour des choix publics, valeurs qui peuvent prévenir les tensions au sein de la société.

Renouveler la logique de l'action publique, conçue de façon plus concertée et moins sectorielle, porteuse d'une vision de long terme et d'un projet collectif d'une communauté plus solidaire. Une société apaisée plus apte à surmonter les tensions et à affronter les défis de l'avenir.

Bibliographie :

« Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement », , Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, juin 1992, Rio de Janeiro

« Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1 mars 2005 Loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement », République Française.

« Stratégie Nationale du Développement Durable 2010-2013 : vers une économie verte et équitable », MEDDTL, juillet 2010.

Plottu Eric, « Les crises et leur gestion », in *Sciences de la Société : Urgence et décision*, Presses Universitaires du Mirail, n° 44, mai 1998, pp. 145-163.

