

*Ceraps*

UMR 8026



www.cnrs.fr

*APR complémentaire programme D2RT 2005*



**L'évaluation des politiques publiques locales de  
développement durable.**  
**Portée juridique, instrumentation et acteurs.**

*Responsable scientifique et coordinateur de la recherche :*  
**M. Antoine GOXE**

**Rapport final**

**Mars 2009**

*Opération de recherche conventionnée avec  
le Ministère de l'écologie et du développement durable  
(Convention n° CV 05000130)*

**UNIVERSITE LILLE 2**  
**Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales**  
**1, Place Déliot - BP 629 - F - 59024 Lille Cedex**  
**Tél : 33 (0)3 20 90 74 51 - Fax : 33 (0)3 20 90 77 00**  
**<http://ceraps.univ-lille2.fr/>**  
**mail : [ceraps@univ-lille2.fr](mailto:ceraps@univ-lille2.fr)**



## **Remerciements**

Le coordinateur de l'opération de recherche souhaite remercier, à divers titres, les personnes suivantes qui ont permis la conduite des enquêtes et la production du présent rapport.

*Du côté « commanditaire, organisateur et financeur » :*

- Madame Corinne Larrue, Présidente du Conseil scientifique, et l'ensemble des membres du Conseil scientifique du programme « Politiques territoriales et développement durable » pour avoir retenu notre proposition de recherche lors de la relance de l'APR de 2005 et pour l'animation scientifique stimulante de ces deux années.

- M. Gérard Guillaumin, responsable du programme D2RT au Ministère de l'écologie (Service de la Recherche et de la Prospective – D4E). Nous le remercions pour ses conseils sur les aspects administratifs et financiers dès la finalisation de la convention de recherche, ainsi que pour sa disponibilité. Nous avons également bénéficié d'un avenant à la convention de recherche pour un délai supplémentaire de cinq mois pour la remise du rapport final, par son entremise.

- Madame Virginia Marquès Boscher, qui assure le Secrétariat du programme, pour le contact maintenu pendant la période, ses relances précieuses et sa patience pendant la période de finalisation du rapport.

*Du côté « production – recherche » :*

- L'ensemble des contributeurs au présent rapport pour leur persévérance malgré des contraintes professionnelles et parfois personnelles fortes : Mme Hélène Combe, M. Nicolas Matyjasik, Mlle Magali Nonjon, MM. Arnauld Noury et Raphaël Romi.

- Les différentes personnes, membres du CERAPS ou non, qui ont participé aux séminaires de l'équipe, à leur organisation et aux discussions qui ont nourri ce rapport de recherche : Mme Sandrine Rousseau, M. Bruno Villalba, M. Pierre Mathiot, Mme Rachel Vanneuville, M. Jean-Christophe Lipovac, M. Olivier Blandin, Mlle Claudia Capecchi, M. Cyril Naessens.

- *Last but not least*, un très grand merci à M. Younès Haddadi, secrétaire et gestionnaire du CERAPS, pour son aide organisationnelle, matérielle et son soutien constant.



## Liste des contributeurs

---

**Mme Hélène COMBE**, Consultante en développement durable appliqué, Déléguée Générale de l'Observatoire de la Décision Publique (ODP) ; membre du réseau « Développement durable et territoires fragiles » - Institut Fédératif de Recherche sur les Economies des Sociétés Industrialisées (IFRESI)<sup>1</sup>, Lille.

**M. Antoine GOXE**, Doctorant en Science Politique au Centre d'Etudes et de Recherches Administratives Politiques et Sociales (CERAPS) – Université de Lille 2 ; membre du réseau « Développement durable et territoires fragiles » - IFRESI<sup>1</sup>, puis MESHHS, Lille ; Secrétaire de rédaction de la revue *Développement Durable et Territoires*.

**M. Nicolas MATYJASIK**, ATER en Science Politique à l'Université de Lille 2 (CERAPS) ; doctorant à l'IEP de Bordeaux (Laboratoire SPIRIT - Science Politique Relations Internationales et Territoires).

**Mlle Magali NONJON**, Docteure en Science Politique de l'Université de Lille 2 (CERAPS) ; Maître de Conférences en Science Politique à l'Université d'Avignon.

**M. Arnauld NOURY**, Maître de Conférences en Droit Public à l'Université de Lille 2, membre du CERAPS.

**M. Raphaël ROMI**, Professeur agrégé de Droit Public à l'Université de Nantes, membre du Centre d'Etudes des Régulations Publiques des Espaces, de l'Economie et de l'Environnement (CERP3E) ; Chaire Jean Monnet de droit européen de l'environnement.

---

<sup>1</sup> L'IFRESI, créé en 1986, a fusionné avec la Maison des Sciences de l'Homme du Nord-Pas de Calais (créée en 2002) pour former la « Maison Européenne des Sciences de l'Homme et de la Société » (MESHHS – <http://www.meshs.fr>), une unité de service et de recherche (USR 3185), placée sous la tutelle du CNRS et des différents établissements d'enseignement supérieur des Régions Nord-Pas de Calais et Picardie. Cette fusion est effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008.



## Sommaire

---	
Remerciements .....	page 3
Présentation des contributeurs .....	p. 5
Sommaire .....	p. 7
<b>Introduction (Antoine Goxe) .....</b>	<b>p. 9</b>
<b>Partie 1 - Le statut juridique de l'évaluation en développement durable. ....</b>	<b>p. 25</b>
<b>Chapitre 1 - Le droit international et européen : la construction de l'obligation d'évaluation comme étape d'une écologisation des décisions publiques. (Raphaël Romi) .....</b>	<b>p. 27</b>
<b>Chapitre 2 - La prise en compte des faits dans le droit du développement durable à travers l'évaluation des plans et programmes en matière d'environnement. (Arnauld Noury) .....</b>	<b>p. 35</b>
<b>Partie 2 - Instrumentations de l'évaluation en développement durable. ....</b>	<b>p. 67</b>
<b>Chapitre 3 - Les indicateurs synthétiques de développement durable : entre outils techniques et instruments de mobilisation. (Antoine Goxe) .....</b>	<b>p. 69</b>
<b>Chapitre 4 - La notation extra-financière : une voie pour l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable ? (Hélène Combe) .....</b>	<b>p. 85</b>
<b>Partie 3 - Acteurs de l'évaluation en développement durable. ....</b>	<b>p. 125</b>
<b>Chapitre 5 - Aborder un milieu en voie de professionnalisation : prolégomènes théoriques et méthodologiques à une sociologie des professionnels de l'évaluation en développement durable. (Magali Nonjon, Antoine Goxe) .....</b>	<b>p. 127</b>
<b>Chapitre 6 - Esquisse d'une sociologie des évaluateurs en développement durable (Antoine Goxe, Nicolas Matyjasik) .....</b>	<b>p. 143</b>
<b>Conclusion - (Antoine Goxe) .....</b>	<b>p. 169</b>
---	
<b>Annexes :</b>	
- Liste exhaustive des participants à l'opération de recherche .....	p. 175
- Liste des interventions en colloques, journées d'études et séminaires .....	p. 177
- Liste des productions et réalisations liées à l'opération de recherche .....	p. 179
- Présentation du site collaboratif « wiki » de l'opération de recherche et statistiques. ...	p. 181
- Présentation du Forum régional « <b>Evaluer le développement durable : Intérêt, plus-values, conditions et champs des possibles ?</b> », co-organisé avec le Centre de Ressources du Développement Durable du Nord – Pas de Calais (CERDD) .....	p. 183
- Présentation du plaidoyer pour l'évaluation au regard du développement durable, co-élaboré avec le CERDD. ....	p. 192



## ***Introduction***

---

# **L'évaluation des politiques publiques au regard du développement : statut et portée juridique, instrumentation, acteurs.**

--

**Antoine Goxe,**

Doctorant en science politique,  
Centre d'Etudes et de Recherches Administratives Politiques et Sociales  
UMR 8026 CNRS / Université de Lille 2  
*Coordinateur de la recherche*

-

La problématique du développement durable a fait l'objet ces dernières années d'importants investissements théoriques (Zaccaï, 2002 ; Smouts (ed.), 2005) et d'un nombre de plus en plus important d'études mobilisant les sciences économiques, juridiques, de gestion, la géographie... Son corpus théorique est considérable, quoique peu stabilisé. Il apparaît cependant que la notion même, par sa diffusion très large et les multiples usages qui en sont faits, a acquis une autonomie de fait dans de nombreuses sphères sociales. Ayant investi les discours politiques, administratifs, militants ou encore d'entreprises, le développement durable appelle des analyses des sciences sociales se centrant sur les formes d'usages et d'appropriations de cette notion dans l'espace public.

Elaborée et diffusée à l'échelle internationale, la notion de développement durable a vocation à s'incarner dans des territoires. Selon de nombreuses approches, la réalisation du développement durable impose une couverture progressive des territoires par des actions concrétisant cette optique nouvelle, conjuguant efficacité économique, équité sociale et prudence écologique : « D'un point de vue opérationnel, l'objectif de développement durable à l'échelle mondiale requiert nécessairement, pour espérer le succès, la contribution des territoires inférieurs. [...] Avec des mouvements tels que la décentralisation, la répartition des compétences laisse une part de responsabilités significative aux différents échelons territoriaux. » (Laganier *et alii*, 2002). La problématique du développement durable implique ainsi une articulation entre le " global " et le " local " (Baker *et alii*, 1997 ; Lafferty, 1999). Cet

enjeu de l'incarnation de la problématique du développement durable au niveau des territoires a ouvert ou renouvelé un certain nombre de réflexions portant notamment sur l'urbanisme (développement de la notion de « ville durable », cf. Emelianoff, 1999 ; Theys, 2000), l'aménagement du territoire (Passet, Theys, 1995 ; Wachter, 2003 ; Bertrand, 2004), les stratégies et enjeux du développement local (développement des « Agendas 21 locaux », Lafferty, 2001 ; Emelianoff, 2004)...

Le contexte politique et juridique en France a par ailleurs considérablement évolué ces dix dernières années : des textes de loi décisifs pour l'aménagement du territoire et l'action des collectivités territoriales en France intègrent la notion de développement durable (LOADDT du 26 juin 1999, Loi SRU du 13 décembre 2000, notamment) ; le développement durable a été érigé en priorité de la génération 2000-2006 des Contrats de Plan Etat-Régions (CIADT du 15 décembre 1998 – avec l'emploi et la solidarité) ; la Commission Européenne en a fait un critère et une exigence généralisée pour l'attribution des aides de sa politique régionale... ; enfin, de nombreuses procédures contractuelles incitatives (Chartes d'environnement, Appels à projets « outils et démarches pour la réalisation d'Agendas 21 locaux », contrats ATEnEE puis Contrats d'Objectifs Territoriaux (COT) de l'ADEME, appels à projets régionaux...) ont émergé, construisant progressivement un cadre général incitant les acteurs locaux à intégrer les préoccupations du développement durable dans leurs actions et leurs stratégies. La Stratégie Nationale de Développement Durable de juin 2003 confirme ce développement d'instruments incitatifs d'action publique en fixant un objectif de 500 agendas 21 locaux accompagnés d'ici à 2008.

Ce mouvement progressif de multiplication des démarches territoriales de développement durable (sous forme d'« agenda 21 local » ou non) a rendu nécessaire un important travail de production de connaissances, d'échanges d'expériences, d'expérimentations pratiques<sup>1</sup>, etc. La traduction de la problématique du développement durable du « global » au « local » n'est en effet pas sans poser des difficultés aussi bien théoriques, que pratiques (Godard, 1993 ; Zuideau, 2000), cognitives et politiques (Rumpala, 2003). D'une part, les investigations savantes et académiques comme les programmes de recherche-action contractualisés se multiplient<sup>2</sup>, d'autres part les acteurs locaux (collectivités, associations,

---

<sup>1</sup> Notons une filiation particulière, au niveau méthodologique, des expérimentations locales des collectivités territoriales depuis une trentaine d'années - en lien avec le ministère en charge de l'environnement (de la Mission Environnement Rural et Urbain – MERU – dans les années 1970, aux Chartes d'environnement actuelles et aux Appels à projet « Outils et démarches », en passant par les contrats « villes-pilote en environnement urbain » sous le ministère Bouchardeau et les « Plans Municipaux d'Environnement » au tournant des années 1980-1990) ; Cf. sur ce point Goxe A., 2007b.

<sup>2</sup> Citons pour exemple l'APR « politiques territoriales et développement durable, MEDD-PUCA, 2003 ; le programme interdisciplinaire « Développement urbain durable », CNRS, 2003 ; l'ACI « Société et culture dans le développement durable », Ministère de la Recherche, INRA et IRD, 2003... Depuis l'ANR a pris un sérieux relais quoiqu'essentiellement pour ce qui concerne les sciences de la terre et de la vie ou les sciences de l'ingénieur

entreprises...) accompagnés d'experts et de consultants, élaborent, expérimentent, produisent des outils et procédures permettant de s'engager dans des politiques ou des projets inspirés du développement durable.

Si le caractère flou et plastique de la notion de développement durable est fréquemment souligné, et critiqué - le DD serait une de ces « idéologies molles » (Jobert, 1992) dont le succès est lié à sa géométrie variable selon les intérêts des acteurs s'y référant - on ne peut nier l'ampleur des effets pratiques qui peuvent lui être associés (voire imputés) depuis une dizaine d'années, tant dans les organisations privées que publiques : innovations institutionnelles, création d'outils d'évaluation, de méthodologies de projets de DD, développement du management environnemental, etc. (Goxe, 2005) L'apport spécifique du DD se trouverait dans les instruments d'action publique construits et mobilisés en lui faisant référence et serait ainsi plus procédural que substantiel (Lascoumes, 2005).

De fait, l'essentiel des réflexions des acteurs territoriaux se concentre sur les questions de méthode, les outils pour engager des démarches locales de développement durable. Les nombreux forums et colloques d'acteurs<sup>3</sup>, rassemblant institutions, experts, réseaux et associations de promotion du développement durable, universitaires, consultants, élus et fonctionnaires des collectivités, contribuent ainsi à échanger expériences et initiatives, à diffuser des approches et des instruments d'origines diverses (par exemple des batteries d'indicateurs de l'OCDE, de l'ICLEI, de l'IFEN, ou de centres de recherche comme le Wuppertal Institut, etc.) et à construire des référentiels et des représentations communes. Les acteurs semblent s'accorder sur différentes séquences du processus d'engagement dans des politiques locales de développement durable (Etat des lieux, diagnostic territorial, mobilisation interne et externe, programmation d'actions, évaluations...<sup>4</sup>), et différents principes (le Comité de pilotage du réseau national « Agenda 21 » propose cinq critères de reconnaissance des démarches « Agenda 21 » : « transversalité », « gouvernance », « participation des citoyens », « stratégie d'amélioration », « évaluation »<sup>5</sup>). Cependant, le besoin de méthodologie, d'ingénierie pour la traduction opérationnelle des principes du développement durable reste manifeste pour accompagner les initiatives des acteurs.

---

(Cf. cependant, par exemple l'APR transversal « villes durables » en 2008 qui concerne aussi les sciences humaines et sociales).

<sup>3</sup> On peut citer pour exemple quelques uns des principaux forums de ces dernières années : Assises Nationales du Développement Durable de Toulouse en mars 2002 et mai 2005, Rencontres Nationales du Développement Durable d'Angers en novembre 2002, Assises Nationales de Lille de juin 2003, Assises Nationales de Nantes et Angers d'octobre 2006 ; les dernières Assises, portées par la région Rhône-Alpes, ont eu lieu à Lyon les 19-20-21 janvier 2009.

<sup>4</sup> Les guides méthodologiques à destination des collectivités territoriales se sont multipliés ces cinq dernières années (publications du Comité 21, de l'Association 4D – dont le « Repère pour l'A21 local » – le kit méthodologique d'ETD, les publications issues des travaux et séminaires du réseau national coordonné par le MEDD, mais aussi du CERDD, d'experts et de bureaux d'études...

<sup>5</sup> Critères présentés une première fois lors du séminaire « encourager les Agendas 21 locaux » le 22 avril 2004 au MEDD.

### **Question de recherche initiale :**

L'évaluation, qui peine à s'ancrer fortement dans les pratiques administratives en France depuis le tournant des années 1980-90, se trouve élevée au rang de « modalité nécessaire » d'une « action publique durable » par les différents textes de référence définissant le champ et les principes du développement durable. Des principes d'action associés fréquemment au développement durable comme la réversibilité des décisions (liée aux principes de complexité et de précaution), le droit à l'initiative et à l'expérimentation (innovation et prospective) impliquent des moments d'évaluation des actions menées, de réflexivité des acteurs et de l'institution. Par ailleurs, les démarches « Agenda 21 local » sont souvent considérées comme des processus s'appuyant sur un principe d'amélioration continue. Comme tout processus itératif, ils doivent s'appuyer sur une évaluation périodique des résultats obtenus (au même titre que les démarches managériales de type démarche-qualité, par exemple).

Pour autant, l'évaluation au regard du développement durable n'est pas sans poser problème aux acteurs des collectivités territoriales :

- d'une part parce que cette culture de l'évaluation reste encore peu intégrée au sein de l'administration territoriale en France et donc suscite des résistances de la part des acteurs et services faisant l'objet d'évaluations ;
- d'autre part parce que le développement durable introduit un changement des références (perspectives spatiales et temporelles élargies), des "conventions" (par exemple économiques) et des outils de mesure ; ce qui implique d'associer à la question de l'évaluation l'acquisition d'une culture commune préalable ou simultanée sur le sens et les contours du développement durable.
- enfin, les injonctions au travail évaluatif des actions publiques, au-delà de l'effet « *main stream* » impulsé par l'ancrage des théories dites du *new public management* qui se diffusent en France depuis la décennie 1980 du fait de la circulation internationale de ces modèles managériaux, notamment par le truchement des politiques communautaires (cf. *Politix*, 2007), s'inscrivent de plus en plus comme des obligations réglementaires impliquant une évolution dans le travail administratif de production des politiques publiques. La conjonction des impératifs évaluatif et de prise en compte du développement durable constitue un double enjeu pour les acteurs des politiques publiques territoriales.

Dans la mesure où le développement durable ne correspond pas à un idéal-type auquel il suffirait de se conformer (dans un contexte d'« univers controversé », tel que défini par

Olivier Godard (1993), il reste nécessaire d'affirmer qu'il n'y a pas un mais DES développements durables, au sens de cheminement à parcourir, liés à l'histoire, aux potentiels, aux difficultés d'un territoire ou d'une organisation et au projet dont les acteurs concernés décident de se doter), et où il repose sur un processus *endoformatif*, il renforce également des évolutions récentes des pratiques évaluatives :

- la nécessité de mobiliser l'ensemble des parties prenantes (à toutes les phases de la démarche d'évaluation et d'ajustement qui peut s'en suivre), afin de croiser les points de vue sur les objectifs à atteindre et sur les moyens d'analyser les résultats obtenus (Godard *et al.*, 2002) et de définir les contours de l'engagement de chacun ;
- le fait que la démarche évaluative vise, non pas tant une comparaison entre territoires ou organisations, qu'une analyse de l'action et de son évolution dans le temps, en intégrant des perspectives de long terme (voire de très long terme).

Le croisement entre développement durable et évaluation implique ainsi des décalages du regard intégrant les principes théoriques de cette problématique, un ensemble de questionnements renouvelés à construire au niveau des territoires. La floraison d'initiatives et de réflexions méthodologiques des acteurs s'inscrit dans ce contexte général d'expérimentations d'outils et de procédures.

La question classique de l'évaluation des politiques publiques nous semble ainsi potentiellement renouvelée lorsqu'il s'agit d'évaluer « au regard du développement durable » dans la mesure où ce n'est pas telle ou telle politique qui est directement évaluée mais plutôt en quoi telle ou telle politique, programme d'action publique, intègre les enjeux portés par le développement durable. Cela revient à poser la question du périmètre de ce que l'on retient dans l'ensemble des champs d'action de la collectivité<sup>6</sup>, d'une part, ainsi que la question de l'articulation entre les dispositifs traditionnels d'évaluation des politiques publiques et la prise en compte des enjeux du développement durable dans ces politiques d'autre part : y a-t-il intégration de ces différents niveaux d'évaluation, ou conflit entre les perspectives et les instruments développés ?

La perspective de recherche adoptée initialement dans notre proposition part de ces constats et intuitions en envisageant des analyses au niveau de la mise en norme (ou codification) de cet impératif évaluatif, et par une étude des initiatives locales de constructions de méthodologies et d'instruments d'évaluation au regard du développement durable.

---

<sup>6</sup> la posture classique pouvant se limiter au seul champ environnemental.

En abordant de front l'évaluation et la problématique du développement durable dans les textes juridiques récents pour en analyser le statut juridique, l'équipe souhaitait tenter de combler une lacune des travaux récents portant sur l'évaluation au regard du développement durable qui pour la majorité relèvent de la recherche-action ou de l'analyse critique des expérimentations élaborées sur le terrain – perspectives adoptées par plusieurs équipes dans le cadre de l'axe 1 (« **évaluation des politiques publiques au regard du développement durable** ») du programme de recherche « Politiques territoriales et développement durable » depuis 2003. Les communautés scientifiques impliquées dans les opérations de recherche sur le développement durable citées précédemment comprennent rarement des juristes lorsque l'objet développement durable n'est pas abordé dans une perspective de droit international ou de relations internationales, mais dans une approche territorialisée<sup>7</sup>. Le laboratoire porteur du projet de recherche, le CERAPS, rassemblant des chercheurs en science politique et en droit public, a facilité ce rapprochement afin de travailler cette dimension.

Par ailleurs, en suivant la démarche de recherche ouverte (en France, à la suite de travaux anglo-saxons notamment initiés par Christopher Hood – 1986) par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (Lascoumes, 2003 ; Lascoumes, Le Galès, 2004), nous proposons une approche par les instruments d'action publique, et plus précisément ici par les instruments d'évaluation au regard du développement durable. Par la notion d'instrumentation de l'action publique, ces auteurs désignent « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (Lascoumes, Le Galès, 2004, p. 12). Cette approche générale, en ce qu'elle permet d'envisager « aussi bien l'historicité de l'instrument, que ses contenus cognitifs et normatifs, les réseaux d'acteurs qu'il tisse (qui l'enrichissent de leurs usages et de leurs critiques) et les effets qu'il produit » (*op. cit.*, p. 364), nous semblait une perspective heuristique prometteuse pour l'étude de notre objet (les démarches concrètes d'évaluation au regard du développement durable), des modalités de constitution de ces instruments (outils, grilles de questionnement, indicateurs, procédures de co-production...), leurs origines théoriques et sociales, leurs évolutions, leur appropriation par les acteurs des collectivités et les usages qui en sont faits au niveau des territoires. Il s'agit de reconstituer et de suivre les carrières sociales de ces instruments, en portant une attention renforcée sur les acteurs qui en font la promotion, les mobilisent et les (co)-produisent au niveau des territoires.

---

<sup>7</sup> Constat également posé par Nadia Belaidi (Chargée de recherche CNRS en droit international de l'environnement), lors de la séance plénière de restitution des ateliers du colloque international « Instituer le développement durable. Appropriation, professionnalisation, standardisation », le 10 novembre 2007. De fait, une seule juriste (Sophie Ranchy, IREENAT – Lille 2) avait contribué à l'atelier « codification » du colloque. Cf. les résumés des interventions : [http://aciidd.net/article.php3?id\\_article=93](http://aciidd.net/article.php3?id_article=93).

Il est acquis que la démarche évaluative sert généralement un double objectif cognitif et normatif (Larrue, 2000), visant d'une part la production de connaissances sur les actions publiques engagées, et d'autre part un apprentissage par les acteurs locaux d'enjeux, de normes nouvelles. L'étude récente par Aurélien Boutaud d'une trentaine d'instruments d'évaluation au regard du développement durable (« Outils de Questionnement et d'Analyse des politiques de Développement Durable » - OQADD ; Boutaud, 2004) conclut sur la dimension prioritaire accordée à l'apprentissage par les acteurs locaux au travers de ces instruments : ces outils d'évaluation au regard du développement durable élaborés et expérimentés localement serviraient plus un enjeu de diffusion et d'appropriation du développement durable qu'une évaluation s'appuyant sur la mesure et le calcul d'indicateurs et de leur évolution.

Ainsi, deux approches spécifiques de la question de l'évaluation au regard du développement durable ont servi de fil conducteur.

> *L'évaluation en développement durable des politiques publiques au regard de la science juridique.*

> *L'instrumentation de l'évaluation des politiques publiques en développement durable et ses acteurs.*<sup>8</sup>

### ***Déroulement et animation de la recherche collective.***

Cette double perspective (statut juridique et codification ; instrumentation, pratiques et acteurs de l'évaluation au regard du développement durable) constitue un cadrage large. En effet, si la notion d'évaluation recouvre des modalités et des techniques très diverses, la notion de politique locale est également très floue, pouvant recouvrir le projet politique d'un territoire, ou des programmes d'action publique plus spécifiques et opérationnels, etc. Ce cadrage large nous permet d'intégrer plusieurs enquêtes distinctes en lien direct avec notre problématique générale, qui appelleront une mise en commun en fin de programme.

Le travail collectif a concerné essentiellement la phase exploratoire, notamment par des réunions sur les aspects pratiques et des séminaires restreints à l'équipe pour présentations de travaux (bibliographies, problématisations et méthodologies envisagées par chacun, intervention d'un chercheur invité, comme ce fut le cas en juillet 2006 avec l'invitation de M. Jean Gadrey, professeur émérite d'économie à l'Université de Lille 1) Les

---

<sup>8</sup> Ce second axe réunit les axes 2 et 3 proposés dans notre déclaration d'intention de 2005.

comptes-rendus de ces séminaires ont été présentés en annexes du rapport intermédiaire de mai 2007.

D'un point de vue logistique, un « Wiki », site internet collaboratif, dédié à l'opération de recherche a été mis en place grâce au partenariat avec le Centre Ressources du Développement Durable (CERDD – <http://www.cerdd.org>) et la collaboration efficace de M. Jean-Christophe Lipovac. L'ensemble des productions, des ressources accumulées et des informations à partager ont été ainsi accessibles pour l'ensemble des membres de l'équipe tout au long de l'opération de recherche<sup>9</sup>.

Depuis juin 2007, il a été plus difficile de réunir l'ensemble de l'équipe sur un même site. Seuls les membres de l'équipe concernés par l'enquête sur les « professionnels », rejoints par Nicolas Matyjasik (ATER arrivé à Lille 2 en septembre 2007 spécialiste de l'évaluation des politiques publiques) ont pu travailler de concert.

Le rapport intermédiaire de mai 2007 (et ses annexes), ainsi que la liste commentée des interventions et productions des membres de l'équipe liées à la recherche jointe en annexe du présent rapport, précisent ces aspects pratiques et leurs apports.

Le relais-restitution auprès des acteurs des politiques publiques, notamment régionaux, est assuré par la participation active du coordinateur de l'équipe, à la préparation et au déroulé d'un « Forum régional "Evaluer le développement durable. Intérêt, plus-values, conditions et champs des possibles ?" »<sup>10</sup>, dans le cadre du partenariat noué entre le CERDD et l'équipe de recherche, et dans la continuité de la journée d'étude co-organisée le 3 novembre 2005 par le CERDD et le réseau « développement durable et territoires fragiles » (IFRESI – Lille) intitulée : « Evaluer le développement durable : enjeux, méthodes, démarches d'acteurs »<sup>11</sup>. Suite à la tenue de ce Forum et aux travaux des participants en ateliers, un document de six pages à destination des élus territoriaux, sous forme de « plaidoyer » ou « d'argumentaire » en faveur de l'évaluation au regard du développement durable est en cours d'élaboration, rédigé pour le CERDD par Jean-Christophe Lipovac (CERDD), Rozenn Le Vaillant (Extra-Muros consultants), et Antoine Goxe (CERAPS – Lille 2, coordinateur du présent projet)<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> L'Annexe 4 présente quelques captures d'écran de ce site collaboratif.

<sup>10</sup> Cf. en Annexe 5 la présentation et le programme de ce forum organisé le 21 octobre 2008. Jean-Christophe Lipovac assurait la préparation et la coordination de ce projet pour le CERDD.

<sup>11</sup> Cf. le compte-rendu publié dans la revue *Développement durable et territoires* : <http://developpementdurable.revues.org/document1676.html>.

<sup>12</sup> Cf. l'Annexe 6 qui présente la dernière version de ce document à la date de remise du rapport, et expose le processus d'élaboration.

## **Présentation de l'économie du rapport**

La proposition de recherche de 2005 annonçait trois axes distincts de recherche :

- > Le statut juridique de l'évaluation en développement durable ;
- > Les instruments d'évaluation en développement durable ;
- > Les acteurs « professionnels » de l'évaluation au regard du développement durable.

Si les axes 2 et 3 relèvent d'une approche sociologique qui les distingue de l'approche strictement juridique de l'axe 1, nous avons choisi de présenter les différentes contributions à cette recherche en les regroupant en trois parties équilibrées, reprenant cette organisation par axes.

La première partie, intitulée « Le statut juridique de l'évaluation en développement durable » regroupe deux contributions des juristes de l'équipe. Le Chapitre 1 présente les réflexions de **Raphaël Romi** sur la généalogie juridique de l'obligation d'évaluation dans les corpus juridiques internationaux et communautaires. Il établit ainsi que, contrairement au droit public français dans lequel l'obligation d'évaluation est pensée, sinon issue, comme étant une conséquence du droit à l'information du public, l'obligation d'évaluation des incidences, dans le droit international comme dans le droit communautaire, est liée au droit de l'environnement qui fait de l'obligation de l'évaluation des incidences un aspect important de l'obligation de gestion et de protection de l'environnement. Au-delà de ce constat, Raphaël Romi s'interroge sur l'impact des transcriptions des récentes directives européennes, notamment la directive 42/2001 du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes de l'environnement<sup>13</sup>, sur le sens et l'interprétation de cette obligation d'évaluation des incidences environnementales par les juristes français. Il pose l'hypothèse que ces transcriptions ouvrent une évolution importante favorisant une « écologisation des décisions publiques ».

Dans le Chapitre 2, **Arnauld Noury** propose une analyse fouillée du statut juridique de la notion de « développement durable ». En s'opposant implicitement à la critique de l'indétermination de la qualification juridique de la notion (objectif ? principe ? concept ?)<sup>14</sup>, il établit l'existence d'une véritable normativité de la notion en droit, mais problématique car dépendant d'une part des procédures d'élaboration des politiques publiques, et d'autre part d'une recherche d'équilibre entre les intérêts protégés, rejoignant deux dimensions

---

<sup>13</sup> Mais d'autres avant elle, dont la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Voir, pour un aperçu des débats suscités en France par la directive de 1997, les actes du colloque d'Angers des 10 et 11 septembre 1998 sur « L'évaluation environnementale des plans et programmes », édités par la revue *Aménagement et Nature* (n°134, septembre 1999).

<sup>14</sup> Par exemple : Cans, 2003.

inhérentes au concept d'écologie, selon François Ost (2003) : la *globalité* et la *processualité*. Cette double dimension – globalité des faits pris en compte et processualité – génère, selon lui, de nombreuses difficultés dans la manière dont le droit saisit le développement durable, car c'est la nature du rapport entre droit et fait qui en est affectée. Dans une approche juridique classique, c'est-à-dire strictement contentieuse, la notion de développement durable semble incertaine, indéterminée, et donc difficilement mobilisable. Néanmoins, en s'appuyant sur l'analyse et la distinction des rationalités juridiques qui interrogent directement l'articulation entre la norme juridique et le fait<sup>15</sup>, il semble que le droit du développement durable relève typiquement d'une rationalité « post-moderne » (Chevalier, 1998), pour laquelle le droit n'est plus une finalité mais un instrument au service d'autre chose, d'un objectif politique ou sociétal, par exemple ; la prétention est d'infléchir la réalité et cela se traduit par l'expression de la règle de droit par objectif. Ainsi, elle ne définit pas des moyens, mais des objectifs, ce qui est très différent de la rationalité classique qui pose la liberté (cf. contrats) tout en étant à peine bornée (pas d'atteinte à l'ordre public, au bonnes mœurs...). Ainsi, la prolifération de planifications constitue, aux yeux d'Arnauld Noury, l'expression la plus emblématique du droit du développement durable, comme l'atteste le fait que l'évaluation leur est consubstantielle, dans la mesure où elle est censée garantir l'adaptation du droit au fait. Reste que l'ordre et le système juridique semblent à l'heure actuelle encore loin de s'être adapté à cette évolution et ce registre normatif.

La seconde partie du rapport s'intéresse plus directement aux outils et méthodologies expérimentées récemment par diverses collectivités territoriales dans une perspective d'évaluation au regard du développement durable. Il est notable que ces expérimentations se soient développées dans de multiples directions ces dernières années. Des initiatives et des efforts conséquents ont été menés aussi bien par des chercheurs, des experts institutionnels ou privés, des agents de collectivités pour produire ou adapter puis tester des référentiels, des tableaux de bord, des batteries d'indicateurs, des indicateurs synthétiques ou encore des systèmes de notation et de certification, dans ce souci de s'outiller dans une perspective de suivi et d'évaluation des actions publiques conduites par rapport aux principes ou à un objectif de développement durable. On le sait, les productions institutionnelles, notamment internationales (indicateurs de l'ONU, de l'OCDE), ont largement ouvert ce champ de réflexion et de recherche, mais ces efforts se sont avérés inexploitable ou inappropriés pour des territoires plus petits (IFEN, 1998), les acteurs locaux se tournant soit vers des innovations méthodologiques propres (cf. les OQADD identifiés et

---

<sup>15</sup> Ce point constituait l'essentiel de la présentation d'Arnauld Noury dans le cadre du séminaire interne à l'équipe du 20 novembre 2006. Cf. le compte-rendu de la séance ainsi que la présentation d'Antoine Goxe lors du séminaire de suivi du programme du 20 mars 2007, en annexes du rapport intermédiaire de mai 2007 (respectivement pp. 18-21 et pp. 84-87).

analysés par A. Boutaud, 2004), soit vers des importations / adaptations d'outils et de procédures d'autres espaces sociaux. Les deux chapitres de cette seconde partie s'intéressent à ces outils importés et adaptés au niveau territorial, dans un souci d'instrumentation de l'évaluation au regard du développement durable.

**Antoine Goxe** se penche, dans le chapitre 3, sur les innovations et expérimentations menées par le Conseil régional Nord – Pas de Calais dans ce domaine. Si un premier effort pour se doter d'indicateurs de développement durable et d'une grille de questionnement pour chaque projets et politiques avait été fourni dans le cadre du contrat de plan Etat-région 2000-2006 (Bertrand, 2004), la complexité de l'exercice de renseignement de ces indicateurs et l'absence d'appropriation des agents, des services et des élus de l'outils ont amené la mission « animation et ingénierie du développement durable » à aborder la question de l'évaluation de manière plus globale. L'initiative « Indicateurs 21 », proposant de calculer plusieurs indicateurs synthétiques dits « alternatifs »<sup>16</sup> (Empreinte écologique, indice de développement humain – IDH, indice de pauvreté humaine – IPH, Indice de Participation des Femmes à la Vie politique et économique, Baromètre des Inégalités et de la Pauvreté – BIP40), ainsi qu'une expérimentation : la procédure de notation extra-financière de l'organisation région. S'ils n'embrayent pas directement sur la décision publique, ces exercices proposent de nouvelles données et offrent de nouvelles perspectives aux décideurs. En les qualifiant d'indicateurs « militants », Antoine Goxe souligne l'environnement intellectuel spécifique qui a présidé à la décision de l'expérimentation, et la perspective explicite de la légitimation de ces indicateurs contre les tenants de l'orthodoxie statistique et comptable.

Dans le chapitre 5, **Hélène Combe** rend compte d'une recherche-action menée avec l'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF), consistant à évaluer l'intérêt, les apports, enseignements et limites de l'exercice de notation extra-financière des collectivités territoriales (en l'occurrence ici, de leurs regroupements sous forme de communautés urbaines). L'analyse comparée des méthodes de notation de deux agences est doublée ici par une étude du positionnement de ces acteurs experts extérieurs au regard de la définition de l'agir en développement durable dont s'est dotée l'ACUF. La recherche-action offre ainsi un certain nombre d'enseignements précisant les intérêts et usages potentiels de la notation extra-financière des institutions publiques, tout en clarifiant la nature de l'exercice, placé du côté de l'audit mais ne pouvant être assimilé à une évaluation, *a fortiori* au regard du développement durable. Il s'agit d'un apport important, à l'heure où les agences de notation extra-financière investissent le marché émergent de l'évaluation au

---

<sup>16</sup> ... au Produit Intérieur Brut (PIB) qui reste l'étalon (de plus en plus controversé cependant). Cf. Viveret, 2003, 2005 ; Gadrey, Jany-Catrice, 2005.

regard du développement durable, pour les acteurs des collectivités ayant des difficultés à définir leurs attendus quant à cet exercice évaluatif<sup>17</sup>.

La troisième et dernière partie du rapport, intitulée « Acteurs de l'évaluation en développement durable », rassemble deux chapitres complémentaires.

Dans le chapitre 5, **Magali Nonjon** (avec l'apport ponctuel d'Antoine Goxe), propose une réflexion à la fois épistémologique et méthodologique sur les conditions de réalisation d'une enquête sociologique dans un domaine aux contours flous dont on forme l'hypothèse qu'il se « professionnalise ».

Le chapitre 6 présente l'enquête menée par l'équipe travaillant sur l'axe 3 (**Antoine Goxe** et **Nicolas Matyjasik** avec l'apport de Magali Nonjon) portant d'une part sur le processus de structuration de ce marché, et d'autre part sur une première esquisse de caractérisation et de typification des acteurs dits « professionnels » de ce domaine de l'évaluation au regard du développement durable. En s'appuyant sur un travail d'observation de colloques d'acteurs sur ces questions, d'analyse des appels d'offre en la matière, voire des réponses proposées, ainsi que pas la conduite d'entretiens avec ces acteurs, les analyses proposées dans ce chapitre se veulent une forme de défrichage établissant certaines caractéristiques communes ou clivantes au sein de cette population hétérogène. Il s'agit également de croiser ces caractéristiques et ces idéaux-types construits par l'analyse avec celles des outils et techniques, méthodologies mobilisées par ces acteurs. Quels savoir-faire sont détenus par quels types de professionnels ? Qu'en déduire quant aux conceptions de l'évaluation, du développement durable, ainsi que de la propre perception du rôle de l'expert-évaluateur, sous-jacentes ?

---

<sup>17</sup> Rappelons que, comme l'a souligné Jacques Theys lors de la journée d'étude « Évaluer le développement durable : enjeux, méthodes, démarches d'acteurs. » (novembre 2005 – cf. Villalba *et al.*, 2005), l'important consiste à savoir ce que l'on souhaite, quelle est la finalité du projet, de la politique, et comment s'outiller en conséquence. Quatre grandes utilisations de l'évaluation peuvent être construites selon lui :

- l'évaluation comme un outil de suivi d'une stratégie;
- l'évaluation (indicateurs, etc.) comme outil de dialogue et mobilisation des acteurs ;
- l'évaluation comme outil de positionnement (par rapport aux autres : cela concerne la question de référentiel, de positionnement des territoires et leurs contradictions) ;
- l'évaluation – et c'est le domaine le plus difficile – comme outil de diagnostic (savoir si on est ou pas dans des politiques contribuant de manière concrète et effective à un développement durable).

## **Bibliographie :**

BAKER (S.), KOUSIS (M.), Richardson (D.), Young (S.) (ed.), 1997, *The Politics of Sustainable Development. Theory, Policy and Practice Within the European Union*, London, Routledge.

BERTRAND (F.), 2004, *Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement régional ? L'exemple de deux régions françaises : Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées*, thèse pour le doctorat d'aménagement de l'espace et d'urbanisme de l'Université de Tours.

BOUTAUD (A.), 2004, *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser*, thèse pour le doctorat de sciences de la terre et de l'environnement de l'Ecole Nationale des Mines de Saint-Etienne.

CANS (C.), 2003, « Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences », *Actualités Juridiques – Droit Administratif (AJDA)*, « Chronique », Dalloz.

CHEVALIER (J.), 1998, « Vers un droit post-moderne ? » in CLAM (J.) et MARIN (G.) (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ, coll. Droit et société.

EMELIANOFF (C.), 1999, *La ville durable, un modèle émergent. Géoscopie du réseau européen des villes durables (Porto, Strasbourg, Gdansk)*, Thèse pour le doctorat en géographie de l'Université d'Orléans.

GADREY (J.), JANY-CATRICE (F.), 2005, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».

GODARD (O.), 1993, « Stratégies industrielles et conventions d'environnement : de l'univers stabilisé aux univers controversés », *INSEE-Méthodes*, n° 39-40, décembre.

GODARD (O.), HENRY (C.), LAGADEC (P.), MICHEL-KERJAN (E.), 2002, *Traité des nouveaux risques*, Paris, Gallimard (Folio).

GOXE A., 2008, « Entre projet politique et vision gestionnaire : les politiques de développement durable des collectivités territoriales et leurs implications managériales », in VILLALBA B. (dir.), *Appropriations du développement durable. Emergences, diffusions, traductions*, Paris, éditions Quae (à paraître second semestre).

GOXE (A.), 2007a, « Gouvernance territoriale et développement durable : entre implications théoriques et usages rhétoriques », in PASQUIER (R.), SIMOULIN (V.), WEISBEIN (J.) (eds), *La gouvernance à l'épreuve de ses usages sociaux. Pratiques, discours et théories de la gouvernance territoriale*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », n°44.

GOXE A., 2007b, « De la promotion de l'environnement urbain au soutien aux Agendas 21 locaux. La mobilisation d'instruments incitatifs contractuels en direction des collectivités territoriales par les administrations françaises en charge de l'environnement (1983-2006) », communication au 2<sup>nd</sup> Congrès International des Associations Francophones de Science Politique, Université Laval, Québec, Canada, dans le cadre de l'atelier « Les instruments de l'action publique : histoires et effets » (coord. L. Juillet, P. Lascoumes, et L. Simard), vendredi 25 mai.

HOOD (C.), 1986, *The Tools of Government*, Chatham (New Jersey), Chatham House.

- IFEN, 2003, *45 indicateurs de développement durable : une proposition de l'IFEN*, Etudes et travaux n°41.
- IFEN, 1998, *Test des indicateurs de développement durable des Nations Unies*, « Études et Travaux » n°17, juin.
- JOBERT (B.), 1992, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol.42, n°2, avril.
- LAFFERTY (W.M.) (ed.), 2001, *Sustainable Communities in Europe*, London, Earthscan.
- LAFFERTY (W.M.) (ed.), 1999, "The Pursuit of Sustainable Development. Concepts, Policies and Arenas", *International Political Science Review*, n°2, avril.
- LAGANIER (R.), VILLALBA (B.), ZUINDEAU (B.), « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », in *Revue Développement Durable et Territoires*, décembre 2002 [ <http://developpementdurable.revues.org/document774.html> ].
- LARRUE (C.), 2000, *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Paris, l'Harmattan.
- LARRUE (C.), (dir.), 2002, *Recherche et développement régional durable, Actes du troisième symposium européen*, Tours, 18 et 19 décembre 2000, MSH Villes et Territoires.
- LASCOUMES (P.), 2003b, « Gouverner par les instruments, ou comment s'instrumente l'action publique », in LAGROYE (J.) (dir.), *La Politisation*, Belin, pp. 387-401.
- LASCOUMES (P.), LE GALES (P.) (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernance ».
- LASCOUMES (P.), 2005, « Le développement durable : une 'illusion motrice' », in SMOUTS (M.-C.) (dir.), *Le développement durable. Les termes du débat*, Paris, Armand Colin.
- OST (F.), 2003, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, La découverte (1<sup>ère</sup> éd. 1995).
- PASSET (R.), THEYS (J.) (dir.), *Héritiers du futur. Aménagement du territoire, environnement et développement durable*, Éditions de l'Aube, 1995.
- Politix* (sous la direction de C. ROBERT), 2007, « Management », Paris, Armand Colin, vol.20, n°79.
- RUMPALA (Y.), 2000, « Voies et ambiguïtés du repositionnement de la régulation publique face au développement durable. Esquisse d'analyse à partir du cas français », communication au SIDD, IFRESI, Lille, le 7 déc.
- RUMPALA (Y.), 2003, *Régulation publique et environnement. Questions écologiques, réponses économiques*, Paris, l'Harmattan.
- SMOUTS (M.-C.) (dir.), 2005, *Le développement durable. Les termes du débat*, Paris, Armand Colin.
- THEYS (J.), 2000, "Développement durable, villes et territoires – Innover et décroïsonner pour anticiper les ruptures", *Notes du Centre de prospective et de veille scientifique*, n°13, janvier.
- TREPOS (J.-Y.), 1996, *Sociologie de l'expertise*, Paris, PUF (coll. Que sais-je ?).

VILLALBA (B.), GOXE (A.) et LIPOVAC (J.-C.), 2005, compte-rendu de la journée d'études « Évaluer le développement durable : enjeux, méthodes, démarches d'acteurs », in *Revue Développement Durable et Territoires*, rubrique « Points de Vue », décembre, [ <http://developpementdurable.revues.org/document1676.html> ]

VIVERET (P.), 2006, *Pourquoi ça ne va pas plus mal ?*, Paris, Fayard, coll. « transversales ».

VIVERET (P.), 2005, *Reconsidérer la richesse*, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube « poche » (1<sup>ère</sup> édition 2003).

ZACCAÏ (E.), 2002, *Le développement durable : dynamique et constitution d'un projet*, Bruxelles, Presses Inter-universitaires Européennes – Peter Lang.

ZUINDEAU (B.) (ed.), 2000, *Développement durable et territoire*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion.



## **Partie 1**

### **Le statut juridique de l'évaluation en développement durable**



## Chapitre 1

---

### **Le droit international et européen : la construction de l'obligation d'évaluation comme étape d'une écologisation des décisions publiques.**

--

**Raphaël Romi,**  
Professeur agrégé de droit public,  
Chaire Jean Monnet de droit européen de l'environnement,  
Doyen honoraire de la faculté de droit et de sciences politiques de Nantes.

-

A l'origine de ce qui va suivre, une hypothèse qui peut tout à fait ne pas s'avérer fondée. Il m'a semblé, en examinant toute une partie du droit français, qu'il y était développée une conception de l'évaluation *a minima*, fondée sur une obligation de prendre en compte l'environnement. L'obligation de connaissance et d'information fournissait des résultats dont le décideur pourrait se déconnecter.

A ses risques et périls certes, puisque par le jeu du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, par exemple, mais aussi en usant des évaluations pour la mise en œuvre de législations ponctuelles et spécifiques, le juge administratif peut sanctionner des excès manifestes. Mais l'évaluation n'a pas en elle-même une vocation d'orientation écologique de la décision administrative.

La doctrine s'accorde à considérer que cette vocation de l'évaluation est inéluctablement à repenser, ne serait-ce que du fait de l'incursion du principe de précaution : l'obligation d'action des pouvoirs publics en présence d'une menace de dommages graves et irréversibles renforce l'obligation d'évaluation et connecte l'évaluation et la décision. L'évaluation – constat d'un risque incertain de dommages graves et irréversibles - commande la décision. Il n'y aurait qu'apparemment un paradoxe à ce que cela se produise dans les cas de risques incertains, et à ce que cela ne se produise pas à tous coups dans les cas de risques certains : c'est le risque d'un dommage irréversible qui commande dans les cas d'incertitude une action dont le résultat est suspendu aux résultats d'une évaluation supplémentaire... dans les cas de certitude, l'évaluation permet *a minima* de dégager éventuellement la responsabilité des décideurs qui sont cependant, dans certaines limites, libres de ne pas se tenir obligés par ses résultats ou de déterminer dans quelle mesure ils sont libres. Mais en réalité, rien qu'en la resituant dans le seul cadre du principe de prévention, l'évaluation des incidences peut aller, en termes d'influences, au-delà de ce rôle : à cet égard, considérer le droit international et le droit européen peut s'avérer fort utile...

#### **1 - La liaison entre gestion écologiquement rationnelle et évaluation des incidences.**

On notera en premier lieu que le droit international de l'environnement fonctionne sur ce sujet comme sur d'autres d'une manière qui peut être différente de nos droits nationaux. Notamment, quoique l'évaluation des incidences ait été installée en France dans différents

droits à la suite de l'énonciation en 1976 d'une obligation de prendre en compte l'environnement, elle est vécue par beaucoup de juristes et énoncée dans la plupart des textes comme n'étant qu'une conséquence d'un droit à l'information, assez déconnectée, même si cela ne se dit pas, d'une obligation de protection de l'environnement. Ce n'est pas la position du droit international de l'environnement, dont de nombreux pans font de l'évaluation des incidences une partie de l'obligation de protection et de gestion.

La Charte mondiale de la Nature<sup>1</sup>, approuvée par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1982, comporte un Principe 11 concernant les activités dont les effets sont susceptibles de causer des dommages irréversibles à l'environnement, et celles comportant un degré élevé de risque pour la nature : un bilan coûts/avantages doit nécessairement être établi. Le Principe 16 énonce expressément l'exigence d'études sur les conséquences nuisibles à la nature. Mais ce n'est pas, contrairement à ce qui pourrait être cru, seulement vrai pour le droit de la protection de la nature.

Par exemple, le principe « *de la gestion écologiquement rationnelle et efficace* » (déchets dangereux en particulier, mais aussi forêts : la déclaration de principes sur les forêts de Rio<sup>2</sup> utilise dans son préambule la formule et traite de « *la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable des forêts* » ), lie l'obligation d'évaluation et le principe d'anticipation (point 8 du préambule de la Convention de Rio sur la diversité biologique<sup>3</sup>) à la notion de prévention : pour assurer une gestion écologique et rationnelle, il convient, selon la formule d'usage, « de prévenir plutôt que de guérir », et « anticiper » est un des moyens de cette prévention... mais pour « prévenir », encore convient-il de connaître, c'est-à-dire d'évaluer.

La Conférence de Rio aboutit à l'énoncé de plusieurs principes concernant l'évaluation des impacts : le principe 15 qui exige un devoir d'abstention des États en cas de doute sur le caractère néfaste de certains projets, le Principe 17 fixant plus précisément qu' « *Une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente.* »

Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) a adopté en 1987 une Résolution (résolution 14/25 du Conseil du PNUE, Nairobi, 17 juin 1987) énonçant un programme pour l'évaluation des effets nuisibles à l'environnement dus à certaines activités menées sur le territoire des États ou sous leur juridiction. Les États doivent s'assurer que les effets sur l'environnement soient pris en considération avant d'entreprendre des activités, prendre toutes les dispositions nécessaires au bon fonctionnement des procédures d'étude d'impact au niveau national, et encourager les échanges entre États pour permettre une information adéquate et complète sur des activités susceptibles d'avoir des effets transfrontières.

La « Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière », signée à Espoo (Finlande) le 25 février 1991, fait partie des actes préparés

---

<sup>1</sup> Texte consultable sur le site suivant : [http://www.seashepherd.fr/PopUps/world\\_charter\\_for\\_nature.htm](http://www.seashepherd.fr/PopUps/world_charter_for_nature.htm) [consulté le 01/06/2008]

<sup>2</sup> Le texte de la « Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts », signée lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le Développement (CNUED) de Rio de Janeiro (« Sommet de la Terre ») en 1992, est disponible sur la page internet suivante : <http://www.un.org/french/events/rio92/acofn15126vol3f.htm> [consultée le 01/06/2008].

<sup>3</sup> « Convention sur la diversité biologique » conclue à Rio de Janeiro le 5 juin 1992 lors du « Sommet de la Terre ». Le texte est consultable sur le site dédié à la Convention à l'adresse suivante : <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-un-fr.pdf> [consultée le 01/06/2008].

avec l'appui de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe<sup>4</sup>. Ratifiée par une vingtaine d'États et signée par une quinzaine d'autres, cette convention régionale est entrée en vigueur le 10 septembre 1997. Elle prévoit une évaluation des activités transfrontières faisant l'objet d'une décision d'une autorité compétente, conformément à la procédure nationale établie dans chaque État partie, y compris les politiques, plans et programmes. L'Article 2 renvoie cependant à l'Annexe 1 qui contient une liste d'activités dont l'évaluation est obligatoire. La liste n'est pas exhaustive, et l'Annexe 3 livre les critères permettant de savoir si une activité peut, parce qu'elle a par exemple des effets sur la santé ou la faune et la flore, faire l'objet d'une évaluation sans pour cela figurer sur la liste de l'Annexe 1.

L'évaluation, selon l'Article 1, concerne les effets directs ou indirects sur l'environnement *lato sensu* (santé et sécurité humaines, faune et flore). Elle est directement liée à une obligation de prévention, puisque selon l'Article 2.1, « *les Parties prennent, individuellement ou conjointement, toutes mesures appropriées et efficaces pour prévenir, réduire et combattre l'impact transfrontière préjudiciable que des activités proposées pourraient avoir sur l'environnement* ». Il résulte de l'Article 2.2 que le public doit être appelé à participer à l'évaluation des impacts, et l'Article 2.3 énonce que l'évaluation d'impact est réalisée avant toute décision d'autorisation d'une activité prévue aux Appendices I et III. Ces énoncés sont de nature à permettre une prévention.

## **2 - La globalisation de l'évaluation, marque de l'acceptation de sa vocation d'écologisation des décisions.**

C'est dans ce contexte que le droit européen prend le relais du droit international ; et c'est aussi dans cet esprit, qui ne considère pas l'évaluation comme une formalité plus ou moins substantielle mais comme une dynamique orientée dont la vocation n'est pas seulement d'assurer une information, mais aussi de préparer une décision qui est nécessairement écologiquement orientée.

La Directive 337/85 sur les études d'impact adoptée le 27 juin 1985<sup>5</sup> et entrée en vigueur le 3 juillet 1988 distingue dans une Annexe 1 les projets qui doivent toujours faire l'objet d'une étude d'impact<sup>6</sup>, des projets qui peuvent, quand les États « *considèrent que leurs caractéristiques l'exigent* »<sup>7</sup>, en faire l'objet<sup>8</sup> (annexe 2). L'Article 6 pose l'obligation de consultation du public avant que le projet ne soit entamé. L'Article 9 de la Directive précise que le public doit être informé de la décision prise, qui doit tenir compte des résultats de sa consultation.

La Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE)<sup>9</sup> a développé une conception

<sup>4</sup> Le site de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe propose une page consacrée à cette convention régionale : <http://www.unece.org/env/eia/bienvenue.html> [consultée le 01/06/2008].

<sup>5</sup> Texte de la Directive disponible à l'adresse suivante : [http://admi.net/eur/loi/leg\\_euro/fr\\_385L0337.html](http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_385L0337.html) [consultée le 01/06/2008].

<sup>6</sup> 9 seulement : raffineries de pétrole brut ; centrales thermiques d'au moins 300 MW et centrales nucléaires ; installations de stockage et/ou d'élimination de déchets radioactifs ; usines intégrées de fusion de fonte et d'acier ; installation d'extraction et de traitement de l'amiante ; constructions d'autoroutes, de voies rapides, d'aéroports, de chemin de fer ; installations chimiques ; ports de commerce maritimes et de navigation intérieure ; installations d'élimination de déchets dangereux.

<sup>7</sup> Les États peuvent à cet égard fixer des seuils.

<sup>8</sup> Ce qui laisse une très large marge d'appréciation aux États ; cette marge devient d'ailleurs trop grande si l'on considère en outre l'article 2.3. de la directive, qui prévoit que les États peuvent s'exempter de l'étude d'impact "dans des cas exceptionnels"...

<sup>9</sup> CJCE aff. C-321/96, 17 juin 1998, Mecklenburg et Kreis Pineberg, mentionné dans le bulletin N) 252 du 15

extensive des exigences de la Directive en liant évaluation et information du public (voir *infra*) : par exemple, selon la CJCE, le texte impose aux États la communication de documents administratifs préparatoires avant que la décision finale ne soit prise...

La Directive du 3 mars 1997<sup>10</sup> a actualisé le texte originel en reprenant l'esprit et la lettre de la Convention d'Espoo afin notamment de réduire les divergences d'interprétation au sein des États membres<sup>11</sup>. Elle n'en a pas moins été présentée au niveau européen comme insuffisante, parce que souffrant « ...d'une limitation intrinsèque dans la mesure ou la prise de décision n'intervient qu'au stade du projet... alors que beaucoup de décisions stratégiques ont déjà été prises, qui déterminent en partie l'issue du processus<sup>12</sup> ».

La Directive n° 42/2001 du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes de l'environnement<sup>13</sup> complète donc le dispositif<sup>14</sup>. Les plans et programmes obligatoirement concernés sont ceux qui sont toujours susceptibles d'avoir « *des incidences notables sur l'environnement* », déterminés en fonction des secteurs concernés par des textes de droit européen, comme la Directive « *Natura 2000* » ou les Annexes I et II de la Directive sur l'évaluation des impacts de 1985. Les plans et programmes qui « *fixent le cadre de décisions ultérieures d'autorisation de projets* » peuvent faire l'objet d'une évaluation en fonction de leur incidence réelle, évaluée en fonction de critères énoncés dans l'Annexe 2.

Tous les textes sont concernés, y compris les lois. L'Annexe 1 mentionne les données qui doivent être prises en compte ; cette liste marque une conception extensive de l'environnement, qui, sans surprendre, intègre la santé humaine (point f).

La Directive lie nettement l'évaluation à la consultation du public. L'avis du public doit autant que possible être recueilli en temps utile pour avoir une influence réelle sur la décision<sup>15</sup>. Au-delà de cette exigence, la jurisprudence de la CJCE marque la volonté de lier, sans doute plus que ne le fait classiquement l'obligation telle qu'elle est déclinée en France, évaluation, information et décision écologiquement orientée.

Dans la Directive « Plans – Programmes », sont par exemple visés les plans et programmes prévus par la Directive « *Natura 2000* » et ceux qui tracent le cadre des décisions concernés par les Annexes I et II de la Directive sur l'évaluation des impacts de 1985. Peuvent aussi être concernés ceux qui « *fixent le cadre de décisions ultérieures d'autorisation de projets* ». L'exigence est modulée selon l'incidence réelle, évaluée en fonction de critères énoncés dans l'Annexe 2. Les textes qui sont de la compétence législative sont aussi concernés (article 4. 1), comme les décisions administratives. Les informations communiquées dans le cadre de la procédure d'évaluation sont énoncées de manière exhaustive dans l'Annexe 1.

La liste ressemble à celle qui existe pour les études d'impact, y compris les incidences sur la

---

septembre 1998 du Code permanent environnement et nuisances.

<sup>10</sup> Directive 97/11 du Conseil, JO L. 73 du 14 mars 1997 p. 5. Texte consultable à l'adresse suivante : [http://admi.net/eur/loi/leg\\_euro/fr\\_397L0011.html](http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_397L0011.html) [consultée le 01/06/2008].

<sup>11</sup> En particulier, par la soumission des projets concernés à une procédure d'autorisation.

<sup>12</sup> Rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du cinquième programme communautaire pour l'environnement et le développement durable, COM (95)624.

<sup>13</sup> JOCE L. 197/30 du 26 juillet 2001. Texte de la Directive consultable à l'adresse suivante : [http://www.environnement-urbanisme.certu.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/directive\\_2001\\_42\\_CE\\_cle718ca2.pdf](http://www.environnement-urbanisme.certu.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/directive_2001_42_CE_cle718ca2.pdf) [consultée le 01/06/2008].

<sup>14</sup> Voir G. Michel, « La jurisprudence de la CJCE sur les plans et programmes en matière d'environnement », *REDE* 1/2003 p. 3 *et sq.*

<sup>15</sup> Article 6 de la Directive.

santé humaine. La directive renforce également le droit à la consultation de la population. L'avis du public, qui doit autant que possible être recueilli, participe du rapport final, et en même temps, la procédure permet au public d'être informé en temps utile pour influencer sur la décision<sup>16</sup>.

L'importance de cette extension de l'obligation d'évaluation dans le contexte urbain doit être mesurée en tenant compte de l'important travail stratégique du Parlement en matière urbaine. Surtout, le « Rapport sur une stratégie thématique pour l'environnement urbain »<sup>17</sup> lie expressément les résultats des évaluations et les décisions urbaines, les secondes étant orientées par les premières compte tenu notamment de la place des consultations publiques, qui reposent sur ces évaluations et participent de ces évaluations. Les évaluations font partie du processus de décision urbaine durable et ne constituent pas seulement, pour reprendre les termes d'une circulaire française sur la directive Plans/Programmes citée ci-après, de simples « avis analytiques ».

### **3 – La transcription dans les droits nationaux : la vocation multiple des « rapports environnementaux ».**

Il est donc évidemment très significatif que ce texte ait été introduit dans le droit français. Le texte de l'ordonnance du 3 juin 2004<sup>18</sup> puis le décret n° 2005-613 du 27 mai 2005 pris pour son application<sup>19</sup> modifie la donne en énonçant que, pour les projets concernés, « Le projet de plan ou de document et le rapport environnemental sont adressés à l'autorité mentionnée au II au moins trois mois avant l'ouverture de l'enquête publique, le début d'une procédure équivalente de consultation du public prévue par un texte particulier ou le début de la procédure de mise à disposition du public prévue à l'article 5 du présent décret. L'avis est réputé favorable s'il n'est pas émis dans un délai de trois mois ».

Selon l'article 4 de ce texte, « Le rapport environnemental comprend :

1° Une présentation résumée des objectifs du plan ou du document, de son contenu et, s'il y a lieu, de son articulation avec d'autres plans et documents visés à l'article 1er du présent décret et les documents d'urbanisme avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ;

2° Une analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par le projet ;

3° Une analyse exposant :

- les effets notables probables de la mise en œuvre du plan ou document sur l'environnement et notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages ;

- les problèmes posés par la mise en œuvre du plan ou document sur la

---

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Parlement européen, Final AG 6-0233/2006 29.6.2008

<sup>18</sup> JORF du 5 juin 2004.

<sup>19</sup> J.O n° 124 du 29 mai 2005 page 9523

protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux articles R. 214-18 à R. 214-22 du Code de l'environnement ainsi qu'à l'article 2 du décret susvisé du 8 novembre 2001 ;

4° L'exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées ;

5° La présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du plan ou du document sur l'environnement et en assurer le suivi ;

6° Un résumé non technique des informations prévues ci-dessus et la description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

Le rapport environnemental peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans ou documents. »

Ce rapport figure en principe dans tous les dossiers importants servant à l'information ou à la participation des citoyens, dont évidemment les enquêtes publiques. Il favorise donc une *évaluation globale* et permet une perception exacte des enjeux des choix proposés.

On va en tout cas plus loin que ne le permettent ou l'impliquent les évaluations précédemment organisées, qu'il s'agisse de l'étude d'impact ou des évaluations prévues par le Code de l'Urbanisme. Les 4° et 5° - mais le 4° surtout – montrent des velléités d'inscription écologique de l'évaluation, *qui doit être confirmée par la jurisprudence*. Cependant, il est notable que la circulaire du 12 avril 2006 adressée par la Ministre de l'écologie et du développement durable Nelly Olin aux préfets fait clairement état de ce que le rapport est un moyen d'accroître la qualité réglementaire en assurant que les actes publics soient un moyen de respecter les objectifs des conventions internationales.

Pour ce qui concerne plus généralement la transcription dans les droits nationaux de l'obligation d'évaluation, une étude effectuée pour la Commission<sup>20</sup> par IC Consultants Ltd, datant de mai 2001, livre une analyse de droit comparé sur les outils existant dans ce domaine dans les divers États membres. Les résultats en ont été notamment analysés par Caroline London dans divers rapports. Il faut bien noter que ces résultats sont concomitants de l'adoption de la directive Plans Programmes : ils l'ont peut-être inspirés, mais ne traduisent pas l'influence du texte qui était en préparation et dont, certes, les moutures successives étaient connues. Il semble que quatre types de modèle pour cette évaluation des plans et programmes (en anglais : « *Strategic Environmental Assessment* » - « SEA ») puissent être relevés :

1) Les études d'impact environnemental stratégiques inspirées par l'étude d'impact environnemental. L'analyse est principalement technique et révélatrice d'une approche écologique « neutre ».

2) Les études d'impact environnemental stratégiques inspirées par l'analyse et/ou l'évaluation politique. Elles ne comportent pas de dimension participative et

---

<sup>20</sup> Sheate, W., S. Dagg, J. Richardson, P. Wolmarans, R. Aschemann, J. Palerm et U. Steen. *SEA and Integration of Environment into Strategic Decision-Making, Volume 1*. Rapport présenté à la Commission européenne aux termes du contrat B4-3040/99/ 136634/MAR/B4, 2001.

ne s'appuient pas toujours sur une étude du premier type.

3) Les études d'impact environnemental stratégiques fondées sur l'intégration ajoutent aux deux premières approches une analyse de base et une approche stratégique des objectifs. La dimension participative est importante.

4) Des études consistant en des mécanismes d'intégration environnementale *ad hoc* faisant intervenir un nombre de partenaires variables selon les cas. Peu fiables juridiquement et ne permettant pas de comparaison entre des projets de nature proche, ces études ne permettent pas une approche globale des impacts.

C'est sur le troisième modèle que la directive se fonde pour tenter une harmonisation. Reste à savoir quelle influence cela a eu sur les législations des États membres. Faute d'une étude ultérieure qui nécessite temps et argent, quelques conclusions peuvent être tirées des rapports dressés par l'Union européenne sur la transcription de la directive : en partant du principe, sans doute scientifiquement fondé, que les transcriptions nationales n'interviennent que si elles sont nécessaires, on peut en les examinant faire un premier inventaire, qui permettra de vérifier l'hypothèse de départ ou de commencer à le faire<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> **[Note du coordinateur :** Cette proposition de recherche, formulée dès janvier 2007 (cf. rapport intermédiaire de mai 2007, page 25), n'a pu être menée dans les temps impartis pour l'opération de recherche contractualisée, du fait de multiples engagements de notre collègue, notamment dans le cadre de la « commission Lepage » sur la « gouvernance écologique », missionnée par le Ministre d'État Borloo à la suite du Grenelle de l'environnement et dans la perspective de la préparation d'une « Loi Grenelle »... L'étude reste donc à mener... ]



## Chapitre 2

---

### La prise en compte des faits dans le droit du développement durable à travers les plans et programmes en matière d'environnement.

--

**Arnauld Noury,**  
Maître de conférences en droit public,  
Université Lille 2, CERAPS.

-

Le développement durable est une notion juridique caractérisée par une profonde indétermination. Sa généalogie en est révélatrice. Elaborée par le rapport Brundtland<sup>1</sup>, cette notion est solennellement apparue, on le sait, avec la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, aboutissement de la conférence des Nations-Unies des 3 à 14 juin 1992. Reposant sur l'idée d'une conciliation entre le développement économique, la protection de l'environnement et le progrès social<sup>2</sup>, le développement durable constitue l'armature logique de la plupart des principes alors proclamés. Il ne s'agissait pour autant que de *soft law*, c'est-à-dire d'un acte de droit international dépourvu par lui-même d'effet impératif sur les États ayant participé à ladite conférence. Son influence a néanmoins été considérable. La logique même de cette notion en a favorisé la réception, dans la mesure où elle en a facilité l'interprétation.

En droit français, la consécration ultérieure du développement durable est indéniable. D'une part, la loi du 2 février 1995 a affirmé, en tant que principe général du droit de l'environnement, « l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs »<sup>3</sup>. De nombreux autres textes législatifs ont ensuite repris cette formule. Parfois quelque peu nominale<sup>4</sup>, la mention du développement durable s'est progressivement systématisée, traduisant une inflexion plus ou moins prononcée des politiques publiques à travers la transformation, voire la refonte,

---

<sup>1</sup> Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations-Unies (présidée par M<sup>me</sup> Gro Harlem Brundtland), *Notre avenir à tous*, 1987 (rééd. Lambda, diff. Adéquations).

<sup>2</sup> On connaît la formule du principe n° 3 : « le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures ». Elle n'a toutefois de sens, dans l'équilibre général de ce texte, que rapproché des principes n° 1 (« Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ») et n° 4 (« Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément »).

<sup>3</sup> Loi n° 95-101 du 2 févr. 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *JORF* 3 févr. Modifiant initialement l'article L. 200-1 du Code rural, cette disposition a ensuite été transférée à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 sept. 2000 relative à la partie législative dudit Code (*JORF* 21 sept.).

<sup>4</sup> Cf. lois n° 95-115 du 4 févr. 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*JORF* 5 févr.) et n° 2004-172 du 23 février 2004 portant création des communautés aéroportuaires (*JORF* 24 févr.).

d'instruments juridiques<sup>5</sup>. Le développement durable s'est même vu reconnaître une valeur constitutionnelle. La Charte de l'environnement affirme, en son article 6, que « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social »<sup>6</sup>.

La promotion du développement durable dans les discours politique et juridique a par ailleurs permis de dégager un fondement solide à nombre de législations préexistantes. Tel est, par exemple, le cas des législations relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement et aux déchets. Antérieures à l'apparition même de la notion, de telles législations reposent en effet sur la volonté de concilier la protection de l'environnement et la pérennité des activités économiques. Le développement durable justifie *a posteriori* les choix alors opérés par le législateur et les légitime par là-même.

Dans ce cadre, si la notion de développement durable est portée par de nombreux actes juridiques dotés d'une grande valeur hiérarchique, son intensité normative est discutée.

Lors des débats auxquels a donné lieu la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005, Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, a clairement affirmé que « la Charte de l'environnement assigne à la loi des objectifs de valeur constitutionnelle, en tous ses articles, sauf l'article 5 relatif au principe de précaution »<sup>7</sup>. Or, cette catégorie juridique est censée caractériser des normes énonçant une finalité, un but, et laissant au législateur le choix des moyens adaptés pour ce faire. Par voie de conséquence, les objectifs constitutionnels ne sont pas directement invocables devant un juge, que ce soit dans leurs relations entre particuliers ou dans les rapports entre les particuliers et l'administration. En d'autres termes, la notion constitutionnelle de développement durable ne produirait d'effet juridique direct que dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois.

Une partie de la doctrine a contesté cette affirmation, estimant au contraire que la Charte était porteuse de véritables principes. Pour ce faire, ces auteurs se sont notamment appuyés sur la singularité de la procédure de révision constitutionnelle de l'article 89. Elle fait

---

<sup>5</sup> Cf., notamment, les lois n° 99-533 d'orientation et de développement durable du territoire (*JORF* 29 juin), n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole (*JORF* 10 juil.), n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (*JORF* 14 déc.), n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (*JORF* 14 déc.), n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt (*JORF* 11 juil.), n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse (*JORF* 23 janv.), n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (*JORF* 2 août), n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (*JORF* 24 févr.), n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (*JORF* 14 juil.), n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole (*JORF* 6 janv.), n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs naturels nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux (*JORF* 15 av.) et n° 2006-1172 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (*JORF* 31 déc.)

<sup>6</sup> Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, *JORF* 2 mars. Le préambule de la Charte mentionne, en outre, « qu'afin d'assurer un développement durable les choix destinés aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ».

<sup>7</sup> Assemblée nationale, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, *JORF*, éd. Documents AN, n° 1595, 12 mai 2004, p 36 : « le législateur, naturellement, est tenu de les respecter et leur méconnaissance par une loi soumise au Conseil constitutionnel peut justifier une censure par celui-ci. Mais surtout, ces objectifs instituent une obligation d'agir. Il incombe tant au législateur qu'au pouvoir réglementaire de déterminer leurs modalités concrètes d'application. Leur intervention doit avoir pour objet de rendre effectifs les droits concernés. En revanche, ils ne créent pas, en eux-mêmes, de droits entre les citoyens, ni au bénéfice de ceux-ci face à l'administration ». S'agissant, plus précisément, du développement durable en tant que simple objectif de valeur constitutionnelle, voir p 115-117.

en effet intervenir successivement le pouvoir exécutif, chacune des deux assemblées parlementaires et le Congrès, c'est-à-dire la réunion de l'Assemblée nationale et du Sénat statuant à la majorité des 3/5 des suffrages exprimés. Ces auteurs en ont déduit que « l'intention du constituant doit être recherchée aussi bien dans les travaux parlementaires que dans les travaux préparatoires de l'exécutif »<sup>8</sup>, sachant que ces derniers ont été moins timorés à l'égard de la portée normative de la Charte de l'environnement.

Si des incertitudes pèsent encore sur la normativité de certaines des dispositions de la Charte<sup>9</sup>, les jurisprudences constitutionnelle et administrative sont fixées en ce qui concerne l'article 6, c'est-à-dire le développement durable. Dans une décision du 7 juillet 2005, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il « appartient au législateur de déterminer, dans le respect du principe de conciliation posé par ces dispositions, les modalités de sa mise en œuvre »<sup>10</sup>. Le Conseil d'Etat a confirmé qu'il s'agissait d'un objectif de valeur constitutionnelle. Dans ses conclusions sur une décision *Association Eaux et rivières de Bretagne*, Mattias Guyomar a estimé les dispositions constitutionnelles relatives au développement durable posent « des principes qui nécessitent pour produire leur plein effet, l'intervention de mesures législatives d'application. Leur énoncé est trop peu précis et trop peu impératif pour que ces dispositions soient d'application directe »<sup>11</sup>. Le Conseil d'Etat a suivi ces conclusions. Il a estimé, d'une part, que les articles 1, 2 et 6 de la Charte avaient vocation à être mis en œuvre par des lois, d'autre part, que la violation de ces articles ne pouvait être invoquée à l'encontre de décisions administratives prises sur la base de telles lois, enfin, que la seule exception concernait l'éventuelle abrogation implicite, par la Charte, de dispositions législatives incompatibles avec elle<sup>12</sup>.

La nature d'objectif attribuée au développement durable n'est pas étonnante. Cette norme est en effet dans une large mesure indéterminée. Il est dès lors compréhensible que la promotion du développement durable ait pu être critiquée ou perçue de manière quelque peu désabusée. On l'a, par exemple, qualifié d' « utopie consensuelle dessinant les contours d'un monde idéal où le développement économique, la cohésion sociale et la protection de l'environnement se confortent mutuellement dans un cercle vertueux »<sup>13</sup>. Cette inconsistance

---

<sup>8</sup> Marie-Anne Cohendet, Nicolas Hutten, « La Charte de l'environnement deux ans après : chronique d'une anesthésie au Palais-Royal (1<sup>ère</sup> partie) », *Revue juridique de l'environnement* n° 3/2007, p 285. Cette argumentation est discutable. Si les députés et sénateurs siégeant en Congrès ne peuvent qu'approuver ou rejeter le texte, tel n'est pas le cas lors de la procédure d'adoption devant chacune des assemblées. Les députés et sénateurs y disposent d'un droit d'amendement. Il s'ensuit que le texte qui leur est soumis par l'exécutif peut alors être modifié, quand bien même la procédure de l'article 89 ne pourrait être poursuivie qu'avec l'accord du Président de la République et du Premier ministre (décret de convocation du Congrès). Si le texte a été ainsi amendé, force est de reconnaître que les travaux parlementaires se révéleront la référence principale s'il est nécessaire de se reporter à l'intention du constituant pour dégager la signification de la norme constitutionnelle.

Reste que, lorsque le projet de loi constitutionnelle, le texte adopté dans les mêmes termes par chacune des assemblées et le texte approuvé par le Congrès sont absolument identiques, il est possible de se référer tant aux documents qu'aux travaux préparatoires.

<sup>9</sup> Marie-Anne Cohendet, Nicolas Hutten, « La Charte de l'environnement deux ans après : le Conseil d'Etat hésite, les autres juridictions tranchent (2<sup>e</sup> partie) », *Revue juridique de l'environnement* n° 4/2007, p 425.

<sup>10</sup> Cf. Cons. const. 2005-515, 7 juillet 2005, *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*, Rec. 102 : « il appartient au législateur de déterminer, dans le respect du principe de conciliation posé par ces dispositions, les modalités de sa mise en œuvre ».

<sup>11</sup> Concl. Mattias Guyomar sur CE, 19 juin 2006, *Association Eaux et rivières de Bretagne*, *Bulletin juridique collectivités locales* n° 7/06, p 476.

<sup>12</sup> CE, 19 juin 2006, *Association Eaux et rivières de Bretagne*, req. n 282456, *Bulletin juridique collectivités locales* n° 7/06, p 475, à paraître in Rec. Sur l'abrogation implicite, voir, de manière générale, CE Ass., 16 décembre 2005, *Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité c/ Syndicat national des huissiers de justice*, req. n° 259584.

<sup>13</sup> Sylvain Pérignon, « Le nouvel ordre urbanistique », *Répertoire Defrénois* 2004, p 215, cité par MM. Jean-Philippe Brouant, Henri Jacquot, Jean-Pierre Lebreton, « Développement durable, urbanisme et droit », *Revue française droit administratif* 2006, p 756.

est d'ailleurs à l'évidence l'une des raisons de la réception du développement durable dans les discours politiques et dans les argumentaires des groupes d'intérêts.

L'indétermination de la notion juridique de développement durable n'est cependant pas absolue. Son objet est de concilier ce qu'il est convenu d'appeler les trois intérêts mentionnés par le pouvoir constituant (économique, social, environnemental). La notion de développement durable renvoie à une approche globale des faits. C'est une qualification juridique, c'est-à-dire un rapport entre le droit et le fait, ne renvoyant par elle-même à aucun critère précis quant à son contenu. En d'autres termes, la détermination d'indicateurs du développement durable n'est pas déterminée juridiquement, le droit se contentant de renvoyer cette question dans le domaine du fait, à charge pour les praticiens de la régler.

La notion de développement durable est donc caractérisée par une approche empirique, renvoyant à la globalité des faits, sous couvert des trois piliers. L'enjeu est dès lors d'encadrer le plus précisément la manière dont la conciliation entre ces intérêts est censée se réaliser, de manière à ce qu'aucun d'entre eux ne soit censé prévaloir.

Les travaux parlementaires de la Charte de l'environnement sont à cet égard révélateurs des difficultés caractérisant l'encadrement de cette conciliation. Dans la rédaction du projet de loi constitutionnelle, la 2<sup>nde</sup> phrase de l'article 6 mentionnait que les politiques publiques « prennent en compte la protection et la mise en valeur de l'environnement et les concilient avec le développement économique et social »<sup>14</sup>. Devant l'Assemblée nationale, Nathalie Kosciusko-Morizet a constaté, en s'appuyant sur les auditions faites par la commission des lois, que ce texte était « mal compris. Le développement durable repose sur trois piliers : le développement économique, le progrès social et la préservation de l'environnement. Or, l'article est rédigé de façon dissymétrique : les trois piliers ne sont pas mis au même niveau, sans que l'on sache très bien lequel est privilégié ». Pour lever cette ambiguïté, elle a proposé « une rédaction faisant référence aux trois piliers de façon symétrique »<sup>15</sup>. L'amendement a été adopté.

Si l'article 6 de la Charte exprime donc une norme de conciliation entre ces trois intérêts, le produit de cette conciliation n'en est pas moins indéterminé. En d'autres termes, l'objectif de développement durable assigné à une politique publique n'entraîne par lui-même la soumission à aucune règle de fond du droit. Il appartient dès lors aux autorités compétentes pour ce faire – le législateur, l'administration d'Etat, les collectivités territoriales, etc. – d'opérer elles-mêmes ladite conciliation et d'en définir le résultat.

Le développement durable est donc une norme liée à la procédure d'élaboration des politiques publiques, à laquelle elle confère néanmoins une indéniable dimension substantielle, à travers une approche globale des faits et la recherche corrélative d'un équilibre entre les intérêts protégés. Cette double dimension du développement durable laisse aux autorités compétentes une liberté, un pouvoir discrétionnaire indéniable pour le concrétiser, pour en adapter la définition aux faits, à la diversité des situations locales ou sectorielles.

La logique sur laquelle repose la notion juridique de développement durable est dès lors cohérente vis-à-vis des concepts mêmes d'écologie et d'environnement. En effet, « deux idées, absolument essentielles, se dégagent de ce que l'on pourrait appeler le paradigme écologique: l'idée de *globalité* et l'idée de *processualité*. La première enseigne que tout fait système dans la nature: pour cette nouvelle science de l'habitat (...), il y a interdépendance

---

<sup>14</sup> Projet de loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement, *JORF*, éd. Documents AN, n° 992, 27 juin 2003, p 11.

<sup>15</sup> *JORF*, éd. Débats AN, 26 mai 2004, 2<sup>ème</sup> séance, p 4165.

de tous les éléments naturels, interaction de tous les maillons de la chaîne selon une logique de causalités multiples et circulaires, les effets rejaillissant sur les causes. Quant à l'idée de processualité, elle privilégie, pour l'intelligence du naturel, les processus par rapport aux éléments et les fonctions par rapport aux substances, montrant que l'intégrité des milieux de vie repose sur des équilibres complexes, des cycles de reproduction et des facultés de régénération plutôt que sur la conservation statique des espaces, des ressources ou des espèces »<sup>16</sup>.

Cette double dimension – globalité des faits pris en compte et processualité – génère de nombreuses difficultés dans la manière dont le droit saisit le développement durable.

D'une part, c'est le rapport même entre le droit et le fait qui en est affecté. Les conceptions juridiques s'appuient en effet sur une distinction somme toute étroite entre le droit et le fait. Cette distinction repose, dans la plupart des cas, sur une perception restrictivement contentieuse du droit. Elle peut néanmoins être dépassée à partir de l'analyse de rationalités juridiques qui échappent à cette vision contentieuse, en s'attachant à la compénétration du droit et du fait, c'est-à-dire à leur articulation (I).

Dans ce cadre, il est possible de dégager les registres normatifs par lesquels s'exprime le droit de l'environnement, en tant que droit spécial. Si les standards y occupent une place significative, la rationalité technique y est importante. Pour autant, ces registres ne coïncident guère avec les logiques de globalité et de processualité caractérisant le développement durable. C'est bien davantage avec des procédés *a priori* plus anodins, la fréquence des expertises insérées dans une procédure décisionnelle, que celui-ci s'affirme. L'étude d'impact en est l'illustration (II).

Plus encore, c'est la prolifération de planifications qui constitue l'expression la plus emblématique du droit du développement durable. En témoigne le fait que l'évaluation leur est consubstantielle, dans la mesure où elle est censée garantir l'adaptation du droit au fait. Leur insertion dans l'ordonnement juridique est néanmoins malaisée, ces planifications bouleversant les catégories juridiques classiques et les rapports qu'elles entretiennent. La qualité même de norme leur a été fréquemment déniée, tant elles peuvent être éloignées des canons juridiques. Les rapports entre le droit et le fait qui caractérisent ces planifications sont marqués par une projection dans le temps : elles affirment un objectif devant être atteint. La détermination de cet objectif est étroitement dépendante des expertises diligentées au cours de leur procédure d'élaboration, dans la mesure où l'analyse de l'état initial et la vraisemblance de la projection dans l'avenir ne sont guère accessibles au sens commun. Quant à leur mise en œuvre, elle est affectée par une dimension profondément aléatoire, que la planification revête un caractère indicatif ou prescriptif, qu'elle s'appuie sur des mécanismes volontaires et facultatifs (contrats, actes administratifs pris sur demande) ou, plus rarement, prescriptifs et obligatoires. Emblèmes du développement durable, ces

---

<sup>16</sup> François Ost, *La nature hors la loi*, La découverte, 1995, p 91 (c'est nous qui soulignons). Discipline scientifique, l'écologie, on le sait, est née au 19<sup>ème</sup> siècle. Le terme même d'écologie est dû au biologiste allemand Ernst Haeckel : « par oecologie [*sic.*], on entend le corps du savoir concernant l'économie de la nature – l'étude de toutes les relations de l'animal à son environnement inorganique et organique ; ceci inclut, avant tout, les relations amicales ou hostiles avec ceux des animaux et des plantes avec lesquels il entre directement ou indirectement en contact – en un mot, l'oecologie est l'étude de ces interrelations complexes auxquelles Darwin se réfère par l'expression de conditions de luttes pour l'existence » (Ernst Haeckel, « Ueber Entwicklungsgang eine aufgabe der zoologiz », *Jenaische Zeitschrift für Naturwissenschaft* 1870, 353-370, cité par Pascal Acot, *Histoire de l'écologie*, P.U.F., La politique éclatée, 1988, p 45). Le concept d'écologie est plus *a priori* restrictif que celui d'environnement. L'environnement prend en compte le milieu artificiel et naturel dans lequel vit l'homme, alors que l'écologie scientifique n'envisage guère que les végétaux et les animaux, quand bien même son creuset se serait progressivement élargi. Quoi qu'il en soit, la conception même de l'environnement repose essentiellement sur le mode de raisonnement qui s'est imposé au sein de l'écologie scientifique. et qui a été transposé aux rapports entre les humains et les milieux, artificiel et « naturel », dans lesquels ils vivent.

planifications s'inscrivent pleinement dans la rationalité dite, à la suite de Jacques Chevallier, post-moderne<sup>17</sup>, qu'elles permettent en outre de préciser, voire de nuancer (III).

### **I. De la distinction du droit et du fait à leur compénétration.**

Le droit de l'environnement est un droit spécial. Comme l'a remarqué Raphaël Romi, « le droit de l'environnement ne peut être limité à une dimension du droit : voué à la prise en compte d'un objet, influencé par l'écologie - qui suppose que soit développée une vision globale des problèmes - il ne peut être qu'un droit carrefour »<sup>18</sup>. A l'instar de tous les droits spéciaux, c'est-à-dire de ceux attachés à un objet particulier (la protection des travailleurs, des consommateurs, etc.), le droit de l'environnement utilise toutes les catégories d'instruments juridiques, qu'elles soient issues du droit administratif général, du droit privé ou du droit pénal général<sup>19</sup>. Par voie de conséquence, il est tributaire des perceptions générales – plus particulièrement de la distinction du droit et du fait – sur lesquelles repose le système juridique et de leurs évolutions.

Spécial, le droit de l'environnement n'en est pas moins autonome. Certes, on a longtemps peiné « à discerner, au travers de la prolifération des textes, ce corps de règles cohérent, animé de principes propres sans lesquels on ne saurait parler d'un droit. Est-ce bien en effet un droit ce corps, fait de tranches superposées, pollution, urbanisme, espèces protégées, eau, mer et déchets, entre lesquels n'apparaît aucune solution de continuité ? (...) Le foisonnement des normes masque mal ici une pénurie conceptuelle »<sup>20</sup>. La loi du 2 février 1995 et la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 ont toutefois proclamé ultérieurement, on le sait, des principes généraux (prévention, précaution, pollueur-payeur, etc.), parmi lesquels figure le développement durable, consacrant l'autonomie du droit de l'environnement.

L'analyse du droit de l'environnement au regard de la distinction du droit et du fait et des rationalités juridiques qui la traversent s'avère féconde pour dégager la singularité de la logique juridique par laquelle le développement durable est censé être exprimé.

La distinction du droit et du fait est en effet fondamentale dans les conceptions de l'ordre et du système juridiques. Le fait est généralement perçu comme s'opposant « au Droit » et désignant « l'ensemble des réalités physiques, économiques, sociales ou individuelles considérées, abstraction faite de leur qualification et de leurs conséquences juridiques, comme des phénomènes bruts, des matérialités relativement à l'ordre juridique »<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Cf. « Vers un droit post-moderne ? » in Jean Clam et Gilles Marin, dir., *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ, coll. Droit et société, 1998, p 21 et, du même auteur, *L'Etat post-moderne*, LGDJ, coll. Droit et société, 2003.

<sup>18</sup> Raphaël Romi, *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien, Domat, 1994, 1<sup>ère</sup> éd., p 3.

<sup>19</sup> Aussi n'est-ce pas un hasard si l'une des premières de droit de l'environnement publiée l'ait été conjointement dans le cadre de deux collections, l'une consacrée au droit privé, l'autre au droit public (cf. Francis Caballero, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, L.G.D.J., Bibliothèque de droit privé, tome CLXIX, Bibliothèque de droit public tome CXL, 1981).

<sup>20</sup> Martine Rêmond-Gouilloud, *Du droit de détruire. Essai sur le droit de l'environnement*, PUF, coll. Les voies du droit, 1989, p 24-25.

<sup>21</sup> Gérard Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. Quadrige, 2007, V° « Fait », p 400. Voir aussi, dans une perspective érudite, Otto Pfersmann, V° « Fait », in Denis Alland et Stéphane Rials, dir., *Dictionnaire de culture juridique*, PUF, coll. Quadrige, 2003, p 695.

Plus précisément, tant sur le plan théorique que du point de vue du droit en vigueur, la distinction du droit et du fait est utilisée, en premier lieu, pour la définition même du concept de norme juridique (**A**), en deuxième lieu, dans la logique même du contrôle de la mise en œuvre du droit (**B**), en troisième et dernier lieu, pour l'élaboration de la norme juridique, c'est-à-dire du contenu, de la signification de la règle de droit et des critères par lesquels chacune d'entre elles est déterminée (**C**).

### **A) L'identification de la norme juridique par la distinction du droit et du fait.**

En premier lieu, s'agissant de l'identification même de la norme juridique, elle est fréquemment conçu à partir la distinction du *sein* et du *sollen* dans la pensée d'Hans Kelsen, de ses disciples et de la plupart des juristes contemporains. Sous réserve des affirmations les plus radicales de cette théorie (norme hypothétique fondamentale, identité entre l'ordre juridique et l'Etat et rejet corrélatif de toute dimension institutionnelle et de la juridicité de comportements tels que les coutumes, etc.), le normativisme a tellement imprégné le champ juridique qu'il en constitue – souvent de manière implicite et, en quelque sorte, par défaut – la toile de fonds conceptuelle, la doctrine dominante pratiquant dans ce contexte un positivisme tout à la fois étroitement juridique, strictement cantonné au contentieux, et profondément empirique<sup>22</sup>.

Selon Hans Kelsen, le terme de norme « exprime l'idée que quelque chose *doit* être ou se produire, en particulier qu'un homme *doit* se conduire d'une certaine façon. Telle est la signification que possèdent certains actes humains qui, selon l'intention de leurs auteurs, visent à provoquer une conduite d'autrui. Et l'on peut dire que des actes portent en intention sur la conduite d'autrui quand ils ont pour signification, soit d'ordonner (ou commander) cette conduite, soit également de la permettre, et en particulier de l'habiliter, c'est-à-dire de conférer à l'autre un certain pouvoir, en particulier le pouvoir de poser lui-même des normes »<sup>23</sup>.

Rien ne s'oppose dès lors à ce que la qualité de norme soit reconnue au développement durable. Posée par de nombreux actes juridiques, il renvoie indéniablement à un « devoir-être ».

Au-delà de cette identification, les prolongements théoriques de la distinction du droit et du fait restreignent souvent les réflexions des juristes.

En effet, sur cette base, Kelsen estime, d'une part, que chaque norme juridique existe en tant que telle (validité) indépendamment de son effectivité ou de son aptitude à atteindre

---

<sup>22</sup> En droit administratif, la figure de Charles Eisenmann – traducteur de Kelsen, théoricien exigeant et éminent spécialiste du droit administratif français – est à cet égard essentielle. Comme l'a analysé Jean-Jacques Bienvenu, « après la disparition de Duguit et Hauriou, Charles Eisenmann (...) conduira un subtil jeu de démolition logique des constructions doctrinale et d'exploitation du droit positif comme épreuve négative de la valeur des concepts. S'affirme alors une méthode scientifique qui prétend échapper à un positivisme étroit tout en conservant pour objet exclusif la résolution des problèmes qui se posent à toute réglementation juridique. La réduction considérable du champ réflexif qui doit servir de lieu où se développeront les figures de la doctrine sera parachevée, avec moins de nuances, par Marcel Waline » (Jean-Jacques Bienvenu, Remarques sur quelques tendances de la doctrine contemporaine en droit administratif », *Droits* 1986, n° 1, p 153-154).

Combinée avec la reconnaissance de la jurisprudence en tant que source du droit, cette démarche a conduit la doctrine à s'engager dans l'étude de la jurisprudence et à sombrer, paradoxalement, dans l'empirisme. A tel point qu'on a pu affirmer que « la doctrine répète *a priori* ou *a posteriori* et de manière plus ample le scénario intellectuel de l'acte juridictionnel (*ibid.*, p 154).

<sup>23</sup> Hans Kelsen, *Théorie pure du droit*, trad. fr. Charles Eisenmann, Bruylant /LGDJ, 1998, p 13, souligné dans le texte.

les buts qui lui ont été assignés, d'autre part qu'une norme juridique existe indépendamment de son contenu.

L'existence même de la norme juridique est conçue comme reposant sur sa seule validité, c'est-à-dire sur la conformité de son élaboration par rapport à l'ordre juridique : « dire qu'une norme est valide pour certains individus ne signifie pas que ces individus se conduisent effectivement d'une certaine façon ; en effet, la norme reste valide pour ces individus même s'ils ne conduisent pas de la façon prescrite. La distinction entre devoir-être et être est fondamentale »<sup>24</sup>. Dans ce cadre, seule l'effectivité de l'ordre juridique dans son ensemble importe et suffit pour conférer *a priori* la validité à chacune des normes le composant. Dès lors que, de manière générale et approximative, l'effectivité de l'ordre juridique indéniable, la transgression de l'une de ses normes n'affecte ni la validité de cet ordre ni celle de ladite norme<sup>25</sup>.

La juridicité de la norme est par ailleurs indépendante de son contenu. Dans sa *Théorie pure du droit*, Hans Kelsen admet en effet que le droit n'est pas le seul registre normatif. On peut, selon lui, « grouper l'ensemble des normes sociales autres que juridiques sous la dénomination de morale »<sup>26</sup>. Le droit se distingue de cette morale, conçue de manière extrêmement large – dans la mesure où il constitue un ordre de contrainte institutionnalisé. Il en découle que, sur le plan juridique, « la catégorie du *Sollen* doit (...) être pensée sans référence à un contenu particulier »<sup>27</sup>.

Dans un tel contexte théorique, il n'est pas étonnant que les juristes ne soient guère portés à s'interroger sur la concrétisation des normes. Fondamentale, la distinction du droit et du fait l'est dans la mesure où elle opère une césure entre le registre réputé proprement juridique et les autres dimensions de la réalité. Elle est par là-même constitutive de la séparation – et de l'entretien de ladite séparation – entre le savoir des juristes initiés et celui des profanes. On comprend qu'elle s'épanouisse dans un registre contentieux, en tant qu'il est l'apanage des juristes. Elle conforte par là-même la prétention du champ juridique à l'autonomie, tant vis-à-vis de la morale et de la politique que du reste de la société<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Hans Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'Etat*, 1945, Bruylant LGDJ, coll. La pensée juridique, 1997, p 87. En d'autres termes, « la norme exprime l'idée que quelque chose doit se produire, à savoir qu'un individu doit se conduire d'une certaine façon. La norme ne dit rien de la conduite effective de l'individu en question » (*ibid.*, p 86-87).

<sup>25</sup> Cf. Hans Kelsen, *Théorie pure du droit*, Bruylant LGDJ, coll. La pensée juridique, 1998, p 215-216 : « un ordre juridique ne perd pas sa validité par le fait que l'une d'entre ses normes juridiques perd son efficacité, c'est-à-dire n'est plus appliquée soit du tout soit dans un certain nombre de cas. Un ordre juridique est considéré comme valable si ses normes sont efficaces, c'est-à-dire effectivement obéies et appliquées, *en gros et de façon générale*. Une norme juridique considérée isolément ne perd pas sa validité par le fait qu'elle n'est pas efficace, c'est-à-dire qu'elle n'est pas obéie ou pas appliquée seulement dans un certain nombre de cas où elle devrait l'être » (souligné dans le texte).

<sup>26</sup> Hans Kelsen, *Théorie pure du droit*, trad. fr. Charles Eisenmann, Bruylant /LGDJ, 1998, p 65. Selon lui, « on ne peut pas non plus trouver une différence entre le droit et la morale dans *ce que* ces deux ordres sociaux ordonnent ou défendent respectivement, on ne peut la trouver que dans *la façon dont* ils ordonnent ou défendent des actes humains. Le droit ne peut être distingué essentiellement de la morale que si (...) on le conçoit comme un ordre de contrainte, c'est-à-dire comme un ordre normatif qui cherche à provoquer des conduites humaines en attachant aux conduites contraintes des actes de contrainte, socialement organisés alors que la morale, elle, est un ordre social qui n'établit pas de véritables sanctions, mais dont les sanctions se trouvent uniquement dans l'approbation des conduites conformes aux normes et la désapprobation des conduites conformes aux normes, l'emploi de la force physique n'entrant par conséquent absolument pas en ligne de compte » (*ibid.*, p 70, souligné dans le texte).

<sup>27</sup> Hans Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'Etat*, 1945, Bruylant LGDJ, coll. La pensée juridique, 1997, p 440

<sup>28</sup> Cf. Pierre Bourdieu, « La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 64/1986, p 3. Pour le sociologue, au contraire, « les pratiques et les discours juridiques sont (...) le produit du fonctionnement d'un champ dont la logique spécifique est doublement déterminée : d'une part, par les rapports de force spécifique qui lui confèrent sa structure et qui orientent les

Paradoxalement, la distinction du droit et du fait permet de sortir de ce cercle vicieux. Elle n'épuise pas, loin s'en faut, les rapports entre le droit et le fait : le « passage du concret à l'abstrait, du fait à la règle, au stade de l'élaboration, et de l'abstrait au concret, de la règle au fait, au stade de l'application, c'est toute la vie juridique, toute l'activité du juriste. Et c'est pourquoi il est moins sensible à la distinction du fait et du droit qu'à leur compénétration »<sup>29</sup>. Celle-ci peut être envisagée tant au stade de la mise en œuvre de la norme juridique qu'à celui de son élaboration.

### **B) La mise en œuvre de la norme juridique et la distinction du droit et du fait.**

En deuxième lieu, donc, s'agissant du contrôle de la mise en œuvre de la norme juridique, la distinction du droit et du fait apparaît dans des perspectives contentieuses, pour y répartir les pouvoirs entre les sujets de droit et les autorités juridiques (autorités administratives, juridictions)<sup>30</sup>.

D'une part, elle intervient dans la logique même dans laquelle est présentée l'application d'une norme : « traditionnellement, toute activité – en particulier juridictionnelle – de mise en œuvre d'une règle de droit est présentée sous la forme d'un syllogisme. La majeure est constituée de la règle applicable. La mineure est donnée par l'affirmation que les faits correspondent à la réalité concrète de la présupposition de cette règle ou, en d'autres termes, remplissent les conditions d'application. La conclusion est la déduction logique des conséquences résultant de l'application de l'effet juridique de la règle au cas considéré »<sup>31</sup>. C'est dans cette opération de qualification juridique des faits qu'est réputée s'appliquer la norme<sup>32</sup>.

---

luttés de concurrence (...) dont il est le lieu et, d'autre part, par la logique interne des œuvres juridiques qui délimitent à chaque moment l'espace des possibles et, par là, l'univers des solutions proprement juridiques » (*ibid.*, p 3-4).

<sup>29</sup> Jean Rivero, « La distinction du droit et du fait dans la jurisprudence du Conseil d'Etat français » in Travaux du centre national de recherches de logique, *Le fait et le droit. Etudes de logique juridique*, Bruylant, 1961, p 131. Par ailleurs, comme l'a relevé, non sans humour, cet auteur : « pour l'historien ou le sociologue, elle est à peu près privée de sens : le droit est un fait parmi les autres ; le code civil prend place, à côté du concordat, de la bataille de Marengo, du prix du pain et de la situation de l'industriel, parmi les données qui permettent de reconstituer, soit une époque, soit une certaine société. Pour le philosophe du sens commun, tout au rebours, la distinction est si évidente qu'elle ne soulève pas de problèmes : le droit relève de la catégorie du normatif : il dit ce qui doit être ; le fait, c'est ce qui est ; entre le domaine du *sollen* et le domaine du *sein*, il ne saurait y avoir confusion. Pour le juriste, en général, et pour le juge en particulier, cette belle simplicité s'évanouit » (*ibid.*, p 130).

<sup>30</sup> Par ailleurs, la distinction du droit et du fait intervient à propos de ce qu'il est convenu d'appeler des situations de fait. Celles-ci peuvent être soit en marge du droit, c'est-à-dire dépourvues du moindre effet juridique, soit reconnues et prises en compte dans quelques hypothèses.

<sup>31</sup> Laurent Leveneur, « Le fait », *Archives de philosophie du droit*, tome 35 « Vocabulaire fondamental du droit », 1990, p 146. Vibrant défenseur du syllogisme, Henri Motulsky en avait néanmoins perçu les limites : « la déduction syllogistique ne peut suffire, ni pour élaborer le Droit, ni pour déterminer le contenu de ses règles, ni, enfin, pour fournir, toute faite, la solution des conflits. L'interprète, afin d'épuiser toute l'extension et toute la compréhension des notions juridiques, afin, par ailleurs, de vérifier la valeur des solutions qui se présentent à lui, doit sans cesse se reporter aux sources vives d'où est sort le Droit, et avoir égard à son but et à sa fonction : tout est mouvant dans ce comaine » (Henri Motulsky, *Principes d'une réalisation méthodique du droit privé*, 1948, rééd. Dalloz, 2002, p 48).

<sup>32</sup> Bernard Pacteau considère ainsi comme « central » le « syllogisme même qui a conduit l'agent à reconnaître dans une situation de fait particulière les conditions juridiques générales qui lui permettent de faire usage de ses pouvoirs légaux » (*Le juge de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif*, Travaux et recherches de la faculté de droit et de science politique de Clermont-Ferrand, 1977, p 201). Sur la logique de la qualification, voir notamment Jean-Claude Vénézia, *Le pouvoir discrétionnaire*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1958, p 26-27.

D'autre part, la distinction du droit et du fait permet de distinguer, dans un procès, les charges pesant sur les parties et celles pesant sur le juge. En effet, « quel que soit le contentieux, la notion de preuve ne s'applique qu'aux données de fait »<sup>33</sup>. Le nouveau code de procédure civile a fait de la distinction entre le fait et le droit le critère de la répartition des rôles entre le juge et les parties, compte tenu de la détermination de l'objet du litige par les prétentions de ces dernières : « aux parties revient la charge d'alléguer les faits et, au juge, le pouvoir d'appliquer la règle de droit, c'est à dire, de choisir et de déterminer la qualification juridique des faits en vue de la solution du procès »<sup>34</sup>. La preuve des faits litigieux incombe donc aux parties (*actori incumbit probatio*). Il en va de même dans le contentieux administratif, quand bien même les pouvoirs du juge administratif seraient plus étendus que ceux du juge civil : « dans les deux régimes procéduraux, les faits dont le juge est saisi et compte tenu desquels il statuera sont ceux allégués par les parties, et dont la réalité et les contours auront le cas échéant été établis ou précisés en conséquence d'une mesure d'instruction »<sup>35</sup>.

Enfin, elle est utilisée pour caractériser les pouvoirs du juge de cassation (Conseil d'Etat ou Cour de cassation) sur les juges du fond. En principe, seuls les moyens de droit sont censés être contrôlés par le juge de cassation, les faits étant réputés relever de l'appréciation souveraine des juges du fond<sup>36</sup>. Vis-à-vis des qualifications juridiques des faits, c'est-à-dire des moyens mélangés de droit et de fait, les jurisprudences sont plus sinueuses et incertaines. Il y a presque quatre-vingts ans, Gabriel Marty affirmait déjà que « la distinction du droit et du fait est une formule commode pour éluder le problème » de la délimitation par le juge de cassation de son office<sup>37</sup>. La ligne de partage est ici fluctuante au gré de la volonté de chaque juridiction suprême d'étendre ou non son contrôle sur les diverses catégories de qualifications opérées par les juges du fond : « une certaine opération peut être appelée qualification juridique des faits par le juge de l'excès de pouvoir qui la contrôle, alors qu'elle est baptisée appréciation souveraine par le juge de cassation qui ne la

---

<sup>33</sup> Henri Motulsky, *Droit processuel*, Montchrestien, 1973, p 223. Et cet auteur de préciser que « le droit ne donne pas lieu à une preuve au sens technique du terme : *jura novit curia* ; la controverse concerne surtout le droit étranger, à propos des pouvoirs du juge de la Cour de cassation, et se retrouve en droit international privé » (*ibidem.*).

<sup>34</sup> Henry Solus, Roger Perrot, *Droit judiciaire privé*, Sirey, 1991, tome III, n° 92, p 95. Cette répartition découle expressément de la combinaison des articles 6 à 8 du nouveau Code de procédure civile. Le principe est posé par l'article 6 (« à l'appui de leurs prétentions, les parties ont la charge d'alléguer les faits propres à les fonder ») et le 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 7 (« le juge ne peut fonder sa décision sur des faits qui ne sont pas dans le débat »). Le principe n'est cependant pas absolu. La consistance des faits est appréciée objectivement, le 2<sup>nd</sup> alinéa de l'article 7 disposant que, « parmi les éléments du débat, le juge peut prendre en considération même les faits que les parties n'auraient pas spécialement invoqués au soutien de leurs prétentions ». Le juge civil n'est plus cantonné dans un rôle passif, puisque l'article 8 prévoit expressément que « le juge peut inviter les parties à fournir les explications de fait qu'il estime nécessaires à la solution du litige ».

<sup>35</sup> René Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *Etudes et documents Conseil d'Etat*. n° 29, 1977/1978, p 51. Cet auteur considère que cette répartition des rôles est parfaitement justifiée : « il n'est pas anormal qu'il en soit ainsi : il semble bien que si les pouvoirs inquisitoriaux du juge doivent avoir des limites (et ils ne sauraient n'en pas avoir), une de celles qui s'impose le plus naturellement est ici consacrée » (*ibidem.*).

<sup>36</sup> Contrairement à la procédure civile (jurisprudence constante depuis Cass. Ch. réunies, 2 février 1808, S. I, 183), le contentieux administratif est par ailleurs traversé par une distinction entre appréciation et constatation des faits : dans la mesure où elle ressort des pièces du dossier, l'erreur purement matérielle commise par les juges du fond dans la constatation de faits est contrôlée par le Conseil d'Etat statuant en tant que juge de cassation (CE Ass., 5 juillet 1929, *Commune de Relizanne*, Rec. 679, concl. Josse, *Dalloz*. 1929, p 450 ; CE Sect., 18 juin 1993, *Haddad*, Rec., *Actualité juridique droit administratif* 193, p 572, concl. Denis Kessler). Cette solution s'explique pour l'essentiel par le nombre et la diversité des juridictions administratives spéciales, souvent composées de juges occasionnels, que le Conseil d'Etat ne contrôle qu'au titre de la cassation.

<sup>37</sup> Gabriel Marty, *La distinction du fait et du droit. Essai sur le pouvoir de contrôle de la Cour de cassation*, Sirey, 1929, n° 165, p 363.

contrôle pas »<sup>38</sup>. Lorsqu'il statue en tant que juge de cassation sur des litiges portant sur la responsabilité administrative extracontractuelle, le Conseil d'Etat considère ainsi que l'existence d'un lien de causalité entre le préjudice subi par la victime et le fait dommageable imputable à l'administration relève de l'appréciation souveraine des juges du fond, alors qu'il contrôle le caractère direct de ce lien<sup>39</sup>.

### **C) La signification de la norme juridique.**

En troisième et dernier lieu, s'agissant de la norme juridique, c'est-à-dire de la signification de l'acte, la distinction du droit et du fait intervient d'une toute autre manière. A la suite de Kelsen, l'ordre juridique est perçu comme revêtu d'une double dimension, statique et dynamique, liée à la distinction entre la norme et l'acte juridiques. On connaît sa formule selon laquelle « la théorie statique du droit envisage le droit à l'état de repos, comme un système de normes en vigueur. La théorie dynamique du droit, elle, a pour objet le droit en mouvement, le processus juridique par lequel le droit est créé et appliqué »<sup>40</sup>. En d'autres termes, la norme juridique est à la fois une entité distincte, en tant qu'elle est dotée d'une signification propre, et le produit d'un autre acte, dont elle doit respecter les conditions.

Si l'on considère ainsi la norme en tant que signification d'un acte juridique, la distinction du droit et du fait lui est *a priori* étrangère. Pourtant, chaque norme est établie en choisissant des faits, dont l'autorité juridique opère la transmutation, en les consacrant comme des éléments, des conditions de la norme qu'elle crée.

Prenons l'exemple de la création du revenu minimum d'insertion par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988<sup>41</sup> : son article subordonne notamment l'octroi de l'allocation à un âge minimal du demandeur (25 ans). Un type de fait parmi d'autres a donc été spécialement choisi par le législateur et érigé en condition juridique, c'est-à-dire transformé en norme.

La transmutation de certaines données factuelles en droit est parfois imprécise. La règle dite de constructibilité limitée en l'absence de plan local d'urbanisme ou de carte communale en est une illustration. Avec la loi du 7 janvier 1983 opérant une décentralisation de l'urbanisme<sup>42</sup>, le législateur a souhaité inciter les communes à planifier leur urbanisation.

---

<sup>38</sup> Concl. Patrick Hubert sur CE Sect., 3 juillet 1998, *Mme Salva-Couderc*, *Revue française droit administratif* 1999, p 115.

<sup>39</sup> Cf. CE, 5 juillet 1993, *Consorts Dubouloz*, *Rec.* 193, concl. contraires Jean-Claude Bonichot et CE, 26 juillet 2007, *Société NV PWN Waterleidingberijf Noor Holland, ville d'Amsterdam*, *Bulletin juridique collectivités locales* n° 10/07, p 778, concl. contraires Mattias Guyomar.

<sup>40</sup> Hans Kelsen, *Théorie pure du droit*, trad. fr. Charles Eisenmann, Bruylant /LGDJ, 1998, p 78. Il est donc erroné de parler d'une hiérarchie des normes. Seuls les actes juridiques sont hiérarchisés (cf. Denys de Béchillon, *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, *Economica*, coll. Droit public positif, 1996, p 40), quand bien même cette hiérarchie serait elle-même le produit d'une norme. En effet, « le fait que le droit régit sa propre création est, sur le plan théorique, une particularité de la plus haute importance (...) Un acte est dit juridique précisément parce qu'il est déterminé par une norme juridique. Le caractère juridique d'un acte correspond à sa relation à une norme juridique. Il est donc inexact de dire que le droit se compose de normes et d'actes. Il serait plus exact de dire que le droit est constitué de normes juridiques et d'actes déterminés par ces normes. Si nous nous plaçons d'un point de vue statique, si nous considérons l'ordre juridique sous sa forme achevée, dans un état d'immobilité, nous ne remarquerons que les normes en vertu desquelles sont déterminés les actes juridiques. Si, à l'inverse, nous nous plaçons dans une perspective dynamique, si nous considérons la procédure de création et d'exécution de l'ordre juridique, nous ne remarquerons que les actes de création et d'exécution du droit » (Hans Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'Etat*, 1945, Bruylant LGDJ, coll. La pensée juridique, 1997, p 89).

<sup>41</sup> Loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, *JORF* 3 déc., p 15119.

<sup>42</sup> Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, *JORF* 9 janv., p 215

Il a donc posé le principe selon lequel, dans les communes dépourvues de document d'urbanisme, les constructions ne pouvaient être autorisées que dans les seules « parties actuellement urbanisées » (art. L. 111-1-2 du Code de l'urbanisme). Ce faisant, le législateur a transformé un fait – l'état de l'urbanisation dans certaines communes – en une composante de la norme juridique.

Si cette notion de « parties actuellement urbanisées » est, elle aussi, une qualification juridique des faits, sa signification est intrinsèquement beaucoup plus incertaine que la condition d'âge. En l'absence de précision dans la détermination de la norme par le législateur, le juge administratif a, de plus, refusé d'en dégager des critères et s'est contentée d'une approche empirique de la qualification. La jurisprudence afférente à cette notion est dans le registre du faisceau d'indices, c'est-à-dire d'une approche circonstanciée, qui ne rejette ni ne privilégie *a priori* la pertinence d'aucun type de fait<sup>43</sup>.

On le mesure aisément, une norme juridique est conçue pour saisir la réalité de manière plus ou moins réductrice, de manière à se révéler opérationnelle. Car « la réalité sociale est appréhendée à travers le prisme de concepts abstraits »<sup>44</sup>. Dans la plupart des cas, plus la norme est précisément déterminée, moins les arguments de fait susceptibles de se révéler pertinents par rapport à cette norme peuvent être nombreux.

Dans ce cadre, le développement durable est caractérisé par son indétermination substantielle, l'absence de critères juridicisés et l'étendue des faits susceptibles de se révéler pertinents pour sa mise en œuvre. On peut évidemment s'arrêter à cette caractérisation pour le fustiger. Mais l'on risque alors de ne pas se rendre compte de la singularité de l'objectif que constitue le développement durable, telle qu'elle se révèle dans le rapport entre ladite norme et les faits, à travers ses logiques de globalité et de processualité. Car la mise en œuvre du développement durable suppose une projection dans l'avenir qui la distingue de la plupart des autres branches du droit de l'environnement et l'inscrit dans la rationalité juridique dite post-moderne.

## **II. Les registres normatifs du droit de l'environnement.**

En matière d'environnement, les combinaisons entre le droit et le fait peuvent être analysées sur la base de l'indépendance de la norme juridique vis-à-vis de son contenu. Celle-ci ne doit pas constituer un point ultime de la réflexion. Au contraire, elle a pour conséquence qu'on ne peut « prétendre isoler, parmi les multiples sens de ce mot, un sens et un seul qui ferait partie du champ conceptuel du droit en postulant sa non-contamination absolue par les autres significations attachées à ce terme »<sup>45</sup>. En effet, le droit n'est pas la seule source de normativité. A cet égard, les registres normatifs par lesquels s'exprime le droit de l'environnement sont nombreux, qu'il s'agisse de standards (**A**), de technique (**B**) ou de la globalité processuelle caractérisant des expertises telles que les études d'impact (**C**).

---

<sup>43</sup> Cf. Arnauld Noury, « Règle de constructibilité limitée : l'exception relative à l'intérêt communal et à la volonté d'éviter une diminution de la population locale », *Revue Lamy collectivités territoriales* n° 34/2008, p 34.

<sup>44</sup> Jacques Chevallier, « L'ordre juridique » in CURAPP, *Le droit en procès*, PUF, 1983, p 11.

<sup>45</sup> Danièle Loschak, « Droit, normalité et normalisation » in CURAPP, *Le droit en procès*, opus cité, p 51-52. En effet, « si l'on accepte de quitter le domaine des évidences acquises à bon compte, force est d'admettre que l'extrême polysémie du mot norme, plus repérable encore au niveau de ses dérivés – normal, normalité, normalisation, mais aussi normatif et normativité – pose un problème qu'on ne peut évacuer sans se priver en même temps d'un élément de réflexion sur les fondements et sur les fonctions du droit » (*ibid.*, p 52).

## **A) Les standards en droit de l'environnement.**

En premier lieu, les champs sociaux sont tous structurés. Cette normativité sociale se résout le plus souvent en un sens commun qui, sous couvert d'évidence, cache sa dimension contraignante<sup>46</sup>. C'est par rapport à ce sens commun que se construit le plus souvent le Droit, en le remodelant en fonction de son histoire, de sa logique et de ses structures propres. Il suffit de se rappeler l'importance des standards en droit administratif et leur indétermination relative pour comprendre que ce sens commun est socialement et juridiquement normatif.

A cet égard, le droit de l'environnement est caractérisé par un contentieux abondant, émanant notamment d'associations, agréées ou non, de protection de l'environnement<sup>47</sup>. Mais ce contentieux est pour l'essentiel focalisé autour de quelques législations particulières, utilisant des procédés auxquels les juristes sont habitués. Il suffit de penser aux standards de la loi dite littoral<sup>48</sup>, tels que l'extension en continuité de l'urbanisation (art. L. 146-4-I du Code de l'urbanisme), l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage (art. L. 146-4-II) ou la préservation des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques » (art. L. 146-6 dudit Code). En effet, un tel texte se contente de définir des principes *in abstracto*, à partir d'un registre normatif faisant appel à des qualifications binaires ultérieurement circonscrites (extension limitée ou non, espace remarquable ou non, etc.).

La concrétisation du droit est ici renvoyée, sous le contrôle du juge, aux acteurs locaux (aux collectivités territoriales, aux services de l'Etat, aux bureaux d'études, voire aux associations consultées), à charge pour ceux-ci d'apprécier les faits par rapport aux principes abstraits. Le rapport entre le droit et le fait est ici caractérisé par une faible prédétermination du droit et par une appréciation territorialisée des faits s'appuyant, le cas échéant, sur des expertises réalisées par une administration<sup>49</sup>. La même démonstration pourrait être faite à propos de la loi dite montagne<sup>50</sup> ou, dans une moindre mesure, de la loi relative aux installations classées pour la protection de l'environnement<sup>51</sup>.

De tels standards ne relèvent pas d'une logique de développement durable. La perception des faits n'est pas globale, dans la mesure où elle s'opère sous couvert du sens commun. La logique de processualité leur est étrangère. Les standards sont en eux-mêmes normatifs, sans que leur élaboration soit objectivée juridiquement et, par voie de conséquence, rationalisée. Enfin, les faits qu'ils subsument ne peuvent que des faits

---

<sup>46</sup> Cf., par exemple, Pierre Bourdieu, *La distinction. Critique sociale du jugement*, éd. Minuit, Le sens commun, 1979. – « la force du droit. Eléments pour une sociologie du droit », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* n° 64, 1986, p 3.

<sup>47</sup> Cf. Xavier Braud, *De l'influence des associations de protection de l'environnement sur l'évolution du droit administratif de l'environnement. Potentialités et réalités*, Th. Nantes 1997.

<sup>48</sup> Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *JORF* 4 janv., p 200.

<sup>49</sup> Laurent Le Corre, Arnauld Noury, « Un inventaire du patrimoine naturel : les ZNIEFF », *Revue juridique de l'environnement* n° 4/1996, p 387.

<sup>50</sup> Loi n° 85-30 du 9 janvier 1986 relative au développement et à la protection de la montagne, *JORF* 10 janv., p 320.

<sup>51</sup> Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, *JORF* 20 juil., p 4320. Ce texte a fait l'objet d'une codification par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du Code de l'environnement, *JORF* 21 sept. Il en constitue les articles L. 511-1 et suiv.

existants, avérés. Le procédé même du standard ne comporte pas de projection dans l'avenir.

### **B) La réglementation technique en droit de l'environnement.**

En second lieu, le droit de l'environnement utilise de manière extrêmement fréquente les ressources, distinctes sur le plan juridique, de la technique et de l'expertise. En effet, dans de nombreux cas de figure, le sens commun n'existe pas, ou se révèle insuffisant face à d'autres modes de perception. La nécessité de porte-parole, s'agissant de l'environnement, est la raison pour laquelle les techniciens y sont si importants pour faire exister socialement – c'est à dire aussi juridiquement – l'environnement. La norme ne pouvant y être définie par le sens commun, elle ne peut l'être que par un spécialiste, un expert, seul à même de structurer normativement, de fonder et de légitimer, la perception commune favorable à une prise en compte de l'environnement<sup>52</sup>.

En droit de l'environnement, les textes fourmillent de tableaux, de listes, renvoyant à des énoncés d'ordre technique, qu'il s'agisse d'identifier telle ou telle espèce, de déterminer un seuil de pollution ou une norme de qualité d'un milieu, de prétendre concilier des intérêts *a priori* contradictoires, etc. Cette expression technique des règles de droit s'explique, d'une part, par la volonté de concilier la protection de l'environnement et la pérennité des activités lui portant atteinte, d'autre part, par la normativité inhérente à la technique. Car la technique est « normative bien avant d'être normalisée et normalisatrice »<sup>53</sup>.

En cela, la technique se distingue radicalement de la science. Ces concepts ne se situent pas sur le même plan. La science est de l'ordre du savoir, du dire ; la technique est de l'ordre du pouvoir, du faire. A l'égard de la nature ou de l'environnement, la différence entre science et technique est radicale. La science a vocation à comprendre l'environnement, ou plutôt à en expliquer le fonctionnement, alors que la technique a vocation à la transformer. Les activités du scientifique et du technicien sont donc profondément différentes<sup>54</sup>, quand bien même une même personne pourrait successivement agir en tant que scientifique et en tant que technicien. La confusion entretenue entre ces deux activités, notamment en les assimilant sous le vocable de « recherche », ne peut donc être retenue ici. Contrairement à la technique, la science n'a pas intrinsèquement de dimension normative<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Cf. Arnauld Noury, *La notion d'expertise dans le droit de l'administration*, Th. Nantes, 1996.

<sup>53</sup> Jean-Pierre Sérès, *La technique*, Paris, éd. Presses Universitaires de France, coll. Les grandes questions de la philosophie, 1994, p 67.

<sup>54</sup> Eric Weil, « La science et la civilisation moderne ou le sens de l'insensé », in *Essais et conférences*, Vrin, coll. Bibliothèque d'histoire de la philosophie, 1991, p 268. Selon cet auteur, « la science pure, objective, libre de toute considération de valeur, et l'idée de domination universelle de l'homme sur la nature nous sont venues ensemble, et il est improbable que cette alliance puisse un jour se rompre. Mais elle reste une alliance, elle n'est pas un ensemble unifié de valeurs premières et de perspectives. La science reste pure, alors que la technologie se sert de la recherche désintéressée et très souvent l'inspire tout en conservant son intérêt fondamental pour les résultats pratiques. Le savant n'est pas un ingénieur ni l'ingénieur un savant, bien que les deux collaborent ; ils ont été mis en contact. Et c'est précisément là l'origine du problème » (*ibid.*, p 278).

<sup>55</sup> Le discours scientifique peut néanmoins comporter une dimension performative, c'est-à-dire aboutir, par la divulgation, à transformer la réalité (cf. Pierre Bourdieu, *Ce que parler veut dire*, Fayard, 1982). Mais tel n'est pas son objet. La science ne saurait par ailleurs être surestimée : elle « n'est ni pure ni appliquée. Elle est, dans son essence, traversée par les idéologies et marquée par les mentalités. Elle est à la fois tributaire et génératrice des techniques. Elle est gouvernée par des institutions et elle intervient en même temps dans leurs créations et leurs transformations. Et elle est aussi bien issue qu'inspiratrice des demandes sociales » (Pascal Acot, *Histoire de l'écologie*, P.U.F., La politique éclatée, 1988, p 259).

Elaborée par des experts (au sein des ministères ou de bureaux d'études titulaires de marchés publics) et avalisée par les autorités administratives, la réglementation technique est au cœur du droit de l'environnement. N'a-t-il pas souvent été présenté comme un droit de techniciens, d'ingénieurs, plutôt que de juristes ?

Plus précisément, la réglementation technique s'insère, dans la logique, hiérarchiquement descendante, de mise en œuvre du droit, les normes portées par les actes juridiques inférieurs étant plus précises que celles portées par les actes supérieurs. Du fait de la légitimité dont jouissent la science et de la technique pour opérer ladite conciliation, l'expertise des grands corps techniques de l'Etat et celle, occultée, des groupes d'intérêts est alors mise à contribution pour établir les listes, les seuils, etc. La conciliation caractérisant le développement durable s'exprime de manière prépondérante par des énoncés techniques directement issus de ces travaux d'experts<sup>56</sup>.

Dans ce cadre, la hiérarchie inhérente à l'ordre juridique n'est que partiellement opérante. Envisagée sur le mode ascendant sur lequel repose le contrôle juridictionnel des actes juridiques, cette hiérarchie est censée permettre au juge de contrôler le respect, par l'acte inférieur, de l'acte supérieur. Or, on l'a vu, la densité normative des actes supérieurs est, d'une part, trop faible, trop imprécise, pour constituer une norme de référence aisément opérationnelle. D'autre part, le juge répugne, dans la plupart des cas, à ordonner des expertises pour apprécier la pertinence de la norme technique portée par l'acte inférieur. On peut y voir la crainte de se perdre dans des débats d'experts, vis-à-vis desquels il ne serait qu'un profane. Par voie de conséquence, les énoncés techniques caractérisant le droit de l'environnement bénéficient de l'objectivité généralement reconnue à la technique, à laquelle le juge se soumet. Rien d'étonnant dès lors à ce que le contentieux dont font l'objet ces règles techniques se focalise sur des questions de procédure, dans la mesure où le juge se retrouve alors en terrain de connaissance.

Susceptible de participer à la mise en œuvre de l'objectif de développement durable, la réglementation technique ne relève toutefois pas de la même rationalité juridique. La globalité en est fréquemment absente. On est au contraire bien souvent dans une étroite spécialisation, dont la légitimité est renforcée par son mode d'expression. La processualité lui est étrangère dans son principe, quand bien même la grande mutabilité de nombre de règles techniques y aboutirait *de facto*. Quant à la projection des faits dans le temps, elle est généralement absente, sous réserve d'un éventuel différé dans l'application de règles plus sévères. La réglementation technique ne correspond donc pas parfaitement aux logiques du développement durable.

### **C) Les expertises en droit de l'environnement.**

L'importance des experts en droit de l'environnement n'est pas seulement liée à ces réglementations techniques, c'est-à-dire à l'expression technique de règles de droit, de l'objet même d'actes juridiques. Elle est aussi en rapport avec la prolifération d'expertises, insérées en tant qu'élément d'une procédure décisionnelle.

Ces expertises sont souvent qualifiées de scientifiques. Cette qualification ne saurait être admise. Parler d'expertise scientifique est en effet tout à la fois inutile, faux et dangereux pour la science elle-même. Inutile, la notion d'expertise scientifique l'est dans la mesure où la notion même d'expertise a pour fondement la compétence reconnue à l'expert et que la science tend, depuis deux siècles, à se constituer en monopole sur les formes de

---

<sup>56</sup> Cf. Simon Charbonneau, « Norme juridique et norme technique », *Archives de philosophie du droit* 1983, p 283 et « La nature du droit de la prévention des risques techniques », *RFDA* 1988, p 529.

connaissance. Fausse, cette notion d'expertise scientifique l'est incontestablement si l'on considère que l'expertise est par elle-même scientifique. Quand bien même cette expertise serait réalisée par des scientifiques, la qualification d'expertise scientifique serait de ce fait ambiguë. L'expertise doit être formelle alors que la science doit réserver une part au doute<sup>57</sup>. Dangereuse pour la science elle-même, la notion d'expertise scientifique l'est dans la mesure où elle est fondée sur le rêve du philosophe-roi, du gouvernement scientifique des hommes et des choses. Or, non seulement ce fondement est peu démocratique<sup>58</sup>, mais encore il est contraire aux conditions de possibilité de la science. Celle-ci repose sur le doute, la réfutabilité et la contradiction, autant de qualités qui ne sauraient être celles caractérisant une expertise formelle.

L'importance de l'expertise est aussi attestée par le fait que l'apparition même du droit de l'environnement, en tant que corps de règles spécifiques, est généralement perçue comme liée à la loi du 10 juillet 1976 ultérieurement codifiée<sup>59</sup>. Proclamant d'intérêt général la protection de l'environnement (art. 1<sup>er</sup>), ce texte a d'abord et avant tout consacré l'étude d'impact, c'est-à-dire une expertise, comme l'instrument essentiel de prise en compte de l'environnement dans les projets d'aménagement et de travaux (art. 2 / art. L. 122-1 du Code de l'environnement). Le droit communautaire l'a ensuite confirmée en tant que tel<sup>60</sup>.

L'étude d'impact a été perçue comme un instrument « révolutionnaire »<sup>61</sup>, dans la mesure où elle a contribué à modifier un processus décisionnel traditionnellement linéaire et étroitement spécialisé.

Pour prendre une décision dans un domaine quelconque, on ne s'inquiétait jusque là que des données dans ce domaine, sans s'interroger sur les autres effets de cette décision. En d'autres termes, on ne s'attachait qu'aux faits pertinents par rapport à la législation qu'il s'agissait de mettre en œuvre. Les motifs pris en compte, c'est-à-dire les raisons pour lesquelles un acte était susceptible d'être pris, n'étaient censés correspondre qu'à l'objet de l'acte en cours d'élaboration. Le découpage de l'Administration en administrations sectorielles, n'ayant que très modérément l'habitude de collaborer, en constituait d'ailleurs le fondement institutionnel. Le principe d'indépendance des législations en était la conséquence sur le plan de l'action administrative et une limite considérable au contentieux administratif.

L'étude d'impact repose, au contraire, sur une intégration de l'environnement dans l'élaboration d'actes dont l'objet même n'est pas environnemental (l'autorisation d'une

---

<sup>57</sup> Cette distinction est certes dogmatique. Mais elle constitue, au delà de la question de sa pertinence, le seul moyen de fonder, sur le plan épistémologique, la science, en la distinguant de ses prétendues applications, qu'elles soient dites technique ou expertise, c'est à dire production matérielle ou discursive.

<sup>58</sup> Voir sur ce point James L. Huffman, « Nécessité et vérité représentent-elles une contradiction pour celui qui gouverne ? Rôle des experts dans un gouvernement démocratique », in *Les experts sont formels*, opus cité, p 546.

<sup>59</sup> Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, *JORF* 13 juil., p 4203. Ce texte a fait l'objet d'une codification par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du Code de l'environnement, *JORF* 21 sept. Il en constitue les articles L. 122-1 et suiv.

<sup>60</sup> Le droit communautaire a conforté cet instrument (directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *JOCE* L 175, 5 juil.). Il en a ensuite infléchi le régime au gré des modifications dont cette directive a ensuite fait l'objet (cf. directive 97/11/CE du 3 mars 1997, *JOCE* L 75, 14 mars et directive 2003/35/CE du 26 mai 2003, *JOCE* L 156, 23 juin. Tardive, la transposition de ces directives est intervenue par le décret n° 93-245 du 25 février 1993 (*JORF* 26 févr.) et la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 (*JORF* 28 févr.). La France a d'ailleurs été condamnée pour manquement du fait de l'absence de correspondance exacte entre le champ d'application de la directive du 27 juin 1985 modifiée et celui de la réglementation française (CJCE, 7 novembre 2002, *Commission c/ France*, *Rec.*, aff. C-438/01).

<sup>61</sup> Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Précis, 4<sup>ème</sup> éd., 2001, n° 73, p 67.

construction, d'un projet d'équipement ou d'aménagement, etc.), dans la mesure où leur exécution est susceptible d'avoir des effets sur l'environnement.

Conformément à l'objectif de développement durable qu'elle a d'ailleurs préfiguré, son domaine est global, même si cette globalité n'est pas absolue. En témoignent les cinq rubriques qu'elle doit obligatoirement comprendre<sup>62</sup>. (art. R. 122-3 du Code de l'environnement).

La première porte sur une analyse de l'état initial du site et de son environnement<sup>63</sup>. Comme l'a mentionné Michel Prieur, « c'est la recherche du point zéro (...) d'un constat concret de données existantes »<sup>64</sup>. On peut remarquer que, en toute logique, l'environnement considéré ne se limite pas au site qui doit faire l'objet d'un aménagement. L'article R. 122-3 mentionne d'ailleurs expressément « les richesses naturelles et les espaces naturels agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs, affectés par les aménagements ou ouvrages ».

La deuxième rubrique concerne une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement<sup>65</sup>. Modifié en 1993, le texte précise qu'il s'agit notamment des effets sur « la faune et la flore, les sites et paysages, le sol, l'eau, l'air, le climat, les milieux naturels et les équilibres biologiques, sur la protection des biens et du patrimoine culturel et, le cas échéant, sur la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses) ou sur l'hygiène, la sécurité et la salubrité publique ».

L'analyse de ces effets étant obligatoirement réalisée avant que les travaux et aménagements ne le soient, on quitte ici le domaine de la constatation scientifique pour entrer dans celui de la prévision. On est donc plus dans l'ordre du vrai et du faux, mais dans celui du vraisemblable et de l'invraisemblable. Dans ce cadre, l'ensemble des effets de l'aménagement sur son environnement doivent être envisagés, qu'ils soient positifs ou négatifs.

Est ainsi irrégulière une étude d'impact se référant à un aménagement insuffisamment défini (modalités de découpage du terrain, nombre de logements à réaliser) et qui ne peut par voie de conséquence déterminer précisément les effets de la réalisation de ce projet sur l'environnement<sup>66</sup>. Est encore insuffisante l'étude d'impact relative à un projet de déviation

---

<sup>62</sup> Cf. décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, *JORF* 13 oct. Ce texte a fait l'objet d'une codification par le décret n° 2005-935 du 2 août 2005 relatif à la partie réglementaire du Code de l'environnement (*JORF* 5 août).

<sup>63</sup> Selon la circulaire du ministre de l'environnement du 27 septembre 1993 prise pour l'application du décret n° 93-245 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques, « l'analyse de l'état initial doit présenter et justifier le choix de l'aire ou des aires d'études retenues aux fins de cerner tous les effets significatifs du projet sur les milieux naturel et humain et de permettre l'examen d'alternatives suffisamment contrastées. Elle doit s'appuyer sur des investigations de terrain et des mesures sur le site, et ne pas se fonder uniquement sur des données documentaires et bibliographiques. Cet état ne doit pas consister seulement à présenter toutes les données disponibles, il doit les hiérarchiser, mettre l'accent sur leur dynamique, et faire ressortir les composantes de l'environnement les plus vulnérables aux travaux envisagés. On peut dès cette étape déterminer quels éléments du milieu pourraient faire l'objet d'un suivi ultérieur » (*BO du Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme* 10 novembre 1993, n° 30).

<sup>64</sup> *Droit de l'environnement*, opus cité, n° 89.

<sup>65</sup> Selon la circulaire précitée du 27 septembre 1993, « la démarche consiste ici à déterminer la nature, l'intensité, l'étendue et la durée de tous les impacts que le projet risque d'engendrer. Cette prévision des impacts doit rester la plus factuelle possible. Cette détermination initiale doit être complétée par une appréciation de l'importance des impacts en fonction de la vulnérabilité des milieux concernés comme de l'irréversibilité de leurs effets et de l'existence de moyens propres à en limiter les conséquences. Les impacts cumulatifs doivent faire l'objet d'une attention particulière » (*BO du Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme* 10 novembre 1993, n° 30).

<sup>66</sup> C.E., 13 avril 1988, *Ragot*, *Rec. Leb. tables* 909.

d'une route nationale n'analysant aucune des conséquences de l'ouvrage réalisé en remblai, sur l'écoulement des eaux de pluie et sur celui des eaux d'une rivière, compte tenu des inondations que la commune concernée a déjà connues<sup>67</sup>. Mais, l'étude d'impact ne concerne que l'environnement, même au titre de la sécurité, expressément mentionnée *in fine* dans l'énumération de cette deuxième rubrique. Par voie de conséquence, une étude d'impact relative à l'installation de bâtiments destinés à accueillir une population de 5000 habitants dans un périmètre restreint n'a pas à en envisager les éventuelles conséquences sociales<sup>68</sup>.

La troisième rubrique porte sur les raisons pour lesquelles le projet a été retenu, parmi les divers partis étudiés<sup>69</sup>. Il s'agit ici de contraindre l'aménageur à motiver son choix par rapport à ces autres partis, notamment au regard de leurs incidences sur l'environnement. Par voie de conséquence, les raisons du choix peuvent être d'ordre économique, financier ou technique<sup>70</sup>.

La quatrième rubrique rend obligatoire la présentation des mesures envisagées par l'aménageur pour remédier aux atteintes à l'environnement. L'article R. 122-3 lui impose par ailleurs de donner une estimation des dépenses qu'il entend y consacrer<sup>71</sup>. Il s'agit ici de compenser les atteintes à l'environnement<sup>72</sup>. Est par exemple irrégulière l'étude d'impact d'une zone d'aménagement concerté ayant pour objet de regrouper des activités économiques sur une surface de 9 hectares composée de 65 % d'espaces agricoles, forestiers ou naturels, dès lors que la seule compensation sérieusement envisagée est une nouvelle plantation d'un hectare, que les autres mesures de compensation sont imprécises et que leur coût n'est pas indiqué<sup>73</sup>.

---

<sup>67</sup> C.E., 11 décembre 1996, *Association de défense de l'environnement orangeoise*, *Dr. adm.* 1997, n° 61, *Revue droit immobilier* 1997, p 403.

<sup>68</sup> T.A. Versailles, 20 décembre 1994, *Union départementale des associations pour la sauvegarde de l'environnement des Yvelines*, *Revue juridique de l'environnement* 1995, p 493, concl. Denouveaux.

<sup>69</sup> Selon la circulaire précitée du ministre de l'environnement du 27 septembre 1993 (*BO du Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme* 10 novembre 1993, n° 30), « dans la plupart des cas, compte tenu des problèmes identifiés et des objectifs poursuivis, le maître d'ouvrage pourra mettre en évidence plusieurs options ou partis de réalisation et d'exploitation de son projet. Selon les cas, ces options concerneront différentes possibilités d'implantation du projet, des tracés alternatifs, le recours à des processus différents, etc. L'analyse de l'état initial et celle des effets du projet devront être conduites pour chacun des partis envisagés. Par itérations successives, le maître d'ouvrage sera ainsi amené à retenir la solution offrant le meilleur compromis entre les différentes contraintes (environnementales, techniques, économiques) ».

<sup>70</sup> Même dans ce cas, il n'y a pas, selon la jurisprudence administrative, de méconnaissance par le décret du 12 octobre 1977 de méconnaissance de la loi du 10 juillet 1976 (cf. C.E., 30 janvier 1985, *Association Les amis de la Terre*, *Rec. Leb.*, *Actualité juridique droit administratif* 1985, p 238, note J.C.: « considérant qu'aucune des dispositions précitées de la loi du 10 juillet 1976 n'impose que l'étude d'impact fasse référence aux éventuelles variantes envisagées par l'aménageur, ni n'interdit que l'étude d'impact pût comporter des indications autres que celles qui touchent à la protection de l'environnement, et notamment mentionner les raisons d'ordre financier et technique militant en faveur du projet; que l'association requérante ne saurait donc soutenir qu'en se bornant à préciser que l'étude d'impact indiquerait "3°: les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, parmi les partis envisagés, le projet présenté a été retenu", l'article 2,3° du décret aurait méconnu les dispositions de la loi »).

<sup>71</sup> C.E., 27 juillet 1988, *Alberdi*, *Revue juridique de l'environnement* 1989, p 79. Le coût des mesures de compensation doit être vraisemblable. Si la preuve de son invraisemblance est rapportée, l'étude d'impact est considérée comme irrégulière (TA Amiens, 13 octobre 1994, *Martin*, *Rec. Leb. tables* 1054).

<sup>72</sup> Selon la circulaire précitée du ministre de l'environnement du 27 septembre 1993, « cette rubrique est essentielle pour permettre à l'autorité compétente de prendre une décision. Pour que ce volet soit complet, le maître d'ouvrage doit indiquer la nature et l'ampleur des atteintes à l'environnement qui subsisteront malgré les précautions prises et s'il y a lieu, les mesures visant à les compenser. L'étude d'impact doit décrire de manière précise l'ensemble des mesures (mesures pour supprimer ou réduire les impacts réductibles, mesures pour compenser les impacts impossibles à supprimer) et en donner une estimation chiffrée » (*BO du Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme* 10 novembre 1993, n° 30).

<sup>73</sup> C.A.A. Paris, 18 juillet 1995, *Commune d'Esply*, *Rec. Leb. tables* 917.

La cinquième et dernière rubrique impose une analyse des méthodes utilisées pour réaliser l'étude d'impact et la mention des éventuelles difficultés scientifiques et techniques rencontrées. Ce faisant, il s'agit essentiellement d'accroître la crédibilité intellectuelle de l'étude.

Ces cinq rubriques sont exigées pour toutes les études d'impact. Sachant qu'aucun projet n'est comparable, les textes prévoient que la réalisation de ces études doit obéir à un principe de proportionnalité. Chacune des rubriques sera plus ou moins dense, plus ou moins étoffée, en fonction des données du projet envisagé et de l'environnement pertinent<sup>74</sup>. A côté de ces cinq rubriques de l'étude d'impact, le décret du 12 octobre 1977, dans sa rédaction issue du décret n° 93-245 du 25 février 1993 ultérieurement codifiée, impose enfin la rédaction d'un résumé non technique.

L'existence même de l'étude suppose donc qu'un choix entre plusieurs décisions soit possible et qu'il est possible d'apprécier ce que seraient les effets de chacune d'entre elles sur l'environnement. L'étude devrait logiquement conduire l'auteur de l'acte à choisir celle qui lui permettrait tout à la fois d'atteindre son objectif et de se révéler la plus respectueuse de l'environnement. Par là-même, l'étude d'impact s'inscrit dans une logique processuelle, conformément aux caractères de l'objectif de développement durable.

La compénétration du droit et du fait en matière d'environnement se traduit donc par des expressions distinctes, celles du standard, de la règle technique ou de l'étude d'impact. Si seule cette dernière s'inscrit pleinement dans les logiques du développement durable (globalité et processualité), elle a contribué à en préfigurer l'expression la plus nette, les planifications sectorielles territorialisées.

### **III. Les planifications, expression emblématique du développement durable.**

L'existence de cette catégorie particulière d'actes juridiques a été consacrée par la directive du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement<sup>75</sup>. On peut estimer, avec Yves Jégouzo, que le développement durable « trouve ici peut-être une de ses traductions juridiques les plus palpables. Les plans et programmes visés sont ceux qui ont des incidences sur l'environnement, c'est-à-dire qui permettent la réalisation d'aménagements ou d'opérations nécessaires au développement mais qui ne sont légitimes au regard de l'objectif du développement durable que si leur choix s'est fait en prenant en compte les exigences de la protection de l'environnement »<sup>76</sup>. On peut donc faire l'hypothèse que cette catégorie d'actes est particulièrement pertinente pour dégager les singularités du droit du développement

---

<sup>74</sup> T.A. Amiens, 20 novembre 1992, *Association Aisne-Environnement*, *Revue juridique de l'environnement* 1993, p 577, note Danna et Valette: irrégularité d'une étude d'impact se bornant à indiquer qu'une plante figure au nombre des espèces protégées, mais ne donnant aucune indication sur son importance, sa répartition et sur les conséquences possibles de l'exploitation de la carrière à ciel ouvert projetée sur le devenir de cette plante.

<sup>75</sup> Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *JOCE L* 197.

<sup>76</sup> Yves Jégouzo, « L'évaluation environnementale des plans et programmes », *Mélanges Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006, p 316. Et cet auteur de préciser : « on voit ainsi se dégager une catégorie nouvelle de plans, ceux que l'on peut qualifier de plans du développement durable, distincte des catégories existantes que sont les documents d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique, même si elle les recoupe » (*ibid.*, p 317). La directive mentionne d'ailleurs, en son article 1<sup>er</sup>, qu'elle « pour objet d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, et de contribuer à l'intégration des considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et programmes en vue de promouvoir un développement durable ».

durable.

L'identification de ces planifications (terme utilisé ici dans un sens générique couvrant les plans et programmes) est toutefois complexe. Selon l'article 2 a), sont visés « les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications : - élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local et élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative et – exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives » (art. 2). Les termes de plans et programmes ne sont donc pas définis en eux-mêmes. La directive considère seulement qu'il s'agit, d'une part, d'actes pris par des autorités publiques, d'autre part, d'actes pris pour l'exécution d'une législation. Sont donc exclues tant les planifications spontanées que celles émanant des entreprises.

Sur cette base, le champ d'application de la directive est défini essentiellement par renvoi à la législation communautaire<sup>77</sup>. Il s'agit des plans et programmes sur la base desquels sont susceptibles d'être autorisés les projets énumérés aux annexes I et II de la directive du 27 juin 1985 – on est donc renvoyé au champ d'application communautaire de l'étude d'impact, quel que soit le secteur d'activité correspondant au projet – et des plans mentionnés par les articles 6 et 7 de la directive Habitat du 27 juillet 1992<sup>78</sup>.

La directive du 27 juin 2001 a été transposée avec un léger retard en droit français. L'article L. 122-4 du Code de l'environnement, issu de l'ordonnance du 3 juin 2004 portant transposition de ladite directive<sup>79</sup>, distingue soigneusement deux catégories de plans, chacune d'entre elles faisant l'objet d'un décret d'application qui en précise le champ d'application et en singularise le régime juridique.

La 1<sup>ère</sup> catégorie vise « les plans, schémas, programmes et autres documents de planification (...) qui, sans autoriser par eux-mêmes la réalisation de travaux ou prescrire des projets d'aménagement, sont applicables à la réalisation de tels travaux ou projets ». Un décret du 27 mai 2005 en a dressé la liste<sup>80</sup>, composée pour l'essentiel de documents régis par le Code de l'environnement : schémas de mise en valeur de la mer (art. 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983), plans de déplacements urbains (art. 28, 28-2-1 et 28-3 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée d'orientation des transports intérieurs), plans départementaux des itinéraires de randonnée motorisée (art. L. 361-2), schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (art. L. 212-1 et L. 212-2), schémas d'aménagement

---

<sup>77</sup> Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, de la directive du 27 juin 2001, il s'agit, en premier lieu, de tous les plans et programmes « a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir ». En second lieu, sont concernés ceux « b) pour lesquels les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE ». Le paragraphe 4 de cet article 2 renvoie aux Etats membres le soin de définir les « plans et programmes, autres que eux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir », dans la mesure où ils sont susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement.

<sup>78</sup> Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, *JOCE* L 206. Il s'agit tant des zones spéciales de conservation (ZSC) et des plans qui en découlent que de « tout plan et projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets » (art. 2, paragraphe 3).

<sup>79</sup> Ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE, *JORF* 5 juin.

<sup>80</sup> Décret n° 2005-613 du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *JORF* 29 mai.

et de gestion des eaux (art. L. 212-3 à L. 212-6), plans départementaux ou interdépartementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (art. L. 541-14), plans régionaux ou interrégionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux (art. L. 541-13), plans d'élimination des déchets ménagers d'Ile-de-France (art. L. 541-14), plans nationaux d'élimination de certains déchets spéciaux dangereux (art. L. 541-11), schémas départementaux des carrières (art. L. 515-3), programmes d'action pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates (décret n° 2001-34 du 10 janvier 2001 relatif aux programmes d'action à mettre en oeuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole), directives régionales et schémas régionaux d'aménagement des forêts domaniales (art. L. 4 du Code forestier), schémas régionaux de gestion sylvicole des forêts privées (art. L. 4 du Code forestier), programmes situés à l'intérieur du périmètre d'un site Natura 2000 (évoqués au *d*) du 1° de l'art. R. 414-19).

La 2<sup>nd</sup>e catégorie regroupe les « plans, schémas, programmes et autres documents de planification mentionnés aux articles L. 121-10 du Code de l'urbanisme et aux articles L. 4424-9 et L. 4433-7 du Code général des collectivités territoriales ». Issu de l'ordonnance du 3 juin 2004, l'article L. 121-10 du Code de l'urbanisme vise les directives territoriales d'aménagement, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France, les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme. En s'appuyant sur les exceptions prévues par la directive du 27 juin 2001, un décret du 27 mai 2005 a, par ailleurs, énuméré les conditions dans lesquelles des plans locaux d'urbanisme peuvent être dispensés d'évaluation environnementale<sup>81</sup>. Quant aux articles du Code général des collectivités territoriales, ils portent respectivement sur le plan d'aménagement et de développement durable de la collectivité territoriale de Corse (art. L. 4424-9) et les schémas régionaux d'aménagement des conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et la Réunion (art. L. 4433-7).

Cette dernière catégorie vise donc des documents qui ne sont pas régis par le Code de l'environnement. Cela n'est pas étonnant, dans la mesure où le développement durable a précisément pour objet la conciliation entre les trois piliers (économie, social, environnement). Les planifications caractérisant sa mise en oeuvre n'ont pas été créées de toute pièce. Des instruments préexistants ont bien souvent été infléchis dans la perspective d'une prise en compte de l'environnement. Leur présence dans un Code ou dans un autre en révèle l'origine. Elle n'est censée être qu'anecdotique, quand bien même elle pourrait traduire une dominante persistante dans leur perception<sup>82</sup>.

Commode pour identifier des plans censés être l'expression du développement durable, ces textes reposent néanmoins sur une ambiguïté. Les plans et programmes ne sont à aucun moment définis en eux-mêmes. Si ce qui se conçoit bien s'énonce clairement, l'incertitude sémantique n'est pas insignifiante, l'article L. 122-4 évoquant pêle-mêle les « plans, schémas, programmes et autres documents de planification ».

Pour lever cette ambiguïté et dégager les raisons pour lesquelles ils satisfont aux logiques de globalité et de processualité caractérisant le droit du développement durable, la distinction du droit et du fait et l'analyse de leur compénétration s'avèrent utiles, tant pour singulariser cette catégorie d'actes juridiques (**A**) que pour comprendre les variations de leurs effets (**B**).

---

<sup>81</sup> Décret n° 2005-608 du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement, *JORF* 29 mai.

<sup>82</sup> Selon Yves Jégouzo, « on voit ainsi se dégager une catégorie nouvelle de plans, ceux que l'on peut qualifier de plans du développement durable, distincte des catégories existantes que sont les documents d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique, même si elle les recoupe » (« L'évaluation environnementale des plans et programmes », *Mélanges Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006, p 317).

### **A) Une catégorie singulière d'actes juridiques.**

Nonobstant la diversité de leur dénomination légale et de leur généalogie, ces documents peuvent être regroupés sous le vocable de planification sectorielle territorialisée. Ils constituent de véritables plans dans la mesure où ils ont essentiellement pour objet de déterminer des objectifs, susceptibles notamment d'être quantifiés. Leur caractère sectoriel découle du domaine que le législateur leur a attribué : contrairement aux plans nationaux qui se sont succédés depuis 1947, ils n'ont, pour la plupart, pas de vocation générale<sup>83</sup>. Ils ne portent que sur un secteur d'activités (transports, déchets, habitat, eau, etc.), qu'ils couvrent cependant de manière globale. Ils sont en effet susceptibles de se superposer aux polices administratives et aux services publics préexistants. Leur dimension territoriale est fondamentale en ce qu'elle témoigne de la volonté du législateur d'en faire un instrument de concrétisation du droit.

Si les plans de développement durable ont pour objet de déterminer des objectifs, on peut y voir, avec quelques décennies de décalage, sinon l'aboutissement, du moins une remarquable expression des actes à caractère prospectif. A la suite du plan Monnet, des plans nationaux qui lui ont succédé et des autres types de plans apparus ensuite, la doctrine s'est engagée dans une réflexion sur la juridicité de ces plans. Celle-ci a en effet été contestée, dans la mesure où elle ne coïncidait guère avec les canons du droit administratif classique et que la juridicité était censée se réfugier dans leurs seules mesures d'exécution<sup>84</sup>. Encore récemment, Jean-Marie Pontier a affirmé que « l'idée d'anticiper les événements, de prévoir ce que sera l'action administrative est relativement récente car, d'une part, le besoin ne s'en faisait sentir et, d'autre part, et peut-être surtout, l'Administration ne disposait pas des moyens d'information suffisants pour planifier ses interventions pour l'avenir. Tout autre est la situation aujourd'hui (...) Mais l'expression de prédilection de la prévision, c'est l'acte non décisionnel, car il n'est guère dans la nature de la prévision, fût-elle inscrite dans un acte, d'être décisionnelle »<sup>85</sup>.

On peut néanmoins estimer, à la suite de Jean Rivero, que « ce qui est essentiel dans un plan, ce n'est pas la poussière des mesures d'exécution, c'est l'unité d'inspiration dont elles procèdent. L'analyse est erronée qui n'appelle à la vie juridique que le détail des procédures d'application, laissant hors du droit l'ensemble qui les commande »<sup>86</sup>. Liée à l'amélioration des statistiques<sup>87</sup> et à l'apparition de techniques de modélisation (économétrie, etc.), le procédé même du plan repose sur la possibilité de connaître les faits et sur la volonté de les infléchir en se projetant dans le temps par un ensemble de mesures censées

---

<sup>83</sup> Cette affirmation doit être nuancée à propos du plan d'aménagement et de développement durable de la collectivité territoriale de Corse, des schémas régionaux d'aménagement et, dans une moindre mesure, des schémas de cohérence territoriale. La gamme des intérêts censés être pris en compte par ces documents est telle qu'on peut éprouver une réticence à les qualifier de sectoriels. Leur territorialisation permet toutefois de les distinguer radicalement des plans nationaux.

<sup>84</sup> Pour Jean-Louis Quermonne, « la programmation inscrite au plan est sans effet juridique ; elle reste extérieure à l'ordonnement juridique et par conséquent à la hiérarchie des actes. Elle exprime, néanmoins, solennellement, un certain nombre d'options politiques dont s'inspirent les pouvoirs publics dans leur attitude à court et à long terme sans que leur autorité s'en trouve, pour autant, limitée » (« Les effets de la planification au niveau de l'appareil politique et de l'ordonnement juridique » in *La planification comme processus de décision*, éd. Armand Colin, Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, 1965, p 98).

<sup>85</sup> Jean-Marie Pontier, « Les instruments prévisionnels non décisionnels de l'action administrative », *D.* 1997, chron., p 379.

<sup>86</sup> Jean Rivero, « Le plan Monnet et le droit », *D.* 1947, chron. XXXIII, p 131.

<sup>87</sup> Cf. Alain Desrosières, *La politique des grands nombres, Histoire de la raison statistique*, éd. La découverte, 1993 et, du même auteur, « Historiciser l'action publique : l'Etat, le marché et les statistiques », in *GSPM/CURAPP, Historicités de l'action publique*, PUF, 2003, p 207.

être appropriées. De sorte qu'un plan « se présente comme un ensemble cohérent de mesures à prendre, de tâches à accomplir, d'objectifs à réaliser pendant une période déterminée »<sup>88</sup>.

Cette projection dans le temps et la définition corrélatrice d'objectifs destinés à infléchir la réalité caractérisent pleinement les planifications liées au développement durable.

On peut évoquer notamment le cas des plans de déplacements urbains (PDU). L'article 28-2 de la loi du 30 décembre 1982 énumère les éléments sur lesquels ils doivent porter (partage modal de la voirie, diminution du trafic automobile, développement des transports collectifs, etc.)<sup>89</sup>. La réduction du trafic automobile en est l'orientation essentielle : elle englobe les autres et constitue l'aune à la mesure duquel la pertinence des autres orientations peut être appréciée<sup>90</sup>. Reste que le législateur n'a pas précisé le référent par rapport auquel la diminution du trafic automobile devait être appréciée (diminution en valeur absolue, c'est-à-dire en nombre de déplacements automobiles, ou diminution en valeur relative, par rapport aux autres modes de déplacements, en prenant en compte une éventuelle augmentation de la population locale) et que les autorités compétentes disposent, par voie de conséquence, d'une certaine liberté dans la détermination de leurs objectifs<sup>91</sup>.

Les documents locaux d'urbanisme en sont une autre illustration, notamment depuis leur refonte par la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000. Les schémas de cohérence territoriale (Scot) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) comportent un projet d'aménagement et de développement durable (PADD). S'agissant des Scot, le PADD est censé fixer « les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile » et déterminer, pour ce faire, « les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et (...) les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers ». Ce faisant, les Scot « apprécient les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement » (art. L. 122-1 du Code de l'urbanisme). S'agissant des PLU, le PADD est réputé définir « les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues par la commune ». Il peut comporter, en outre, des orientations particulières afin de « prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune » (art. L. 123-1 du Code de l'urbanisme)<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup> Henri Jacquot, *Le statut juridique des plans français*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, tome CX, 1973, p 224, souligné dans le texte. Et cet auteur de préciser que les « dispositions » d'un plan « indiquent ce qu'il faut faire, elles ne le font pas ; et qu'il s'agisse d'équipements à réaliser, de mesures législatives ou réglementaires à prendre, d'objectifs à atteindre ou de moyens à mettre en œuvre, elles définissent bien les obligations de leurs destinataires par l'indication du but ou des résultats qu'ils doivent s'efforcer d'atteindre » (*ibid.*, p 225).

<sup>89</sup> Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, *JORF* 31 déc. Dans sa rédaction en vigueur, l'article 28-2 a été profondément modifié par les lois n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air (*JORF* 1<sup>er</sup> janv.) et n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (*JORF* 14 déc. ).

<sup>90</sup> L'interdépendance des orientations est telle que la réalité et l'ampleur de la réduction du trafic automobile sont assurément suspendues « à l'ambition des autres orientations, à leur cohérence et à leur complémentarité » (Marianne Moliner, *Le droit face à la pollution atmosphérique et aux changements climatiques*, Th. Lyon 3, 2001, p 408).

<sup>91</sup> Cf. TA Grenoble, 26 juin 2002, *Comparat, Actualité juridique droit administratif* 2002, p 1031, note Sogno ; CE, 9 février 2004, *Assoc. Automobile club de l'Île-de-France, Bulletin de jurisprudence des collectivités locales* 2004, n° 5, p 314, concl. Terry Olson, *Revue française de droit administratif* 2005, p 279, note Arnaud Noury.

<sup>92</sup> L'importance du projet d'aménagement et de développement durable dans l'équilibre des PLU a été sensiblement amoindrie par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat (*JORF* 3 juil.).

Ce rapport au temps et cette volonté de transformer la réalité permet d'ailleurs de comprendre la raison pour laquelle toutes les planifications liées à l'environnement ne s'inscrivent pas dans une logique de développement durable et ne sont pas comprises dans le champ d'application de l'évaluation environnementale. Tel est le cas des plans de prévention des risques naturels prévisibles (art. L. 562-1 du Code de l'environnement). Bien davantage que sur des expertises ou sur la seule configuration des lieux, le caractère prévisible du risque naturel – duquel découle l'obligation de le prévenir – est apprécié au regard de l'existence ou non d'un précédent. Constituant une concrétisation antérieure du risque naturel, le précédent constitue le principal élément de preuve de la prévisibilité du risque naturel<sup>93</sup>. A cet égard, la planification des risques naturels ne repose absolument pas sur une projection dans le temps. Au contraire, les faits sont censés se répéter dans l'avenir. Dans un tout autre contexte, on est proche de la logique des assurances sociales, telle que l'a dégagée François Ewald à propos des accidents du travail<sup>94</sup>.

Qu'il s'agisse des prévisions ou des objectifs, une projection dans le temps singularise au contraire le droit du développement durable. Comme l'avait relevé Philippe Chapal à propos des actes qu'il qualifiait de prospectifs, « la différence essentielle entre ces actes et les règles de droit ordinaire est dans leur contenu : les actes à caractère prospectif fixent des objectifs à atteindre. C'est à cause de cette action d'orientation qu'ils ne peuvent, comme les règles de droit, prévoir pour un avenir indéterminé, mais seulement pour une période de temps pré-établie avec plus ou moins de précision »<sup>95</sup>. La plupart des planifications liées au développement durable se caractérisent par leur absence de permanence, qu'une durée leur soit explicitement assignée par les textes ou que leur mutabilité soit, en pratique, fréquente, voire flagrante.

Cette singularité temporelle des planifications liées au développement durable se vérifie lorsqu'on analyse leur registre normatif. Ces actes sont en effet tellement liés à des expertises que la temporalité de l'acte et de la norme juridiques ainsi que son mode d'expression même en sont affectés.

Ces planifications ne se présentent quasiment jamais sous la forme habituelle des décisions administratives, à savoir d'une part les visas des bases juridiques, d'autre part des considérants énumérant les motifs, enfin un dispositif rédigé sous forme d'articles. Elles sont généralement composées d'un rapport, rédigé dans un langage apparemment commun. Une complexité le caractérise, dans la mesure où il repose généralement sur des savoirs issus de croisements entre les techniques de gestion constitutives du management et les sciences sociales ou naturelles : le rapport général dont le Grenelle de l'environnement a fait l'objet en est révélateur par l'attention portée à l'expertise. A tel point que l'on peut estimer que « la production de la norme juridique s'abrite alors derrière le savoir, qui est censé garantir sa

---

<sup>93</sup> Cf. Pascal Planchet, « Le précédent, moyen d'évaluation du risque naturel », *Revue juridique de l'environnement* 1998, n° 4, p 488. L'efficacité du précédent en tant que preuve est indéniable. Le précédent permet de qualifier aisément un lieu : « les juridictions sont en général indifférentes au fait que les événements antérieurs aient ou non touché les mêmes parcelles » (*ibid.*, p 494). L'existence d'un précédent permet, de plus, au juge d'apprécier l'ampleur du risque considéré et, le cas échéant, de la catastrophe. De sorte, qu'à partir de sa prévisibilité c'est son éventuelle irrésistibilité qui est prise en compte. Par ailleurs, la jurisprudence a sensiblement évolué. Alors que dans une décision *Ministre des travaux publics c/ Delage et Genet* du 15 février 1895 (*Rec.* 156), le Conseil d'Etat s'était contenté d'examiner l'absence de précédent dans les huit années antérieures à la catastrophe pour exonérer l'administration, il lui arrive maintenant de remonter jusqu'à un siècle pour trouver un précédent attestant de la prévisibilité du risque (CE., 4 avril 1962, *Ministre des travaux publics c/ société Chais d'Armagnac*, *Actualité juridique droit administratif* 1962, p 592, concl. Guy Braibant).

<sup>94</sup> François Ewald, *L'Etat providence*, Fayard 1986. Une différence importante subsiste toutefois. Alors que les risques naturels reposent sur le précédent, l'apparition d'une nouvelle rationalité juridique, assurantielle, est liée au développement de la statistique industrielle et à la preuve de la régularité de l'accident du travail.

<sup>95</sup> Philippe Chapal, « Recherche sur la notion et le régime des actes à caractère prospectif », *AJDA* 1968, I, 324.

légitimité et son bien-fondé ; et la compétence acquise sur le plan professionnel devient le véritable fondement de l'autorité normative »<sup>96</sup>. Le registre normatif, c'est-à-dire la référence à laquelle renvoient ces discours, en est singulier. Car « une référence consiste à manigancer un rapport à la vérité »<sup>97</sup>.

L'expression de ces planifications ne se résume pas à un rapport. Elles sont presque systématiquement assorties de documents graphiques, à l'évidence indispensables s'agissant d'actes dont la dimension territoriale est primordiale. Dans leur généalogie prorement juridique, elles dérivent donc du modèle des documents d'urbanisme, par rapport auquel elles ont été conçues. Plus précisément, leur expression est, dans la plupart des cas, calquée sur l'exemple des schémas directeurs et des schémas de cohérence territoriale, du fait de l'absence de règlement<sup>98</sup>.

Ce registre normatif est singulier. Quelle que soit la qualité intellectuelle des expertises sur lesquelles il repose, il n'est évidemment pas d'ordre scientifique. Dans la mesure où ces planifications ont pour finalité de transformer la réalité en définissant des objectifs, il ne saurait être question de prétendre adapter le droit au fait, dans la mesure où une partie des faits dégagés par les expertises ne sont qu'hypothétiques, s'agissant de projections dans le temps<sup>99</sup>. Ces planifications ne se limitant pas à un constat, elles comportent une dimension volontaire, dans l'élaboration de laquelle ces experts jouent un rôle qui est tout sauf négligeable, qu'il s'agisse de la construction de la projection dans le temps ou de la légitimité des objectifs.

### **B) Une portée variable.**

Si les planifications liées au développement durable n'ont pas toutes la même densité juridique, on peut néanmoins déceler des tendances qui les caractérisent. Longtemps incertaine, leur normativité tend à être de plus en plus souvent reconnue par la jurisprudence. De nombreuses difficultés subsistent néanmoins, du fait de l'inadaptation de certaines de leurs caractéristiques à certaines des logiques de l'ordre et du système juridiques.

La reconnaissance de la normativité de ces planifications peut être illustrée avec une affaire récente. Dans une décision *Association Les amis de la Terre Paris* du 26 mars 2008, le Conseil d'Etat a considéré un arrêté inter préfectoral approuvant le plan de protection de l'atmosphère de la région Ile-de-France (art. L. 221-4 et suiv. du Code de l'environnement) comme un acte faisant grief, dont la légalité est susceptible d'être directement contrôlée dans le contentieux de l'excès de pouvoir. Plus précisément, il a estimé qu'un tel plan « emporte une série d'effets contraignants quant à la surveillance et la maîtrise de la qualité de l'air dans le périmètre qu'il couvre, qui s'imposent aux autorités administratives compétentes pour mettre en œuvre des mesures préventives et curatives en vue d'atteindre les objectifs qu'il fixe dans le respect d'un calendrier donné »<sup>100</sup>.

Dans ses conclusions sur cette décision, le commissaire du gouvernement en a dégagé la logique de manière plus générale. Selon lui, « le plan de protection de

<sup>96</sup> Jacques Chevallier, *L'Etat post-moderne*, LGDJ, coll. Droit et société, 2003, p 134.

<sup>97</sup> Pierre Legendre, *L'empire de la vérité. Introduction aux espaces dogmatiques industriels*, Fayard, 1983, p 101.

<sup>98</sup> Voir, *a contrario*, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux de l'article L. 212-5-1 du Code de l'environnement, issu de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, *JORF* 31 déc.

<sup>99</sup> Christian Atias, Didier Linotte, « Le mythe de l'adaptation du droit au fait », *D.* 1977, chron. XXXIV, p 251.

<sup>100</sup> CE, 26 mars 2008, *Association Les Amis de la Terre Paris*, req. n° 300952.

l'atmosphère relève de cette catégorie de documents de planification, à caractère prospectif, qui tendent à se développer en droit de l'environnement, comme d'ailleurs en droit de l'urbanisme : plan départemental d'élimination des déchets (art. L. 541-11 du Code de l'environnement), plan de prévention des risques naturels (L. 562-1) ou encore schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (art. L. 212-3). Ces actes sont parfois qualifiés de droit mou. *Ils ont toutefois une grande importance et une grande utilité pour la conduite et la mise en cohérence des politiques publiques locales. La loi prévoit leur existence, leur procédure d'adoption, leur contenu obligatoire comme leur force juridique – plus ou moins contraignante selon les cas. Nous ne voyons aucune raison pour que de tels actes échappent au contrôle du juge administratif* »<sup>101</sup>.

L'intensité normative n'est pas uniforme au sein d'une telle planification. Le cas des plans de déplacements urbains en est révélateur. Ils comprennent d'une part des recommandations, relevant d'une direction autonome des conduites, d'autre part des prescriptions relevant d'une direction hétéronome des conduites<sup>102</sup>, les premières étant subordonnées à la volonté de leurs destinataires alors que les secondes en sont indépendantes.

A titre d'illustration des prescriptions du plan de déplacements urbains de l'Ile-de-France, on peut mentionner celle destinée à favoriser le développement de l'usage des transports collectifs par un rabattement des automobilistes vers des parcs de stationnement exploités sous le contrôle du syndicat des transports parisiens et de la région Ile-de-France. Ce plan prévoit que « les voyageurs devront avoir la possibilité d'acheter simultanément (dans un même lieu et au même moment) des abonnements transport et stationnement en parcs relais. L'accès dans les parcs saturés sera réservé aux seuls utilisateurs de transports en commun. Une telle offre devra être indispensable à l'obtention d'une quelconque subvention d'investissement »<sup>103</sup>.

A titre d'illustration des recommandations du même plan, on peut évoquer un aspect de la décision précitée *Assoc. Automobile club de l'Ile-de-France, Bulletin de jurisprudence des collectivités locales* rendue le 9 février 2004 par le Conseil d'Etat. Les requérants avaient en effet soulevé un moyen tiré de la mention par le PDU de la création d'une ligne de bus. Le juge administratif l'a rejeté au titre de son contrôle restreint. Dans ses conclusions, Terry Olson a clairement estimé qu'il « ne ressort pas des pièces du dossier que sur ces derniers points le PDU ait entendu figer les choses et fixer des tracés. Diverses variantes de tracé demeurent possibles et feront l'objet de décisions ultérieures, dans le respect des procédures applicables. Le PDU n'a donc pas ici une portée excédant celle d'une recommandation pour faire avancer l'étude de projets non encore finalisés »<sup>104</sup>. La préconisation de la mise en place de plans de déplacements d'entreprise ou d'administration est une autre illustration de ces recommandations.

La recevabilité du recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'une telle planification est donc étroitement liée à son objet, lui-même déterminé par la législation le définissant. Il suffit qu'un tel acte comporte des dispositions impératives pour qu'il soit contestable dans le contentieux de l'excès de pouvoir, quelle que soit la nature de ses autres dispositions.

---

<sup>101</sup> Concl. inédites Yann Aguila sur CE, 26 mars 2008, *Association Les Amis de la Terre Paris*, req. n° 300952, p 3-4.

<sup>102</sup> Cf., à propos de cette distinction, Paul Amselek, « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », *Revue du droit public* 1982, p 287.

<sup>103</sup> Plan de déplacements urbains de l'Ile-de-France, p 50.

<sup>104</sup> Concl. précitées, p 315.

En témoignent les documents d'objectifs élaborés dans le cadre de des sites Natura 2000. Dans sa décision *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de la Vendée* du 19 juin 2006, le Conseil d'Etat a estimé qu'il « résulte de l'ensemble des dispositions du Code de l'environnement (...) qu'un document d'objectifs contient des dispositions susceptibles de produire des effets juridiques ; qu'il en va ainsi, notamment, selon l'article L.414-3 du Code de l'environnement, au regard des contrats Natura 2000 »<sup>105</sup>. Dans ses conclusions, Mattias Guyomar l'a d'ailleurs qualifié, sur cette base, d'acte réglementaire. Mais il a pris le soin d'affirmer que « cette solution qu'appelle l'orthodoxie juridique correspond en outre à la réalité administrative. Indépendamment de sa nature juridique, le document d'objectifs, fruit d'une démarche contractuelle, constitue en effet *le terme de référence* pour la conduite de l'action publique dans le champ des directives Oiseaux et Habitat. Systématiquement appliqué, *il produit de fait des effets de droit* »<sup>106</sup>. On peut voir dans cette affirmation pour le moins paradoxale une consécration du registre normatif de ces plans.

Si les planifications liées au développement durable sont donc, dans la plupart des cas, susceptibles de voir leur légalité contestée devant le juge de l'excès de pouvoir, l'étendue de leur contrôle juridictionnel est restreinte. Dans la mesure où les conditions fixées par les textes législatifs ou réglementaires régissant ces plans sont respectées, le juge administratif estime que l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour agir et ne censure, par voie de conséquence, que les erreurs manifestes d'appréciation commises dans l'exercice de ce pouvoir. On peut y voir une réticence du juge administratif à débattre de la construction de données factuelles et à trancher d'éventuelles controverses entre experts sur la pertinence d'objectifs et des moyens dégagés pour les atteindre, *a fortiori* lorsque ces données comportent une forte dimension prévisionnelle.

Quant aux effets produits par ces planifications, ils découlent tout à la fois de l'intensité normative de leur objet et de leur insertion dans l'ordonnement juridique, telle qu'elle résulte des législations ou réglementations qui les régissent. La jurisprudence les concernant est souvent caractérisée par la volonté d'en limiter les effets.

S'agissant des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), le XI de l'article L. 212-1 du Code de l'environnement disposait, dans sa rédaction initiale, d'une part, que « les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux », d'autre part, que « les autres décisions administratives doivent prendre en compte les dispositions de ces schémas directeurs ». Autant l'exigence de compatibilité interdisait, en principe, aux autorités administratives de prendre des décisions contraires aux objectifs fixés par un SDAGE, autant la notion de « prise en compte » était énigmatique.

---

<sup>105</sup> CE, 19 juin 2006, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de la Vendée et autres*, req. n° 266435, *Bulletin juridique des collectivités locales* 2006, n° 7, p 481, concl. Mattias Guyomar. Selon le commissaire du gouvernement, « au-delà de la qualification formelle qui lui est donnée et des modalités de son approbation, c'est à la réalité du contenu du document d'objectifs qu'il convient de s'attacher. S'il ne relevait que de l'ordre de la déclaration, du constat ou encore de la prospective, comme c'est le cas pour ses quatre premières parties, ce document ne ferait pas grief (...) Or, le document comporte certains effets de droit dans sa cinquième et dernière partie qui vise à assurer la mise en cohérence des politiques publiques. Les fiches action décrivent, dans le détail, les actions à mener, fixent un calendrier à respecter et désignent les partenaires à mobiliser pour leur mise en œuvre (...) Bien plus, le document d'objectifs comprend certains éléments directement opposables aux administrés. L'article L. 414-3 du Code de l'environnement prévoit en effet que, pour l'application des documents d'objectifs, les titulaires de droits réels et personnels portant sur les terrains inclus dans le site peuvent conclure avec l'autorité administrative des contrats dénommés contrats Natura 2000 (...) Dans cette mesure au moins, le document d'objectifs revêt un caractère réglementaire » (concl. susmentionnées, p 483).

<sup>106</sup> *Ibidem*. C'est l'auteur qui souligne.

Le Conseil d'Etat a interprété strictement la qualification de décision prise dans le domaine de l'eau. S'il a évidemment admis que des travaux d'aménagement de la Saône ou la déclaration d'utilité publique d'un projet de barrage hydraulique relevaient de ce domaine<sup>107</sup>, il a considéré *in abstracto* que la déclaration d'utilité publique de travaux portant sur un ouvrage routier n'en faisait pas partie, sans prendre en compte les conséquences éventuelles de cet ouvrage<sup>108</sup>. Par ailleurs, la jurisprudence s'est révélée quelque peu évasive à propos de la notion de prise en compte. Dans une décision *Association de défense de l'environnement et autres* rendue le 28 juillet 2004, le Conseil d'Etat a estimé que « les décisions administratives prises au titre de législations distinctes de celles de l'eau ne doivent pas, en principe, s'écarter des orientations fondamentales du schéma d'aménagement et de gestion des eaux sans, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération et dans la mesure où ce motif le justifie »<sup>109</sup>.

S'agissant des plans de déplacements urbains, la jurisprudence a été confrontée à l'obligation de compatibilité qu'ils font peser sur les plans d'occupation des sols et les plans locaux d'urbanisme (art. L. 123-1 du Code de l'urbanisme), sachant que les déclarations d'utilité publique doivent elles-mêmes respecter les dispositions de ces documents d'urbanisme. Concluant sur une décision *Association Clermont-Ferrand Transport en commun et emploi de l'agglomération* rendue le 22 juin 2005, Emmanuel Glaser a franchement exprimé des doutes quant à la possibilité d'imposer une compatibilité entre une telle déclaration d'utilité publique et un plan de déplacements urbains. Selon lui, « il nous paraît difficile aussi bien de considérer que le PDU est une pure déclaration d'intention sans effet juridique, dès lors que les plans locaux d'urbanisme doivent le respecter, que de considérer qu'une déclaration d'utilité publique d'une infrastructure de transport urbain procède d'une réglementation sans rapport avec le plan de déplacements urbains »<sup>110</sup>. La jurisprudence s'est pourtant fixée ultérieurement de manière restrictive : les plans de déplacements ne sont réputés contenir « de prescriptions s'imposant aux autorités administratives qu'en matière de police de stationnement et de gestion du domaine public routier »<sup>111</sup>.

A travers ces jurisprudences, quelque peu absconses pour le néophyte, est en jeu rien moins que l'étendue des effets de la planification liée au développement durable, c'est-à-dire

---

<sup>107</sup> Cf., respectivement, CE, 8 novembre 1999, *Association de liaison anti-canal du Val de Saône*, req. n° 197568 et CE, 14 avril 1999, *Commune de la Petite-Marche*, req. n° 185935.

<sup>108</sup> CE, 9 juin 2004, *Association Alsace-Nature du Haut-Rhin*, req. n° 254174, *Bulletin juridique des collectivités locales* 2004, ° 9, p 613, concl. Francis Donnat.

<sup>109</sup> CE, 28 juillet 2004, *Association de défense de l'environnement et autres, Fédération nationale SOS environnement et autres, MM. Screve, Demanet*, req. n° 256511, 256540, 256552 et 256554, *Bulletin juridique des collectivités locales* 2004, n° 9, p 615, concl. Matthias Guyomar. S'interrogeant sur la signification de la notion de prise en compte, le commissaire du gouvernement a estimé qu'il s'agissait, à tout le moins de « la prise en considération des orientations générales du schéma et la recherche, autant que faire se peut, d'une conciliation entre les dispositions du schéma et celles de la décision administrative. Nous ne croyons toutefois pas que l'exigence posée par le dernier alinéa de l'article L. 212-1 du Code de l'environnement aille jusqu'à imposer, dans tous les cas, l'absence de contrariété (...) Mais en recourant aux termes de prise en compte, le législateur a entendu, selon nous, ne pas exclure la possibilité d'une dérogation aux dispositions du schéma directeur. Certes cette dérogation, soumise au contrôle du juge, ne peut être décidée que pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la stricte mesure où ce motif la justifie » (concl. précitées, p 616).

<sup>110</sup> Concl. Emmanuel Glaser sur CE, 22 juin 2005, *Association Clermont-Ferrand Transports en commun et emploi de l'agglomération*, req. n° 264294 et 274798, *Revue juridique de l'entreprise publique / Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz* n° 628, février 2006, p 91. Dans cette affaire, le Conseil d'Etat n'avait pas réglé la question, se contentant d'affirmer prudemment que « le moyen tiré de ce que la déclaration d'utilité publique attaquée serait incompatible avec le plan local de déplacements urbains manque en tout état de cause en fait ».

<sup>111</sup> CE, 27 février 2006, *Association Alcaly et autres*, req. n° 257688 et 259624 ; CE, 26 octobre 2007, *Union fédérale de consommateurs Que Choisir de la Côte d'Or*, req. n° 219109.

notamment le caractère global de sa mise en œuvre et la portée de ses objectifs. Les limites imposées par la jurisprudence ne sont donc pas insignifiantes.

D'autant plus que la processualité qui les caractérise est de nature à en réduire les effets. Les planifications sont, on le sait, caractérisées par une élaboration concertée. Tel est notamment le cas pour les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (art. L. 541-15 du Code de l'environnement), dont le respect s'impose aux communes, compétentes pour exercer, directement ou indirectement, le service public de collecte et d'élimination de cette catégorie de déchets et aux exploitants, quels qu'ils soient, des installations classées correspondantes. Dans une décision *Syndicat mixte de traitement des ordures ménagères de l'agglomération (SYTCOM)* du 22 février 2008, le Conseil d'Etat a défini de manière particulièrement restrictive l'objet de ces plans départementaux : « ils se bornent notamment à réaliser le recensement des documents d'orientation et des programmes des personnes morales de droit public et de leurs concessionnaires dans le domaine des déchets et ont pour but de programmer et coordonner toutes les initiatives en la matière »<sup>112</sup>.

L'apparition de ce type de plans étant contemporaine de la décentralisation (actes I et II), la doctrine s'était interrogée sur le point de savoir s'ils n'en constituaient pas une limite, s'agissant des plans adoptés par l'Etat, ou s'ils ne pouvaient pas aboutir à placer des collectivités territoriales sous le contrôle d'autres collectivités<sup>113</sup>. La solution dégagée par le Conseil d'Etat s'explique, dans ce contexte, par la volonté de ne pas subordonner une catégorie de collectivités à une autre. D'où la volonté, affirmée par Yann Aguila dans ses conclusions sur cette décision, « de trouver un équilibre entre la nécessaire décentralisation des compétences et le besoin de coordination et de programmation. Ainsi se multiplient des procédures de dialogue et de concertation avec les collectivités locales, aboutissant à l'adoption de plans et schémas départementaux de toutes sortes »<sup>114</sup>.

La processualité de ces planifications se traduit donc par l'importance des négociations qui caractérisent leur élaboration et la recherche de solutions consensuelles, dans la mesure notamment où elles sont d'autant plus susceptibles de faciliter leur mise en œuvre que ces planifications comportent fréquemment des dispositions incitatives ou de simples recommandations. Cette dimension processuelle infléchit donc l'interprétation de leur régime juridique.

Il en découle un pouvoir discrétionnaire important accordé aux autorités compétentes pour les élaborer. Ce pouvoir discrétionnaire rejailit, en quelque sorte, sur les expertises diligentées pour la conception de ces plans. La jurisprudence vient ainsi d'admettre, à propos de la désignation des sites Natura 2000, que l'autorité administrative n'était pas tenue d'ordonner une expertise pour savoir si un site remplissait ou non les conditions légales. Dans une décision *MEDAD c/ Association Manche-Nature* du 16 janvier 2008, le Conseil d'Etat a considéré que, « dès lors que le préfet ne disposait pas d'éléments suffisants pour lui permettre de regarder ces deux sites comme satisfaisant aux critères fixés par l'article L. 414-1 du Code de l'environnement, il ne pouvait être tenu d'engager la procédure de désignation d'une zone spéciale de conservation en consultant les communes et les établissements publics de coopération concernés »<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> CE, 22 février 2008, *Syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne (SYTCOM)*, req. n° 280 931.

<sup>113</sup> Cf. Jean-Marie Pontier, « Les cartes et schémas : de nouvelles interrogations pour la décentralisation » in *Cartes, schémas et décentralisation*, PUAM, coll. Collectivités territoriales, 2000, p 9.

<sup>114</sup> Concl., inédites, Yann Aguila sur CE, 22 février 2008, *Syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne (SYTCOM)*, req. n° 280 931, p 3.

<sup>115</sup> CE, 16 janvier 2008, *Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables*, req. n° 292849, *Bulletin juridique des collectivités locales* 2008, n° 3, p 172.

Dans ses conclusions, Mattias Guyomar avait pourtant défendu une solution inverse. Le commissaire du gouvernement avait en effet estimé que « l'Etat ne saurait invoquer les lacunes des données scientifiques dont il dispose pour refuser de faire application de l'article L. 414-1 du Code de l'environnement et des dispositions réglementaires prises pour son application »<sup>116</sup>.

\*  
\*\*

Si le registre normatif de ces plans est à l'évidence caractérisé par le fait qu'ils sont le produit d'expertises, leur insertion dans l'ordre et le système juridiques contribue à infléchir la portée proprement décisionnelle de ces expertises. Tant l'intensité normative de ces plans que l'étendue de leurs effets sont susceptibles d'être minorés pour tenir compte de leurs conditions d'application ou du contexte institutionnel. Plus profondément, le contrôle juridictionnel n'apparaît guère adapté à ce type de document. Le contrôle restreint dont ils font l'objet préserve en effet le pouvoir discrétionnaire de leur auteur.

On comprend dès lors que les textes régissant ces plans organisent avec une certaine minutie leur procédure d'élaboration. Car la procéduralisation constitue une garantie de l'effectivité de la prise en compte des intérêts dont ces plans sont censés opérer la conciliation. On peut à cet égard regretter que la jurisprudence ne s'attache pas assez à de plus grandes exigences formelles quant à la correspondance entre l'expression même des plans et les objectifs que la législation leur assigne. En l'état de la jurisprudence, le juge s'interdit par là-même de statuer en parfaite connaissance de cause – d'autant plus que son contrôle est cantonné à l'erreur manifeste d'appréciation – et ouvre la voie à des stratégies d'évitement. Un formalisme plus exigeant serait à même de compenser les difficultés relatives à l'appréciation des faits.

On le voit, l'adaptation de l'ordre et du système juridiques à ce registre normatif est bien loin d'être achevée, ni même stabilisée.

\* \* \*

## **Bibliographie :**

Acot Pascal, *Histoire de l'écologie*, Paris, P.U.F., coll. « La politique éclatée », 1988.

Amselek Paul, « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », *Revue du droit public*, 1982.

Atias Christian, Linotte Didier, « Le mythe de l'adaptation du droit au fait », *Droits* 1977, chron. XXXIV.

Béchillon Denys (de), *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, Paris, Economica, coll. « Droit public positif », 1996.

Bienvu Jean-Jacques, « Remarques sur quelques tendances de la doctrine contemporaine en droit administratif », *Droits*, 1986, n° 1.

---

<sup>116</sup> Concl. Mattias Guyomar précitées, p 174. Et le commissaire du gouvernement de proposer d'assortir cette solution d'une injonction adressée au préfet.

- Bourdieu Pierre, « La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 64 / 1986.
- Bourdieu Pierre, *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard, 1982.
- Bourdieu Pierre, *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, éd. Minuit, coll. « Le sens commun », 1979.
- Braud Xavier, *De l'influence des associations de protection de l'environnement sur l'évolution du droit administratif de l'environnement. Potentialités et réalités*, Thèse pour le doctorat de Droit public de l'Université de Nantes, 1997.
- Brouant Jean-Philippe, Jacquot Henri, Lebreton Jean-Pierre, « Développement durable, urbanisme et droit », *Revue française droit administratif*, 2006.
- Caballero Francis, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, Paris, LGDJ, Bibliothèque de droit privé, tome CLXIX, Bibliothèque de droit public tome CXL, 1981.
- Chapal Philippe, « Recherche sur la notion et le régime des actes à caractère prospectif », *AJDA* 1968, I.
- Chapus René, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », in *Etudes et documents Conseil d'Etat*. n° 29, 1977/1978.
- Charbonneau Simon, « La nature du droit de la prévention des risques techniques », *Revue française droit administratif*, 1988.
- Charbonneau Simon, « Norme juridique et norme technique », *Archives de philosophie du droit*, 1983.
- Chevalier Jacques, *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2003.
- Chevalier Jacques, « Vers un droit post-moderne ? » in Clam Jean et Marin Gilles (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 1998.
- Chevallier Jacques, « L'ordre juridique », in CURAPP, *Le droit en procès*, Paris, PUF, 1983.
- Cohendet Marie-Anne, Hutten Nicolas, « La Charte de l'environnement deux ans après : chronique d'une anesthésie au Palais-Royal (1<sup>ère</sup> partie) », *Revue juridique de l'environnement* n° 3 / 2007.
- Cohendet Marie-Anne, Hutten Nicolas, « La Charte de l'environnement deux ans après : le Conseil d'Etat hésite, les autres juridictions tranchent (2<sup>e</sup> partie) », *Revue juridique de l'environnement* n° 4 / 2007.
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations-Unies (présidée par M<sup>me</sup> Gro Harlem Brundtland), *Notre avenir à tous*, 1987 (rééd. Lambda, diff. Adéquations).
- Cornu Gérard (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2007.
- Desrosières Alain, « Historiciser l'action publique : l'Etat, le marché et les statistiques », in GSPM/CURAPP, *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003.
- Desrosières Alain, *La politique des grands nombres, Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.
- Ewald François, *L'Etat providence*, Paris, Fayard, 1986.
- Huffman James L., « Nécessité et vérité représentent-elles une contradiction pour celui qui gouverne ? Rôle des experts dans un gouvernement démocratique », in Kalaora Bernard et Theys Jacques (dir.), *La Terre outragée. Les experts sont formels*, Paris, éditions Autrement, 1992.
- Jacquot Henri, *Le statut juridique des plans français*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », tome CX, 1973.
- Jégouzo Yves, « L'évaluation environnementale des plans et programmes », in *Mélanges Henri Jacquot*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans, 2006.
- Kelsen Hans, *Théorie générale du droit et de l'Etat*, Paris, Bruylant / LGDJ, coll. « La pensée juridique », 1997.
- Kelsen Hans, *Théorie pure du droit*, trad. fr. Charles Eisenmann, Paris, Bruylant / LGDJ, 1998.

- Le Corre Laurent, Noury Arnaud, « Un inventaire du patrimoine naturel : les ZNIEFF », in *Revue juridique de l'environnement*, n° 4 / 1996.
- Legendre Pierre, *L'empire de la vérité. Introduction aux espaces dogmatiques industriels*, Paris, Fayard, 1983.
- Leveneur Laurent, « Le fait », *Archives de philosophie du droit*, tome 35 « Vocabulaire fondamental du droit », 1990.
- Loschak Danièle, « Droit, normalité et normalisation », in CURAPP, *Le droit en procès*, Paris, PUF, 1983.
- Marty Gabriel, *La distinction du fait et du droit. Essai sur le pouvoir de contrôle de la Cour de cassation*, Paris, Sirey, 1929, n° 165.
- Moliner Marianne, *Le droit face à la pollution atmosphérique et aux changements climatiques*, Thèse pour le doctorat de Droit public de l'Université de Lyon 3, 2001.
- Motulsky Henri, *Principes d'une réalisation méthodique du droit privé*, 1948, rééd. Dalloz, 2002.
- Motulsky Henri, *Droit processuel*, Paris, Montchrestien, 1973.
- Noury Arnaud, « Règle de constructibilité limitée : l'exception relative à l'intérêt communal et à la volonté d'éviter une diminution de la population locale », in *Revue Lamy collectivités territoriales*, n° 34 / 2008.
- Noury Arnaud, *La notion d'expertise dans le droit de l'administration*, Thèse pour le doctorat de Droit public de l'Université de Nantes, 1996.
- Ost François, *La nature hors la loi*, Paris, La Découverte, 1995.
- Pacteau Bernard, *Le juge de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif*, Clermont-Ferrand, Travaux et recherches de la faculté de droit et de science politique de Clermont-Ferrand, 1977.
- Pfersmann Otto, V° « Fait », in Alland Denis et Rials Stéphane (dir.), *Dictionnaire de culture juridique*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2003.
- Planchet Pascal, « Le précédent, moyen d'évaluation du risque naturel », in *Revue juridique de l'environnement*, n° 4 / 1998.
- Pontier Jean-Marie, « Les cartes et schémas : de nouvelles interrogations pour la décentralisation » in *Cartes, schémas et décentralisation*, Aix, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, coll. « Collectivités territoriales », 2000.
- Pontier Jean-Marie, « Les instruments prévisionnels non décisionnels de l'action administrative », *Droits*, 1997, chron.
- Prieur Michel, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, Précis, 4<sup>ème</sup> éd., 2001, n° 73.
- Quermonne Jean-Louis, « Les effets de la planification au niveau de l'appareil politique et de l'ordonnancement juridique » in *La planification comme processus de décision*, Paris, Armand Colin, Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, 1965.
- Rèmond-Gouilloud Martine, *Du droit de détruire. Essai sur le droit de l'environnement*, Paris, PUF, coll. « Les voies du droit », 1989.
- Rivero Jean, « La distinction du droit et du fait dans la jurisprudence du Conseil d'Etat français » in Travaux du centre national de recherches de logique, Le fait et le droit. Etudes de logique juridique, Paris, Bruylant, 1961.
- Rivero Jean, « Le plan Monnet et le droit », *Droits*, 1947, chron. XXXIII.
- Romi Raphaël, *Droit et administration de l'environnement*, Paris, Montchrestien, Domat, 1994, 1<sup>ère</sup> éd.
- Séris Jean-Pierre, *La technique*, Paris, PUF, coll. « Les grandes questions de la philosophie », 1994.
- Solus Henry, Perrot Roger, *Droit judiciaire privé*, Paris, Sirey, 1991, tome III, n° 92.
- Vénézia Jean-Claude, *Le pouvoir discrétionnaire*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1958.
- Weil Eric, « La science et la civilisation moderne ou le sens de l'insensé », in *Essais et conférences*, Vrin, coll. « Bibliothèque d'histoire de la philosophie », 1991.



## **Partie 2**

### **Instrumentations de l'évaluation en développement durable.**



### **Chapitre 3**

---

## **Les indicateurs synthétiques de développement durable : entre outils techniques et instruments de mobilisation.**

--

**Antoine Goxe,**  
Doctorant en science politique  
CERAPS - Lille 2.

-

En suivant les réflexions de Yannick Rumpala (2003, 2006) sur le développement d'une forme de « réflexivité institutionnelle », indice de l'évolution des sociétés contemporaines vers une « modernité réflexive » - pour reprendre les termes d'Ulrich Beck (2001 [1986]) -, on peut noter la montée en puissance de la demande d'outils et d'instruments de mesure de l'efficacité de l'action organisée, qu'elle soit « publique » ou « privée ». Cependant, les critères et valeurs de jugement de cette efficacité de l'action collective organisée entrent en controverse depuis quelques années, l'efficacité budgétaire n'apparaissant plus suffisante pour légitimer l'action. De nouvelles exigences explicitement affirmées par la visibilité croissante de la problématique du développement durable et des enjeux majeurs qu'elle porte, viennent concurrencer les indicateurs traditionnels. Ainsi, pour une organisation, évaluer les impacts sur la société et sur le milieu de ses propres activités implique l'élaboration d'outils techniques de production, de capitalisation et de stylisation d'informations sur soi-même (fonctionnement, produits, et leurs impacts sur la société et l'environnement dans un sens large) mobilisables pour informer la décision, permettre des réorientations, des changements, voire la réversibilité éventuelle des décisions, en s'accordant avec les principes d'action de la problématique du DD.

La question de l'opérationnalisation de la problématique du développement durable, de son outillage pour passer, selon l'expression consacrée, « de la théorie à la pratique »<sup>1</sup>, est très rapidement apparue comme nécessitant un travail spécifique, auquel se sont attachées, notamment, les institutions internationales (OCDE, Union Européenne,...) dans divers domaines, particulièrement celui de l'évaluation et de la construction d'indicateurs pouvant servir le projet politique d'un développement durable aux différentes échelles territoriales (Theys, 1997). L'Agenda 21 de Rio souligne en plusieurs passages l'importance de cet outillage pour concrétiser et rendre possibles les réformes appelées par cette perspective alternative de développement, qui s'appuie sur une critique des indicateurs dominants ne considérant que la croissance quantitative (Boulanger, 2004). Il s'agit d'ailleurs du thème essentiel du chapitre 40 (le dernier) qui traite de l'information pour la prise de décision. Le paragraphe 40.4 insiste sur la nécessité de construire de nouveaux indicateurs pour évaluer la durabilité :

---

<sup>1</sup> Jacques Theys explique ainsi que « [...] la construction d'indicateurs est peut-être, actuellement, un des rares moyens dont on dispose pour combler le fossé, précédemment évoqué, entre théorie et pratique dans le domaine du développement durable ». Theys, 2000, p. 113.

*« 40.4 Les indicateurs courants tels que le produit national brut (PNB) et la mesure des divers courants de ressources ou de pollution ne permettent pas d'évaluer la durabilité des systèmes. Les méthodes d'évaluation des interactions entre les divers paramètres de l'environnement, de la démographie, de la société et du développement ne sont pas suffisamment développées et appliquées. Il faut donc élaborer des indicateurs du développement durable afin qu'ils constituent une base utile pour la prise de décisions à tous les niveaux et contribuent à la durabilité autorégulatrice des systèmes intégrés de l'environnement et du développement. » (CNUED, 1993, p.248)*

En découle un certain nombre de préconisations et recommandations, dont la suivante, emblématique pour notre propos :

*« 40.22 Les pays et les organisations internationales doivent revoir et renforcer, aux niveaux local, provincial, national et international, les systèmes et services d'information dans les secteurs liés au développement durable. Il faut en particulier veiller à ce que l'information existante soit convertie dans des formes plus utilisables pour la prise de décisions et orientée vers les divers groupes d'utilisateurs. Il y a lieu de créer des mécanismes qui permettent de convertir les évaluations scientifiques et socioéconomiques en une information utilisable dans la planification et dans l'information et renforcer les mécanismes qui existent déjà. » (Ibid., p. 250)*

Face au « flou » de cette vaste problématique, souvent souligné, il conviendrait alors d'adopter des instruments techniques de médiation permettant de construire un « contenu » opérationnel à cette notion, en s'inspirant des constats posés et des principes d'action proposés par le développement durable<sup>2</sup>.

Si le succès du slogan du « développement durable » peut susciter un certain scepticisme, on ne peut nier l'ampleur des effets pratiques qui peuvent lui être associés (voire imputés) depuis une dizaine d'années, tant dans les organisations privées que publiques : innovations institutionnelles, création d'outils d'évaluation, de méthodologies de projets de DD, développement du management environnemental, etc. (Goxe, 2005). Selon certains auteurs, l'apport spécifique du DD se trouverait dans les instruments d'action publique construits et mobilisés en lui faisant référence et serait ainsi plus procédural que substantiel (Lascoumes, 2005). Est-ce à dire que l'apport du DD est exclusivement technique ou technocratique ? Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès insistent, dans la définition qu'ils proposent de la notion d'« instrument d'action publique », sur le fait que l'instrument « *organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur.* » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p.13). Il n'est pas toujours inutile de rappeler l'évidence, à savoir qu'un instrument n'est pas neutre, et cela est d'autant plus flagrant lorsque des controverses se développent autour des conventions de mesure de la richesse ou du développement (Gadrey, Jany-Catrice, 2005). En adoptant l'approche d'analyse des politiques publiques dite « par les instruments », proposée comme programme de recherche en France par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004), nous proposons une analyse de différentes innovations et expérimentations menées par le Conseil Régional Nord – Pas de Calais allant dans le sens de cette réflexivité institutionnelle<sup>3</sup>. Après un rapide retour sur l'histoire du DD au sein du Conseil régional Nord – Pas de Calais, nous distinguerons différents outils développés dans cette perspective, à partir de leurs finalités explicites ou sous-jacentes (I). Nous nous attarderons plus spécifiquement sur l'initiative « Indicateurs 21 » en interrogeant d'une part la pertinence de ces indicateurs synthétiques pour le territoire régional, puis en explorant la « carrière » de

---

<sup>2</sup> Ainsi des travaux de l'IFEN, que Jacques Theys présente comme « une tentative pragmatique pour "donner une forme" à la problématique du développement durable ». *Ibid.*

<sup>3</sup> Sur cette notion de réflexivité institutionnelle, voir Giddens, 1994, et Wattier, 1995.

ceux-ci au niveau de l'institution, en adoptant la perspective développée par Bruno Latour et Michel Callon (Akrich *et al.*, 2006) en sociologie de l'innovation (II)<sup>4</sup>.

## **I. La question de l'évaluation du DD. Initiatives et expérimentations : Le cas du NPDC.**

### ***A) Un contexte politique et un rapport au développement durable spécifiques.***

Le Conseil Régional du Nord – Pas de Calais est la première collectivité territoriale française à avoir affiché un projet politique faisant référence au DD. Dès 1992, la présidente de la Région, Marie-Christine Blandin, inscrit son action politique dans cette perspective. La mobilisation précoce de cette notion est directement liée à un contexte politique original et inattendu. En effet, Mme Blandin a été élue à la tête de l'exécutif régional du fait du report des voix des élus socialistes sur son nom au 3<sup>e</sup> tour du scrutin au sein de la nouvelle assemblée régionale, alors qu'aucune majorité RPR ou socialiste ne semblait pouvoir être constituée, et que le positionnement politique des Verts au niveau national est celui du « ni gauche ni droite ». Première femme et première écologiste à accéder à la présidence d'une région, la nouvelle Présidente doit composer avec une coalition gouvernementale largement dominée par les socialistes, et une assemblée régionale à la majorité précaire<sup>5</sup>.

Les premiers affrontements internes à cette coalition<sup>6</sup> vont conduire la Présidente et les Verts à exiger un accord programmatique de mandat, qui est signé en octobre 1992 ; il est intitulé : *Faire du Nord – Pas de Calais la première région du développement durable*.

La nouvelle Présidente et les élus Verts vont profiter du contexte cognitif favorable à une écologie consensuelle pour inscrire leur action dans la dynamique médiatique issue du Sommet de la Terre de Rio et y trouver un registre de légitimation puissant pour leurs projets. L'accord programmatique permet une stabilisation des relations avec le PS au sein de l'exécutif régional, et constitue pour la nouvelle Présidente un projet identifiable, en rupture avec le précédent mandat, lui permettant de développer des projets nouveaux à composantes environnementales. La notion de DD devient ainsi l'axe principal de la communication de la Présidente écologiste, véritable « dispositif d'intéressement » (Callon, 1986) visant à réduire les oppositions, voire à créer des alliances autour de cette thématique et de projets concrets – y compris parfois avec des élus de l'opposition pour trouver des majorités de projet. La Présidente a ainsi développé une rhétorique entrepreneuriale autour de la thématique du DD. Le DD est resté par la suite la base de négociation des accords électoraux et programmatiques entre les Verts et le PS pour les élections régionales de 1998 et celles de 2004. Toujours portée par un élu vert (Jean-François Caron, 2<sup>nd</sup> Vice-président en charge du DD, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, puis Alain Alpern, 7<sup>e</sup> Vice-président en charge du DD et de l'environnement), la thématique s'est progressivement institutionnalisée et reste l'axe majeur affiché du projet régional.

Au niveau institutionnel, une direction de l'environnement, de l'énergie et des déchets (DEED) est créée au début du mandat de Marie-Christine Blandin et conduit la politique de

---

<sup>4</sup> Les matériaux empiriques mobilisés ici résultent d'un travail de dépouillement d'archives, d'entretiens semi-directifs et d'observations ethnographiques, menés entre octobre 2003 et avril 2008.

<sup>5</sup> Sur l'accession à la présidence du Conseil régional du NPDC de Marie-Christine Blandin et son mandat, voir Van Praet, 2000 ; voir également le chapitre consacré au NPDC dans l'ouvrage de Boy, Le Seigneur et Roche, 1995.

<sup>6</sup> Suite aux déclarations de Michel Delebarre (Ministre de l'Équipement et des Transports, Secrétaire de la puissante fédération du Nord du PS et candidat à la présidence du Conseil régional quelques mois plus tôt) sur le programme autoroutier en région.

développement durable en lien avec le cabinet de la Présidente. L'objectif est de rendre concret cette problématique et de soutenir des projets réalisables et identifiables dans le temps du mandat<sup>7</sup>. Cependant, ces projets étaient essentiellement tournés vers l'extérieur, les partenaires régionaux, et constituaient des cas isolés. Pour le mandat suivant (1998-2004), Jean-François Caron négocie avec le PS la participation des Verts à l'exécutif en posant des exigences de généralisation :

*« Je mène donc les négociations avec le PS, sur les conditions préalables pour que nous participions à l'exécutif. Le discours que je porte auprès de Delebarre et de Percheron, c'est : "pendant six ans, nous avons mené de nombreuses expérimentations autour du développement durable dans la région. Maintenant, c'est fini ! Il faut partir de ces expériences pour généraliser, rechercher plus de cohérence dans nos politiques publiques autour de ce projet de développement durable". Parce que, comme je dis souvent, c'est très bien d'avoir de belles politiques ou de beaux projets bien marqués par cette idée de développement durable, mais si c'est dans un océan de pratiques contradictoires au sein de la même institution, c'est contre-productif et inutile. »<sup>8</sup>*

Elu, il décide de disjoindre environnement et développement durable au niveau des services, et rattache le pôle de réflexion sur le DD au niveau stratégique de la Direction du Plan, de la Prospective et de l'Évaluation (D2PE)<sup>9</sup>. S'attachant moins aux actions opérationnelles, la mission créée, intitulée « mission ingénierie et animation du DD » engage des travaux sur « l'outillage » pour évaluer et faire évoluer les politiques régionales au regard du DD. Un rapport d'orientation intitulé *Vers le développement durable en région Nord – Pas de Calais* (propositions aux débats), est présenté par l'élu Vert et adopté en assemblée plénière du Conseil régional le 28 janvier 2000. Le premier des quatre axes stratégiques de ce programme d'action (« Conforter la méthode développement durable ») se décline en deux actions :

- « Développer un réseau d'études et de recherche sur le développement durable »
- « Optimiser et structurer la connaissance : mise en réseau des différents systèmes d'observation et observatoires, réalisation d'un diagnostic du territoire régional et mise en place d'indicateurs ».

### ***B) Des instrumentations innovantes en matière d'évaluation<sup>10</sup>.***

Plusieurs outils relevant de la démarche évaluative sont progressivement élaborés en intégrant la problématique du DD. Cependant, ceux-ci sont très divers et répondent à des finalités différentes. On peut les caractériser en construisant une typologie grossière suivant les finalités poursuivies (outil de diagnostic; outil de suivi d'une politique ou d'une stratégie ; outil de communication et de mobilisation)<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Constitution d'une filière éolienne et de la haute qualité environnementale en NPDC, création d'une banque solidaire, mise en place d'un pôle de compétences sites et sols pollués...

<sup>8</sup> Extrait d'entretien du 21/08/06 avec J.-F. Caron, 2<sup>nd</sup> Vice-président du Conseil Régional NPDC de 1998 à 2004 en charge du Développement Durable, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement ; Conseiller Régional (Verts), membre de la Commission Permanente et président du groupe des verts au CR à partir de 2004.

<sup>9</sup> La D2PE est renommée Direction du Développement Durable, de la Prospective et de l'Évaluation (D2DPE) fin 2007 – sans que son organisation interne soit modifiée.

<sup>10</sup> Pour un bilan réflexif interne, voir CR NPDC, 2004b, ainsi que Depraetere, 2006 (Sylvie Depraetere est chef du service animation et ingénierie du DD jusqu'en 2007).

<sup>11</sup> Jacques Theys a proposé une typologie proche lors de la journée « Évaluer le développement durable : enjeux, méthodes démarches d'acteurs », le 3 novembre 2005, Lille. Cf. Villalba *et al.*, 2005.

(1) Parmi les *outils de diagnostic*, une liste de 30 critères<sup>12</sup> de développement durable a été élaborée par des ateliers inter-services en 1999 et a conduit à la construction d'une grille d'analyse des politiques régionales au regard du DD. Cette grille s'apparente très directement à ce qu'Aurélien Boutaud appelle « Outil de Questionnement et d'Analyse vis-à-vis du DD » (OQADD)<sup>13</sup>. A partir de cette expérimentation, discutée en interne et avec différents experts régionaux et nationaux, une fiche d'analyse des projets au regard du DD a été produite. Sorte de « pense-bête » du DD lorsqu'un projet est présenté en commission d'élus, celle-ci constitue un outil assignant à l'évaluation *ex-ante* des projets au regard de finalités liées au DD. Cependant, il s'avère que l'usage de ces outils est resté rare voire nul en dehors des services et des commissions d'élus travaillant spécifiquement sur les questions de DD<sup>14</sup>.

(2) Parmi les *outils de suivi*, le conseil régional a engagé en 2000, dans le cadre de la préparation du contrat de plan Etat-région 2000-2006, la construction d'indicateurs de suivi des politiques et programmes contractualisés<sup>15</sup>. La D2PE a profité de ce travail pour accompagner les différents services opérationnels dans la construction d'indicateurs de développement durable en plus des indicateurs de résultat, des indicateurs de réalisation et ceux de contexte. « Pour chaque objectif opérationnel ont été définis, avec chacun des services concernés, des indicateurs de développement durable et une analyse de la prise en compte du développement durable »<sup>16</sup>. Ce travail de co-production a abouti à la sélection de près de 450 indicateurs (dont 170 de DD). La lourdeur de l'exercice et la complexité de l'outil produit font cependant que cet outil de suivi a été très peu utilisé par les services, la plupart des indicateurs, notamment ceux de DD, n'étant pas renseignés par les services<sup>17</sup>.

(3) S'agissant de la catégorie des *outils de communication et de mobilisation*, on peut regrouper deux expérimentations de portée différente :

- Tout d'abord la récente démarche expérimentale de notation extra-financière de l'organisation Conseil régional par une agence privée spécialisée<sup>18</sup>, cette notation intégrant des critères de responsabilité sociale et environnementale. Présenté par la D2PE comme « un bon outil d'évaluation, de communication, de management et peut-être de négociation »<sup>19</sup>, cet exercice a été décidé à la suite de la publication d'un

---

<sup>12</sup> Rassemblés en quatre modules : « satisfaction des besoins humains » (10 critères), « Gestion de l'environnement » (7), « développement économique » (6), « Participation / gouvernance » (7).

<sup>13</sup> Un Outil de Questionnement et d'Analyse vis-à-vis des critères du Développement Durable (OQADD) est un dispositif :

> dont la finalité consiste à évaluer, à analyser ou plus simplement à questionner des politiques ou des projets (dont l'état d'avancement est variable) par rapport aux exigences du développement durable ;

> dont la forme est le plus souvent celle d'une grille de critères, organisés et hiérarchisés en arborescence, et formulés sous forme de questions dont les résultats peuvent être (mais ne sont pas nécessairement) agrégés et pondérés entre eux. » (Boutaud, 2004, p. 221)

<sup>14</sup> À savoir la DEED, la D2PE, la Direction de la formation permanente (dont le directeur -aujourd'hui directeur des Projets européens- est un Vert, ancien membre du cabinet de Marie-Christine Blandin à la présidence du CR, et ancien membre du cabinet de Dominique Voynet au ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement), et la Commission « environnement et DD ».

<sup>15</sup> Pour une étude détaillée de ce processus, voir la thèse de François Bertrand (2004), ainsi que Bertrand, Larrue, 2004.

<sup>16</sup> CR NPDC, 2004, p. 25.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Notation effectuée par BMJ Urbi Valor, filiale de BMJ Ratings ; le rapport intitulé « Evaluation des performances de la région selon des critères de DD » a été rendu en janvier 2006.

<sup>19</sup> Les notes de la D2PE n°5, « la notation extra-financière de la région NPDC », mai 2005. Cette notation est réalisée à partir de l'analyse des documents-clés de la collectivité complétée par des entretiens menés à l'interne et à l'externe.

classement des régions françaises en matière de DD dans lequel le NPDC était placé au premier rang. Ce classement ne se fondant que sur les discours et déclarations des élus et la communication externe des régions, il a été proposé par la D2PE de mener une véritable notation de son fonctionnement. La justification de la démarche tient particulièrement à l'innovation de l'exercice – le CR NPDC est ainsi la seconde collectivité française à tenter cette expérience, et la première à rendre public le rapport de notation : son image de pionnière en matière de DD est ainsi confortée ; la question de l'image est également centrale en ce qui concerne sa crédibilité, cette notation indépendante intervenant parallèlement à une évaluation de sa stratégie de DD (Agenda 21 régional).

La limite de l'exercice réside dans la dimension statique de la notation, valable uniquement à un temps « T », et nécessitant le recours régulier à une agence de notation pour mesurer l'évolution des performances de l'institution. La seconde limite est la question de l'appropriation et de l'usage des résultats de cette notation. Si l'usage marketing ou communicationnel – du fait de la bonne note obtenue – n'est pas difficile, l'appropriation des critères et objectifs par les différentes directions et les élus n'est pas certaine, et l'expérience peut se réduire à un gadget de communicant. La représentation des performances de l'institution produite par cet outil doit trouver des soutiens divers pour faire évoluer les pratiques internes. Les résultats ont été présentés au Directeur Général des Services de la Région, en commissions (« Environnement et DD » et « Finances, Administration générale et communication »), et ont suscité un grand intérêt selon le directeur de la D2PE et la Présidente (PS) de la commission « environnement et DD » :

*« Il n'y a pas eu à remporter la conviction... dans la commission, tout le monde a trouvé cela très intéressant, c'est un outil d'amélioration... donc on a proposé que ce soit abordé en séance plénière du CR, au moment où va être présenté le bilan de l'Agenda 21 régional, j'espère avant la fin de l'année. »<sup>20</sup>*

L'exercice, mené en 2005, a pu être renouvelé en 2008 avec la même agence de notation (BMJ Ratings)<sup>21</sup>, maintenant la note de « AA++ ». Cette démarche d'expérimentation de la notation extra-financière menée par la région Nord – Pas de Calais est saluée, et reçoit en septembre 2008 le « Prix de l'innovation financière » dans la catégorie « évaluation des politiques publiques »<sup>22</sup>. Nathalie Holec, chef du service animation et ingénierie du DD indique que l'indicateur global obtenu peut ainsi être adossé à la notation financière réalisée chaque année par la collectivité. Par ailleurs, les recommandations produites par l'agence de notation extra-financière pour améliorer les performances de la collectivité « ont été intégrées aux feuilles de route des différentes directions. À l'issue de la seconde notation, un tableau de suivi des préconisations a été établi permettant de mesurer le travail accompli, de poursuivre les actions déjà engagées et de définir de nouvelles priorités »<sup>23</sup>. Ainsi, l'expérimentation de 2005 semble en 2008 tendre vers une routinisation du recours à cet outil pour contribuer à la

---

<sup>20</sup> Entretien avec Mme Stiévenard, Conseillère régionale et présidente de la commission « Environnement et DD », le 29/08/06.

<sup>21</sup> Les différentes agences de notation extra-financière n'utilisent pas les mêmes outils d'analyse, dont les modalités de calcul, déposés, s'apparentent à des boîtes noires ; les notes qu'ils décernent ne sont donc pas comparables. Pour une analyse critique de la notation extra-financière comme instrument d'évaluation au regard du développement durable pour les collectivités publiques, cf. le chapitre 4 du présent rapport par Hélène Combe, et une version remaniée de celui-ci : Combe *et al.* 2009.

<sup>22</sup> Décernée par l'AFIGESE (Association Finances GESTion Evaluation des collectivités territoriales), la Caisse d'Épargne et la revue professionnelle *La Lettre du Cadre Territorial*. Cf. la présentation des lauréats du prix 2008 dans *La lettre du cadre territorial* n°367 (15 octobre 2008).

<sup>23</sup> Propos rapportés dans *La lettre du cadre territorial* n°367 (15 octobre 2008).

définition des stratégies des directions opérationnelles de la région et au suivi de leur performance.

- L'initiative « Indicateurs 21 » : lancée au moment des Assises Nationales du DD organisées à Lille en juin 2003, ce projet vise à doter la Région d'un « tableau de bord » du développement durable du territoire régional. Elaboré à partir du calcul d'indicateurs synthétiques « *afin de disposer d'outils pédagogiques sur les enjeux du DD, à la fois pour les élus et les citoyens* »<sup>24</sup>, l'objectif est de calculer des indicateurs globaux de développement durable et des indicateurs spécifiques. La première partie de ce projet a été réalisée avec le calcul des indicateurs globaux que sont :
  - **L'empreinte écologique (EE)**
  - des indicateurs de développement humain du PNUD (***l'Indice de Développement Humain -IDH, l'Indice de Pauvreté Humaine*** dans son mode de calcul pour pays développés –***IPH-2-*** et ***l'Indice de Participation des Femmes à la Vie politique et économique***).

Ces deux outils de communication et de mobilisation tentent de produire une évaluation globale de l'évolution de la prise en compte du DD en interne pour l'un, et de l'évolution globale du territoire régional par rapport à un objectif de DD.

A cette (double) première étape du projet « Indicateurs 21 » succède le calcul, à l'échelle du Nord-Pas de Calais, de l'indice synthétique « **BIP 40** » (***Baromètre des Inégalités et de la Pauvreté***), mesurant les inégalités socio-économiques<sup>25</sup>. Alors que les outils de diagnostic et de suivi présentés semblent complexes, techniques, et finalement trop peu mobilisés, ceux de communication et de mobilisation, plus globaux mais suivant des finalités différentes, véhiculent des représentations du monde, des valeurs et des critères d'évaluation qui font sens directement pour les acteurs. Leur apport semble plus directement résider dans le partage de diagnostics généraux, l'apprentissage de la problématique du DD, et *in fine* la mobilisation des acteurs pour modifier les pratiques de travail et proposer de nouvelles hiérarchies, de nouvelles priorités. Nous allons nous intéresser plus particulièrement au projet « Indicateurs 21 » dans la seconde partie de cette communication.

## **II - L'initiative Indicateurs 21 : « indicateurs militants ».**

### **A) Présentation.**

Le tableau de bord du DD régional que vise à construire ce projet « Indicateurs 21 » se fonde sur le croisement d'indicateurs synthétiques : un indicateur synthétique environnemental (l'EE), et une série d'indicateurs de développement humain (IDH, IPH, IPFV). Ce croisement se rapproche de la représentation de la situation des Nations par rapport à un objectif normatif de DD proposée par Aurélien Boutaud dans sa thèse, représentation en graphique souvent reprise lors de colloques d'acteurs<sup>26</sup>. Il propose de

<sup>24</sup> Les notes de la D2PE n°3, « Le projet Indicateurs 21 », mars 2005. Les « Notes de la D2PE » (renommées « Notes de la D2DPE » en fin 2007), sont accessibles en téléchargement à partir du n°13 sur le site dédié au Système d'Information Géographique et d'Analyse de l'Environnement (SIGALE) de la région NPDC : <http://sigale.nordpasdecals.fr/RESSOURCES/notesd2dpe.asp>

<sup>25</sup> Pour une présentation générale du « BIP 40 », on peut consulter le dossier « Le Bip 40, un baromètre des inégalités et de la pauvreté », coordonné par G. Duval et V. Marcus, publié dans le n°202 d'*Alternatives Economiques* (avril 2002) (disponible en ligne sur le site de la revue : [http://www.alternatives-economiques.fr/le-bip-40-un-barometre-des-inegalites-et-de-la-pauvrete\\_fr\\_art\\_329\\_16731.html](http://www.alternatives-economiques.fr/le-bip-40-un-barometre-des-inegalites-et-de-la-pauvrete_fr_art_329_16731.html) )

<sup>26</sup> Par exemple lors du colloque « Indicateurs territoriaux de développement durable » organisé à Aix-en-Provence en décembre 2005 (Cf. Lazzeri, 2007) et lors du colloque « Les indices synthétiques et alternatifs en matière de développement durable : quelle place dans les collectivités locales ? » organisé à Lyon en juin 2006.

croiser l'EE avec l'IDH afin d'obtenir une représentation graphique claire de la voie de développement à privilégier par une collectivité pour s'orienter vers un DD. L'auteur en donne l'exemple pour les Etats dont les données requises (IDH et EE) ont été calculées et sont disponibles<sup>27</sup>. Cette représentation objectiverait ainsi des priorités thématiques d'actions à engager par les Etats et les collectivités territoriales des pays ; celles-ci devraient ainsi effectuer le calcul de ces indicateurs synthétiques pour obtenir une représentation de leur positionnement par rapport à un objectif de durabilité que définit une EE inférieure au seuil de durabilité écologique<sup>28</sup> et un IDH de 0,8<sup>29</sup>.

A cette première étape, achevée au premier semestre 2006, succède une seconde étape complémentaire avec la commande d'un rapport sur les inégalités et la pauvreté, s'appuyant sur le calcul de l'indice « BIP 40 ».

#### ▪ Le calcul de l'empreinte écologique (EE).

L'EE est un indicateur récent. Créé au milieu des années 1990 par Wackernagel et Rees, sa notoriété va en grandissant : comme le soulignent J. Gadrey et F. Jany-Catrice (2005, p. 69), il s'agit du seul indicateur cité par Jacques Chirac dans son discours de Johannesburg en 2002. Plusieurs villes, collectivités territoriales et ONG s'en sont emparées pour mesurer et/ou faire prendre conscience des prélèvements effectués par notre mode de vie sur l'environnement. Cet indicateur met en regard les ressources renouvelables dont un individu, un pays ou un territoire a besoin pour assurer son mode de vie et celles disponibles sur la planète. Les ressources renouvelables sont au centre de l'analyse car leur surexploitation actuelle rend leur caractère renouvelable incertain. L'« hectare global », qui est l'unité de mesure retenue, représente la biocapacité moyenne d'un hectare planétaire. Les concepteurs de l'indicateur sont partis du mode de consommation qui est celui de la communauté humaine planétaire aujourd'hui pour en déduire les ressources dont elle a besoin pour continuer à (sur)vivre. Nous mangeons des fruits, des légumes et des céréales. Compte tenu de l'état des techniques agricoles actuelles, il faut une superficie donnée de terres cultivées pour satisfaire nos besoins ; cette superficie sera appelée : « empreinte terres cultivées ». De la même manière, nous consommons de la viande qui détermine notre « empreinte pâturage ». « L'empreinte forêt » est la surface requise pour élaborer les produits forestiers dont la population considérée a besoin pour sa consommation. Restent « l'empreinte zone de pêche » qui désigne la surface d'océan, rivière et fleuve nécessaire à l'alimentation en poissons et produits de la mer, « l'empreinte énergie » ou la surface nécessaire à assurer la consommation d'énergies fossile, biomasse, nucléaire et hydraulique et « l'empreinte surfaces construites » ou la quantité d'hectares construits ne pouvant plus assurer de fonction agricole (WWF, 2002).

Cet indicateur synthétique, offrant une représentation compréhensible intuitive, connaît actuellement un succès croissant<sup>30</sup>, quoiqu'il reste controversé. Il gagne néanmoins en légitimité scientifique, faisant l'objet de nombreux articles et tout récemment d'un ouvrage de synthèse qui devrait contribuer à sa diffusion et sa reconnaissance (Boutaud, Gondran, 2009). Néanmoins des difficultés apparaissent dans la traduction de l'EE au niveau territorial. D'abord un problème de données qui rend le calcul dépendant de données individuelles ou nationales et donc ne fait pas apparaître autant qu'il serait nécessaire les spécificités locales.

---

<sup>27</sup> Les sources utilisées par l'auteur sont : UNDP *Human Development Report 2002 : Deepening democracy in a fragmented world*, UNDP, 277 p. pour l'IDH (données de 2000) et LOH J. (Ed.) (2002) *Rapport « planète vivante »*, WWF, UNEP, WCMC, 36 p. (données de 2000).

<sup>28</sup> Celui-ci est évalué à une surface de sol bio-productif disponible par habitant de la Terre de 1,8 ha.

<sup>29</sup> Selon les Nations Unies, le seuil de 0.800 IDH représente un niveau élevé de développement humain.

<sup>30</sup> Notamment auprès des collectivités territoriales qui se montrent intéressées ; citons parmi elles les villes de Paris, Besançon, Romans, la communauté urbaine du Grand Lyon, Vervéy en Suisse, Vancouver, les principales villes d'Ecosse (Aberdeen, Dundee, Edinburgh, Glasgow, Inverness), ou encore Toronto.

La seconde difficulté dérive de la première : il s'agit de la difficulté à isoler les effets des politiques menées par les collectivités territoriales sur l'EE du territoire, ce qui en amoindrit la portée stratégique. Si des incertitudes sur la fiabilité des calculs persistent au niveau territorial<sup>31</sup>, la représentation offerte à tout un chacun de l'impact de nos modes de production et de consommation est immédiate.

Le calcul de l'empreinte écologique du territoire régional a été réalisé pour l'année 2003 par le bureau d'étude Bceom (Bceom, 2003). L'EE de la région NPDC est selon ce calcul de 5,4 ha globaux par habitant et par an, c'est à dire du même ordre de grandeur que celle de la France (5,26 hag/hab/an en 1999 ; 5,6 hag/hab/an en 2003<sup>32</sup>) et très nettement supérieure au seuil de durabilité écologique mondial évalué à 1,9 ha globaux par habitant et par an. La biocapacité du territoire n'étant que de 0,70 hag/hab (pour la France : 2,88 hag/hab en 1999, un peu moins de 3 hag/hab en 2003), le déficit est donc de 4,70 ha/an/hab. Un travail spécifique a été engagé pour tenter de calculer de manière rétrospective l'empreinte écologique du territoire, et une actualisation est menée en 2008, afin de dessiner une perspective de l'évolution de celui-ci.

#### ▪ Les indicateurs de développement humain.

Le second exercice mené dans la cadre de l'initiative « Indicateurs 21 » est le calcul de plusieurs indicateurs synthétiques de développement humain proposés par le PNUD. Dans la lignée des critiques de la croissance et du PIB comme seuls indicateurs de richesse<sup>33</sup>, l'initiative de cet exercice a été prise par la D2PE suite à la rencontre de Jean Gadrey, professeur d'économie à l'Université de Lille 1 et spécialiste des indicateurs de développement lors des Assises Nationales du Développement Durable (ANDD) organisés à Lille par la région Nord – Pas de Calais en 2003 :

*« Sur tout ce qui est indicateurs, tout ce qui est évaluation, on est quand même encore avec une nette... même si c'est de moins en moins vrai, même si le rapport tend à se rééquilibrer, il y a quand même une large part des travaux qui sont menés ici qui le sont sur la base d'une commande qui provient... des gens de l'équipe. L'idée, le désir d'innovation, ou de rencontre avec des gens de l'externe, des chercheurs, des praticiens, des bureaux d'études...*

*Q : c'était le cas pour les indicateurs de développement humain ?*

*R : Oui. D'où vient ce projet de calcul de l'IDH ? C'est... là aussi, dans le rapport Caron produit en 2000, il y a la proposition de travailler sur un groupement des observatoires régionaux pour travailler sur les questions de DD et produire des indicateurs de DD. [...] Lors des Assises nationales du DD de 2003 à Lille, je présente le travail mené avec [un bureau d'études] ASCA, les questions qu'on se pose, etc. Et derrière on rencontre Jean Gadrey, qui nous dit : "je viens de travailler sur l'IDH au niveau national et je sais que le PNUD serait peut-être intéressé par une déclinaison régionale...". Je dis "banco, on y va"... Donc ce n'est pas une commande politique vraiment au sens où Caron, ou le DGS, nous aurait dit, "je veux que vous engagiez un travail sur la déclinaison régionale des IDH"... On y va. Et la chance que l'on a, c'est que, sur toutes les envies qu'on a eu en termes d'expérimentations, elles ont toujours été acceptées. Mais c'est aussi parce qu'elles correspondent globalement à la mission qui nous est confiée. »<sup>34</sup>*

<sup>31</sup> Pour une critique de la pertinence territoriale de l'EE et de ses usages, cf. Goxe, Rousseau, 2007.

<sup>32</sup> Sources des données pour 1999 : WWF-France, Redefining Progress, 2002, « L'empreinte écologique en France », in *Rapport Planète vivante 2002*, cité par Gadrey, Jany-Catrice, *op. cit.* p. 77 ; pour 2003 : Global Footprint Network, 2003, *France-National Footprint Account*, Oakland, cité par Boutaud, Gondran, *op. cit.*, p. 95.

<sup>33</sup> Voir notamment en France les travaux de Patrick Viveret (2003), Dominique Méda (1999) ou Jean Gadrey. Pour une synthèse : Gadrey, Jany-Catrice, 2005.

<sup>34</sup> Entretien avec P.-J. Lorens, directeur de la D2PE, le 28 août 2006.

Ainsi les travaux sont menés conjointement avec la région belge de Wallonie et portent sur le calcul de l'IDH, de l'Indice de Pauvreté Humaine adapté aux pays développés (IPH-2) et l'indice de participation des Femmes. Publiés en juin 2006 (Gadrey *et al.*, 2006), les résultats de l'étude sont présentés en interne et à l'externe lors de journées d'études et de réunions inter-régionales. Au niveau des résultats, l'IDH montre (sans surprise) que la région est en-dessous de la moyenne nationale sur l'ensemble des indicateurs : le territoire a atteint en 2003 le niveau de l'IDH national de... 1993. Il y a donc un retard de développement humain de 10 ans selon cet indicateur. L'IPH-2 montre pour sa part que la pauvreté régionale serait supérieure de 14% à la pauvreté nationale. Le tableau dressé par l'étude se termine avec l'IPF, qui montre une grande proximité avec le niveau national, et un fort retard sur les pays scandinaves.

Le constat est également posé par les auteurs de la difficulté de construire des données régionalisées pas toujours disponibles ; ainsi pour le calcul de l'IPH-2, qui fournit un taux de pauvreté multidimensionnel (mortalité précoce, illettrisme, pauvreté monétaire, chômage de longue durée), il faut contourner ces difficultés (recherche de « proxi », d'indicateurs proches...).

En 2008, une innovation est menée avec la tentative de calcul d'un IDH à un niveau infra-régional (IDH-4). Reprenant les trois grandes dimensions de l'IDH, mais en recourant à des données disponibles (l'indice comparatif de mortalité, le pourcentage de la population adulte diplômée et le revenu fiscal par unité de consommation), l'exercice fait apparaître deux zones géographiques très contrastées : l'ancien bassin minier caractérisé par un IDH-4 très faible (inférieur à 0,3 pour de nombreuses communes) et l'agglomération lilloise où la plupart des villes ont un IDH-4 supérieur à 0,8.

#### ▪ La régionalisation du Baromètre des Inégalités et de la Pauvreté (BIP 40).

Le calcul de l'indice « BIP 40 » est mené par Florence Jany-Catrice, économiste à l'Université de Lille 1 (CLERSE), spécialiste des indicateurs de richesse. Celle-ci explique :

*« Les indicateurs de développement du PNUD montrent déjà bien des choses [mais] ils sont assez rudimentaires, avec peu de variables et peu ou pas d'évolution dans le temps. Le BIP40 permet de surmonter en partie ces limites, du fait de son caractère multidimensionnel (six dimensions, 60 variables) et diachronique. »<sup>35</sup>*

L'étude, rendue à la D2PE en septembre 2008<sup>36</sup> comporte trois tentatives, portant sur la décennie 1995-2005, d'adaptation régionalisée du BIP40, construit au niveau national français par le Réseau d'Alerte sur les Inégalités (RAI). Le BIP40 comporte six grandes dimensions : éducation, justice, logement, santé, revenus, travail et emploi, emblématiques des enjeux sociétaux propres à la société française. Les dimensions « revenus » et « travail et emploi » sont elles-mêmes décomposées en sous-dimensions : consommation, inégalités et fiscalité, pauvreté, salaires pour la première citée ; chômage, conditions de travail, précarité, relations professionnelles pour la seconde. Plusieurs variables sont associées à ces dimensions et sous-dimensions, 60 en tout.

Cette multi-dimensionnalité a rendu difficile l'exercice : d'une part du fait de l'éparpillement des données nécessaires entre les services de l'INSEE en région, la CAF, les Conseil Généraux, la DRASS, la DRTEFP, les DDE... ; d'autres part parce que certaines variables n'ont pu être renseignées au niveau régional (notamment pour les dimensions « justice », « santé », « revenus » et « travail et emploi »). 45 des 60 variables du BIP 40 national ont pu être collectées au niveau régional<sup>37</sup>.

De ce fait trois variantes du BIP40 ont été proposées et calculées pour la région Nord – pas de Calais par Florence Jany-Catrice et son équipe :

---

<sup>35</sup> Florence Jany-Catrice, interview publiée dans *Latitude Nord*, n°1, décembre 2007, pp. 53-54.

<sup>36</sup> Jany-Catrice (coord.), 2008.

<sup>37</sup> Soit un taux de couverture de 75%.

« - un baromètre réduit (**BIP réduit**) à partir des 45 variables disponibles dans la base de données régionales (soit un taux de couverture de 75% du BIP40 national) ;

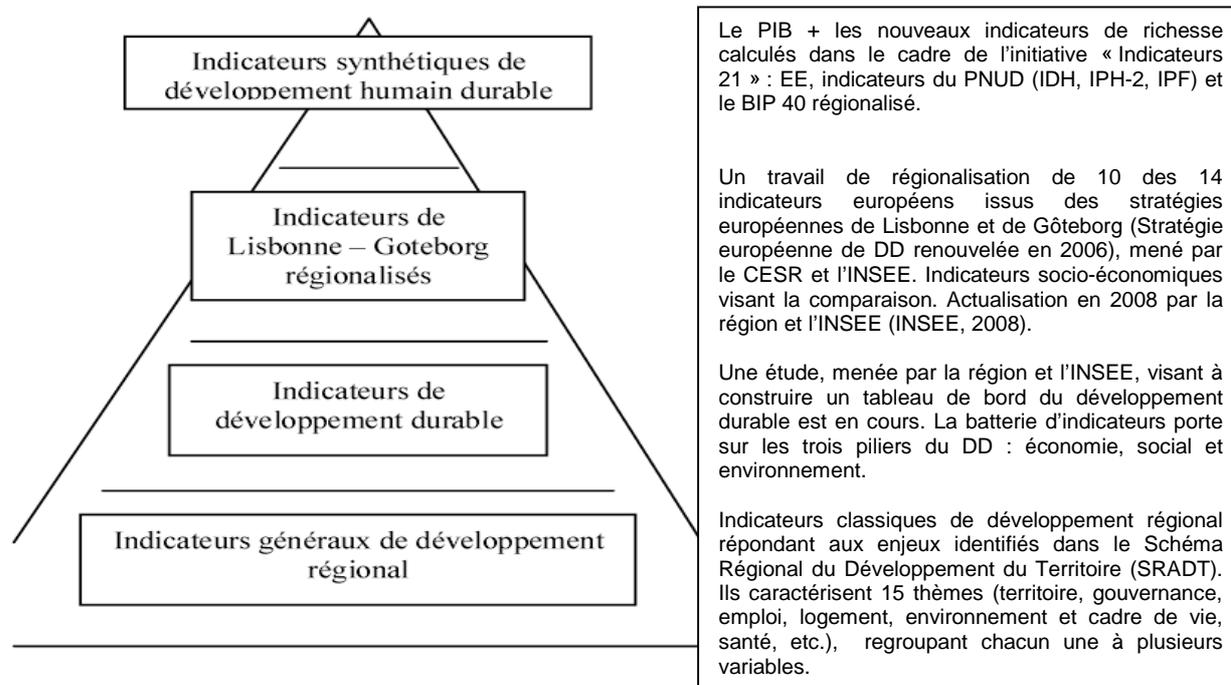
« - un baromètre régionalisé (**BIP régionalisé**), dans lequel les variables manquantes sont remplacées par des proxys nationaux. 15 variables nationales complètent, dans cette variante, le baromètre régional.

« - un baromètre régional constitué à partir de 29 variables identifiées pour leur disponibilité et leur pertinence par rapport au projet. Ce **BIP régional** vise à être un outil facilitant les comparaisons interrégionales si d'autres régions françaises venaient à s'engager dans ce type de construction d'un indicateur synthétique des inégalités et de la pauvreté. »<sup>38</sup>

Les résultats obtenus, s'ils varient quelques peu selon les trois variantes, soulignent une augmentation des 3 indices (donc des inégalités) en région Nord – Pas de Calais à partir de 2002, après plusieurs années de variations relativement stables. Mais l'intérêt de ces indices est de rendre possible l'analyse fine variable par variable, pour cibler dans quels domaines les inégalités se sont accrues ou ont été réduites. En l'occurrence, trois dimensions ont connu une hausse des inégalités : « éducation », « logement » et « revenus », alors que deux dimensions connaissent une baisse de leurs inégalités assez sensible : « santé » et « travail et emploi ».

Le travail mené par l'équipe de Florence Jany-Catrice se voulait proprement expérimental, et la D2DPE le poursuit avec une phase de débat sur les résultats obtenus, le choix des variables et leur pertinence. Ainsi, plusieurs groupes de travail thématiques (éducation, justice, logement, revenus, santé, travail et emploi) ont été constitués, rassemblant des représentants de l'institution régionale, d'universitaires (dont l'équipe de Florence Jany-Catrice), de représentants de la société civile, de représentants des organismes producteurs et diffuseurs de données, afin d'analyser les variables composant le baromètre et de déterminer les facteurs explicatifs des évolutions observées.

Ainsi, les indicateurs synthétiques calculés dans le cadre de l'initiative « Indicateurs 21 » viennent prendre place dans l'appareillage statistique de la région Nord-Pas de Calais, que la D2DPE représente de la façon suivante<sup>39</sup> :



<sup>38</sup> Source : Notes de la D2PE n°14 : « le Baromètre des Inégalités et de la Pauvreté BIP40 », novembre 2007, p.5

<sup>39</sup> Source : Notes de la D2DPE n° 17 : « le projet Indicateurs 21 », 11 pages.

## **B) Créer la controverse pour faire avancer le débat et agir.**

L'initiative « Indicateurs 21 » est issue d'une commande politique globale dans le cadre de la stratégie régionale de DD, mais également de la part de veille scientifique et intellectuelle des membres de la D2PE, issus ou inscrits à titre professionnel ou personnel dans différents réseaux de réflexion régionaux ou nationaux<sup>40</sup> sur les innovations méthodologiques et conceptuelles autour du DD. Il y a également une part militante dans cette activité professionnelle<sup>41</sup> et la volonté « de montrer autre chose ». Jean Gadrey explique la reprise de sa suggestion lors des ANDD par le fait que « *les gens de la D2PE étaient déjà sensibles aux critiques du PIB ; sinon, rien ne se serait fait* »<sup>42</sup>. La sollicitation antérieure par la D2PE du conseiller référendaire à la Cour des Comptes et philosophe Patrick Viveret, auteur du rapport « Reconsidérer la richesse » pour le Secrétariat d'Etat à l'économie solidaire en 2002, pour une conférence lors des ANDD semble également décisive de ce point de vue<sup>43</sup>.

Le couplage indicateurs-action publique renseigne sur le rôle des indicateurs :

- *un rôle de sensibilisation à l'existence de problèmes spécifiques* (constitutions de données chiffrées), débat, éducation... ; comment indiquer, compter ce qui compte (à nos yeux) ? comment compter autrement ou autre chose que ce qui est actuellement compté (remise en cause des orientations considérées comme évidentes...). Cela s'inscrit dans le prolongement de réflexions autour de critiques sur la question de la définition de la richesse, sur le sens du progrès ou du développement (Méda 1999 ; Viveret, 2003), et les différentes controverses ouvertes sur ces conventions.
- *un rôle d'aide à la décision en posant des constats* : ce que l'on évalue, l'efficacité... Ces indicateurs (qui sont considérés par les experts comme des reflets de la réalité) ont un effet sur la réalité, ils l'instituent (Desrosières 1993) : ils deviennent parfois des fétiches (« *la croissance pour la croissance* »), s'imposent comme cadre normatif... Le passage d'un type d'indicateur à un autre témoigne d'une évolution d'une représentation d'un problème à une autre représentation.

Le pouvoir des indicateurs (orienter les actions) est lié à leur légitimité qui se conquiert (peut évoluer, se perdre...). Ces indicateurs font partie de *conventions* plus ou moins partagées qui dépendent des forces des réseaux sociaux dans lesquelles elles circulent. En d'autres termes, il ne suffit pas de les produire, il faut les diffuser, les défendre et les enrichir pour que ces instruments puissent gagner en « robustesse » (capacité à résister à la critique, renforcement de l'assise scientifique et méthodologique, renforcement de la reconnaissance et de la légitimité – tant scientifique que sociale). En suivant les hypothèses posées par la sociologie de l'innovation de Latour et Callon, ces indicateurs sont à considérer comme des innovations socio-techniques qui peuvent s'imposer ou disparaître, faute d'alliances d'acteurs assez fortes pour les soutenir.

---

<sup>40</sup> Par exemple, l'une des chargées de mission de l'époque, aujourd'hui directrice de la mission « ingénierie et animation du DD » a travaillé pour l'association 4D et participe aux activités du réseau scientifique pluridisciplinaire Développement Durable et Territoires Fragiles (IFRESI, Lille) ; le directeur de la D2PE participe à des groupes de travail de la DRAST du ministère de l'Équipement, de la DIACT (ex-DATAR), etc.

<sup>41</sup> Sur cette problématique des experts militants au sein de la fonction publique, voir Spanou, 1991.

<sup>42</sup> Entretien avec J. Gadrey lors d'une réunion-séminaire dans le cadre du programme de recherche au CERAPS (Université Lille 2), le 7 juillet 2006.

<sup>43</sup> La conférence et le rapport seront d'ailleurs publiés en 2003 aux éditions de l'Aube (Viveret, 2003), dans la collection Aube-nord dont le directeur n'est autre que Pierre-Jean Lorens, directeur de la D2PE. Patrick Viveret préfacera également, dans la même collection, *l'Atlas régional du développement durable* réalisé par la D2PE.

## ▪ Usages à l'interne / pour l'interne

Que faire de ces indicateurs ? Un effort de sensibilisation de l'instance régionale a été effectué. Un travail de diffusion est en cours (médiatisation...). Une fois ce travail réalisé, il s'agit de construire la mobilisation et la réception de ce travail. Deux stratégies semblent coexister.

La première est une stratégie d'information et de formation à l'interne et à l'échelle du territoire. Ainsi, en janvier 2006, une réunion inter-directions a été organisée au sein de l'institution régionale pour présenter l'étude menée par Jean Gadrey sur la régionalisation des indicateurs de développement humain du PNUD, avec près de 80 personnes présentes, dont beaucoup de directeurs de directions ; pour la production du BIP40 dans ses différentes variantes régionales, l'analyse et l'interprétation de ces nouvelles données et indicateurs est organisée de manière participative, par la constitution de groupes par domaines abordés dans le calcul du baromètre, comme nous l'avons vu plus haut. L'un des objectifs affirmés de cette démarche est d'en favoriser l'appropriation par les personnes participant à ces groupes de travail et ainsi d'en développer l'usage.

La seconde stratégie vise la recherche de légitimité hors de l'institution, voire hors de la région : édition de l'étude menée par Jean Gadrey par la région au sein d'une collection intitulée « *Etudes prospectives régionales* » (sortie en juin 2006), présentations en colloque ou lors des premières rencontres interrégionales sur le DD organisées par le CR NPDC les 4 et 5 juillet 2006...

On touche ici à la difficulté du positionnement de la D2PE, qui porte ces initiatives. Si la grande liberté dont elle jouit pour engager des expérimentations et des initiatives est un atout certain, le revers de la médaille se trouve dans le faible pilotage politique, qui rend difficile le passage de l'expérimentation à l'intégration de ces nouveaux outils dans les processus politiques décisionnels et de management – quoique le dynamisme en la matière a permis de susciter l'intérêt au point d'intégrer certains instruments dans les instruments stratégiques et de suivis de performance, comme on l'a vu pour la notation extra-financière. La recherche de légitimité est finalement organisée essentiellement « par les bandes », en se tournant vers l'extérieur. Pierre-Jean Lorens, directeur de la D2PE, l'expose clairement :

*« J'ai beaucoup joué sur la publication, parce que c'est une façon aussi de communiquer sur l'extérieur. Sachant que la reconnaissance extérieure est aussi source de légitimation en interne. Alors, j'ai beaucoup joué là-dessus - pas de manière perverse attention ! -, mais en disant aux élus, au DGS : "regardez ce qu'on fait, regardez, c'est reconnu ailleurs, il y a des gens, des collectivités qui s'y intéressent pour essayer de faire la même chose chez eux. Donc saisissez-vous de ça, avant que d'autres le fassent à votre place..." C'est un point important. »<sup>44</sup>*

La diffusion des indicateurs synthétiques calculés dans le cadre de l'initiative « Indicateurs 21 » (EE, IDH, IPH-2, IPF, IDH-4, BIP40) en direction des acteurs et habitants du territoire régional, si ceux-ci se les approprient, peut permettre comme un support de débats et de controverse de replacer davantage les problématiques environnementale, de la pauvreté et des inégalités au cœur des débats politiques et économiques qui animent le territoire. Il s'agit d'un des paris explicites des animateurs de l'initiative « Indicateurs 21 ».

## ▪ Usages externes

Plus largement, la région Nord – Pas de Calais, au travers des initiatives menées par la D2PE, participe à l'élaboration d'un réseau qui concourt à la reconnaissance des indicateurs alternatifs au seul PIB pour mesurer la richesse produite et le bien-être, et remettant en cause, non son utilité mais son hégémonie dans les analyses et la prise de décision. Il existe un véritable rapport de force en la matière, entre les tenants de l'orthodoxie statistique et comptable et les promoteurs de ces nouveaux indicateurs qui montrent autre chose et

---

<sup>44</sup> Entretien avec M. P.J. Lorens, directeur de la D2PE, le 28/08/06.

autrement. La diffusion des expériences menées en Nord – Pas de Calais, par écrit<sup>45</sup> ou par l'intervention de membres de la D2PE lors de colloques<sup>46</sup>, incite par l'exemple, et suscite des expérimentations similaires au sein d'autres territoires régionaux et infra-régionaux. Outre les réseaux institutionnels auxquels les membres de la D2PE sont liés, ils ont pu mobiliser des compétences universitaires locales (Jean Gadrey, Florence Jany-Catrice) très impliquées dans la réflexion sur les indicateurs de développement humain durable, et les réseaux nationaux et internationaux y travaillant. C'est ainsi que Pierre-Jean Lorens est intervenu dans le cadre des événements qu'organise le Forum pour d'Autres Indicateurs de Richesse (FAIR) - qu'anime Patrick Viveret et auquel participent Jean Gadrey, Florence Jany-Catrice ou encore Aurélien Boutaud. C'est ainsi qu'il est intervenu dans le cadre d'une journée d'étude organisée par le réseau PEKEA (*Political and Ehtical Knowledge in Economic Activities*), dont Jean Gadrey est membre du comité scientifique, en novembre 2006, et que la Région Nord – Pas de Calais a rejoint dès 2007 le Club des gouvernements locaux de ce réseau...

Les expérimentations menées en Nord – Pas de Calais plaident pour la reconnaissance de ces indicateurs synthétiques alternatifs au PIB au sein des comptabilités institutionnelles, y compris nationale – objet de débat important au sein du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS).

## Conclusion

Lorsqu'on traite de l'élaboration de méthodes d'évaluation ou de la construction d'indicateurs, on se situe dans l'analyse d'un processus d'*innovation technique* (on parle de techniques d'évaluation) qui implique des représentations du monde, des priorités d'actions, des valeurs. Les instruments d'action publique se définissent en référence à des fondements cognitifs intériorisés ou revendiqués<sup>47</sup>, ils ne sont pas des outils techniques « neutres » mais tentent de concurrencer les instruments d'évaluation économique traditionnels de l'action publique et de les faire entrer en controverse. L'enjeu est une modification des conventions régissant l'action publique et son évaluation, que certains spécialistes d'analyse des politiques publiques qualifieraient de « changement de référentiel » d'action publique, permettant l'avènement d'une réflexivité institutionnelle effective, afin de répondre aux enjeux portés et posés par la problématique du développement durable. La généralisation et la transposabilité de telles initiatives, techniquement envisageable, constitue donc une question politique pouvant faire évoluer le rapport de force entre « innovateurs » et tenants de l'orthodoxie comptable et évaluative au niveau national.

\* \* \*

---

<sup>45</sup> Ainsi, les études publiées dans la collection « *Études Prospectives Régionales* » sont largement diffusées lors de colloques, conférences, mais également par téléchargement ; les « Notes de la D2DPE » sont également accessibles en téléchargement. Les membres de la D2PE interviennent en colloques, y sont invités, et publient : Holec, 2008 ; Depraetere, 2006...

<sup>46</sup> On peut signaler, sans être exhaustifs, des présentations autour de l'initiative « Indicateurs 21 » par des membres de la D2PE lors des journées d'études et colloques suivants : « Évaluer le développement durable : enjeux, méthodes démarches d'acteurs », organisé à Lille par le CERDD en novembre 2005 ; « Indicateurs territoriaux de développement durable », organisé à Aix-en-Provence par l'Université Paul-Cézanne en décembre 2005 ; « Les Indicateurs de progrès sociétal », organisée à Rennes par le réseau PEKEA en novembre 2006 ; « Mesurer le développement durable : de la nécessité à la pratique », organisée à Toulouse par le Comité Régional pour l'Information économique et Sociale de Midi-Pyrénées en novembre 2007 ; « Enjeux démocratiques d'une nouvelle approche de la richesse. De nouveaux indicateurs, oui, mais comment et pour quoi faire ? », Premières rencontres du Forum pour d'Autres Indicateurs de Richesses (FAIR), organisées à l'Assemblée Nationale en avril 2008 ; « 7<sup>e</sup> rencontres du PIVER (Portail d'Information et de Veille Économique en Région NPDC) : le développement durable », organisées à Lille en février 2009...

<sup>47</sup> « Paradigme », « référentiel », « conventions », ... - différentes écoles et différentes disciplines ont construit des concepts pour travailler ces hypothèses. Nous ne sommes pas entrés ici dans la discussion des subtilités théoriques qui distinguent ces constructions conceptuelles ; il s'agissait plutôt de souligner ce qui leur est commun et nous permet de travailler les processus à l'œuvre.

## Bibliographie :

Akrich M., Callon M., Latour B. (ed.), 2006, *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Paris, Presses de l'Ecole des Mines de Paris.

Bceom, 2003, *Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire. L'empreinte écologique : un nouvel indicateur de gestion durable du Nord - Pas de Calais*, Région Nord - Pas de Calais, septembre.

Beck U., 2001 [1986], *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier (coll. « Alto »).

Bertrand F., 2004, *Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement régional ? L'exemple de deux régions françaises : Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées*, thèse pour le doctorat d'aménagement de l'espace et d'urbanisme de l'Université de Tours.

Bertrand F., Larrue C., 2004, « Integration of Sustainable Development Evaluation Process in Regional Planning : Promises and Problems in the Case of France », in *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, Vol. 6, No. 4, December, pp. 1-21.

Boulanger P.-M., 2004, « Les indicateurs de développement durable : un défi scientifique, un enjeu démocratique », conférence prononcée à l'IDDRI dans le cadre du séminaire « Développement durable et économie de l'environnement » coorganisé par l'IDDRI et la chaire Développement durable de l'école Polytechnique, Paris, le 27 avril [téléchargeable sur le site de l'IDDRI : <http://www.iddri.org>]

Boutaud A., 2004, *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser*, thèse pour le doctorat de sciences de la terre et de l'environnement de l'Ecole Nationale des Mines de Saint-Etienne.

Boutaud A., Gondran N., 2009, *L'empreinte écologique*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».

Boy D., Le Seigneur V.-J., Roche A., 1995, *L'écologie au pouvoir*, Paris, Presses de la FNSP.

Callon M., 1986, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », in *L'année sociologique*, n°36, pp.169-208.

CNUED, Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement, 1993, *Action 21*, New York, Nations-Unies.

Combe H., Landel O., Goxe A., 2009, « La notation extra-financière : une voie pour l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable ? », in Lazzeri Y. (dir.), *Entreprises, territoires et indicateurs de développement durable*, Paris, L'Harmattan, pp. 91-126.

Conseil Régional Nord-Pas de Calais, D2PE, 2004a, *Atlas régional du développement durable Nord-Pas de Calais*, Editions de l'Aube.

Conseil Régional Nord-Pas de Calais, D2PE, 2004b, « Le développement durable en question », *Etudes prospectives régionales* n°8, mai.

Depraetere S., 2006, « Les indicateurs et l'évaluation : un levier de mobilisation pour le développement durable ? L'expérience du Nord – Pas de Calais », in Lazzeri Y. (dir.), *Les indicateurs territoriaux du développement durable*, Paris, L'Harmattan, pp. 125-138.

Desrosières A., 1993, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La découverte (rééd. 2000, La Découverte / Poche).

Gadrey J., Ruyters C., Laffut M., 2006, « Les indicateurs régionaux de développement humain dans le Nord – Pas de Calais et en Wallonie », *Etudes prospectives régionales* n°10, Conseil Régional Nord-Pas de Calais, D2PE, juin.

Gadrey J., Jany-Catrice F., 2005, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Paris, La Découverte, coll. « Repères » [nouvelle édition : 2007].

Giddens A., 1994, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan.

- Goxe A., Rousseau S., 2007, « L'empreinte écologique : nouvel indicateur, ancienne approche ? Mise en perspective et analyse territoriale de l'empreinte écologique », in Lazzeri Y. (dir.), *Les indicateurs territoriaux du développement durable*, Paris, L'Harmattan, pp. 139-155.
- Goxe A., 2005, « Injonction, incitations multiples et bricolage institutionnel : regard sur les politiques de développement durable des territoires », communication au Séminaire Interdisciplinaire sur le Développement Durable (SIDDD) 2004-2005 : « L'émergence du développement durable : approches pluridisciplinaires », le 19 mai, IFRESI, Lille.
- Holec N., 2006, « Indicateurs 21 : susciter le débat public », in revue *Territoires*, n°465 - février, dossier « l'éthique dans l'action publique locale ».
- INSEE Nord - Pas de Calais, Région Nord – Pas de Calais, 2008, *La région Nord – Pas de Calais parmi les régions européennes : une lecture des indicateurs de Lisbonne-Göteborg*, Rapport d'étude.
- Jany-Catrice (coord.), 2008, *Inégalités et pauvreté dans la Région Nord – Pas de Calais. Baromètres*, CLERSE Université de Lille 1, rapport pour la D2DPE, septembre, 251 p.
- Lascombes P., 2005, « Le développement durable, vecteur d'innovations politiques ? », in Smouts M-C. (ed.), *Le développement durable : les termes du débat*, Paris, Armand Colin, pp. 95-108.
- Lascombes P., Le Galès P., 2004, « L'action publique saisie par ses instruments », in Lascombes P., Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernances », pp. 11-44.
- Lazzeri Y. (dir.), 2007, *Les indicateurs territoriaux du développement durable*, Paris, L'Harmattan.
- Méda D., 1999, *Qu'est-ce que la richesse ?*, Paris, Champs-Flammarion.
- Rumpala Y., 2006, « Les 'indicateurs de développement durable' comme appareillage de connaissance et de gestion. De l'influence des technologies de gouvernement sur le développement de la réflexivité institutionnelle », *Working Paper* daté d'avril.
- Rumpala Y., 2003, *Régulation publique et environnement. Questions écologiques, réponses économiques*, Paris, l'Harmattan.
- Spanou C., 1991, *Fonctionnaires et militants : étude des rapports entre l'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, L'Harmattan.
- Theys J., 2000, « Quelles recherches sur le développement durable ? Un détour par les indicateurs », in *Développement durable, villes et territoires, Notes du Centre de Prospective et de Veille Scientifique* n° 13, Ministère de l'Équipement, Janvier.
- Theys J., 1997, « Vers des indicateurs de développement durable : se mettre d'accord sur une architecture avant d'empiler les briques », in Rechatin C. et Theys J., *Indicateurs de développement durable. Bilan des travaux étrangers et éléments de réflexion*, Note de méthode de l'IFEN n°8, juin.
- Van Praet J., 2000, *Prise de rôle et crise d'institution. La présidence Blandin au Conseil Régional Nord-Pas-De-Calais (1992-1998)*, mémoire de DEA, Université de Lille 2 / IEP de Lille.
- Villalba B., Goxe A., Lipovac J.-C., 2005, « Évaluer le développement durable : enjeux, méthodes démarches d'acteurs. Compte-rendu de la journée d'étude du 3 novembre 2005 », in *Revue Développement durable et territoires*, <http://developpementdurable.revues.org/document1676.html>, décembre.
- Viveret P., 2003, *Reconsidérer la richesse*, Paris, Editions de l'Aube-Nord.
- Wattier P., 1995, « Réflexivité institutionnelle, modes de vie et modernité », in *Sociétés*, n°48.

## Chapitre 4

---

### **La notation extra-financière : une voie pour l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable ?**

***Les enseignements d'une recherche-action menée avec l'Association des  
Communautés Urbaines de France (ACUF).***

--

**Hélène Combe,**

Consultante,

Déléguée Générale de l'Observatoire de la Décision Publique (ODP).

-

Si les années 80 ont été marquées par l'émergence d'une prise de conscience institutionnelle sur la nécessité "d'entrer en évaluation", qu'en est-il vraiment vingt ans plus tard ? Où en sommes-nous de l'évaluation des politiques publiques, alors que la société s'est considérablement transformée et que notre rapport au monde s'est intrinsèquement modifié ?

Démarches qualité, calcul de la performance, notation extra-financière appliquée, etc., les expérimentations ont été diverses, et les experts (parfois autoproclamés) se sont multipliés. Les travaux de capitalisation des initiatives, et notamment les plus récents d'entre eux<sup>1</sup>, montrent que le foisonnement des expériences semble s'être opéré de façon plutôt empirique, comme autant de réponses des décideurs publics aux injonctions européennes, à la demande sociale émergente du "rendu compte" et à leur propre intuition face à la montée en complexité des problèmes à traiter.

Dans ce contexte, l'évaluation – objet de théorisation de longue date - est apparue progressivement sur le terrain comme un élément intrinsèque et incontournable de l'instrumentation des politiques publiques, comme la définissent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès : « *moyen d'orienter les relations entre la société civile (via l'exécutif administratif) et la société civile (via les sujets administrés) par des intermédiaires, des dispositifs mêlant les composantes techniques (mesure, calcul, règle de droit, procédure) et sociales (représentation, symbole)*<sup>2</sup> » ; néanmoins, la question des modalités de saisine de cette problématique reste encore largement ouverte.

Changement climatique, augmentation des situations d'extrême pauvreté - y compris dans les pays comme la France qui avaient pu se considérer un temps épargnés, catastrophes démographiques dans certains pays du monde<sup>3</sup>, crise financière des "subprimes" qui produit des réactions en chaîne sur l'économie mondiale, disparition « à vitesse grand V » de la diversité culturelle et de la biodiversité, raréfaction des biens collectifs naturels<sup>4</sup>, démesure

---

<sup>1</sup> Voir Laurent DJEZZAR et Céline GATEAU-LEBLANC, *Contribution à l'élaboration d'un guide de l'évaluation des politiques publiques*, publication Assemblée des Départements de France et Institut National des Etudes Territoriales, avril 2008.

<sup>2</sup> Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses Sciences Po, 2004.

<sup>3</sup> Ex. L'espérance de vie de 750 millions d'habitants de l'Afrique subsaharienne a chuté de 61 à 48 ans au cours des dernières années, en raison de la pandémie de SIDA., voir Lester R. BROWN, *Le Plan B : pour un pacte écologique mondial*, Editions Calmann-Lévy, 2007.

<sup>4</sup> La demande mondiale en eau douce a triplé en cinquante ans. Si un habitant des pays occidentaux consomme environ 4 litres d'eau par jour sous une forme ou une autre, l'eau nécessaire pour produire sa nourriture journalière s'élève à au moins 2.000 litres, soit 500 fois plus ! voir Lester R. BROWN, *op. cit.*

des programmes de gestion des ressources alimentaires<sup>5</sup>... L'affaire semble entendue : nous (les humains, et particulièrement les Occidentaux) avons collectivement joué aux "apprentis sorciers", et les signaux de détresse sont désormais trop aveuglants, pour que nous puissions encore éviter de les prendre en considération.

Notre responsabilité individuelle et collective nous impose aujourd'hui de changer de cap ; et la question du choix des tableaux de bord et des instruments de guidage revêt donc, plus que jamais, toute son acuité.

### **Contexte de la recherche-action menée avec l'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF)**

Conscientes de cette réalité, les Communautés Urbaines de France travaillent depuis plusieurs années à la mise en application du développement durable au sein de leurs organisations, de leurs politiques publiques et de leur territoire. Le sujet de l'évaluation au regard du développement durable leur est apparu comme primordial, la question de sa traduction opérationnelle et de l'instrumentation nécessaire restant cependant posée.

Considérant qu'il était cohérent, et potentiellement plus efficient, de se saisir des instruments déjà existants avant d'envisager l'élaboration potentielle de nouveaux outils, les Communautés Urbaines ont décidé de créer les conditions d'une expérimentation pour déterminer s'il y avait sens ou non d'envisager le transfert de la méthodologie de la notation extra-financière issue du monde de l'entreprise, vers les politiques publiques.

Le recherche-action, pilotée par l'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF) et dont les contours sont détaillés ci-après (2.1.) a donc eu pour objet de tester cette pertinence (ou non pertinence). Un travail de reprise réflexive des éléments produits par cette recherche-action a par ailleurs été préparé dans le cadre d'une opération de recherche contractualisée avec le Ministère de l'écologie<sup>6</sup>.

### **Une conception préalable, normative et engageante, de l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable.**

Pour conduire la démarche d'analyse de l'expérimentation et de ses effets, qui nous a été confiée par l'ACUF, il nous a semblé capital que poser que la question de l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable nécessite de prendre en compte deux dimensions complémentaires.

Premièrement, si nous retenons que les *politiques publiques*<sup>7</sup> correspondent effectivement à la traduction opérationnelle de la *politique* : « *art infiniment compliqué de faire vivre ensemble et concourir au bien commun des citoyens divers qui ne sont pas nécessairement d'accord entre eux*<sup>8</sup> », alors l'évaluation doit se référer à :

- un outil de gestion de projet<sup>9</sup>, permettant l'ajustement continu et la capitalisation ;
- une logique démocratique, c'est-à-dire construite par et pour le plus grand nombre, l'expertise du vécu et des savoirs étant reconnue à valeur égale, et la question de la transparence devenant un objet incontournable ;

<sup>5</sup> Les effets destructeurs des quotas de pêche signés entre le Sénégal et l'Union européenne ont accru la pauvreté dans ce pays. On compte cinq fois plus de moutons (95 millions) que d'habitants en Australie !

<sup>6</sup> Ce chapitre s'appuie ainsi sur deux travaux : le rapport de l'ODP d'avril 2007 et la communication présentée par Hélène Combe et Olivier Landel à Aix-en-Provence en janvier 2008. Il a été repris sous forme condensée et publié : Combe H., Landel O., Goxe A., 2009, « La notation extra-financière : une voie pour l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable ? », in Lazzeri Y. (dir.), *Entreprises, territoires et indicateurs de développement durable*, Paris, L'Harmattan.

<sup>7</sup> « *Intervention d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale dans un domaine spécifique de la société ou d'un territoire.* » Jean-Claude THOENIG, notice « Politique publique », in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, les Presses de Sciences Po, collection Références, 2<sup>nd</sup>e édition revue et corrigée, 2006, p. 328.

<sup>8</sup> Jean GUITTON, cité par Albert SAMUEL, 1978, *Petit vocabulaire politique*, Lyon, éditions Chroniques sociales, p. 109.

<sup>9</sup> cf. "l'évaluation managériale" dans les préconisations européennes

- une approche pluraliste, la diversité des points de vue permettant, d'une part d'avoir un meilleur accès à la compréhension de la complexité du monde dans lequel nous évoluons désormais, d'autre part de garantir l'exigence puisque l'évaluation devra concourir à trouver des solutions, y compris en situation de besoins et/ou d'intérêts divergents ;
- un processus, c'est-à-dire une dynamique inscrite dans la durée, qui intègre l'évolution de l'état des connaissances et la transformation des besoins, et conduit dès lors à privilégier l'évaluation dans le temps d'une politique publique donnée (ou d'une organisation, ou d'un territoire), plutôt que sa comparaison obligée avec d'autres politiques.

Deuxièmement, si nous adhérons à l'idée que les politiques publiques doivent être le reflet de nouvelles façons d'aborder le développement<sup>10</sup>, c'est-à-dire notamment de passer d'une société de *l'avoir* à une civilisation de *l'être*, et du *faire société ensemble*<sup>11</sup>, alors nous devons être en mesure de :

- "changer notre façon de compter", et "accepter de ne pas tout compter" ;
- intégrer dans nos systèmes d'évaluation le fait qu'il n'y a de richesses que de la combinaison entre l'humain et la nature. En effet, c'est la somme entre les fondamentaux anthropologiques et écologiques, et plus encore le respect de l'équilibre entre eux, qui créent la "valeur" au sens étymologique de "la force de vie".

C'est donc sur cette base que la recherche-action a été menée ; la question à traiter étant de savoir si l'instrumentation de l'évaluation en développement durable *via* la notation extra-financière pouvait répondre à ces différentes exigences.

Après avoir rappelé la situation de l'évaluation des politiques publiques au sein des administrations française (notamment déconcentrées) et réprécisé ce que nous entendons par « évaluation en (ou « au regard du ») développement durable », ainsi que fourni quelques repères sur la notation extra-financière (I), le présent chapitre propose, pour rendre compte de cette recherche-action, de revenir sur le contexte de la commande, ses attendus et les éléments descriptifs concernant le positionnement et les aspects méthodologiques des deux cabinets de notation concernés (Innovest et BMJ Rating) par l'expérimentation (II). Sur cette base empirique, et en s'appuyant sur les principes détaillés en première partie, nous proposons une analyse des deux méthodes de notation au regard de la définition adoptée de l'évaluation en développement durable (III).

## **1 – Quelques repères en termes d'évaluation et de notation.**

### ***1.1 L'évaluation des politiques publiques en France.***

Malgré les coopérations internationales, les échanges européens dans le domaine, la culture de l'évaluation des politiques publiques reste encore peu développée en France.

Notre pays présente en la matière certaines caractéristiques particulières : une histoire des expérimentations évaluatives relativement récente (contrairement aux pays anglo-saxons) qui remonte à la deuxième moitié des années 80 ; des supports autocentrés<sup>12</sup> (des dispositifs, des politiques, des actions..., généralement évalués de façon endogène - comment ils fonctionnent, ce qu'ils obtiennent au regard de leurs propres logiques et objectifs) ; des postures très "défensives" par rapport à l'évaluation des politiques publiques, comme en témoigne le résumé ci-dessous :

<sup>10</sup> Développer = grandir. Il s'agit de "grandir en éducation, en solidarités, en biodiversité...", mais également de stopper le "consommer toujours plus", "aller toujours plus vite", "accumuler toujours plus de biens", etc.

<sup>11</sup> Cf. les réflexions de Patrick VIVERET, 2006, *Pourquoi ça ne va pas plus mal ?*, Paris, Fayard, coll. « transversales ».

<sup>12</sup> Ex. Jusqu'ici, l'évaluation de la Politique de la Ville ne réussit pas vraiment à démontrer quelle est sa contribution à un projet de développement global et intégré, à une évolution effective de la société urbaine... mais consiste plutôt à lister les résultats chiffrés obtenus par rapport aux publics et aux territoires cibles que le dispositif a identifié comme prioritaires.

- L'évaluation correspond à un contrôle, un audit, et repose sur le principe d'un appel obligé à la "neutralité" du regard extérieur ;
- L'évaluation prend appui sur des outils principalement techniques, réservés aux décideurs, à des initiés..., et très rarement coproduits, ou même restitués, avec les parties prenantes concernées ;
- L'évaluation est mise en place *a posteriori*, souvent par obligation réglementaire ou sous la pression politique et sociale, c'est-à-dire sans que les raisons d'être de la politique publique, ses valeurs, ses finalités, ses objectifs, ses résultats et ses impacts attendus, et *a fortiori* les indicateurs, n'aient été identifiés au démarrage de l'intervention, conception dont témoigne la définition suivante extraite du récent *Dictionnaire des politiques publiques* : "L'évaluation des politiques publiques est traditionnellement présentée comme la dernière étape qui clôture le cycle d'une politique publique ou plutôt comme la phase qui impulse une nouvelle dynamique. Si l'évaluation peut représenter formellement une étape en soi du cycle d'une politique, elle ne saurait toutefois être limitée à un exercice *ex post* toujours réalisé après la phase de mise en œuvre. En effet, la démarche évaluative peut accompagner l'exécution administrative (évaluation concomitante), voire précéder l'adoption de la législation (évaluation *ex ante*)."<sup>13</sup>
- L'évaluation se heurte au problème récurrent des "indicateurs" ; le réflexe de "compter autrement" et "de ne pas tout compter" étant difficile à acquérir (d'où une surreprésentation d'indicateurs quantitatifs), de même que la compréhension qu'un instrument de mesure n'a de sens que s'il donne des clefs sur ses registres de lecture, les "seuils" de compréhension de ce dont il parle (pour illustrer cette idée : un thermomètre médical n'est qu'un outil inefficace, si l'on ne connaît pas le palier à partir duquel la notion de "fièvre" existe.)

Assimilant ainsi souvent évaluation, comptage et notation, les acteurs français, et en particulier les pouvoirs publics, semblent ainsi, pour l'instant, démontrer peu d'aptitudes à l'analyse qualitative de leurs politiques et de leurs impacts<sup>14</sup>.

Pourtant, et les travaux de la Commission européenne, de l'Organisation des Nations Unies (ONU), ou de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) en témoignent, la question de l'évaluation des politiques publiques est largement investie dans d'autres territoires ; et les façons de l'aborder évoluent dans le sens d'une nouvelle gouvernance (au sens de modalité de gouvernement plus pluraliste et concertée au-delà des seuls « décideurs »<sup>15</sup>) interne et externe pour les organisations concernées.

Plusieurs approches complémentaires, et intrinsèquement liées dès lors que la question de l'évaluation est posée comme un "*nouvel outil de pilotage des politiques publiques*", sont ainsi aujourd'hui développées à travers le monde, prenant appui et étant au service d'une logique de projet, de mise au débat des politiques publiques et de responsabilité partagée.

La première approche développée est celle de "***l'évaluation managériale***", qui permet d'accompagner la conduite de projet, et se traduit donc notamment par une évaluation en continue (*ex ante*, concomitante et *ex post*). Elle consiste en une évaluation dynamique, utile à l'action au plus près du terrain, visant à permettre aux acteurs concernés de maîtriser eux-mêmes les informations nécessaires à l'amélioration continue des pratiques (voire, si besoin, à la transformation des objectifs, du contenu, de l'organisation de l'intervention).

La seconde conception relève de "***l'évaluation pluraliste***", qui repose sur le principe de la recherche du croisement des points de vue. Elle sous-tend un regard pluridisciplinaire, la prise en compte des avis et des postures de parties prenantes aux réalités, aux connaissances, aux intérêts très divers et parfois divergents.

<sup>13</sup> Steve JACOB, notice « Evaluation », in L. BOUSSAGUET *et al.* (dir.), *op. cit.*, p. 201.

<sup>14</sup> Voir parmi les derniers exemples en date, les orientations méthodologiques prônées par l'ex- Conseil National de l'Evaluation Sociale et Médico-sociale (prochainement relancé à travers une Agence de l'évaluation) en déclinaison de la Loi 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

<sup>15</sup> Sur la notion de gouvernance, voir la contribution de Vincent SIMOULIN, 2007, « La gouvernance territoriale : dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles », in Romain PASQUIER, Vincent SIMOULIN et Julien WEISBEIN (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », Tome 44.

L'innovation principale que cette approche a fait émerger au fil des années, c'est l'introduction d'un nouveau rapport à l'expertise, et par effet induit la création de l'interface et de la reconnaissance mutuelle entre l'expertise issue des savoirs et celle issue du vécu.

Enfin, la troisième perspective développée se situe au niveau de **"l'évaluation démocratique"**, support du principe d'échange, de négociation et de rendu compte entre les décideurs et opérateurs des politiques publiques et les autres citoyens.

Cette exigence implique la construction de méthodes et d'outils accessibles au plus grand nombre, lisibles dans leur conception et les résultats qu'ils présentent, support efficace pour construire les accords et les désaccords entre les différentes parties prenantes des politiques publiques ("savoir se mettre d'accord sur les désaccords fait partie des notions de nouvelle gouvernance que les pouvoirs publics doivent savoir aujourd'hui intégrer).

Ces trois aspects conjugués semblent pouvoir faire effet levier pour le renouvellement et le renforcement de la démocratie représentative, dont l'urgence fait aujourd'hui consensus<sup>16</sup>.

Ils posent, par contre, les principes de transversalité, de coproduction, de débats publics ouverts, d'aptitude à la transformation, de refonte des processus d'aide à la décision ("*La définition de la démocratie comme gouvernement par la discussion implique que les valeurs individuelles peuvent changer, et changent en effet, au cours du processus de prise de décision*"<sup>17</sup>), face auxquels les résistances sont encore nombreuses au sein des administrations.

Cette évolution des réflexions sur l'évaluation des politiques publiques trouve progressivement son articulation avec les nombreux travaux internationaux visant le changement ou au moins l'amélioration des indicateurs de richesses, une ré-interrogation des cadres de la "comptabilité" notamment publique et territoriale, une évolution des logiques et langages économiques (nouveaux indicateurs de richesse, indices de développement humain<sup>18</sup>..., recherches menées autour des économistes Joseph Stiglitz, Amartya Sen, et de différents réseaux internationaux<sup>19</sup>, etc.).

Nous pouvons également espérer que l'inscription progressive de la question de l'évaluation des politiques publiques dans les organigrammes techniques des collectivités<sup>20</sup>, et plus récemment dans les organigrammes politiques<sup>21</sup>, va permettre une évolution dans ce sens ; considérant que s'intéresser aux instruments ne signifie absolument pas un effacement du politique, mais au contraire peut contribuer au renforcement de la construction d'une "démocratie collaborative"<sup>22</sup>, c'est-à-dire une nouvelle forme de négociation entre la démocratie représentative et la démocratie représentative ("*En définitive, le concept fondamental d'une démocratie fondée sur la délibération est le concept de débat en soi. Lorsque les citoyens débattent, ils échangent leur opinions et discutent de leurs propres idées sur les principales questions d'ordre public et politique.*"<sup>23</sup>).

---

<sup>16</sup> Les travaux sur les formes de démocratie « participative » et/ou « délibérative » ont été nombreux ces dernières années pour souligner l'articulation entre ces modalités et procédures démocratiques et le principe représentatif sur lequel sont fondées nos institutions politiques. Cf. la synthèse récente de BLONDIAUX Loïc, 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil, coll. « la république des idées ».

<sup>17</sup> James BUCHANAN, "*Social choice, democracy and free market*", in *Journal of Political Economy* (1954), cité par Amartya SEN, *La démocratie des autres*, Paris, Rivage poche petite bibliothèque, 2006, p.14.

<sup>18</sup> Voir Jean GADREY et Florence JANY-CATRICE, *Les nouveaux indicateurs de richesses*, Paris, La Découverte collection Repères Thèses et Débats, 2006.

<sup>19</sup> Voir notamment la coopération qui s'engage en France en ce printemps 2008 entre la Commission institutionnelle de composition internationale "nouveaux indicateurs" mise en place par le Président de la République sous la Présidence de Joseph STIGLITZ, et le Forum pour d'Autres Indicateurs de Richesse (FAIR), composé d'acteurs et de chercheurs français et étrangers mobilisés par auto-saisine.

<sup>20</sup> Les Régions de France et les Communautés Urbaines ayant été parmi les premières à se doter de missions de type "prospective et évaluation".

<sup>21</sup> Voir par exemple la ville de Nantes, désormais doté d'un Adjoint au Maire en charge des finances, de l'évaluation des politiques et du dialogue citoyen.

<sup>22</sup> La démocratie collaborative sous-tend que des personnes et des groupes, parlant de positions diverses, représentant une pluralité de points de vue et ayant potentiellement des intérêts divergents, travaillent sur la construction et la mise en œuvre d'un objet commun, d'intérêt collectif.

<sup>23</sup> John RAWLS, *Collected papers*, Cambridge (MA) Harvard University Press, 1999.

## 1.2. L'évaluation et le développement durable

Si l'évaluation des politiques publiques demeure encore largement à investir en France, l'évaluation au regard du développement durable est, quand à elle, un sujet sur lequel tout (ou presque) reste à inventer (et cette fois dans l'ensemble des pays impliqués).

Pour les collectivités françaises, la situation de retard en termes d'intégration de la question évaluative est peut-être finalement une chance, puisqu'elles peuvent aujourd'hui entrer dans des logiques d'évaluation des politiques publiques en passant directement à la problématique du développement durable, et en participant aux innovations !

La situation actuelle de la recherche/développement sur l'évaluation au regard du développement durable peut être résumée dans le fait qu'elle est une problématique très récente (deuxième partie des années 90), que les expériences sont encore relativement peu nombreuses ; la tentation de rester centré sur les dimensions environnementales reste encore très présente, ainsi que la difficulté à intégrer – surtout pour les porteurs et opérateurs des politiques publiques - la notion économique d'externalité (analyse des impacts de l'action conduite, de ce qu'elle provoque, de façon positive ou négative, sur les autres agents).

Aborder la question de l'évaluation au regard du développement durable relève, en France, d'une double gageure :

- D'une part, parce que la culture de la notation, plutôt que celle de l'analyse, nous a été inculquée dès notre plus jeune âge *via* notre cursus scolaire, et perdue à travers tous les systèmes normés diffusés au nom des "démarches qualité" ;
- D'autre part, car l'adoption des exigences de la durabilité rend définitivement obsolètes les cadres de références habituellement retenus pour évaluer, et notamment le sacrosaint "regard neutre de l'auditeur extérieur et de ses techniques"<sup>24</sup>, ou l'étalonnage des projets, des individus, des organisations ou des territoires selon une même grille de calcul et de suivi.

Car, si le développement durable correspond bien à :

- l'interpellation des logiques de croissance que les pays occidentaux ont adoptées à l'issue de la seconde guerre mondiale,
- la négociation de nouveaux modèles du vivre ensemble, au niveau local et au niveau global,
- l'apprentissage collectif de la gestion de l'incertitude (principe de précaution) et de la complexité... alors, il ne constitue rien de moins que le support d'un nouveau projet de société.

Pour agir en développement durable, il s'agit ainsi d'être en mesure de :

- Remettre les questions humaines et écologiques au cœur de notre projet collectif ;
- Rappeler que les solidarités<sup>25</sup> et la responsabilité font société<sup>26</sup>, et que la "*diversité culturelle est le premier patrimoine de l'humanité*"<sup>27</sup> ;

---

<sup>24</sup> P. LASCOUMES et P. LE GALES nous rappellent que la neutralité technique des outils comme celle de leurs utilisateurs n'existent pas. Cf. LASCOUMES P., LE GALÈS P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

<sup>25</sup> *In solido* en Latin (en entièreté)

<sup>26</sup> Voir Ricardo PETRELLA, *Pour une nouvelle narration du monde*, Montréal, éditions écosociété, 2007, p.158 : "*la solidarité est fondamentale parce qu'une société existe dans la mesure où chaque membre se sent et est, par ses comportements et ses actions, responsable du bien-être et de la vie de l'ensemble de la communauté. (...) Il s'agit d'un concept juridique (et non pas moral) qui établit la co-responsabilité de chaque membre d'un groupe pour l'action du groupe pris dans son entièreté.*"

<sup>27</sup> Article 1 de l'Agenda 21 de la culture de Barcelone (cf. engagement de Cités et Gouvernements Locaux Unis, ONU, UNESCO).

- Renouveler le rapport à l'économie (pour une économie plurielle et responsable, remise à sa juste place, c'est-à-dire au service de la "gestion de la maison<sup>28</sup>/planète et de la communauté humaine") ;
- Modifier l'approche de l'expertise, les savoirs et le vécu devenant ici sources de connaissances d'égale valeur<sup>29</sup> ;
- Inventer de nouvelles formes de gouvernance, au sein desquelles l'ensemble des parties prenantes puissent co-produire les supports de l'aide à la décision ;
- Partager les questionnements et les exigences, mais adapter les stratégies et l'action aux réalités, aux potentiels, aux difficultés, des organisations et des territoires concernés<sup>30</sup>.

Dans ce contexte, empreint de questions vitales, et nécessitant de savoir lier "gestion de l'urgence" et "mise en perspective à moyen et long termes dans un monde incertain", l'évaluation en développement durable n'a semble-t-il de sens que si elle accompagne, que si elle facilite, la conduite de projet.

Dès lors, l'enjeu n'est pas tant de "comparer", "juger", "étalonner", mais bien plus "d'éclairer", "indiquer le chemin", "aider à orienter les choix".

Ce qu'il s'agit d'évaluer, ce n'est donc *a priori* pas tant une position dans un classement (intrinsèquement illégitime<sup>31</sup>), mais bien la capacité à améliorer dans le temps les résultats et impacts d'un ou de plusieurs acteurs ou (politiques) donnés en faveur du développement durable.

Pourtant, deux conceptions s'affrontent aujourd'hui dans la formulation des théories et des mises en pratiques de l'évaluation en développement durable.

La première relève de la normalisation<sup>32</sup>, qui se caractérise, notamment, par la prédominance de la notion d'expertise extérieure et de "labellisation", un principe de reproduction, des indicateurs types, le principe théorique de l'accès aux mêmes contraintes et aux mêmes droits. ("*La normalisation se présente comme une procédure dans laquelle les participants disposent formellement des mêmes droits et du même poids. En réalité (...), il existe généralement de profondes inégalités en termes d'accès à l'information au bénéfice de la présidence et du secrétariat des comités de normalisation*"<sup>33</sup>).

Les avantages généralement relevés par rapport à cette conception de l'évaluation en développement durable résident dans le fait qu'elle permet la comparaison (*benchmarking*) entre actions, types de politiques publiques ou territoires, qu'elle prend appui sur des indicateurs la plupart du temps existants, ou à créer pour un usage qui se diffusera, qu'elle sous-tend un transfert méthodologique codifié et (en principe) aisé.

Les écueils de cette approche qu'on peut identifier (au vu, notamment, des démarches qualité dites de "développement durable" qui ont "fleuri" au cours des deux dernières décennies<sup>34</sup>), sont :

- qu'elles sont régulièrement génératrices de dispositifs "usines à gaz" (particulièrement lourds dans les processus d'élaboration, dans la complexité et la multiplicité des données qu'elles sont sensées analyser, et qui nécessitent au bout du compte plus d'énergie à animer qu'ils ne produisent d'aide à la décision et à l'action) ;

<sup>28</sup> Economie : du Grec *oïkos nomos* (administration de la maison).

<sup>29</sup> Voir Olivier GODARD, Claude HENRY, Patrick LAGADEC, Erwan MICHEL-KERJEAN, *Traité des nouveaux risques*, Paris Folio Actuel inédit, 2002.

<sup>30</sup> Comme nombre d'acteurs alliant action et recherche/développement (dont les Communautés Urbaines de France - cf. "les communautés urbaines de France face aux enjeux du développement durable"), nous considérons, en effet, qu'il n'y a pas un, mais des développements durables.

<sup>31</sup> Dès lors que nous nous situons dans une logique de redéfinition d'un contrat social, qui peut légitimement se prévaloir aujourd'hui de connaître l'idéal-type en développement durable ? De juger unilatéralement ses pairs ou d'autres acteurs sur leur capacité à évoluer dans un environnement complexe et incertain ?

<sup>32</sup> Sous-entendue ici par les promoteurs de cette notion, comme objet de certification et de labellisation, et non pas dans l'esprit des théories de la régulation publique.

<sup>33</sup> Olivier BORRAZ, « Les normes : instruments dépolitisés de l'action publique », in LASCOUMES, LE GALES (dir.), *op.cit.*, p. 128.

<sup>34</sup> Ex. ISO14000, ISO 9001, SD21000, ...

- que la logique de normes techniques appliquée à des produits manufacturés et à des processus industriels<sup>35</sup> est difficile à appliquer dans les territoires.
- que l'appropriation de ces mécanismes lourds, techniques et complexes par les acteurs concernés reste dans la majorité des cas très limitée.

Les conditions de mise en œuvre des processus de normalisation passent généralement par une logistique statistique importante, des données techniques pointues), et sont clairement antinomiques avec l'idée de partager les méthodes et les informations avec le plus grand nombre. Comme le souligne Alexandre Mallard, "[L]'importance des données scientifiques et techniques, outre le fait qu'elle induit une distinction forte entre les participants, constitue aussi une contrainte de l'écriture. Bien qu'une norme résulte d'un compromis sur la base de critères politiques, économiques et sociaux, seuls les éléments techniques sont visibles"<sup>36</sup>.

La seconde conception à l'œuvre actuellement dans les réseaux français<sup>37</sup> (et plus largement européens et internationaux) de l'évaluation en développement durable repose sur le principe de la collaboration évaluative, c'est-à-dire le choix de méthodes et d'outils coproduits et partagés, à concevoir avec les acteurs eux-mêmes et à adapter aux réalités du projet ou de la politique concerné(e).

Les apports de cette posture, c'est qu'elle promeut la responsabilisation des différentes parties prenantes<sup>38</sup> ; qu'elle confirme dans les faits le principe d'accorder une valeur égale à l'expertise des savoirs ET à l'expertise du vécu ; qu'elle est fondée sur la transparence ; qu'elle fait un lien direct entre les réalités du territoire (ou de l'organisation), l'ambition du projet et les indicateurs de suivi ; et qu'elle permet l'élaboration d'indicateurs inédits et pourtant au plus près de l'opérationnalité et de la gestion de projet.

Les écueils constatés dans sa mise en œuvre sont directement liés à la refonte du rapport à l'expertise, qui conduit à se décaler de la légitimité "scientifique" institutionnalisée (et donc reconnue), et met les promoteurs de ces démarches dans l'obligation d'argumenter plus souvent pour justifier les éléments méthodologiques et les résultats obtenus.

Cette conception de l'évaluation, qui repose sur l'apprentissage collectif, implique une mobilisation temporelle conséquente, puisqu'elle est l'une des conditions *sine qua non* de l'appropriation et de la diffusion de la culture de l'évaluation et des pratiques évaluatives auprès du plus grand nombre.

Pour conduire ce type d'évaluation et rendre crédible leurs productions, plusieurs conditions doivent être réunies, telles : la pluralité des acteurs impliqués (pour garantir la diversité des points de vue et l'exigence croisée citées plus haut), la mobilisation et la légitimation de "personnes relais", elles-mêmes mobilisées dans le processus évaluatif et qui vont pouvoir témoigner pour transférer (effet "boule de neige").

---

<sup>35</sup> Secteurs d'origine de la création des normes de la certification et de la labellisation dont il est question ici.

<sup>36</sup> Alexandre MALLARD, "L'écriture des normes", in Réseaux, 18 (102), 2000 (disponible sur le portail de revues académiques Persée : <http://www.persee.fr>).

<sup>37</sup> Notamment, les réseaux de collectivités tels que l'ACUF, l'Association des Régions de France (ARF), des réseaux associatifs comme les Unions régionales des Centres Permanents pour l'Initiative en Environnement (CPIE), des réseaux éducatifs, tels que le celui des Lycées Publics Agricoles ou encore, par exemple, celui animé par la Délégation Académique pour la Formation Professionnelle Initiale et Continue (DAFPIC) qui regroupe les GRETA (Groupements d'Établissements publics locaux d'enseignement) et les lycées publics...

<sup>38</sup> La responsabilisation est une composante déterminante de l'action en développement durable.

Une spécificité française peut être notée dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable, à savoir l'existence depuis juillet 2006 d'un **Cadre de Référence** défini par l'État. Ce document fixe un certain nombre de repères pour l'action territoriale "durable", et constitue désormais l'un des outils supports des négociations relatives aux Contrats de Projet (2007/2013) et à leurs déclinaisons locales.

Les 5 critères de développement durable du cadre de référence

- critère 1 – Lutte contre le changement climatique
- critère 2 – Préservation de la biodiversité
- critère 3 – Cohésion sociale et solidarités entre les territoires
- critère 4 – Epanouissement de chacun
- critère 5 – Développement économique suivant des modes de production et de consommation responsable

### **1.3 La notation extra-financière : repères.**

De façon succincte, nous pouvons résumer que le principe de la notation a été initialement inventé pour évaluer et noter la solvabilité et les risques financiers des entreprises (voire des pays). Meilleure est la note obtenue par l'organisation ou le pays jugé (note optimale = AAA/aaa), plus bas sont les taux d'intérêts lors d'un éventuel emprunt.

La notation est réalisée par des agences spécialisées (*rating agencies*), à savoir des entreprises ou des institutions mandatées selon certains critères définis par une réglementation ou par les acteurs du marché.

La notation extra-financière des entreprises est apparue dans les années 90, en écho côté acteurs capitalistes à la montée en force du concept de développement durable ; et introduisant la notion de Responsabilité Sociale des Entreprises (*CSR, Corporate Social Responsibility* selon le vocable international).

La RSE sous-tend qu'une entreprise doit non seulement se soucier de sa rentabilité et de sa croissance, mais aussi de ses impacts environnementaux et sociaux. Elle doit aussi être plus attentive aux préoccupations de ses parties prenantes ("*stakeholders*") : salariés, actionnaires, clients, fournisseurs et société civile dont les ONG sont les porte-paroles.

L'analyse extra-financière, qui s'inscrit donc dans cette logique, entend évaluer les engagements, les politiques mises en œuvre, les performances (niveau d'optimisation) et les impacts de l'activité de l'entreprise dans les domaines sociaux, environnementaux et de gouvernance. L'analyse est conduite, en théorie<sup>39</sup>, à partir de l'exploitation des informations communiquées par l'entreprise ou par d'autres parties prenantes (les ONG, les syndicats, les médias, etc.).

L'analyse est alors conduite à partir de grilles d'évaluation, qui varient largement selon les agences (la légitimité de la "fiabilité scientifique" et de la "certification" ne tenant dès lors que dans l'espace de l'activité d'une agence de notation donnée).

Ces grilles comportent un ensemble de critères extra-financiers pertinents ("*qualité de ce qui convient à l'objet dont il s'agit*" Petit Robert)<sup>40</sup>, pondérés selon leur degré d'importance et aboutissent à un score ou une note globale qui positionnent l'entreprise sur une échelle de notation, la plus part du temps sectorielle.

#### Les référentiels de la Responsabilité Sociale des Entreprises

Il existe de nombreux indicateurs et organismes pour évaluer la RSE. Tous les acteurs s'efforcent d'élaborer des règles communes dans le but de comparer à terme, au moins les entreprises d'un même secteur. Selon Novethic, s'il semble envisageable de parvenir à un consensus international sur les indicateurs environnementaux, cela semble difficile pour les critères sociaux.

##### **1. Les référentiels internationaux :**

- Global Reporting Initiative* (créée en 1997) qui édicte des lignes directrices pour aider les entreprises à produire, si elles le souhaitent, des rapports sur les dimensions économiques,

<sup>39</sup> La recherche action présentée dans cet article ayant démontré que le principe de ce recueil de données multipartites n'est pas toujours respecté.

<sup>40</sup> Cette "pertinence" étant déterminée par les Agences de notation et/ou leurs commanditaires, et n'étant pas susceptible (ou de façon très marginale) d'être soumise à débat avec les autres parties prenantes potentielles.

sociales et environnementales de leurs activités, produits et services.

Les principes directeurs de l'OCDE, rédigés pour la première fois en 1976, sont des recommandations que les gouvernements adressent aux entreprises multinationales.

□ Le *Global Compact* : L'un des programmes volontaires publics internationaux les plus connus, lancé en janvier 2000 lors du Forum Economique Mondial de Davos par Kofi Annan, secrétaire général des Nations Unies. Le Global Compact a pour ambition d' "*unir la force des marchés à l'autorité des idéaux individuels*" afin de responsabiliser les entreprises qui doivent s'engager à respecter 10 principes

2. Les certifications, normes et labels ;
3. Les codes de conduite des entreprises : code sectoriels initiés généralement par des acteurs "en avance" sur les pratique de leur secteur ; code propre à une entreprise ;
4. Les référentiels d'évaluation mis en place par les agences de notation.

#### Les fondamentaux des agences de notation :

Les agences de *rating* social et environnemental évaluent et notent la politique de responsabilité sociale et environnementale des entreprises. Elles travaillent à partir d'analyses des documents rendus publics, de questionnaires spécifiques, et de rencontres avec des responsables d'entreprises. Chacune a sa propre méthodologie ce qui ne simplifie pas le travail de réponse des entreprises, ou la comparaison entre leurs différentes notes.

L'analyse extra-financière développée par ces agences a pour premier objectif de répondre à la demande des investisseurs. Ils utilisent ces notes ou les informations délivrées pour sélectionner les entreprises figurant dans leurs portefeuilles. Plusieurs approches de l'analyse extra-financière ont été développées en fonction des attentes des investisseurs.

La première est dite "analyse extra-financière dans une approche d'évitement". Elle s'appuie sur l'utilisation de critères d'exclusion définis soit par l'agence elle-même, soit par les clients. Ces critères d'exclusion peuvent aussi bien concerner des secteurs d'activité controversés tels que le tabac, l'armement, l'alcool, la pornographie, le nucléaire etc., que des pratiques jugées non responsables telles que le travail des enfants, les tests sur les animaux, l'utilisation de pesticides, etc.

La seconde, "l'analyse extra-financière dans une approche de performance" s'effectue à partir de la définition de critères de sélection positifs, établis par l'agence ou par ses clients. Elle a, dans ce cas, pour ambition d'identifier les sources de « sur-performances » financières à moyen et long terme des valeurs étudiées.

La troisième, ou "analyse sociétale dans une approche risques et opportunités", a pour objectif de fournir aux gérants de fonds d'investissement une vue complète des risques et des opportunités extra-financiers que présentent les entreprises dont ils détiennent des titres. L'analyse sociétale a pour objectif de traduire les impacts des enjeux environnementaux, sociaux et de gouvernance sur la performance financière de l'entreprise à court, moyen et long terme.

Si, au départ, les agences travaillaient exclusivement pour les investisseurs, elles ont diversifié leurs activités et ont aussi des offres d'évaluation des politiques sociales et environnementales destinées aux entreprises et aux collectivités locales que l'on rassemble sous l'expression "notation sollicitée".

Les agences de notation extra-financière se sont développées dans deux types de structures, à savoir :

- Des organisations à but non-lucratif qui peuvent être des associations créées spécialement pour réaliser cette activité de notation dans un objectif non-lucratif (exemple: CAER ; Eiris) ou des associations existantes qui ont développé ultérieurement à leur création un service de notation sociétale (exemple: *Fundación Ecología y Desarrollo*)
- Des entreprises à vocation lucrative, qui peuvent être des organismes dont l'unique activité est l'analyse et la notation sociétale, des cabinets de conseil spécialisés ayant fait évoluer tout ou partie de leurs activités vers la notation sociétale, des entreprises dont les actionnaires sont d'autres organismes d'analyse sociétale.

Les banques et les sociétés de gestion ont, par ailleurs, développé des équipes internes d'analyse sociétale.

## **2 - Contexte de la recherche-action, et positionnement des différentes parties prenantes.**

### **2.1 Contexte et problématique des travaux de l'ACUF.**

L'Association des Communautés Urbaines (ACUF) a pour vocation de fédérer les quatorze collectivités françaises ayant adopté ce statut d'établissement public intercommunal afin de :

- Susciter l'échange de méthodes et de pratiques, de l'échelle stratégique, managériale, au niveau très opérationnel ;
- Capitaliser des expériences au fur et à mesure de l'évolution des politiques territoriales ;
- Favoriser un "lobbying" commun dans les relations avec l'État, dans les réseaux de Villes, ... ;
- Organiser la réflexion sur des sujets complexes auxquels la majorité, voire toutes les Communautés Urbaines doivent faire face.

Sur ce dernier volet, l'ACUF contribue largement depuis plusieurs années à accompagner les recherches et expérimentations conduites autour de la question du "développement durable appliqué".

Le groupe de travail dédié à ce thème a, dans ce cadre, produit des documents qui mettent à jour un certain nombre de repères communs (cf. extraits dans l'encart ci-dessous), et tentent, notamment, de présenter une vision partagée du développement durable, des préconisations pour l'action (par exemple, via la réalisation de fiches de travail relatant des expériences clefs<sup>41</sup>).

#### **L'ACUF et le développement durable**

Les Communautés Urbaines, via l'association qui les relie, ont retenu un certain nombre de principes de base dans leur façon d'appréhender le développement durable.

La plaquette "*les communautés urbaines face au défi du développement durable*" en trace les principaux éléments, repris en partie ici.

#### Une définition "L'humain au cœur des politiques publiques"

*"Le développement durable permet de promouvoir, par l'action collective et dans la durée, un développement économique, environnemental et social, centré sur l'intérêt, les potentiels et les besoins des populations actuelles – à commencer par les plus démunies –, et garantissant la préservation des ressources et le devenir des générations futures."*

#### Des repères

- Il n'y a pas un mais des développements durables, notamment liés aux réalités du territoire et des objectifs (de progrès) dont les acteurs locaux se dotent (page 3)
- Importance d'associer toutes les parties prenantes au projet de développement – ce qui implique de rendre les démarches lisibles, d'intégrer la notion de débat public et d'intelligence collective – (pages 4,11, 13 à 15)
- Nécessité de prendre en compte l'interdépendance de l'économie, du social et de l'environnement ; et donc de décloisonner ces dimensions dans l'action et l'évaluation (page 4) ;
- Nécessité de faire évoluer les visions concernant l'économie (ex. consommation, responsabilité sociale et environnementale des entreprises, économie sociale et solidaire, ...), le social (ex. la diversité culturelle = une ressource, ...), l'environnement (ex. lutte contre l'effet de serre, nouveaux rapports à l'énergie, ...)
- Contribution à la transformation des modes de faire, des comportements, des organisations et

<sup>41</sup> Ces fiches sont disponibles sur le site internet de l'ACUF au lien suivant : <http://www.communautes-urbaines.com/acuf/flash.asp?appel=initiative&idpage=10195> [visité le 29.04.08]

du management ; mise en place de nouveaux rapports à la société civile, aux autres partenaires institutionnels et aux autres territoires, ...

Au sujet des fiches-actions présentées pour éclairer la mise en œuvre opérationnelle du développement durable, l'ACUF précise : "... Ces exemples, dans leur diversité, nous rappellent que le développement durable n'a de sens qu'enraciné dans des territoires, défini par les acteurs eux-mêmes et appliqués aux objectifs qu'ils se sont donnés".

*Données extraites de la plaquette ACUF "les Communautés Urbaines face au défi du développement durable"*

Au-delà des échanges réalisés autour de "l'action durable", de l'élaboration des Agendas 21<sup>42</sup>, (démarche dans laquelle la majorité des Communautés Urbaines se sont engagées), la question de l'évaluation au regard du développement durable est inévitablement apparue. Dans ce domaine, une double problématique s'est donc imposée, à savoir celle de l'appropriation réelle de la notion de développement durable intégré, et de la maîtrise collective de la question de l'évaluation des politiques publiques.

Si l'on se reporte à la typologie des instruments dessinée par Christopher Hood (sur les fondements des ressources mobilisées par les autorités publiques : *modality, authority, pressure, institution*) et complétée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, c'est donc implicitement aux instruments de types 2, 3, 4 et 5 que les membres de l'ACUF se référaient, souhaitant que les innovations à produire dans le domaine du développement durable puissent permettre l'apprentissage d'une réelle interaction entre ces différentes postures et outils, et présentant néanmoins déjà que la notion de "concurrence" (prégnante dans les instruments de type 5) posait question dans leur vision du développement durable (fondé sur des registres de solidarités).

Type d'instrument	type de rapport politique	Type de légitimité
(1) Législatif et réglementaire	Etat tuteur du social	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés élus ou des hauts fonctionnaires
(2) Economique et fiscal	Etat producteur de la richesse, état redistributeur	recherche d'une utilité collective ; efficacité sociale et économique
(3) Conventionnel et incitatif	Etat mobilisateur	Recherche d'engagement direct
(4) Informatif et communicationnel	Démocratie du public	Explicitation des décisions et responsabilisation des acteurs
(5) Normes et standards ( <i>best practices</i> )	ajustements au sein de la société civile ; mécanismes de concurrence	mixte : scientifico-technique et démocratiquement négociée et/ou concurrence, pression des mécanismes de marché

Source : P. LASCOURMES et P. LE GALES, *op. cit.* pp. 360-361.

Or, si le développement durable reste encore difficile à décliner au sein des collectivités (dans les dimensions management interne, politiques publiques et ancrage territorial), la culture de l'évaluation est sans doute encore plus floue sur le terrain. Régulièrement rappelée comme une nécessité absolue par les décideurs, l'évaluation est peu développée en France dans le secteur public (idem dans le domaine associatif), et les *a priori* sont nombreux. Et l'on repère donc, au sein des Communautés Urbaines, comme des autres structures publiques, des demandes diverses, parfois contradictoires, oscillant entre tableaux de bord pour la gestion interne, audit pour la validation et la justification "experte" de l'action, outil d'aide aux débats et à la décision...

<sup>42</sup> Agenda = sens littéral latin "ce qui doit être fait". 21 = 21<sup>e</sup> siècle. Agenda 21 = programme d'action de développement durable pour rendre l'avenir possible.

Après avoir recensé les initiatives (peu nombreuses) effectivement conduites au sein des Communautés Urbaines (et autres collectivités) en termes d'évaluation au regard du développement durable, tiré les enseignements d'outils ciblés sur l'environnement tels RESPECT<sup>43</sup>, l'analyse budgétaire environnementale<sup>44</sup>... le groupe mobilisé par l'ACUF a décidé de s'intéresser aux démarches mises en place dans les entreprises, ouvrant un champ inédit dans la logique de régulation (au sens initial de relation entre l'État et le marché).

## **2.2. Les cadres de l'expérimentation initiée par l'ACUF**

Pour approfondir la méthode et les outils de la notation extra-financière, l'ACUF a sollicité les principaux cabinets conseil impliqués dans ce domaine, et leur a proposé de conduire une démarche test. La coopération suggérée par l'association est originale, fondée sur le principe du "donnant/donnant", avec d'une part, les Communautés Urbaines offrant le terrain d'expérimentation, voire éventuellement l'opportunité d'un nouveau marché ; d'autre part, des cabinets apportant leur méthodologie et assurant la prestation en faisant un effort significatif en termes de baisse des coûts.

Les équipes BMJ Ratings et Innovest ont adhéré à la proposition ; le Grand Lyon et Marseille Provence Métropole acceptant de leur côté d'être lieu d'expérimentation.

L'ACUF a mobilisé également deux autres acteurs, à savoir DEXIA, partenaire financier du projet, et l'Observatoire de la Décision Publique, pour une mission d'accompagnement.

Cette mission a consisté à tenter de répondre aux interrogations suivantes :

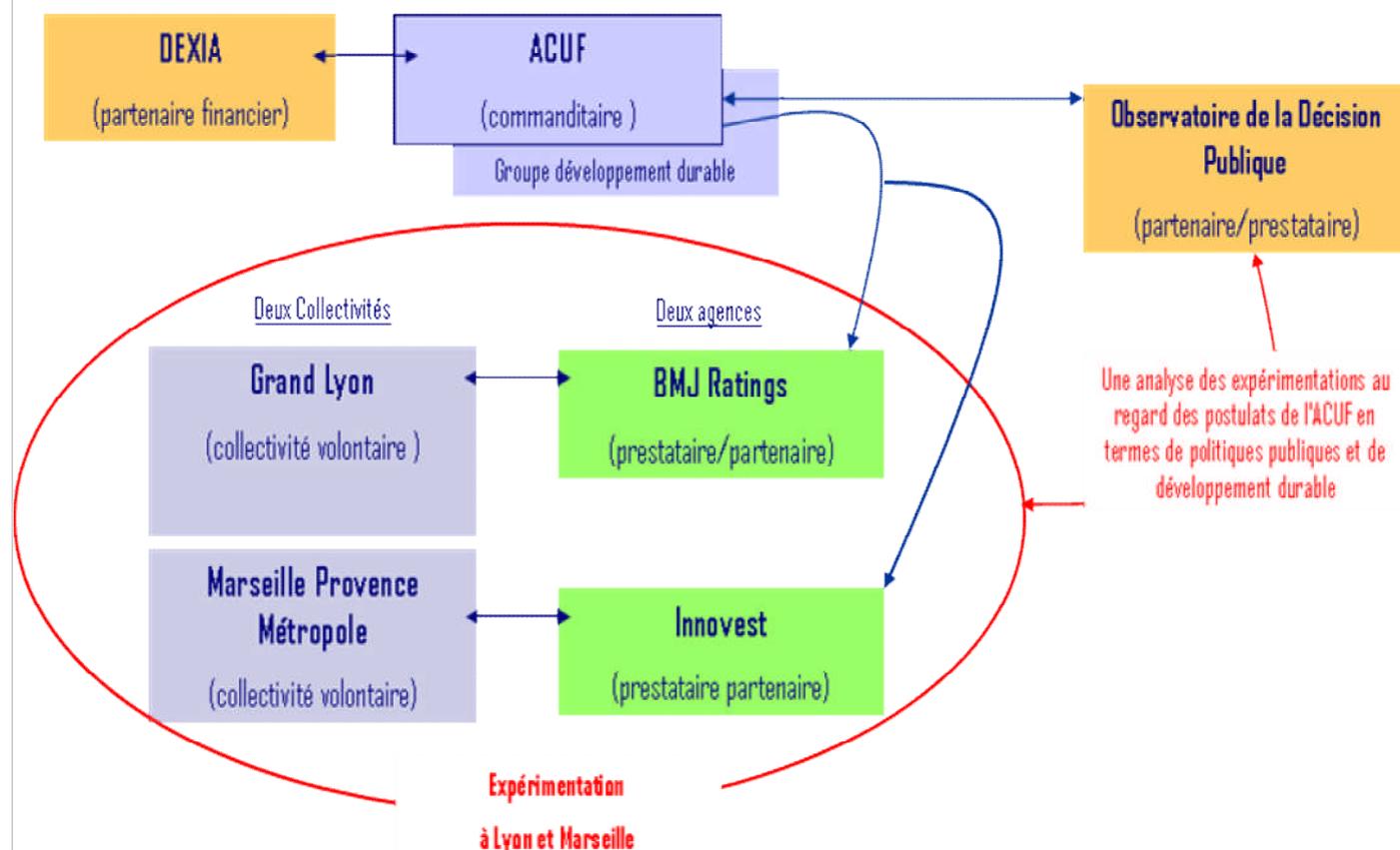
1. La notation extra-financière est-elle un support d'évaluation pertinent pour l'instrumentalisation et l'analyse des politiques publiques ?
2. La notation extra-financière répond-elle aux exigences du développement durable (dans ses différentes dimensions d'économie plurielle, de cohésion sociale, d'environnement et de gouvernance), et si oui comment ?
3. Au regard des deux expérimentations, quelles conclusions pour les travaux concernant l'évaluation et développement durable des Communautés urbaines de France ?

---

<sup>43</sup> Réseau d'Evaluation et de Suivi des Politiques Environnementales des Collectivités Territoriales. Association Loi 1901 regroupant des collectivités engagées dans l'évaluation environnementale de leurs politiques locales.

<sup>44</sup> Initiative du Ministère de l'Ecologie et développement durable à la fin des années 90/début 2000.

## Un dispositif original de coopération pour un expérimentation sur deux sites



**Rappel - les conditions d'expérimentation sont particulières** (coûts "partenariaux", dialogue avec les Elus non souhaités par les eux Communautés Urbaines concernées pendant la phase de recueil de données.)

**Particularité des règles du jeu pour l'ODP** : présenter les analyses et les argumentations en prenant appui sur les données rendues aux 2 Communautés Urbaines, mais sans dévoiler cependant le contenu explicite de la notation (le résultat appartient à la Collectivité concernée)

Dans ce contexte, les enseignements de la recherche-action ont été analysés à travers une double entrée :

Dans un regard site par site, en abordant le contexte et les cadres territoriaux pour établir une comparaison entre les deux types d'acteurs à chaque fois mobilisés ; puis les apports et/ou les questionnements de fond et de forme générés par la méthode proposée par chaque cabinet d'étude ;

De façon transversale, en traitant des interrogations plus générales sur la relation entre notation, évaluation et développement durable, et des préconisations à l'attention de l'Association des Communautés Urbaines de France.

Il est important de préciser que les résultats de la recherche-action n'ont pas eu, et n'ont pas pour vocation, d'analyser la pertinence des notations données à chaque Communauté Urbaine et à son action au regard des réalités de terrain (d'une part, puisque l'ODP n'avait pas forcément les connaissances territoriales suffisantes pour juger les notes obtenues ; d'autre part, parce ce que l'association n'a pas de légitimité à rendre publiques les notations attribuées à chaque collectivité).

Ils avaient pour objet, et visent donc, l'analyse des apports effectifs et/ou des problèmes posés par chaque méthode de notation extra-financière expérimentée, en termes d'appui à la conduite de projet et en l'évaluation en développement durable<sup>45</sup>.

En termes méthodologiques, la recherche-action a été conduite en quatre phases.

Dans un premier temps, un état des lieux succinct a été réalisé, de façon à cerner le contexte de chacune des deux expérimentations. L'analyse a porté sur la compréhension du contour institutionnel et territorial de la Communauté Urbaine de Marseille et de la Communauté Urbaine de Lyon, et sur l'explicitation de la méthodologie de notation extra-financière de chacune des deux agences. Cette étape s'est organisée principalement via des entretiens et conférences téléphoniques, et par de l'analyse documentaire.

Dans un second temps, et sur la base des éléments recueillis en phase 1, il s'est agi de présenter un premier rapport provisoire à l'occasion des 34<sup>e</sup> journées des Communautés Urbaines, qui se sont tenues à Lyon en novembre 2006. L'objectif de l'intervention visait à partager avec l'ensemble des décideurs des Communautés Urbaines présents (élus et agents) l'enjeu de l'expérimentation et de la recherche-action, et de leur faire comprendre, avant même les résultats de celles-ci, la spécificité de la posture des agences de notation (voir *infra* 1.3).

En étape 3, le travail a été conduit à travers des visites de sites et des entretiens, d'une part avec des représentants des Communautés Urbaines (exclusivement des techniciens, puisque les Directions Générales de Marseille Provence Métropole et du Grand Lyon n'avaient pas souhaité associer les élus à l'expérimentation), d'autre part avec les correspondants des agences de notation, enfin lors de rencontres associant la Communauté Urbaine et le cabinet conseil de référence. Cette phase s'est achevée par l'appropriation du rapport des agences de notation, et par la finalisation des argumentaires en réponse aux trois questions de la recherche-action.

Les analyses ont été présentées et mis au débat à deux reprises, et au fur et à mesure de leur avancement, devant le groupe "développement durable" de l'ACUF.

La quatrième étape a consisté à organiser une large mise au débat du rapport de la recherche-action, à l'occasion d'une journée de séminaire spécifique qui s'est tenu le 29 mars 2007 à Lyon, et qui a regroupé des membres des Communautés Urbaines de France, les agences de notation engagées dans l'expérimentation et d'autres cabinets d'étude, ainsi que des universitaires. Les échanges ont permis de procéder à quelques ajustements avant le rendu du rapport final.

### ***2.3. Contexte local et cadre de coopération entre Marseille Provence Métropole et Innovest.***

L'expérimentation au sein de Marseille Provence Métropole, collectivité récemment constituée à l'heure de la recherche-action, s'est inscrite dans un contexte où les dirigeants politiques et techniques n'entrevoient pas actuellement le développement durable comme un fil conducteur possible, mais comme une approche de type "démarche qualité" spécifique.

La commande donnée aux services était clairement de se concentrer, de façon auto centrée, sur les "fonctions vitales" (budget, marché, personnel) qui ne sont pas stabilisées.

L'expérimentation est donc intervenue dans une phase très amont de réflexion sur l'intégration du développement durable dans la stratégie et la planification, les politiques opérationnelles et le propre fonctionnement de la Communauté Urbaine.

En matière de développement durable, le terrain était relativement "vierge", mais non neutre, puisqu'étaient affirmées :

- le manque de lisibilité sur la volonté de faire ou non du développement durable l'un des éléments structurants de la préparation des futurs mandats et/ou contractualisations institutionnelles pour la période 2007/2013 (les exigences traduites par le Cadre de

---

<sup>45</sup> Analyse fondée sur les pré-requis de développement durable définis au sein de l'ACUF, sur la connaissance des dynamiques et des problématiques des Communautés Urbaines, et sur une expérience éprouvée dans l'accompagnement des organisations et collectivités dans des démarches de développement durable appliqué.

référence, que l'Etat introduit aujourd'hui dans les négociations des nouveaux Contrats de Projet et dans leurs déclinaisons locales<sup>46</sup>, inciteront peut-être la Communauté Urbaine à préciser sa posture).

- le refus de désigner des référents développement durable dans les services ;
- le positionnement de la question du développement durable au sein d'un "service aménagement et développement durable"<sup>47</sup> aux missions très nombreuses et diversifiées... et aux ressources humaines limitées au regard de la tâche.

Cette posture globale, qui relevait du management global de la collectivité, n'empêchait pas que certains services puissent conduire, de façon volontaire ou par intuition, des actions s'inscrivant dans le sens du développement durable.

En matière d'évaluation des politiques publiques, Marseille Provence Métropole ne s'était pas encore forgé une culture propre ; les outils (statistiques) alors existants étaient, apparemment, principalement (et classiquement) détenus par l'agence d'Urbanisme.

A l'heure de l'expérimentation de la notation extra-financière, aucune démarche de suivi spécifique (tableaux de bord, ...) n'existait dans la collectivité, mais la Direction Générale des Services a mandaté le Cabinet Bernard Brunhes (groupe BPI) pour établir, à travers le projet "*phare management*", une "batterie d'indicateurs" dans le domaine de l'organisation et de l'animation institutionnelles. Le travail ne faisait pas (et n'a pas fait) le lien avec les exigences du développement durable.

Dans ce contexte, il était légitime de s'interroger sur les raisons qui avaient poussé Marseille Provence Métropole à s'inscrire dans l'expérimentation de notation extra-financière.

La consigne a été donnée aux agents concernés de s'associer à la démarche, mais sans considérer pour autant que la démarche soit stratégique ou prioritaire.

Pour produire et enrichir sa notation, Innovest a néanmoins pu prendre appui sur :

- une interlocutrice locale (et collègues proches), convaincue de l'importance (de l'urgence) de la prise en compte du développement durable, et décidée à y consacrer l'investissement intellectuel, temporel et logistique nécessaire ;
- l'acceptation des rendez-vous par les personnes sollicitées (les Directeurs généraux Adjoint<sup>48</sup>, avec trois Élus référents, et avec le Directeur de la Direction "qualité de vie" de la ville de Marseille<sup>49</sup>).
- la mise en place de plusieurs séances de restitution auprès des décideurs administratifs de la collectivité.

Il est incontestable, au regard des éléments recueillis auprès de la collectivité et de l'agence de notation que l'intervention a donné l'opportunité de déclencher les contacts impossibles jusque-là, et de lancer vraiment la sensibilisation interne sur le thème du développement durable.

Par contre, le service "aménagement et développement durable", pilote interne de l'expérimentation, s'est interrogé, à l'issue de l'expérimentation, sur le côté extrêmement chronophage de la démarche<sup>50</sup> et sur son efficacité ("*rapport entre les moyens mis en œuvre et les effets de l'intervention publique*"<sup>51</sup>) au regard des résultats produits.

Enfin, l'une des interrogations prédominantes à l'heure du rapport de la recherche-action, restait de savoir si, et comment, la démarche d'expérimentation et les analyses produites par Innovest allaient effectivement permettre de poursuivre et d'élargir (en interne et avec les

---

<sup>46</sup> Voir critères du Cadre de référence, *supra* 1.2

<sup>47</sup> Situé dans une DGA "expertise et équipements d'intérêt communautaire"

<sup>48</sup> Mais pas avec le Directeur Général des Services, absent pour raison de santé pendant la période de recueil d'informations.

<sup>49</sup> Positionné dans l'organigramme auprès du DGS.

<sup>50</sup> Participation aux entretiens et production des synthèses.

<sup>51</sup> "Glossaire de l'évaluation", groupe de travail "évaluation des politiques publiques", publication AFIGESE, 2000

partenaires) le processus de prise de conscience et d'intégration des questions du développement durable dans les politiques publiques de Marseille Provence Métropole.

#### **2.4. Positionnement et contenu de la méthode Innovest**

Pour positionner son intervention, Innovest revendique une légitimité dans le domaine international de la notation de la performance environnementale et sociale des entreprises, et une logique d'expérimentation et d'ajustement permanent pour l'application de la notation dans les politiques publiques en général, et dans les collectivités locales en particulier. Cette posture ouvrirait, en principe, la possibilité de faire évoluer l'outil de base au fur et à mesure de l'avancée des travaux (mais cela n'a pas été confirmé pendant l'expérimentation).

Pour Innovest, la mission conduite auprès de Marseille Provence Métropole a permis en fait, non seulement de tester, mais plus exactement de construire l'outil méthodologique ; l'exercice de notation extra-financière appliquée à une collectivité étant une première pour l'agence.

De façon explicite, Innovest basait son approche sur huit axes méthodologiques (repris ici de façon résumée, sans porter d'analyse sur leur contenu) :

Axe 1 : Le développement durable requiert la prise en compte de trois dimensions, à savoir l'économie, l'environnement et le social ;

Axe 2 : L'impact territorial des politiques conduites se traduit à travers trois descripteurs, à savoir "les enjeux et les risques", "la gouvernance durable", "l'attractivité du territoire" ;

Axe 3 : La notation est fondée sur une approche statistique et analytique. La notation et les critères d'ajustements ne peuvent donc reposer que sur des indicateurs existants, issus d'institutions ou autres organisations "reconnues"<sup>52</sup> : *"La notation ou l'évaluation n'est pas conçue pour valider ou légitimer une démarche organisée ex ante (sur des bases inconnues et non maîtrisées), elle s'appuie sur une approche statistique de qualité traitant les indicateurs de la façon la plus impartiale (données fiables et reconnues)"*<sup>53</sup>.

Axe 4 : La notation permet la lecture d'une évolution d'indicateurs principalement techniques et quantitatifs dans chacun des domaines analysés ("ce qui compte, c'est l'évolution de la note plutôt que la note elle-même"), et n'a pas pour vocation de garantir la compréhension de l'évolution des impacts directs des politiques publiques menées sur la vie des populations locales.

Axe 5 : La notation est fondée sur une logique de comparaison entre territoires (et/ou organisations).

Axe 6 : La notation peut être réalisée sans introduire comme préalable la connaissance de l'ambition du projet et des objectifs que les acteurs locaux se sont fixés

Axe 7 : Les résultats de la notation sont explicitement destinés aux décideurs publics, et n'ont pas pour vocation à être le support d'un débat public et/ou d'une information largement partagée sur les avancées de l'action locale en développement durable ;

Axe 8 : La confiance dans l'expertise professionnelle des intervenants est un présupposé, et l'une des conditions de réussite possible de la démarche de notation.

---

<sup>52</sup> Ou à créer dans quelques situations exceptionnelles et précises

<sup>53</sup> Rapport Innovest p. 15

Trois "descripteurs" qui fondent l'analyse territoriale

Ex. "économie"

- Chômage (% H 55/64 + évolution taux 2003/2006),
- Production : PIB par ht ville centre
- Compétitivité : part de l'emploi dans les secteurs fragiles
- Education : indice de qualification
- Infrastructure : trafic passagers aéroport

Ex. "environnement"

- Nbre de jours où les particules PM10 dépassent 50ugm3 dans l'atmosphère
- Superficie régionale consacrée à un SAGE
- Nbre de personnels d'encadrement qualifiés
- Nbre d'emplois aux espaces verts dans les Collectivités"
- Population ayant un accès à un point de collecte sélective des déchets

Ex. "social"

- Proportion de foyer ne comportant qu'une personne
- Nbre de bibliothèques publiques (ville centre)
- Part des 15-59 ayant au moins BAC + 2
- Nbre d'équipements culturels par habitant
- Etrangers bien intégrés dans la ville
- Nbre de crimes et délits commis
- Densité de médecins généralistes

3 Champs caractérisant la gestion territoriale	Caractérisés par leurs impacts sur le triptyque du DD :
Enjeux et risques	Économie
	Environnement
	Social
Gouvernance Durable	Économie
	Environnement
	Social
Attractivité du territoire	Économie
	Environnement
	Social

- Analyses via de nombreux indicateurs issus de plusieurs bases statistiques "reconnues" (Eurostat, INSEE, ... à l'échelle de la Métropole, ou de l'aire urbaine, du département, ... avec adaptation)
- Système de notation lié, notamment, à une comparaison avec d'autres territoires (dont 7 autres Communautés Urbaines) intégrées dans les données Eurostat.

⇒ Si MPM fait partie des 10% ++ = bonne note ; si MPM fait partie des 10% -- = mauvaise note)

## 2.5. Contexte local et cadre de coopération entre Grand Lyon et BMJ Ratings.

A l'heure de la recherche action, le Grand Lyon était déjà engagé de longue date dans une démarche en faveur du développement durable, dans un contexte où à l'époque et encore aujourd'hui la commande politique est forte, le portage par la Direction générale est effectif, l'organisation et les moyens dotés à la diffusion du développement durable sont intégrés dans le fonctionnement et le budget de la collectivité, la mobilisation des services est réelle (dans de nombreux cas), la question de l'évaluation des politiques publiques est progressivement intégrée dans la collectivité (qui s'est par exemple dotée d'un Observatoire de l'environnement), mais sans qu'une stratégie globale ou qu'une ligne force n'ait été déterminée.

La collectivité détenait depuis quelques mois un document de référence Agenda 21, après avoir connu quatre grandes étapes dans le mûrissement du processus d'analyse de son action et de son territoire au regard du développement durable :

Etape 1 : 1999/2000, dans le cadre des travaux relatifs au Projet d'agglomération, élaboration d'un travail conséquent via la création d'un "référentiel" utilisé dans le cadre de trois grandes politiques, notamment la Politique de la Ville ; mais que les Élus et les services ne s'approprient pas ;

Etape 2 : 2001, intervention de Rhône-Alpes Energie et relecture de toutes les politiques communautaires sur la base d'un outil d'évaluation<sup>54</sup>, dont la méthode (regard extérieur) et les résultats (une notation) sont mal reçus ;

Etape 3 : 2002, dans un contexte un peu lourd (les services restent sur les ressentis de deux mauvaises expériences, les Élus se considèrent exclus du processus), une commande politique formelle est annoncée pour aller dans le sens d'un Agenda 21 (elle est notamment dessinée par le Cabinet du Président qui s'est doté de compétences spécifiques dans ce domaine) ;

Etape 4 : 2003, désignation de correspondants "développement durable" parmi les Élus et au sein des services et mise en place des moyens d'animation de la démarche (embauche, appel à ingénierie d'accompagnement, ...).

Depuis 2003, le Grand Lyon avait travaillé sur des préalables et sur la question du suivi, abordant deux types de questions :

Question 1 - *"quelle est notre définition du développement durable et notre ambition dans le domaine ?"*

Question 2 - *"quelles sont nos marges de manœuvre et quelle méthode d'auto-évaluation adopter (pour aider à l'action et responsabiliser les acteurs eux-mêmes) ?"*

L'un des constats récurrents des dernières années en termes de démarche de développement durable, c'était apparemment que la place des parties prenantes extérieures n'était pas à l'échelle des enjeux (peu de lien avec « Millénaire 3 »<sup>55</sup>, pas d'échanges réels sur le sujet avec le Conseil de développement, ...).

Les élus et l'administration réalisaient ainsi, sans l'exprimer de façon explicite, ce cheminement régulièrement induit par la prise en compte du développement durable qui réinterroge le "rapport au politique", dans son sens global de "construction de la cité" (ou, en anglais *polity*<sup>56</sup>).

Dans ce domaine de la réflexion sur la gouvernance, l'année 2006 a marqué une étape pour le Grand Lyon puisque suite à la réorganisation du Conseil de développement, le développement durable est devenu le point central d'une saisine (évaluation de l'Agenda 21), et pourrait devenir le "fil conducteur" d'une auto-saisine permanente (relecture des politiques communautaires au regard du développement durable).

L'arrivée de BMJ Ratings est donc intervenue au Grand Lyon dans une collectivité "aguerrie", mais où la diffusion de la culture du développement durable restait à organiser plus largement ; ce qui impliquait, notamment, de préciser la définition que la collectivité entendait reconnaître comme fil conducteur effectif de son action "durable".

En effet, un fort décalage existait encore, semblait-il, entre les orientations de principe en développement durable (y compris celles que le Grand Lyon avait reconnues au sein de l'ACUF), et la logique des interventions thématiques de la collectivité ; par exemple : écart entre la vision élargie de l'économie promue dans les documents politiques "responsabilité sociale et environnementale des entreprises", "économie sociale et solidaire", "commande publique responsable"... , et l'approche "attractivité et accueil d'entreprises" des actions de développement économique, sans exigences spécifiques allant dans le sens du développement durable".

A l'heure de l'expérimentation, l'équipe dirigeante du Grand Lyon recherchait un outil d'aide au management de projet en développement durable.

---

<sup>54</sup> Cf. sur ce point la thèse d'Aurélien BOUTAUD, 2005, *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser*, Ecole des Mines de Saint-Etienne, plus particulièrement la monographie en 5<sup>e</sup> partie : « La Communauté urbaine de Lyon : un exemple d'appropriation coopérative du développement durable via un outil d'évaluation », pp. 327-380.

<sup>55</sup> « Millénaire 3 » est la démarche de prospective territoriale mise en œuvre par le Grand Lyon, en lien avec ses partenaires locaux.

<sup>56</sup> Comme le rappellent P. LASCOUMES et P. LE GALES, « [I]e terme politique est ambigu. L'anglais distingue : *politics* (la vie partisane, partis, élections), *polity* (le système politique, les fondements théoriques de l'État), *policy* (politiques publiques)", *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007, p. 17.

La question du risque de doublon (et donc de brouillage au sein de la dynamique d'instrumentation des politiques publiques) entre les démarches en cours autour des outils de suivi de l'Agenda 21, et l'expérience de la notation, a dans ce cadre été posée dès le démarrage des travaux.

Les résultats de la recherche action ont démontré qu'il n'y a pas de lien réel entre les deux types de recherches méthodologiques (à part les échanges entre BMJ Ratings et les personnes ressources au sein du Grand Lyon). Pouvait-il y avoir, pour autant, complémentarité ?

L'exercice de notation, conduit par BMJ Ratings auprès du Grand Lyon, a pris appui sur quatorze entretiens avec des Directeurs, Responsable de service et/ou chargés de mission de la collectivité, sur des rencontres régulières avec la Chargée de mission Agenda 21, et sur plusieurs séances de restitution collectives permettant l'échanges de points de vue sur les résultats de la notation au fur et à mesure de leur production.

Par contre, et bien que l'agence de notation les ai souhaités, les entretiens avec les élus n'ont pas été organisés.

Les échanges entre la collectivité et l'agence de notation se sont réalisés dans un climat très constructifs et une posture d'écoute mutuelle.

L'appropriation effective par la collectivité des résultats produits, et la suite à donner à la démarche, restaient au jour de la rédaction du rapport de recherche action, encore en suspens.

## **2.6. Positionnement et contenu de la méthode BMJ Ratings.**

En termes de notation, BMJ Ratings qui est impliquée de longue date dans le domaine, propose aux collectivités locales deux démarches, à savoir :

- La notation déclarative, méthode normative pour réaliser une base de données dont la constitution est en cours, repose sur la récupération et le croisement d'un certain nombre d'informations et d'indicateurs bruts (quantitatifs) auprès des collectivités françaises. Cette base de "données des politiques territoriales en matière de développement durable" se structure autour de 4 domaines, 40 critères et 300 indicateurs, et suppose une intervention très limitée des collectivités (une réponse à un questionnaire), 200 étant aujourd'hui référencées (villes, départements ou régions).

L'idée ici est de pouvoir situer (comparer ?) les territoires les uns par rapport aux autres ; l'une des limites de l'exercice étant, aux dires même de BMJ Ratings, qu'il ne permet pas de prendre en compte les spécificités du contexte de chaque collectivité ;

- La notation sollicitée, qui nécessite une coopération étroite entre l'agence de notation et la collectivité volontaire, puisqu'elle suppose de regarder, pour chaque politique analysée, les outils de planification existants, les lieux de pilotage, la place des parties prenantes, l'inscription dans les réseaux, le contenu réel et le degré d'innovation des actions réalisées, l'impact des politiques publiques sur la vie locale<sup>57</sup>.

Dans cette démarche, la prise en compte du contexte territorial existe puisque le cabinet en tient en partie compte pour ajuster ses bases d'analyse en fonction des "principes de gestion", du "référentiel", de "l'identification des enjeux" du territoire.

Dans cette méthode, le cabinet d'études ne prend pas appui sur des indicateurs, mais remet un rapport qui insiste sur les "bonnes pratiques" ; en valorisant celles de la collectivité dans les analyses sur ses acquis, et en faisant référence à celles d'autres sites dans la partie concernant les préconisations d'axes de progrès.

C'est cette seconde méthode qui a constituée l'objet de l'expérimentation conduite au titre de l'ACUF (la notation déclarative avait été précédemment réalisée pour le Grand Lyon. Les résultats présentés en juin 2006 avaient été mal accueillis par la collectivité, celle-ci n'adhérant pas aux conclusions en termes de points forts et d'axes d'amélioration).

---

<sup>57</sup> Exemple – en matière de prise en compte de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite sur l'espace public, ce n'est pas tant le nombre de travaux d'adaptation (trottoirs, ...) qui doit être en principe retenu, que l'impact des mesures sur la satisfaction du public concerné.

## UN MODELE MATRICIEL DE NOTATION

La méthodologie matricielle permet de mesurer la performance DD de l'organisation dans tous ses domaines (Gouvernance, Environnement, Cohésion sociale et sociétale, Développement économique et aménagement du territoire).

Exemple de matrice domaine Environnement (pondération des enjeux et notes fictives)

Des critères (3 ou 4 selon le cas) qui traduisent le domaine analysé

Des principes qui reviennent dans chacun des 4 domaines analysés

= ici via discours, docs de com., ...

= organisation de l'administration

= pilotage, ...

= partenariat, participation, ...

= prise en compte des 5 critères  
Cadre de référence MEDD

Critères  
Environnement

Principes développement durable

1 Engagement politique vis-à-vis du DD
2 Organisation de la responsabilité
3 Transparence des modalités de gestion
4 Engagement des parties prenantes
5 Equilibre des actions
6 Innovation
7 Vision de long terme

La valeur des enjeux est fixée par le Cabinet d'études au regard du territoire, des compétences de la collectivité, ...

	Ressources naturelles	Rejets	Cadre de vie	Changement climatique
1	6	7	8	5
2	6	5	7	8
3	7	9	7	5
4		4	5	
5		8	6	
6	3	2	4	4
7		6	3	2

Enjeu fort
Enjeu moyen
Enjeu faible
Enjeu non significatif

Seuls enjeux forts et moyens sont commentés (on peut avoir une bonne note sur un enjeu faible, sans qu'elle ait beaucoup d'impact sur la notation globale)

La notation pondère en fonction de ce qui est fait (+) ; les efforts (++) ; ce qui est annoncé (+) = processus  
[Pas de note pas calculée dans l'absolu, mais en tenant compte des autres collectivités connues par l'Agence - NB = aucune autre CU]

La démarche de notation sollicitée de BMJ Ratings reposait sur les options suivantes (résumé des propos de l'agence) :

- Les dimensions du développement durable sont abordées selon quatre dimensions "environnement, cohésion sociale, développement économique et urbain, gouvernance" ;
- La notation concerne la responsabilité de la collectivité dans le domaine du développement durable (en termes de fonctionnement interne et de compétences) ;
- la notation entend témoigner de la cohérence ou de l'écart entre les attendus légitimes<sup>58</sup> et les réalités autour de sept principes : engagement politique vis-à-vis du développement durable, organisation de la responsabilité, transparence des modalités de gestion, identification et écoute des parties prenantes, équilibre entre les différents types d'actions, innovation, lisibilité sur le long terme ;
- l'expertise extérieure est la force de la démarche de notation, ce qui implique la légitimité de la méthode, des compétences mobilisées et des analyses produites, mais n'exclut pas des ajustements par exemple au moment de la formalisation des matriciels de notation<sup>59</sup> ;
- la méthode n'a pas pour vocation à prendre appui sur l'ensemble des parties prenantes, ni à prévoir une coproduction de la notation, ni même à rendre les résultats lisibles par tous. Par contre, elle doit permettre aux décideurs de mieux comprendre ce qui est fait, et plus encore de cerner les axes de progrès (c'est un outil de management interne, et pas un support de communication).

Ainsi, faute de place donnée aux parties prenantes, et contrairement aux attendus que certains acteurs associés à la recherche action avaient pu formuler, cette méthode ne

<sup>58</sup> Les "attendus légitimes" sont définis par l'Agence de notation elle-même en fonction du contexte, des potentiels et freins locaux, des objectifs annoncés dans les politiques publiques... La collectivité concernée peut débattre du sujet avec BMJ Ratings, mais absolument pas influencer le positionnement et les curseurs de ces "attendus légitimes".

<sup>59</sup> Où l'on définit sur chacune des dimensions du développement durable, et en croisant les principes et les critères, quels sont les enjeux forts, moyens, faibles, non significatifs.

permettrait pas de donner pleinement écho au fait qu' "agir dans un monde incertain requiert des processus collectifs, négociés, organisés autour de controverses et de délibérations et surtout débouchant non pas sur des décisions définitives, mais au contraire itératives et révisables"<sup>60</sup>.

Enfin, si l'expérience menée au Grand Lyon était la première coopération de ce type avec une Communauté Urbaine, BMJ Ratings avait, par contre, réalisé antérieurement plusieurs notations sollicitées au sein de collectivités françaises<sup>61</sup>.

L'expérimentation a donc reposé sur un outil éprouvé, que le travail en territoire communautaire devait permettre d'ajuster à de nouvelles compétences, et à de nouvelles logiques partenariales et, en l'occurrence, intercommunales.

### **3. Analyses et préconisations à l'attention de l'ACUF.**

#### ***3.1 La notation extra-financière est-elle un support pertinent d'évaluation des politiques publiques ?***

Si l'on considère, comme évoqué dans la première partie de ce chapitre, que l'évaluation des politiques publiques repose sur la mise au débat des dites politiques publiques, et doit venir renforcer la notion de gouvernance, l'affirmation peut être posée que les deux méthodes de notation extra-financière ne peuvent pas, de par leurs fondements mêmes, être retenues comme des outils d'évaluation des politiques publiques

Par contre, nous allons tenter de démontrer qu'il est légitime de penser que les systèmes de notation de BMJ Ratings ou Innovest peuvent, sous réserve d'acceptation de leurs référentiels de base, constituer des outils d'audit institutionnel, d'aide au management administratif, voire à terme peut-être de *benchmarking* (Si la notion de comparaison entre les territoires est énoncée dans la notation extra-financière, la question de sa faisabilité réelle et de la pertinence des comparaisons entre des territoires aux réalités très différentes reste posée).

Considérons, en préalable de notre analyse, et en référence aux travaux de Lascoumes et Le Galès, que si l'évaluation peut être considérée comme un *instrument*, c'est-à-dire « *un type d'institution sociale* ([comme] *la cartographie, la réglementation, la taxation...*) »<sup>62</sup>, la notation extra-financière relève quand à elle de la *technique*, à savoir « *un dispositif concret opérationnalisant l'instrument* ([comme] *la nomenclature, le type de figuration graphique, le type de loi ou de décret*)"<sup>63</sup>, et les deux méthodes proposées peuvent être classifiées comme *outils* spécifiques (« *l'outil est un micro dispositif au sein d'une technique* ([par exemple] *la catégorie statistique, l'échelle de la définition de la carte, le type d'obligation prévu par un texte, une équation calculant un indice*) »<sup>64</sup>, mais ne se rapportant pas à l'*instrument* « évaluation » tel que nous l'avons défini.

Dans ce registre, des deux outils de notation affirment trois éléments qui les situent clairement dans une vision élitiste de la gestion des politiques publiques :

- Le choix de l'audit comme média de recueil d'informations (les deux agences revendiquent explicitement le rôle d'acteurs extérieurs à la collectivité, détenteurs des savoirs et de l'expertise qui légitiment la notation produite),

<sup>60</sup> P. LASCOUMES et P. LE GALES, 2007, *op. cit.*, p. 53.

<sup>61</sup> Dont le Conseil régional Nord – Pas de Calais. Cf. la contribution d'Antoine Goxe dans le présent rapport (chapitre 3, pp. 73-74).

<sup>62</sup> P. LASCOUMES et P. LE GALES, « L'action publique saisie par ses instruments », in P. Lascoumes et P. Le Galès (dir.), 2004, *op. cit.*, pp. 15-16.

<sup>63</sup> *Ibidem*

<sup>64</sup> *Ibidem*

- Des résultats dont la vocation est d'éclairer les seuls décideurs publics (à savoir, dans le cas de la recherche-action, les cadres de l'administration ; sachant que l'appui aux élus peut être envisagé par les agences de notation dans d'autres contextes),
- la création d'une base de données normées, non modifiables (les matrices sont détenues par les agences), mais à partir desquelles les décideurs peuvent choisir d'extraire certaines informations, de façon à communiquer, ou à se comparer avec d'autres collectivités.

Ainsi, il est démontré que la technique ainsi déployée ne permet pas de répondre aux exigences formulées par l'évaluation des politiques publiques porteuse du "retour à l'acteur", puisqu'elle ne prend en compte ni la notion d'évaluation pluraliste et partagée, ni la dimension démocratique désormais considérée comme indispensable pour traiter les controverses liées aux nouveaux problèmes et risques de la société (Les analyses intègrent certes le thème de la prise en compte des différentes parties prenantes, non pas en les associant à la production, mais en recensant simplement la présence ou non d'outils dédiés à la gouvernance de telles instances de pilotage, lieux d'écoute...) ; et qu'elle ne constitue pas un outil de pilotage dynamique dont les acteurs détiennent les clefs.

Cette posture d'instrumentation *via* la notation extra-financière nous semblent présenter huit limites au regard des exigences d'évaluation responsable et partagée des politiques publiques présentées en première partie de cette contribution.

Limite n°1 - Le principe de la propriété intellectuelle (et donc de la non transparence) des systèmes de pondération et de la notation rend impossible l'appropriation réelle de l'outil par la collectivité.

Limite n°2 - La logique de notation externe rend la collectivité dépendante pour l'analyse de ses pratiques et de son fonctionnement, et introduit de fait (puisque chaque agence utilise sa propre méthode) une obligation de renouvellement contractuel si elle souhaite la réalisation régulière de l'exercice et une comparaison de son action dans le temps (S'il semble possible que la méthode et les outils puissent être achetés par une collectivité – en tout cas pour Innovest -, la question est alors posée de la pertinence des agences à imposer, dans leurs fondamentaux d'intervention, l'expertise extérieure comme seule garante de la qualité de la notation).

Limite n°3 - Le système lourd de recueil et de traitement des informations ne permet pas, de fait, un suivi continu de l'action publique (C'est d'autant plus vrai dans le cas d'Innovest, que nombre des indicateurs statistiques utilisés ne sont pas actualisés annuellement ; ou qu'inversement que leur suivi annuel n'a pas de sens compte tenu de la lenteur avec lesquels l'évolution des résultats peut être visible sur le terrain).

Limite n°4 - Etant fondées sur une vision autocentrée de la collectivité (la notation est produite pour elle et quasiment exclusivement avec elle), les deux méthodes donnent primauté au management de l'organisation. Cette posture conforte la tendance naturelle des administrations à l'institutionnalisation des politiques publiques, dans une période où la question de la coopération territoriale et la transparence qu'elle suppose incitent par contre de nombreux élu(e)s à avancer dans le sens d'une meilleure lisibilité de l'action publique.

Limite n°5 - Les analyses proposées donnent une vision partielle des réalités (peut-être est-ce en partie dû au fait que les conditions de l'expérimentation n'ont pas permis une implication des agences de notation aussi forte qu'en situation d'intervention traditionnelle) ; et renvoient donc ensuite sur des préconisations relativement généralistes, assez déconnectées les unes des autres. Ce constat émane du fait que les notations sont réalisées thème par thème, sans se référer à une ligne force et/ou un projet global.

Limite n°6 - La spécificité des Communautés Urbaines (intercommunalité, notion d'intérêt communautaire) est peu<sup>65</sup>, voire pas<sup>66</sup>, prise en compte dans les systèmes de notation proposée.

---

<sup>65</sup> BMJ Ratings

<sup>66</sup> Innovest

Limite n°7 - La revendication de l'audit comme méthode d'action est ambiguë ici, dans la mesure où l'audit induit théoriquement une notion de "contrôle", et non pas d'évaluation<sup>67</sup>. De fait, les travaux réalisés par BMJ Ratings et Innovest oscillent entre les deux dimensions ; la volonté d'instaurer la comparaison entre les collectivités les incitant à fabriquer des normes (matrices, ...), mais celles-ci n'ayant effectivement de valeur que si la collectivité concernée lui accorde cette légitimité<sup>68</sup>.

Limite n°8 - Enfin, situer l'audit et donc l'intervention exclusive d'un tiers pour le suivi (contrôle) de l'action publique (ici en développement durable), comporte le danger de défausser la collectivité (et ses partenaires) de l'exigence de l'évaluation permanente et partagée, qui constitue pourtant la base de la mise en œuvre du principe de "responsabilité".

### **3.2 La notation extra-financière proposée répond-elle aux exigences du développement durable (dans ses différentes dimensions d'économie plurielle, de cohésion sociale, d'environnement et de gouvernance) ?**

En introduction, il est utile de revenir sur la confusion introduite, dans l'exercice attendu par les Communautés Urbaines ("tester une évaluation au regard du développement durable"), par le fait que la notation extra-financière repose sur le principe de l'audit.

En effet, qui dit développement durable dit : "prise en compte et gestion de la complexité" et "interdépendance entre les dimensions et les acteurs du développement durable". En se focalisant "sur l'organisation des institutions au regard de leurs missions, et non pas sur l'analyse des systèmes d'intervention publiques et sur leurs effets<sup>69</sup>", l'audit n'est-il pas de fait contradictoire avec les fondamentaux mêmes du développement durable ?

De même, si le développement durable correspond bien à un processus de transformation de nos modèles de développement (aujourd'hui obsolètes compte tenu des crises et nouveaux risques qu'ils ont induits), il implique un changement de posture de l'ensemble des acteurs et des systèmes de référence, y compris des politiques publiques.

Ce que nous remarquons dans ce cadre, c'est une évolution double dans le sens de la "cage de verre : faire des politiques publiques, c'est débattre, convaincre et argumenter", et dans le sens de la "cage de fer : plus de libertés dans des cadres plus contraignants"<sup>70</sup>, qui s'expliquent par le nouveau rapport à l'incertitude auquel les élus doivent faire face ("accepter de perdre la toute maîtrise" est un art difficile tant du côté des décideurs politiques que des scientifiques), et par la nécessité d'organiser un apprentissage à l'échelle planétaire, face auquel la tentation de la coercition est manifeste.

Il nous semble peu probable, que l'injonction de quelques-uns (les auditeurs) suffise dans ce contexte à permettre des processus de transformation à la hauteur des enjeux.

#### 3.2.1 Regard sur la méthode et les apports de l'expérimentation Innovest auprès de Marseille Provence Métropole

Pour Innovest, le développement durable correspond à un développement, fondé sur les règles de l'économie libérale, "économiquement efficace, socialement efficace, écologiquement tolérable".

---

<sup>67</sup> Voir les définitions proposées in : *Glossaire pour l'évaluation*, produit en 2000 par l'association de praticiens des collectivités territoriales spécialisés dans la gestion, les finances, le contrôle de gestion et l'évaluation (AFIGESE-CT), en partenariat avec la Caisse d'Epargne.

<sup>68</sup> Rappel : c'est un présupposé que les deux agences posent parmi leurs exigences préalables.

<sup>69</sup> Cf. *Glossaire de l'évaluation*, *op. cit.*

<sup>70</sup> P. LASCOUMES et P. LE GALES, 2007, *op. cit.*, pp. 112-113.

De façon synthétique, et en faisant le lien avec les références "développement durable" retenues par les Communautés Urbaines dans le cadre de leurs travaux communs en développement durable<sup>71</sup>, l'approche d'Innovest peut être résumée à travers sa référence aux quatre dimensions du développement durable (la gouvernance intervenant comme un aspect transversal et non pas comme l'un des piliers du processus de "durabilité") ; et sa prise en compte de la notion de risques et d'enjeux.

Le présupposé de la méthode, qui vise le fait de trouver un croisement entre la notation en développement durable et les outils de suivi et de gestion (comptable, gestion de projet, gestion stratégiques, ...), est intéressant en soi. Il n'a cependant pas pu être testé à Marseille Provence Métropole ; la Collectivité ne semblant pas détenir (selon l'agence) les outils concernés.

Ce qui diffère, par contre, fondamentalement de l'approche des membres de l'ACUF, c'est l'absence d'une exigence d'un nouveau rapport au développement, et même plus encore une revendication ferme selon laquelle la narration du monde doit bien se poursuivre avec un présupposé capitaliste comme ligne de conduite du développement (Bien que citant les quatre dimensions du développement durable dans sa méthode Terra I value 21<sup>TM</sup>, Innovest affirme la prééminence de l'économie par rapport aux autres piliers ; marquant ainsi un décalage certain, d'une part avec le principe de maillage et d'équilibre retenu par l'ACUF, d'autre part avec la volonté de mettre "l'humain au cœur des politiques publiques").

Ainsi, le postulat économique assumé par Innovest présente une situation figée, dans lequel la loi du marché aujourd'hui à l'œuvre semble inamovible et incontestable.

"La société dans laquelle nous vivons est une société libérale capitaliste avec des règles de concurrence précises entre entreprises. Ces règles rejaillissent sur la concurrence entre territoires bien évidemment. Dans le domaine de la gestion des collectivités, l'expérience montre ... que l'on ne peut s'éloigner durablement de ces règles sans attenter, non pas à l'existence de l'entité (on ne dépose pas le bilan d'une ville ou d'une intercommunalité), mais à la comptabilité des territoires."<sup>72</sup>

Ce que l'outil d'Innovest ne traduit pas, dès lors, c'est la compréhension du mécanisme d'interaction entre les quatre dimensions du développement durable ; et la matrice TERRA/VALUE 21<sup>TM</sup> présente donc une juxtaposition d'indicateurs et d'analyses déconnectée de la vision intégrée du développement aujourd'hui nécessaire dans les territoires et les organisations.

Cette posture conduit Innovest à proposer des indicateurs "surprenants", voire contestables en termes de développement durable (ex. dans la matrice croisant "économie & enjeux et risques, l'indicateur "trafic passagers des aéroports" améliore la note lorsqu'il augmente. Il témoigne exactement d'une vision classique et cloisonnée de l'économie, le croisement avec les dimensions environnementales étant évidemment absent ici.).

Si l'approche économique d'Innovest est explicite, les fondements sociaux et écologiques de la méthode restent flous. L'universalité accordée au système économique ne semble pas avoir d'équivalent pour l'agence en termes d'exigences sociales et environnementales ; l'absence de précisions rend, de fait, impossible de comprendre les paramètres avec lesquels est construite la notation.

"La concurrence est mondiale, mais l'équité sociale n'a pas la même signification en Europe, qu'aux USA ou en Chine ... Même si l'on sait que de grandes disparités sociales existent au sein même de l'Europe, nous les assumons et la politique de l'Union Européenne vise aussi à les faire accepter ou à les aplanir , au travers des programmes de cohésion."

"Le pilier écologique est certainement celui qui est le mieux partagé en Europe; Il ne faut pas masquer pourtant que c'est un instrument puissant de concurrence économique que peuvent mettre en avant des pays comme l'Inde ou la Chine."<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Voir en partie 1 le rappel des éléments présentés dans la plaquette "les Communautés urbaines face au défi du développement durable".

<sup>72</sup> Rapport Innovest, p. 14

<sup>73</sup> *Idem.*

Dans le cadre de l'expérimentation<sup>74</sup>, Innovest a introduit, dans sa méthode, une rubrique permettant de faire le lien avec le Cadre de référence de l'Etat, aujourd'hui outil support des négociations contractuelles au niveau des Contrat de développement territoriaux<sup>75</sup>.

Bien que revendiquant une expertise fondée sur les cadres statistiques "reconnus" et prenant en compte les évolutions mondiales dans le domaine, il s'avère qu'Innovest n'a pas fait le lien ici avec les orientations internationales existantes<sup>76</sup>.

On peut, par exemple, s'interroger sur le fait qu'aucun croisement n'ait apparemment été opéré entre le critère n°2 du MEDD<sup>77</sup> "cohésion sociale et solidarités entre les territoires", et des indicateurs reconnus (ex. l'indice de santé sociale<sup>78</sup>) ; Innovest fondant alors son analyse sur l'agrégation des trois indicateurs suivants : "proportion des personnes vivant des minima sociaux", "part des bénéficiaires de l'allocation de parents isolés", "part des bénéficiaires d'une aide au logement" !

De même, les supports retenus pour le contrôle de l'action de Marseille Provence Métropole sous l'aspect "lutte contre le changement climatique" paraissent totalement déconnectés des travaux internationaux (ex. Protocole de Kyoto, empreinte écologique, ...).

Extrait matrice INNOVEST – "outil de positionnement au regard des 5 critères MEDD" (cf. notation extra-financière TERRA/VALUE 21)		
Thème	Indicateurs statistiques et indice Innovest	note sur 10
<b>Critère 1. Lutte contre le changement climatique</b>		
Eau	Proportion des logements reliés au système de traitement des eaux usées	-
Air	Nbre de jours dans l'année pendant lesquels l'indice était médiocre, mauvais ou très mauvais	-
Transports	Distance moyenne parcourue pour se rendre au travail	-
Urbanisme, étalement urbain, SRU	Evolution du taux d'artificialisation de l'espace	-

Il ressort donc globalement de l'analyse des matrices et de la méthode d'Innovest une réelle interrogation sur la compatibilité entre la vision du développement durable portée par l'agence de notation et les exigences retenues dans ce domaine par les Communautés Urbaines, et ce pour cinq raisons.

**Raison 1 :** Comme nous l'avons déjà évoqué dans le chapitre précédent, Innovest réalise l'exercice de notation sans associer les différentes parties prenantes, et positionne les résultats comme un outil à destination des seuls décideurs ;

**Raison 2 :** L'agence n'intègre pas dans ses travaux (et n'entend pas les intégrer, si l'on en juge par les échanges réalisés au cours de la mission), les nouvelles données d'un développement qui revient sur la primauté donnée au "capitalisme total", et se fonde sur la notion de contrat social et sur une transformation radicale du rapport à la nature ;

**Raison 3 :** La méthode ne prend pas en compte la question des spécificités territoriales de la collectivité<sup>79</sup> ; ce qui amène à produire une notation sans aucune pondération par

<sup>74</sup> et suite à la demande formulée lors du premier rendu des analyses réalisées par l'Observatoire de la Décision Publique, en septembre 2006.

<sup>75</sup> Cf. présentation des critères du Cadre de référence dans la partie 2 du présent rapport.

<sup>76</sup> L'absence de lien a été confirmée lors du rendu intermédiaire réalisé par Innovest devant le groupe développement durable de l'ACUF.

<sup>77</sup> Ministère de l'écologie et du développement durable

<sup>78</sup> *Index of Social Health* », mis en place par le *Fordham Institut for Innovation Social Policy* au milieu des années 90, et possible à transposer au niveau local

<sup>79</sup> Postulat des Communautés Urbaines (cf. Plaquette "les Communautés Urbaines face au défi du développement durable") : « Il n'y a pas un mais des développements durables, notamment liés aux réalités du

rapport aux spécificités de l'histoire ou du projet local ("... Du fait de son caractère statistique, la notation Innovest ne nécessite pas (non plus) de connaître l'ambition du projet et des objectifs des acteurs locaux pour être mise en œuvre, par contre elle donne un cadre de réflexion propre à la collectivité, comparable avec d'autres pour réfléchir en amont aux impacts et objectifs des projets de développement durable dans le temps.<sup>80</sup> ;

Raison 4 : Innovest semble méconnaître (ou en tout cas ne s'y réfère pas) les orientations urbaines prises par la majorité des agglomérations françaises, par exemple dans le domaine de la densification des villes, puisque l'agence résume, d'une certaine façon, ses préconisations à une "américanisation de l'aménagement du territoire" ("Appréciation d'un indicateur en termes de développement durable Pour établir la notation, la valeur des indicateurs est évidemment appréciée dans la perspective du développement durable". Par exemple, si nous prenons l'indicateur "superficie moyenne des logements par habitant", nous apprécions que plus l'indicateur sera élevé, plus la note sera bonne. Alors que plus loin, nous apprécions l'étalement urbain au travers d'un indicateur qui génère une note élevée quand l'étalement est minimum. Le rapprochement de ces deux indicateurs conduit à la conclusion "qu'il faut construire des tours comportant de vastes appartements" pour simultanément améliorer les deux types de notes..."<sup>81</sup>)

Idem dans le domaine de la diversité culturelle ou de la lutte contre les discriminations, préoccupations phares (assumées, ou encore à intégrer) de nombre de Communautés Urbaines - et qui plus est de Marseille Provence Métropole -, et qui s'avère totalement absent de l'analyse proposée.

Raison 5 : Enfin, l'Agence de notation revendique une expertise en termes de développement durable, que ne démontrent pas les choix et les regroupements d'indicateurs ; lesquels apparaissent dans un certain nombre de cas comme la compilation un peu hasardeuse de données statistiques existantes ; et se réfèrent à des échelles territoriales parfois sans rapport immédiat avec les capacités d'intervention de Marseille Provence Métropole.

L'absence de transparence sur les modèles de pondération ne peut que conforter les interrogations.

---

territoire et des objectifs (de progrès) dont les acteurs locaux se dotent (...) *Ces exemples, dans leur diversité, nous rappellent que le développement durable n'a de sens qu'enraciné dans des territoires, défini par les acteurs eux-mêmes et appliqués aux objectifs qu'ils se sont donnés* ».

<sup>80</sup> Rapport Innovest, p. 15.

<sup>81</sup> A titre d'exemple, p. 20 du rapport Innovest

### **Extraits des matrices Terra value <sup>21</sup>**

Environnement et gouvernance	
politique de transports publics	longueur de réseau public de transports (ville centre) <i>Champ de l'indicateur : MPM</i>
limitation des rejets atmosphériques	nombre de jours où les particules PM10 dépassent 50µg/m <sup>3</sup> dans l'atmosphère <i>Champ de l'indicateur : MPM</i>
gestion environnementale de l'eau régionale	Superficie régionale concerné par un SAGE <i>Champ de l'indicateur : Région</i>
gouvernance	Part des cadres de la fonction publique dans l'ensemble des emplois <i>Champ de l'indicateur : MPM</i>
système de gestion environnemental	Nombre d'emplois des collectivités dans le service espaces verts <i>Champ de l'indicateur : Région</i>
politique et gestion environnementale	Indicateur environnemental Innovest <i>Champ de l'indicateur : MPM</i>
programmes environnementaux fédérateurs	Investissements environnementaux des établissements industriels de plus de 30 salariés <i>Champ de l'indicateur : Région</i>
Environnement et attractivité	
Santé et environnement	Taux de mortalité des hommes de moins de 65 ans, maladie du cœur et respiratoires <i>Champ de l'indicateur : MPM</i>
Mobilité et transport	proportion de banlieusards travaillant dans la ville centre <i>Champ de l'indicateur : MPM</i>
Qualité de vie et espaces verts	Superficie des réserves naturelles <i>Champ de l'indicateur : Département</i>
Patrimoine naturel	Part du patrimoine classé ou inscrit <i>Champ de l'indicateur : MPM</i>
Mobilité et transport	Part des victimes habitant le département (blessés et tués) impliquées dans les accidents de la route <i>Champ de l'indicateur : Département</i>

### **3.2.2. Regard sur la méthode et les apports de l'expérimentation BMJ Ratings auprès du Grand Lyon**

Comme évoqué dans la présentation de la méthode de notation extra-financière, BMJ Ratings aborde le développement durable à partir des quatre domaines suivants : environnement, cohésion sociale, développement économique et urbain et gouvernance.

Ceux-ci sont associés aux sept principes qui traduisent, pour l'agence, l'ensemble des champs de la responsabilité sociale de la collectivité locale, et dans lesquels sont intégrées en filigrane les dimensions "précaution" et "prévention".

Rappel des principes		
1. engagement politique	4. Identification et écoute des parties prenantes	7. Vision de long terme
2. Organisation de la responsabilité	5. Equilibre des actions	
3. Transparence des modalités de gestion	6. Innovation	

Enfin, BMJ Ratings intègre la notion d'enjeux, qui est fondée sur la lecture des risques et des opportunités du territoire concerné (en fonction de son histoire, de ses spécificités...).

« L'importance de l'enjeu est évaluée en fonction 1) du degré d'attente des parties prenantes concernées et 2) de la marge de manœuvre dont dispose la Communauté Urbaine. »

Rapport BMJ Ratings, page 4

Ainsi, la vision du développement durable portée par BMJ Ratings rencontre celles des Communautés Urbaines sur plusieurs points, et notamment :

Point 1 Une approche conjointe des quatre dimensions du développement durable, de la notion de responsabilité et de risques ;

Point 2 L'importance de la territorialisation de l'analyse, traduite dans les enjeux (les critères de calcul et de pondération de ceux-ci étant, par contre, non lisibles dans le rapport remis), et traitée dans certains critères (ex. Solidarité territoriale dans "cohésion sociale" ; relation avec les territoires dans "gouvernance"...)

Point 3 Une déclinaison des items de notation qui démontre une attention à l'évolution de la réflexion et des préoccupations urbaines (exemple dans le domaine social : la conciliation des temps – dans critère "services collectifs" - ; la lutte contre les discriminations – dans critère "développement de la personne" ; ...)

Point 4 Une approche opérationnelle de la question du développement durable, traduite notamment par la valorisation des "bonnes pratiques" (qui servent de repères pour la notation du Grand Lyon, et permettent de proposer des suggestions à la collectivité).

Par contre, un certain nombre d'options méthodologiques pose question, voire problème, en termes d'analyse du développement durable appliqué (à l'aune des orientations formulées au sein de l'ACUF), soit parce qu'on note un décalage de vision, ou bien en raison de la complexité de la méthode.

Nous retiendrons ainsi cinq axes de controverse.

Si les différentes dimensions du développement durable sont effectivement abordées dans la méthode, le maillage entre elles n'est pas, ou très peu, lisible. La seule relation véritablement faite dans les analyses et les préconisations concerne quelques liens entre environnement et économie ("éco-responsabilité", "respect de l'environnement par les entreprises"...).

En ce qui concerne le cloisonnement habituel entre "cohésion sociale" et "développement économique" que l'on retrouve ici, il émane du fait même de la répartition des critères choisis par l'agence, et sans doute plus largement, du fait que BMJ Ratings base ses interventions sur une culture économique d'entreprise qui, par exemple, dissocie et hiérarchise "compétitivité"<sup>82</sup> et "emploi/insertion"<sup>83</sup>, n'intègre pas l'économie sociale et solidaire dans les questionnements, ...

#### Répartition des critères dans la méthode BMJ Ratings

- Cohésion sociale = ressources humaines, développement de la personne, services collectifs, solidarité territoriale
- Développement économique (et urbain) = animation économique, éco-responsabilité, transports et aménagement
- Environnement = ressources naturelles, rejets, cadre de vie & nuisances et risques, maîtrise de l'énergie et changement climatique
- Gouvernance = management du développement durable, transparence et démocratie, relation avec les territoires, sensibilisation au développement durable

Autre sujet de controverse, le fait que la notation et les logiques de pondération des enjeux reposent sur la notion de compétences de la collectivité, conduite à laisser de côté des

<sup>82</sup> Cette dimension étant prioritaire en matière économique

<sup>83</sup> On trouve cependant quelques éléments allant dans le sens du croisement entre social et économie dans la rubrique "animation économique", mais il semble, au regard de la démarche globale de BMJ Ratings auprès du Grand Lyon, qu'ils relèvent plus d'une sensibilité du rédacteur sur le sujet que d'une volonté méthodologique.

dimensions pourtant significatives en termes d'engagement au titre du développement durable.

Ainsi, considérant que le Grand Lyon n'a pas de compétences juridiques dans le domaine "social/emploi", BMJ Ratings affirme que le croisement entre "engagement politique" et "ressources humaines" correspond à un enjeu faible (cf. page 14 du rapport).

Cette posture est contradictoire avec les évolutions en cours dans nombre de collectivités ; qui consistent à reconnaître que la prise en compte, au sein de l'administration elle-même, de l'emploi des personnes handicapées, de la diversité culturelle, de la parité hommes/femmes, ... est un enjeu significatif pour renforcer la cohésion sociale et territoriale, ... et la légitimité des collectivités à interpeller les entreprises sur leur rôle dans la Cité !

De la même façon, le critère "rejets" qui apparaît dans le domaine de l'environnement, est principalement focalisé sur la façon dont la collectivité gère les déchets - Thème évidemment clef, mais pas exclusif de la question de la gestion des effluents : pollutions industrielles, émission de CO<sup>2</sup> via le trafic routier, ... (On retrouve, par contre, ce dernier aspect – de façon très fugace - dans l'un des commentaires du critère "énergie et effet de serre"<sup>84</sup>).

Troisième problème, la façon dont certaines des problématiques centrales du développement durable sont traitées (ou ignorées) ne permet pas de situer les analyses et les préconisations à la hauteur des enjeux.

#### Exemples

- La lutte contre l'effet de serre et l'adaptation au changement climatique – Cette problématique est abordée dans le critère "énergie et effet de serre", mais les analyses et préconisations restent presque exclusivement ciblées sur l'habitat et les bâtiments de la collectivité. Même si l'on connaît la place significative du bâti dans la production actuelle de gaz à effet de serre, le manque de références aux autres dimensions d'un Plan climat, comme par exemple les déplacements (le thème du transport est juste cité), pose réellement question sur la pertinence de la notation.
- Le terme de "diversité culturelle", élément central de la cohésion sociale\*, n'apparaît pas une seule fois dans le rapport.

\* Rappel – Agenda 21 de la Culture de Barcelone de 2004 : engagement des gouvernements locaux pour le développement durable.

Article 1 "la diversité culturelle est le premier patrimoine de l'humanité"

Quatrième axe de désaccord, La référence aux "bonnes pratiques", qui favorise l'approche opérationnelle, comporte une autre face, cette fois plus discutable. Ainsi, le fait de fonder l'analyse sur les apports factuels des quelques entretiens réalisés<sup>85</sup>, et la notation sur des exemples spécifiques, ne garantit pas une lecture sur l'ensemble des pratiques de la collectivité, et/ou met certaines initiatives en lumière, de façon parfois exagérée.

Ainsi, à titre d'exemple la notation concernant la solidarité territoriale se réfère exclusivement à la démarche du Programme Local de l'Habitat. En quoi l'exemplarité de l'exercice permet-elle de donner une vision de l'ensemble des pratiques du Grand Lyon dans le domaine et de vérifier si la solidarité territoriale est effectivement globalement à l'œuvre ? (C'est peut-être le cas, mais les analyses de BMJ Ratings ne permettent pas de le dire. Pourtant, une notation "solidarité territoriale" est donnée à la Collectivité, avec une moyenne de 43 points sur 70 sur l'ensemble des principes)

Autre interrogation : aussi particulière et innovante soit-elle, l'initiative Vélo'v mérite-t-elle vraiment d'être citée cinq fois dans le document (en comparaison, par exemple, avec le terme "emploi" qui n'apparaît que sept fois) ?

Cinquième axe décalage entre l'approche BMJ/Ratings et les travaux de l'ACUF, le croisement entre domaines, principes et critères produit, au final, une combinaison très complexe et donc peu accessible.

<sup>84</sup> " ... L'engagement de la collectivité en faveur des transports (extension du réseau de transports publics, Vélo'v, projet du RER lyonnais, ...) a également un impact énergétique très positif." P. 8 du rapport

<sup>85</sup> Ce qui induit le fait que les analyses sont largement dépendantes du profil des personnes rencontrées

Ainsi, BMJ Ratings a décliné son analyse autour de soixante sept clefs d'entrée différentes (plus de cent sont possibles, mais seuls les enjeux forts et faibles font l'objet de commentaires). Il en ressort :

- Une difficulté réelle pour les lecteurs à s'approprier une vision globale de la notation (les synthèses réalisées par l'agence devenant, dès lors, le sésame quasi exclusif de la lecture de la situation de la collectivité) ;
- Dans certains cas, une dilution de la question des politiques publiques (la notation prenant appui sur des aspects qui peuvent paraître anecdotiques au regard de l'enjeu du développement durable), et une redondance entre les analyses.

Pour illustrer –

- Dans le domaine de la Gouvernance

Le critère "transparence et démocratie" est traité principalement à partir de

- la mise en ligne des délibérations et de nombreux documents (cette action, classique dans les collectivités, constitue-t-elle en soi un élément suffisant pour être considérée comme l'un des deux supports de la notation dans le critère "transparence et démocratie" ?),
- l'existence des instances de concertation.

Il est commenté dans trois des sept principes ("engagement politique vis-à-vis du développement durable", "organisation de la responsabilité", "innovation"), de façon relativement redondante, et sans que l'éclatement des propos en trois rubriques n'apporte fondamentalement un plus.

Il ressort globalement de l'analyse de la méthode de BMJ Ratings, une impression mitigée sur la compatibilité entre la vision du développement durable diffusée par l'agence de notation, et celle revendiquée par les Communautés Urbaines au sein de l'ACUF.

Ainsi, si les efforts réalisés par BMJ Ratings pour intégrer des remarques de fond ou de forme pendant l'expérimentation démontrent une aptitude au partenariat, si les analyses et les préconisations présentent des éléments opérationnels potentiellement intéressants pour la collectivité, vont plutôt dans le sens d'une adhésion à la démarche, plusieurs points témoignent, par contre, des écarts entre les deux conceptions du développement durable.

Conformément à la notion d'audit, mais à l'encontre d'une vision ouverte du développement durable, BMJ Rating réalise l'exercice de notation sans associer les différentes parties prenantes, et positionne son rapport comme un outil à l'attention des seuls décideurs<sup>86</sup>.

L'agence semble laisser sa démarche entre deux eaux, la méthode hésitant entre la notation de la performance (économique et extra-financière, fondée sur des logiques d'entreprises de marché) et la notation en développement durable (qui nécessiterait un décalage de points de vue et de critères sur un certain nombre de champs).

Ce qui constitue l'objet de la notation, ce n'est pas ce que la collectivité produit sur le terrain, mais comment elle s'organise. Ainsi, par exemple dans le principe "transparence et démocratie", la notation se base sur le fait que des outils sont mis en place, et non pas sur les résultats qu'ils produisent. La méthode se situe donc plutôt au niveau d'un état des lieux autocentré sur la collectivité, que de l'impact de son intervention sur le territoire (ce qui est le cœur même de la notion de "responsabilité" en développement durable).

---

<sup>86</sup> Sur la question des parties prenantes, la référence régulière faite dans le rapport aux positionnements des Élus est surprenante, dans la mesure où ceux-ci n'ont pu être rencontrés. Le fait que BMJ Ratings se rapporte aux documents politiques dans lesquels les informations ont été trouvées ne suffit pas, *a priori*, à justifier de parler en leur nom.

## **Conclusions de la recherche action**<sup>87</sup>

### **Quelques enseignements généraux**

Tout d'abord, il est important de rappeler que l'expérimentation réalisée sous la coordination de l'ACUF a nécessité de la part des collectivités et des agences de notation une forte mobilisation temporelle conséquente (dépassant largement les jours rémunérés pour Innovest et BMJ Ratings).

Les deux expérimentations conduites autour de la notation extra-financière appliquée aux collectivités (ici Communautés Urbaines) ont été menées dans un esprit de "rencontre entre deux cultures", qui aura, semble-t-il, été riche pour l'ensemble des protagonistes (directs et associés).

L'un des enseignements de l'expérimentation aura été, pour les Communautés Urbaines, de constater la disparité des méthodes existant derrière le même intitulé de "notation extra-financière" ; les approches de BMJ Ratings et Innovest n'ayant véritablement en commun que l'intitulé de l'intervention, et les cadres de l'audit comme fondement de leurs pratiques.

Dans les deux sites, la venue des agences de notation a donné l'opportunité d'interroger l'administration sur la place effectivement accordée au développement durable dans l'organisation et dans l'action publique (chacune des deux Communautés Urbaines ayant officiellement opté une action "durable"). Que ce soit au Grand Lyon, engagé de longue date dans le domaine, ou à Marseille Provence Métropole seulement aux prémices de l'exercice, cette interpellation semble avoir été perçue de façon très positive.

De fait, il ressort que les interviews réalisées ont permis, pour une grande partie des interlocuteurs concernés, de prendre du recul, de faire une analyse "décalée" de l'activité ; ce qui est rarement possible au quotidien.

Ce constat constructif, généralement fait à chaque fois que l'occasion est donnée aux agents (et/ou aux Élus) d'être interrogés sur le fonctionnement de leur collectivité et les modalités de mise en œuvre des politiques publiques, pourrait inciter les Communautés Urbaines à développer cette pratique autour des démarches de développement durable, par exemple via des interviewers internes (comme à Dunkerque Grand Littoral) et/ou en privilégiant le questionnement par les pairs (échanges entre Communautés Urbaines).

Les restitutions croisées entre services ont démontré (là où elles ont eu lieu) qu'elles permettent une "ouverture des esprits", une approche plus globale de la collectivité (le moment collectif a été important, puisque certains participants ont reconnu qu'ils avaient tendance à cibler la lecture du rapport sur les parties qu'ils considéraient être de leur domaine d'intervention et/ou centres d'intérêt).

Cette réalité, vérifiée là-aussi à chaque fois qu'un tel exercice est réalisé, peut conduire à interroger les agences de notation sur le fait que ces temps collectifs mériteraient peut-être d'être instaurés dès l'amont de l'analyse (et pas seulement lors de la restitution).

Si les échanges ont été riches au cours de l'expérimentation, le constat a été fait que le principe de la notation est réducteur, et une certaine frustration a même été exprimée (particulièrement à Marseille Provence Métropole) en raison de l'impression d'une perte en ligne de la richesse des données recueillies.

Dans les deux Communautés Urbaines, l'expérience de la notation a mis en lumière la problématique de la coopération entre les Élus et les services, et ce à travers deux aspects particuliers :

- le constat d'attentes différentes en termes d'outils d'évaluation, à savoir des supports de management interne pour les uns, des supports de mise au débat des politiques publiques

---

<sup>87</sup> Une partie de ces conclusions a été présentée avec Olivier Landel, Délégué Général de l'ACUF, dans le cadre du colloque international « Entreprises, territoires et indicateurs de développement durable », organisé les 9 et 10 janvier 2008 à Aix-en-Provence par le Centre d'économie régionale de l'emploi et des firmes internationales d'Aix-en-Provence (Université Paul Cézanne Aix-Marseille III) et la Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille.

pour les autres. Et cette double approche, compréhensible en soi, semble être traitée, non pas tant en cherchant à concilier les deux aspects, qu'en prévoyant des outils cloisonnés ;  
- le refus explicite ou implicite des directions générales d'associer les décideurs politiques à l'expérimentation.

Or, comme le soulignent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, « *s'intéresser aux instruments ne doit en aucun cas justifier l'effacement du politique. Au contraire, plus l'action publique se définit par les instruments, plus les enjeux de l'instrumentation risquent de soulever des conflits entre différents acteurs, intérêts et organisations* »<sup>88</sup>.

Il va sans dire que la double posture de l'évaluation démocratique et de la transformation de nos repères de pilotage n'est pas anodine en termes de jeux d'acteurs, et nécessite de la part des responsables administratifs et politiques l'acceptation d'un renouvellement, en profondeur, des modalités de la gouvernance dans les institutions et la mise en œuvre de nouvelles formes de débat public.

La recherche action a pu confirmer que le chemin reste largement ouvert.

### **Des préconisations sur les suites à donner**

A l'issue des deux expérimentations conduites, il paraît clair que les suites à donner doivent être abordées, non plus seulement sur le seul registre du lien ou non lien entre la notation extra-financière et l'évaluation en développement durable, mais également en considérant que les partenariats mis en œuvre méritent éventuellement, en soi, de perdurer.

Il revient à chaque Communauté urbaine de préciser ses choix.

Compte tenu des attentes formulées par l'ACUF ("recherche d'un outil pour évaluer les politiques publiques au regard du développement durable"), et pour conclure l'analyse produites sur les méthodes des deux agences de notation, les préconisations issues de la recherche action sont les suivantes.

Dans un premier temps, nous pouvons noter que les agences ont chacune des atouts pour intervenir auprès des collectivités (dès lors que la demande qui leur est formulée correspond effectivement à leurs compétences d'origine).

Ainsi, Innovest peut se prévaloir d'une technique spécifique de *benchmarking*, qui repose sur la fiabilité statistique des outils institutionnels, et peut donc a priori être légitimée pour certaines voies de l'instrumentation des politiques publiques.

BMJ Ratings détient une antériorité dans la relation aux territoires, et dans la mise en œuvre de la notation extra-financière au sein des collectivités. La méthodologie proposée est éprouvée, avec témoignages possibles de l'appropriation effective de l'outil par des collectivités ayant du recul sur le sujet. L'agence semble ouverte à la réflexion sur de nouvelles clefs pour interroger les politiques publiques, et prendre mieux en compte la réalité territoriale dans la pondération des systèmes de notation.

Pour ce qui est du registre des coopérations possibles entre les Communautés Urbaines et les agences de notation extra-financières, il nous semble déterminant de poser au préalable l'objet de celles-ci.

A l'issue de l'expérimentation, il apparaît clairement que l'important n'est pas de demander aux méthodes de notation extra-financière d'être ce qu'elles ne sont pas, mais plutôt de les reconnaître pour ce qu'elles sont.

Ainsi, dans la mesure où « *l'instrument induit une problématisation particulière de l'enjeu*<sup>89</sup> », leur pertinence dépend de ce que la collectivité en attend.

Trois cas de figures sont présentés ci-après pour permettre de resituer les rôles possibles, ou impossibles, de la notation extra-financière appliquée aux collectivités.

### **Cas numéro 1 – NOTATION EXTRA-FINANCIÈRE ET AUDIT**

<sup>88</sup> P. LASCOUMES et P. LE GALES, « Introduction : l'action publique saisie par les instruments » les Presses Sciences Po, p. 28.

<sup>89</sup> P. LASCOUMES et P. LE GALES, 2004, *art. cit.*, p. 33.

Dans une perspective d'audit, c'est-à-dire d'une interpellation autocentrée de la collectivité (fonctionnement et action<sup>90</sup>), et destinée à ses dirigeants, la notation extra-financière semble un support envisageable. C'est d'ailleurs sa vocation initiale que l'on retrouve ici, la notation ayant bien été inventée pour permettre aux actionnaires des entreprises de prendre des décisions allant dans le sens de leurs propres objectifs et intérêts.

La notation extra-financière ne correspond pas tant ici à un outil de management, qu'à un support visant à permettre, de façon très ciblée dans le temps, une prise de recul par les décideurs (et tout particulièrement par les directions générales).

Si cet audit devait être envisagé comme devant intégrer le développement durable, un travail amont semblerait indispensable pour que commanditaires et auditeurs se mettent d'accord sur une vision commune des fondamentaux à intégrer.

Cela nécessiterait,

- de la part de la (des) collectivité(s) concernée(s), de formaliser leur cahier des charges dans le domaine (notamment à partir des documents coproduits au sein de l'ACUF) ;
- de la part d'Innovest et/ou de BMJ Ratings, d'accepter la prise en compte de nouvelles données dans le rapport au développement, et donc dans le système de notation.

Il ne semble pas certain que les deux Agences adhèrent à cette exigence.

#### Cas numéro 2 – NOTATION EXTRA-FINANCIÈRE ET ANALYSE STATISTIQUE COMPARÉE

L'analyse statistique comparée constitue la base de l'une des méthodes ; la seconde intégrant une notion plus large de la comparaison entre collectivités (mais peu lisible dans la mesure où les systèmes de notation et de pondération ne sont pas connus).

Dans une optique de *benchmarking* (photographie du territoire et de ses capacités d'attractivité, en comparaison d'autres sites de même type), et sous réserve que la collectivité retienne les indicateurs proposés, la démarche Innovest pourrait être mobilisée.

Il conviendrait cependant de s'interroger, avant mise en œuvre, sur la complémentarité possible et/ou la redondance effective, en recensant les études de même type déjà conduites dans plusieurs agglomérations (à l'initiative de la collectivité, de l'Agence d'Urbanisme, et/ou d'acteurs autres tels les Chambres de Commerce et d'industrie ou encore la DIACT – ex-DATAR);

En ce qui concerne une analyse statistique des territoires au regard développement durable, des outils existent depuis plusieurs années au niveau international (ex. *Dashboard* du développement durable, empreinte écologique, Indicateur de Santé Sociale, Indicateur de Développement Humain<sup>91</sup>...). Légitimés par des instances de type Organisation des Nations Unies, ces supports permettent, non pas de suivre de façon continue l'action en développement durable, mais d'interpeller les acteurs sur des questions clefs du développement durable.

Ils ne constituent pas en soi la panacée (soit parce qu'ils restent trop ciblés sur l'une des dimensions de la durabilité, soit parce que leur application au niveau local est difficile, certaines données n'ayant pas de sens à cette échelle).

Mais ces outils, fondés sur la transparence des données et des systèmes de pondération<sup>92</sup>, des méthodes pédagogiques éprouvées, et étant le fruit de nombreuses recherches sur le croisement entre responsabilité des Etats (des pouvoirs publics) et le développement

---

<sup>90</sup> Mais pas analyse des impacts des politiques publiques territorialisées.

<sup>91</sup> Généralement moins pertinent pour les territoires du Nord que pour les pays en développement, quoique des adaptations soient expérimentées, comme en région Nord – Pas de Calais. Cf. GADREY *et alii*, 2006, « Les indicateurs régionaux de développement humain dans le Nord – Pas de Calais et en Wallonie », *Etudes prospectives régionales* n°10, Conseil Régional Nord-Pas de Calais, D2PE, juin ; et la contribution d'Antoine GOXE dans le présent rapport (chapitre 3 pp. 75-78 notamment).

<sup>92</sup> Le *dashboard* du développement durable propose d'ailleurs que chacun(e) puisse faire évoluer la pondération de façon à s'adapter au mieux aux enjeux en fonction de l'échelle territoriale visée.

durable, il semble difficilement concevable de ne pas prendre appui sur eux pour construire un outil statistique à l'échelle des agglomérations.

L'innovation reste ainsi la perspective la plus crédible dans le domaine pour croiser politiques publiques, développement durable et statistiques.

### Cas numéro 3 – NOTATION EXTRA-FINANCIÈRE ET ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Ce troisième cas de figure, largement traité en partie 3 du présent rapport, n'est pas détaillé à nouveau ici.

Il clôt cependant les analyses ; l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable ayant été le sujet fondamental de l'expérimentation de la notation extra-financière appliquée aux Communautés Urbaines.

A l'heure où la question du renouvellement des pratiques démocratiques semble devenu central en France, la recherche action a démontré que les postures méthodologiques de la notation extra-financière ne sont pas un support possible de l'évaluation au sein des Collectivités et des territoires.

En effet, le système de la notation ne permet pas de prendre en compte ce qui fait la spécificité première des politiques publiques, à savoir qu'elles sont délibérées par des personnes ayant reçus mandat par le vote<sup>93</sup> ; et que la légitimité de l'action publique dépend aujourd'hui, plus que jamais, de la capacité des Élus à en expliquer ouvertement les fondements, à en débattre les contenus et à en partager les résultats. *« En réalité, les élections sont seulement un moyen - bien que, de toute évidence, très important- de rendre efficace les discussions publiques, quand la possibilité de voter se combine à la possibilité de parler et d'écouter sans crainte. La force et la portée des élections dépendent de manière critique de la possibilité de l'existence d'un débat public ouvert permanent (...) Les élections à elles seules peuvent être tristement inadéquates, ce qui est abondamment illustré par les extraordinaires victoires électorales des tyrans au pouvoir dans les régimes dictatoriaux (...) »*<sup>94</sup>

L'expérience conduite sous la coordination de l'ACUF laisse donc encore largement ouverte les champs de recherche et d'innovation pour trouver un (des) outil(s)<sup>95</sup> d'aide à la décision et à l'action locale en matière de développement durable, qui permettent de :

- Asseoir un projet local co-porté,
- Réaliser un suivi en continu, et dans le temps, des interventions locales en faveur du développement durable,
- Aider la gestion de projet, la relecture régulière des stratégies, et l'adaptation permanente des pratiques "durables".

L'expérimentation conduite autour de la notation extra-financière a permis de clarifier les conditions nécessaires à la réalisation de l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable, dès lors qu'il s'agit bien d'intégrer un nouveau rapport à l'économie (plurielle et responsable), la diversité culturelle et les logiques de solidarité, l'environnement et notamment la lutte contre le « trop » (effet de serre...), la gouvernance.

Il peut ainsi être retenu en termes d'enseignement, qu'il convient, en effet :

- de privilégier les outils adaptés, plutôt que les supports normés,
- d'opter pour des indicateurs<sup>96</sup>, et non pas pour des critères<sup>97</sup>,

---

<sup>93</sup> Ce qui n'est pas le cas dans les entreprises où est mise en œuvre la notation extra-financière, puisque les administrateurs demandeurs de la notation, sont non seulement les décideurs, et aussi ceux qui mandatent (ou licencient) les dirigeants de la société en question (ils portent à la fois le vote et les décisions).

<sup>94</sup> Armatya SEN, 2005, *La démocratie des autres. Pourquoi la démocratie n'est pas une invention de l'Occident*, Paris, Payot (pour l'édition française).

<sup>95</sup> Auquel cas il devra répondre aux règles d'une évaluation managériale (qui aide au pilotage de projet), pluraliste (intégrant les points de vue de toutes les parties prenantes, démocratique (qui permet de rendre compte aux citoyens..., et doit donc d'être lisible par tous)

<sup>96</sup> Indicateur : *qui indique, qui fait connaître*

- de préférer les démarches évaluatives conçues pour et avec toutes les parties prenantes, et donc accessibles au plus grand nombre, aux dispositifs ciblant l'information d'une élite technique et/ou politique.

Dans ce contexte, il apparaît primordial de bien différencier ce qui relève de l'évaluation de contexte (photographie/diagnostic d'une situation) ou de réalisation (état d'avancement d'un programme), et ce qui relève des résultats et des impacts de la politique publique sur le terrain (ce qu'elle génère concrètement en termes sociaux, environnementaux, démocratiques, économiques, ...).

Si dans les deux premiers cas, l'évaluation peut être, semble-t-il, conduite indifféremment par des auditeurs extérieurs ou par les acteurs eux-mêmes, les enseignements de la recherche action confirment, par contre, que l'enjeu des urgences sociétales à traiter, et la complexité des choix à opérer, imposent le débat démocratique dans les deux autres situations.

Cette posture détrône les auditeurs au profit des acteurs eux-mêmes, parie sur une exigence et une fiabilité des données fondées sur la pluralité des points de vue et des formes de connaissances, prône la transparence et la continuité dans le portage des actions.

Elle sous-tend, en fait, rien de moins que l'apprentissage d'un nouveau rapport à la responsabilité individuelle et collective, l'affirmation du retour partagé au politique<sup>98</sup>, via l'invention d'une démocratie collaborative (au sein des organisations et des territoires), encore à dessiner.

Dans ce contexte, évaluer - c'est-à-dire ici "*déterminer la valeur des politiques publiques*"<sup>99</sup> – relève de la contribution à la définition d'un véritable projet de société, et pose la question de la responsabilité par rapport aux actes posés (impacts immédiats, et par effets induits).

« *La création d'instruments d'action publique peut servir de révélateur de transformations plus profondes de l'action publique, de son sens, de son cadre cognitif et normatifs et des résultats.*<sup>100</sup> »

Que ce soit au niveau local ou au niveau global, la question de la définition des nouveaux indicateurs illustre très bien cette exigence<sup>101</sup>.

Ainsi, et à titre d'exemple, revisiter le Produit Intérieur Brut – sujet qui paraissait encore anachronique voire "blasphématoire" en France voici encore quelques mois, et qui est enfin abordé comme un objet d'intérêt par les institutions de notre pays – ne correspond à rien de moins que de redéfinir notre conception collective de la "richesse".

Laisser à de seuls "experts", seraient-ils chacun(e) des personnalités reconnues pour leurs compétences dans une discipline donnée, équivaldrait à leur donner un blanc-seing pour élaborer les contours d'un nouveau contrat social.

Une telle posture serait incompatible avec les règles de la démocratie représentative qui est la nôtre, dans laquelle les décideurs sont légitimés par le vote des citoyens, et incohérente avec l'exigence selon laquelle les personnes directement impactées par les mesures adoptées doivent pouvoir être entendues<sup>102</sup>.

De la même façon, et alors que les propositions d'intervention se multiplient auprès des responsables politiques, nous considérons, notamment, au vu des enseignements de la recherche-action qu'il est démocratiquement illégitime, et politiquement dangereux, de donner carte blanche à des techniciens de la notation ou de la certification pour l'analyse et l'aide à la conduite de politiques publiques à l'échelle des territoires.

---

<sup>97</sup> Critère (de *kriterion* en Grec : juger)

<sup>98</sup> Au sens littéral "gestion de la Cité"

<sup>99</sup> P. VIVERET, 1989, *Evaluer les politiques et les actions publiques*, Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation Française.

<sup>100</sup> P. LASCOUMES et P. LE GALES, 2004, *art. cit.*, p. 25.

<sup>101</sup> Voir Jean GADREY & Florence JANY-CATRICE, *op. cit.*

<sup>102</sup> Voir le rapport "notre avenir à tous", dit « rapport Brundtland » 1987 : la place des parties prenantes (*stakeholders*)

Car, en acceptant l'utilisation de matrices très complexes - parfois volontairement "verrouillées" au nom de la propriété industrielle de leurs concepteurs -, en confiant à des auditeurs extérieurs (supposés porteurs d'une neutralité objective<sup>103</sup>) la maîtrise de l'évaluation, nous actons en fait rien de moins que le principe de reconnaître à certaines personnes une légitimité supra-citoyenne pour contrôler l'action publique.

La Constitution française est pourtant claire en la matière ; et l'urgence du développement durable qui nous interpelle sur notre responsabilité en termes de défense et préservation des biens collectifs et d'usage des finances publiques, nous rappelle parallèlement qu'il est grand temps pour les citoyens de s'en réapproprier collectivement les termes.

Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen de 1789<sup>104</sup>.

Article 14 – "Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée."

Article 15 – "La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration."

Dans la mesure où elle repose sur le principe de la construction d'une intelligence collective, il nous semble non seulement que la question de la gouvernance, posée comme préalable et fondement de l'analyse en développement durable, constitue l'une des conditions *sine qua non* d'une évaluation répondant aux enjeux du 21<sup>e</sup> siècle, mais aussi qu'elle correspond à une opportunité sans équivalent pour permettre aux Élus de disposer d'outils d'aide à la décision à la hauteur de la complexité à laquelle ils doivent aujourd'hui faire face.

Alors que se dessine une réforme des Institutions, à la veille de la prise en charge de la présidence de l'Union européenne, à l'heure où les Élus des 36.000 Communes et des intercommunalités entament juste un mandat de six ans, de multiples occasions vont émerger de se saisir collectivement de la question de l'évaluation, et d'élaborer des méthodes renouvelées de pilotage des politiques publiques.

Dans ce contexte, la question de la capitalisation et le partage des recherches/actions sur évaluation des politiques publiques et développement durable est à poser<sup>105</sup> ; les deux paradigmes développés par les auteurs mobilisés sous la direction de Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES dans l'ouvrage « *gouverner par les instruments* » constituant une clef pour en comprendre l'enjeu :

- « *l'instrumentation de l'action publique est un enjeu majeur de l'action politique, car elle est révélatrice d'une théorisation (plus ou moins explicite) du rapport gouvernant/gouverné, chaque instrument étant une forme condensée de savoir sur le pouvoir social et les façons de l'exercer. L'approche technique ou fonctionnaliste des instruments dissimule alors les enjeux politiques ;*
- *Les instruments à l'œuvre ne sont pas des dispositifs neutres, ils produisent des effets spécifiques indépendants des objectifs poursuivis et qui structurent, selon leur logique propre, l'action publique. »*<sup>106</sup>

<sup>103</sup> Sans faire de procès d'intention aux experts *intuitu personae*, nous devons avoir conscience que les supports avec lesquels ils travaillent ne sont pas exempts de présupposés, « *qu'ils ne sont pas neutres* » (voir P. LASCOUMES et P. LE GALES) Ex. : la notation extra-financière dont l'un des présupposés centraux consiste à considérer que l'économie produit de la richesse avant tout quand elle génère du capital financier pour les actionnaires. Nous avons vu à travers les expérimentations des agglomérations marseillaise et lyonnaise l'influence de cette clef d'entrée pour la lecture d'une politique de l'eau ou la définition des critères d'analyse d'une politique de services aux personnes, forcément considérés dans ce contexte comme étant avant tout des "biens et des services marchands lucratifs".

<sup>104</sup> Cf. en référence dans le préambule de la Constitution française

<sup>105</sup> D'autres collectivités comme les Régions, mais aussi d'autres acteurs, par exemple des associations employeurs du secteur social, sont aujourd'hui engagées fortement dans l'élaboration partagée d'outils d'évaluation des politiques publiques centrées sur "l'harmonie entre les humaines, et l'harmonie entre les humains et la nature" (définition du développement durable par la Commission du développement durable des Nations Unies).

<sup>106</sup> P. LASCOUMES et P. LE GALES, 2004, *art. cit.*, p. 29.

La poursuite de la dynamique de recherche-action retenue pour l'expérimentation de la notation extra-financière appliquée aux politiques publiques semble une voie pertinente pour avancer dans ce sens. L'une des hypothèses pourrait être de mettre en place, à cet effet, un groupe de travail pluraliste associant des chercheurs travaillant de longue date sur les "nouveaux indicateurs de richesse" et sur la question de l'évaluation (Jean Gadrey, Patrick Viveret, Florence Jany-Catrice, Bertrand Zuideau...), des réseaux mobilisés sur ces questions (FAIR<sup>107</sup>, Société Française de l'Évaluation, Développement durable et Territoires Fragiles<sup>108</sup>, ...) et des correspondants des collectivités (développement durable et/ou évaluation), qui permettrait de mailler dans la durée les avancées côté conceptuel et théorisation, et côté terrain, de disposer progressivement de méthodes et d'outils stabilisés pour le suivi et l'évaluation partagés de l'action en développement durable.

\* \* \*

### **Bibliographie :**

- BLONDIAUX Loïc, 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil, coll. « la république des idées ».
- BORRAZ Olivier, 2004, « Les normes : instruments dépolitisés de l'action publique », in LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses Sciences Po.
- BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET (dir.), 2006, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, collection Références, 2<sup>nd</sup>e édition revue et corrigée.
- BOUTAUD Aurélien, 2005, *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser*, Ecole des Mines de Saint-Etienne, disponible sur le site Agora 21 (<http://www.agora21.org/bibliotheque.html> > « thèses »)
- BROWN Lester R., 2007, *Le Plan B : pour un pacte écologique mondial*, Paris, Editions Calmann-Lévy.
- COMBE Hélène, LANDEL Olivier, 2008, « La notation extra-financière : une voie pour l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable ? Analyses et préconisations », Communication au colloque international « Entreprises, territoires et indicateurs de développement durable », organisé les 9 et 10 janvier 2008 à Aix-en-Provence par le Centre d'économie régionale de l'emploi et des firmes internationales d'Aix-en-Provence (Université Paul Cézanne Aix-Marseille III) et la Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille.
- DJEZZAR Laurent et GATEAU-LEBLANC Céline, 2008, *Contribution à l'élaboration d'un guide de l'évaluation des politiques publiques*, publication Assemblée des Départements de France (ADF) et Institut National des Etudes Territoriales (INET), avril.
- GADREY Jean et JANY-CATRICE Florence, 2006, *Les nouveaux indicateurs de richesses*, Paris, La Découverte, collection Repères « Thèses et Débats ».
- GADREY J., RUYTERS C., LAFFUT M., 2006, « Les indicateurs régionaux de développement humain dans le Nord – Pas de Calais et en Wallonie », *Etudes prospectives régionales* n°10, Conseil Régional Nord-Pas de Calais, D2PE, juin.
- GODARD Olivier, HENRY Claude, LAGADEC Patrick, MICHEL-KERJEAN Erwan, 2002, *Traité des nouveaux risques*, Paris, Gallimard - Folio « Actuel inédit ».
- GOXE Antoine (dir.), 2008, *L'évaluation des politiques publiques locales de développement durable. Portée juridique, instrumentation et acteurs*, rapport de recherche pour le Ministère de l'écologie (D4E), Programme « Politiques territoriales et développement durable » (D2RT 2005), juin, 170 pages.
- JACOB Steve, 2006, notice « Evaluation », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Références, 2<sup>nd</sup>e éd.
- LASCOUMES P. et LE GALES P. (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses Sciences Po
- LASCOUMES P. et LE GALES P., 2004, « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », in LASCOUMES P. et LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses Sciences Po.

<sup>107</sup> Forum pour d'Autres Indicateurs de Richesse.

<sup>108</sup> Réseau universitaire pluridisciplinaire animé par l'économiste Bertrand ZUIDEAU, et le politiste Bruno VILLALBA (Cf. <http://developpementdurable.revues.org>).

- LASCOUMES P. et LE GALES P., 2007, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- MALLARD Alexandre, 2000, « L'écriture des normes », in *Réseaux*, vol.18 n°102.
- OBSERVATOIRE DE LA DÉCISION PUBLIQUE, 2007, *La notation extra-financière : une voie pour l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable ? Analyses et préconisations*, rapport pour l'Association des Communauté Urbaines de France (ACUF), avril.
- PETRELLA Ricardo, 2007, *Pour une nouvelle narration du monde*, Montréal, éditions écosociété.
- RAWLS John, 1999, *Collected papers*, Cambridge (MA) Harvard University Press.
- SAMUEL Albert, 1978, *Petit vocabulaire politique*, Paris, éditions L'essentiel Chroniques sociales.
- SEN Armatya, 2005, *La démocratie des autres*, Paris, Rivage poche petite bibliothèque.
- SIMOULIN Vincent, 2007, « La gouvernance territoriale : dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles », in PASQUIER Romain, SIMOULIN Vincent et WEISBEIN Julien (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », Tome 44.
- THOENIG Jean-Claude, 2006, notice « Politique publique », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Références, 2<sup>nde</sup> éd.
- VIVERET Patrick, 1989, *Evaluer les politiques et les actions publiques*, Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation Française.
- VIVERET Patrick, 2005, *Pourquoi ça ne va pas plus mal ?*, Paris, Fayard, coll. « transversales ».



***Troisième partie***

-

**Acteurs de l'évaluation en développement durable.**



## Chapitre 5

---

### **Aborder un milieu en voie de professionnalisation. Prolégomènes théoriques et méthodologiques à une sociologie des professionnels de l'évaluation en développement durable.**

--

**Magali Nonjon,**

Docteure en science politique de l'Université de Lille 2  
Chercheuse contractuelle au CERAPS

**Antoine Goxe,**

Doctorant en science politique  
Université Lille 2, CERAPS.

-

Comment saisir un milieu professionnel encore en voie de constitution et dont l'existence en tant que telle demeure problématique ? Que faut-il observer ? Comment repérer les acteurs pertinents quand on ne dispose pas à proprement parler d'organisations professionnelles de référence ? Comment rendre compte de l'existence d'un milieu qui n'est ni unifié par un titre, ni par des diplômes communs ? Comment se repérer dans cette nébuleuse du « *consulting* » aux frontières mouvantes ? Quels peuvent-être les indices d'une professionnalisation du milieu du conseil et de l'évaluation en développement durable ?

Autant de questions qui pourraient paraître à première vue anodines ou tout du moins annexes dans le travail d'analyse des activités de conseils en développement durable et qui nous sont pourtant apparues très vite cruciales. Ainsi, peut-être d'ailleurs plus que pour d'autres milieux professionnels, enquêter sur ces acteurs nous a conduits, dans ce travail, à accorder une place majeure aux questions méthodologiques soulevées par notre objet.

C'est ainsi d'abord et avant tout par un travail de réflexions théoriques et méthodologiques que nous avons décidé d'aborder ce milieu du conseil en développement durable en nous servant notamment des travaux menés par l'un des membres de l'équipe sur le milieu du conseil en participation<sup>1</sup>. Même si nous verrons dans les parties suivantes, que ce milieu possède en lui-même ses spécificités, il nous a semblé intéressant à prendre en compte - comme étalon en quelques sortes - tant les questionnements méthodologiques soulevés par les enjeux de professionnalisation étaient similaires (de grands cabinets cohabitant avec des structures quasi artisanales, l'hétérogénéité des pratiques et des profils, l'apparition récente d'un marché sur ces enjeux, la banalisation des injonctions), et surtout dans la mesure où de nombreux acteurs enquêtés dans le cadre de cette étude gravitaient également sur la thématique de l'évaluation et du développement durable.

---

<sup>1</sup> Nonjon, 2006.

## **1- Aborder un milieu en voie de professionnalisation : quelques implications théoriques**

L'enquête menée sur le conseil aux collectivités territoriales spécialisées sur les enjeux du développement durable, tout comme celle menée par Magali Nonjon sur les enjeux de participation et de concertation des citoyens, part de questions simples : qui sont ces acteurs ? que font-ils ? Où exercent-ils ? Quelles sont leurs trajectoires universitaires et professionnelles ? Quelles conceptions promeuvent-ils du développement durable ? Ces conceptions sont-elles différentes, susceptibles d'entrer en tensions ?

Cette étude renvoie ainsi, de prime abord, aux questionnements classiques de la sociologie des professions. Cependant lorsque l'on s'intéresse de près à ces acteurs, il semble difficile de parler de professions tant ses protagonistes se caractérisent par leur extrême hétérogénéité.

Plus encore, le recours à la sociologie des professions risque de demeurer stérile si l'on considère le concept de profession tel qu'il est défini par une partie de la sociologie anglo-saxonne. Construit sur des critères très sélectifs (barrières d'accès à la profession, *via* la possession de diplômes spécifiques, élaboration d'un système d'auto-contrôle par des pairs *via* des associations habilitées à accueillir les nouveaux venus et à sanctionner les cas de manquement à l'éthique professionnelle)<sup>2</sup>, ce concept paraît en effet beaucoup trop rigide pour tenter de rendre compte du caractère extrêmement mouvant et ouvert du milieu des spécialistes de la participation comme du conseil en développement durable.

L'absence d'institutions corporatistes précises, l'extrême diversité des pratiques et des savoir-faire des personnes rencontrées, invitent davantage à s'inspirer, tant au niveau théorique que méthodologique, des travaux réalisés sur les métiers du social<sup>3</sup>, de la ville (en particulier la figure du chef de projet politique de la ville), sur les conseillers en communication politique<sup>4</sup> ou encore sur la profession politique<sup>5</sup>.

### ***A) Un recours à la sociologie des professions avant tout heuristique :***

C'est davantage de manière heuristique que l'analogie à la sociologie des professions (du type médecin, avocat) semble fonctionner. Cette analogie sera alors féconde si on l'utilise notamment pour savoir comment les propriétés sociales attachées à la profession d'origine de ces acteurs rejaillissent ou non sur leurs pratiques et leurs activités. En d'autres termes, il s'agit de s'attacher à voir dans quelle mesure l'origine professionnelle des acteurs peut influencer sur leurs perceptions du développement durable et leur manière d'envisager leurs activités professionnelles.

Sur ce point, l'étude du milieu du conseil en participation est révélatrice.

Elle a notamment montré que les références aux expériences professionnelles passées sont nombreuses et souvent utilisées pour expliquer la spécificité de leurs conceptions de la participation et la singularité des dispositifs que ces consultants promeuvent.

*« J'ai une approche qui est pour moi très linéaire mais qui peut paraître pour les autres très atypique [...] linéaire parce qu'elle part d'un savoir, d'un savoir-faire, d'un*

---

<sup>2</sup> Les figures les plus emblématiques de ce courant d'analyse sont les professions juridiques et les professions médicales. Voir à ce sujet, Freidson, 1984 (1<sup>er</sup> éd. 1970). Voir également les travaux de Claude Dubar sur la construction des identités professionnelles, Dubar, 1991 ; Dubar, Lucas (dir.), 1994.

<sup>3</sup> Voir à ce sujet Ion, 1989 ; Ion, Ravon, 2000.

<sup>4</sup> Voir à ce sujet, Legavre, 1993.

<sup>5</sup> Pour un panorama synthétique, voir entre autres, Offerlé (dir.), 1999.

*savoir-être [...] je suis passé de l'analyse du comportement du consommateur au comportement de l'utilisateur puis à celui du citoyen.<sup>6</sup> »*

*« Il y a un lien très fort avec mon métier sur cette thématique de la participation : apprendre à rendre lisible les choses, à poser les bonnes questions. J'ai un certain savoir-faire, ce n'est pas une compétence mais cela fait dix ans que je suis dedans, j'ai vu des choses, j'ai accompagné.<sup>7</sup> »*

*« J'ai gardé ce côté animation dans mon parcours personnel, j'ai fait sept ans d'animation, du statut d'animateur à celui de directeur de colonie.<sup>8</sup> »*

A l'inverse, d'autres s'évertuent à masquer leurs origines professionnelles ou s'en servent pour dénoncer la présence de certains d'entre eux sur le marché de la participation.

*« Ils (les communicants) ont acquis des compétences et comme la concertation inclut de la communication, ils ne sont pas mauvais dans cette partie-là. Et je suis de plus en plus convaincue qu'on leur fournit ces prestations parce que ce sont les seuls qui osent encore dire aux maîtres d'ouvrage qu'ils vont réduire l'incertitude. Ils disent : "Oui, cela vaut le coup de faire de la concertation, vous verrez : avec moi, cela va bien se passer". Et ce "je vous garantis que cela va bien se passer", il est évident que, dans ce champ, en ayant une formation universitaire un peu plus critique, cela te fait rire.<sup>9</sup> »*

Mais plus encore, le recours à la sociologie des professions semble indispensable dès lors que l'on porte attention aux indices possibles d'une professionnalisation du milieu de la participation. Patrick Lehingue rappelle, dans un article consacré à la profession politique, qu'on « peut sommairement entendre par professionnalisation, le processus au terme duquel un savoir-faire pratique est érigé en profession, sur la foi de trois indicateurs traditionnellement mobilisés : recherche ou consolidation d'une dimension monopolistique, volonté (plus ou moins dicible) d'auto-contrôle de l'activité et effort de légitimation des pratiques exercées »<sup>10</sup>.

Ainsi, chercher les indices objectifs d'une professionnalisation du milieu de la participation comme du conseil en développement durable conduit tout d'abord à analyser les signes de la concentration d'un savoir et de savoir-faire distincts. Cette perspective invite alors à explorer la question suivante : comment, malgré l'hétérogénéité des pratiques et des dispositifs mis en œuvre par ces professionnels, est-il possible d'observer l'existence de caractéristiques communes ? Elle conduit notamment à étudier la manière dont ces acteurs s'évertuent à délégitimer l'amateurisme de certains dispositifs participatifs ou évaluatifs estampillés « développement durable ».

Comme le souligne Patrick Lehingue, dès lors que l'on s'intéresse aux processus de professionnalisation, il est nécessaire de consacrer une attention particulière « aux efforts de légitimation des pratiques ». Dans le cas du travail mené sur les professionnels de la participation, cette approche nous a conduit à voir comment les professionnels rencontrés

---

<sup>6</sup> Formé au marketing et au management à l'université de Grenoble, puis ayant travaillé pendant de nombreuses années aux Etats-Unis dans un cabinet de consulting qui s'appuyait sur l'élaboration d'indices comportementaux, P. a créé à la fin des années 70 son propre cabinet de conseil et, dans les années 90, l'agence France-Concertation.

<sup>7</sup> Cette responsable de la concertation dans une agence d'urbanisme explique combien sa formation et ses expériences professionnelles en matière de communication l'ont aidée dans sa pratique actuelle.

<sup>8</sup> Propos recueillis auprès d'un des membres de l'association Arènes.

<sup>9</sup> Propos recueillis auprès d'un des membres de l'association Arènes.

<sup>10</sup> Lehingue, 1999, pp. 93-134.

s'emploient à présenter le recours aux dispositifs de concertation et de participation comme un besoin social par rapport auquel ils s'estiment être les seuls capables d'apporter la réponse appropriée<sup>11</sup>. A ce titre, l'analyse des moyens et supports auxquels ces professionnels ont recours pour légitimer l'exercice de leurs pratiques a été indispensable à opérer : on pense notamment aux colloques, séminaires, journées de réflexion auxquels ils participent ou qu'ils organisent, mais également à l'étude des articles, des livres, des guides méthodologiques, des rapports qu'ils rédigent. Ces écrits permettent, en effet, de mieux cerner leur(s) univers de références et cela d'autant plus qu'ils sont nombreux à produire des ouvrages portant sur leurs pratiques<sup>12</sup>. Sur ce point, les passerelles avec le milieu du conseil en développement durable sont nombreuses.

La sociologie des professions conduit à centrer les interrogations sur la manière dont ces professionnels vont faire la preuve qu'ils possèdent des techniques et des connaissances spécialisées que leurs commanditaires ignorent. Dans cette perspective, elle engage à examiner les processus de différenciation et de concurrence par rapport aux mondes professionnels voisins, démarche d'autant plus fructueuse que le groupe des spécialistes de la participation mais aussi dans une certaine mesure des consultants en développement durable (nous y reviendrons par la suite) continuent, pour la plupart de ses membres, d'entretenir des liens à la fois professionnels mais aussi relationnels avec leurs professions d'origine.

De la même manière que pour certaines professions établies, il semble que l'on puisse observer (chez les spécialistes de la participation en tout cas) l'existence de véritables stratégies de démarcation vis-à-vis des profanes, de revendication d'un monopole sur leur activité et d'acquisition d'un savoir et d'un savoir-faire spécifique.

S'interroger sur la professionnalisation probable d'une activité nécessite également de s'intéresser aux formations suivies mais aussi dispensées par le groupe social étudié. Cela oblige, de ce fait, à inscrire ces recherches dans une perspective diachronique, afin de tester l'hypothèse d'une éventuelle spécialisation des formations, voire de l'apparition de nouveaux cursus, qui distingueraient notamment les premiers professionnels repérés des « entrants » les plus récents dans ce milieu. Ainsi, on a pu identifier les traces de l'existence de différentes générations au sein du milieu de la participation, ainsi que des stratégies de compensation et d'adaptation de certains professionnels qui ne disposaient pas au départ des savoirs et des savoir-faire progressivement érigés comme légitimes pour exercer cette activité.

Mais là où l'analogie avec la sociologie des professions semble la plus féconde, c'est encore dans sa capacité, par effet de miroir, à ouvrir des pistes de réflexion pour mieux comprendre pourquoi la professionnalisation du milieu de la participation demeure problématique, inachevée voire impossible. Elle a permis notamment de faire émerger de nombreuses questions qui ont guidé l'étude sur le marché de la participation. Dans quelle mesure cette professionnalisation constitue-t-elle un objet de luttes et d'affrontements parmi les professionnels que nous avons rencontrés ? Pourquoi certains des spécialistes de la participation semblent-ils militer activement pour l'élaboration d'un corpus de

---

<sup>11</sup> Catherine Paradeise a en effet montré en 1985 comment l'organisation professionnelle tient à une « rhétorique du besoin » (nous répondons à un besoin social), une « rhétorique de la science » (nous disposons de la réponse scientifique à un besoin) et une « rhétorique du monopole » (nous sommes les seuls à apporter une réponse appropriée) (Paradeise, 1985).

<sup>12</sup> Nous accorderons ainsi beaucoup d'importance à l'analyse et à l'utilisation des sources écrites « indigènes » comme a pu le faire Jean-Baptiste Legavre dans ses recherches sur les conseillers de communication politique. Comme le souligne ce dernier, à propos des sources écrites « indigènes » des communicants, « leurs écrits fournissent d'utiles figures de leurs représentations de la société, de la politique ou du métier de conseil en communication. Il serait dommage de s'en priver. Leurs textes permettent notamment de comprendre les luttes internes à l'espace de communication, les schèmes de classement mobilisés au quotidien... » (Legavre, *op. cit.*).

connaissances propre, pour sa formalisation et sa possible reproduction, alors que d'autres s'y opposent ? Les origines sociales et professionnelles de ces spécialistes de la participation peuvent-elles expliquer ces luttes ?

Elle pose également la question de la position des pouvoirs publics dans la reconnaissance possible de cette « profession »<sup>13</sup>.

### **B) L'apport de la sociologie de l'expertise :**

Selon Jean-Yves Trepos, toute sociologie de l'expertise<sup>14</sup> doit nécessairement s'articuler autour de trois axes d'interrogations. Le premier s'intéresse principalement à la question de la professionnalisation des experts (étude de la formation d'une profession, des mécanismes de différenciation et de concurrence avec des mondes professionnels voisins et des interactions avec les publics et les politiques), à ce qu'il nomme le « devenir-expert ». Il précise qu'en retenant cette expression plutôt que celle de « formation », il veut souligner l'existence de « quelque chose d'un peu moins réglé qu'il n'est d'usage dans d'autres aspects du travail, tout en marquant bien qu'il s'agit d'un processus et non d'un état permanent ». Comme il le souligne, « on est tantôt dit "expert" en plein exercice professionnel (dans ce cas, la synonymie avec "compétent" et "véritable professionnel" est forte), tantôt dans des situations inhabituelles (que justement le "simple professionnel" serait incapable de traiter avec succès) »<sup>15</sup>. La dénomination d'expert ne tient pas alors seulement à la nature des compétences engagées par la personne mais plutôt au cadre même dans lequel il les engage. L'expertise est ainsi définie comme « l'ensemble des positions sociales que produit la tension entre l'exercice professionnellement contrôlé et l'exercice auto-proclamé d'une compétence, en réponse à des situations confuses appelant une décision d'attribution ou de validation »<sup>16</sup>. Le second axe interroge la pratique même de l'expertise. Il s'agit alors d'analyser concrètement les modalités d'exercice de l'expertise, de déterminer la nature des outils et des ressources utilisées pour exercer mais aussi pour légitimer cette expertise. Le troisième axe d'interrogation nécessite, quant à lui, d'accorder de l'importance « aux situations d'expertise pour elles-mêmes » car comme il le précise « elles ne se réduisent pas à des questions de configuration professionnelle ou d'équipement cognitif »<sup>17</sup>.

En insistant sur la nécessité d'intégrer ces trois dimensions de l'expertise ainsi qu'en soulignant son caractère largement instable et situé, Jean-Yves Trepos invite à prêter attention au va-et-vient constant entre profession et position d'expert plutôt qu'au statut d'expert en tant que tel. Son approche convie ainsi à lier étroitement la question de l'expertise à celle de la professionnalisation. C'est cette perspective qui nous a incités à suivre les pistes de réflexion tracées par la sociologie de l'expertise. Et cela d'autant plus que, malgré les efforts consacrés par les professionnels de la participation à se dénier en tant qu'experts, ils n'en demeurent pas moins recrutés par les collectivités locales pour leur

---

<sup>13</sup> Comme le souligne Jean-Luc Primon à propos des formateurs, « la maîtrise des connaissances structurées » et « la mise en valeur de l'utilité sociale des services rendus sont les préalables d'une identité professionnelle durable » mais elle doit aussi s'appuyer sur la « réclamation auprès des pouvoirs publics d'un statut professionnel » propre (Primon, 1994).

<sup>14</sup> Nous n'avons pas la prétention de discuter ici de la réalité de l'existence d'un courant autonome de la sociologie de l'expertise. Nous essayons seulement, comme l'a suggéré Jean-Yves Trepos (1996), de repérer les principaux axes d'interrogations sur lesquels pourrait reposer une telle sociologie et de voir en quoi cet appareil théorique et méthodologique a pu nous aider dans la construction de notre objet de recherche et les choix méthodologiques réalisés pour mener notre enquête.

<sup>15</sup> Trepos, 1996, p. 3.

<sup>16</sup> *Id.*

<sup>17</sup> *Id.*

expertise et se retrouvent très souvent amenés à occuper des positions d'experts<sup>18</sup> (aussi bien vis-à-vis de leurs commanditaires que des usagers qu'ils sont censés mobiliser dans leurs dispositifs).

La sociologie de l'expertise, telle qu'a tenté de la modéliser Jean-Yves Trepos, invite tout d'abord à repérer les processus de formalisation et de codification d'une demande d'expertise. D'un point de vue méthodologique, elle incite à étudier les textes réglementaires, les procédures d'appels d'offre des politiques participatives pour y repérer des éléments pouvant attester de la nécessité d'une intervention experte, voire de certaines caractéristiques que ces experts devraient posséder. Autrement dit, elle conduit à cerner dans quelle mesure, l'expertise participe à la définition même des politiques participatives et de développement durable ; ou encore comment le contexte récent d'injonction à la participation ou de prise en compte du développement durable dans la production de l'action publique locale a pu créer une demande d'expertise en matière d'organisation, d'animation et d'évaluation des dispositifs *ad hoc* et, par ricochets, l'émergence de personnes s'en réclamant.

#### *-S'intéresser à la dynamique propre des groupes professionnels*

La modélisation de Jean-Yves Trepos invite également, pour rendre compte de l'émergence du milieu des professionnels de la participation, à dépasser la simple analyse situationnelle pour la confronter aux rôles joués par les dynamiques propres des groupes professionnels dans le processus de création d'un marché de l'expertise. Elle conduit à observer comment des groupes professionnels menacés et en perte de légitimité<sup>19</sup> ou, au contraire, en cours de professionnalisation<sup>20</sup> ont pu se saisir de la participation comme espace de construction ou de reconstruction possible de leur expertise. Ainsi, la professionnalisation et l'institutionnalisation progressives des métiers de la ville, notamment de chef de projet politique de la ville, ont pu installer certains individus en situation marginale et les inciter à occuper des positions d'expertise en matière de participation.

Cette perspective est une invitation à réfléchir sur l'existence de liens dynamiques entre la question de l'expertise, de la professionnalisation et de la « déprofessionnalisation<sup>21</sup> ». Dans quelle mesure une fonction stabilisée d'expert peut-elle progressivement conduire à sa professionnalisation, c'est-à-dire à la naissance d'un groupe professionnel concurrent sur le même marché d'expertise.

Dans le cas des professionnels de la participation, elle nous a conduit à prêter attention au processus de diffusion d'un savoir-faire en matière de participation à d'autres corps professionnels, ainsi qu'à ses répercussions possibles sur le groupe originel. Il sera alors intéressant d'étudier comment la multiplication des dispositifs participatifs a permis l'insertion sur le marché de la participation de nouveaux types de professionnels<sup>22</sup>. Et comment en

---

<sup>18</sup> C'est souvent à eux que reviennent les fonctions de garant, de diagnostic, de conseil, d'évaluateur, de rectificateur, en un mot d'expert.

<sup>19</sup> Nous pensons, notamment, aux architectes et aux urbanistes qui, progressivement « dépossédés de la maîtrise d'œuvre et de la définition même de leur expertise dans le processus de construction », ont trouvé dans la participation un espace possible de reconstruction de leur expertise. Voir à ce sujet Dubost (F.), 1985, p. 157 et également Champy (F.), 1999.

<sup>20</sup> Le cas des professionnels issus du monde de la communication, comme les conseillers en affaires publiques, nous semble ici tout à fait intéressant à étudier. Voir, par exemple, la manière dont une jeune association – l'Association française des Conseillers en affaires publiques – a récemment tenté de se positionner au travers notamment de l'organisation d'un colloque sur le créneau de la concertation et du débat public. Les nombreux travaux effectués par l'Union nationale des Acteurs du développement local (UNADEL) pour tenter d'élaborer un référentiel commun concernant les métiers d'agent de développement local nous semblent aussi constituer un matériel d'investigation intéressant.

<sup>21</sup> La déprofessionnalisation doit être entendue, selon Jean-Yves Trepos, comme « la remise en cause d'un monopole professionnel, qui peut-être due à des facteurs démographiques (augmentation des professionnels) ou socioculturels (diffusion très large de savoirs professionnels relevant du monopole) » (Trepos, *op. cit.*, p. 23).

<sup>22</sup> Nous pensons notamment à l'arrivée récente des communicants sur le créneau de la participation.

retour, ces professionnels ont fait évoluer la situation du marché en mettant en avant d'autres attributs de l'expertise participative et participé, par ce biais, au re-calibrage des appels d'offre liés à la mise en œuvre de procédures de concertation<sup>23</sup>. D'un autre côté, cette perspective ouvre également de nouvelles pistes de réflexion pour comprendre les obstacles à la professionnalisation du milieu de la participation. Il ne faut en effet pas oublier que l'une des caractéristiques essentielles de toute construction d'une position d'expertise reconnue nécessite d'insister sur l'aspect unique et largement exclusif de son savoir-faire, sur sa capacité à affirmer sa spécificité par rapport aux autres et par conséquent sur l'aptitude à savoir se différencier du simple savoir-faire professionnel. Autant d'éléments qui pourront expliquer en partie l'impossible professionnalisation du milieu de la participation.

La sociologie de l'expertise nous interdit de raisonner en termes de mondes cloisonnés – expert contre professionnels – chacun de ces mondes fonctionnant de manière hermétique avec ses propres univers de représentations et de légitimations. Il s'agit bien au contraire d'observer les interférences, les glissements d'un monde à l'autre. Comment un expert devient professionnel ? Comment un professionnel devient expert ? Comment, en fonction des situations, les qualificatifs d'expert et de professionnel sont tantôt valorisés, tantôt décriés ? Dans quelle mesure les représentations des publics ciblés par l'expertise et celles des commanditaires agissent sur les interférences des positions ? Pour ce faire, il faudra s'interroger sur le sens que les professionnels de la participation donnent à leur pratique, sur la manière dont ils veulent qu'on la comprenne. Autrement dit, sur la façon dont leurs pratiques sont données à voir par les professionnels de la participation.

Méthodologiquement, cette perspective nous a conduits à faire le choix d'une sociologie compréhensive centrée sur l'analyse des discours et des pratiques. Elle nous a poussés à être attentifs à tous les espaces d'expressions et d'échanges des professionnels du développement durable et de son évaluation : colloques, journées d'études, publications, création de forums de discussions, constitution de réseaux. Ces espaces donnent à voir les univers de représentations des acteurs, leurs va-et-vient constants entre plusieurs mondes et les ambiguïtés qui en découlent<sup>24</sup>. Il s'agit là d'une étape indispensable pour étudier par la suite les luttes symboliques internes à ce milieu pour la définition légitime de l'expertise, mais également les décalages entre les discours qu'ils portent sur leurs pratiques et leurs pratiques elles-mêmes. En tout état de cause, ils sont en effet fortement limités dans leurs activités par le faisceau des contraintes politiques et institutionnelles qui pèsent sur les dispositifs participatifs qu'ils mettent en place.

Enfin, recrutés pour leur capacité à produire des diagnostics, à intervenir et à évaluer mais également pour leur aptitude à organiser le débat public et l'arbitrage entre les cultures de travail et les intérêts des différents acteurs de la ville (élus, techniciens, usagers, etc.), les professionnels de la participation nous renseignent sur l'existence d'un usage particulier de l'expertise qu'il faudra analyser. Un usage qui dépasse l'objectif traditionnel d'aide à la décision politique. Il ne s'agit plus seulement pour ce qui concerne les spécialistes de la participation, de concourir à la légitimation de la décision, mais aussi de produire de la médiation et de faciliter la prise de parole des habitants. Ils finissent ainsi par être engagés par les collectivités locales et les municipalités, à la fois pour leur expertise mais également pour leur aptitude à en dénoncer les fondements, à savoir la coupure entre celui qui sait et celui qui ignore. De tels constats nous inviteront à observer la nature des rapports avec les

---

<sup>23</sup> L'enquête menée auprès des professionnels de la participation montre que l'on est passé d'une logique de recrutement des professionnels de la participation, largement dominée par des processus de cooptation, à la constitution de véritables marchés d'appels d'offre qui émergent pour l'essentiel au budget attribué à la communication.

<sup>24</sup> Une impression d'ambiguïté renforcée par certains professionnels eux-mêmes, par leur refus de se définir explicitement comme expert ou professionnel tout en revendiquant leur savoir-faire en matière d'animation et d'évaluation du développement durable.

commanditaires et les élus que ce type particulier d'expertise peut traduire. Sont-ils utilisés par les décideurs pour faire accepter une décision déjà prise en amont, pour servir de « caution participative » ? A l'inverse, ce type d'expertise ne leur permet-elle pas de se rendre indispensable ? Sur quelle vision spécifique de la démocratie et de ses conditions d'effectivité se construit leur rejet de la figure classique de l'expert ? Ces remarques portent en elles-mêmes les interférences possibles, non plus seulement entre le monde des experts et celui des professionnels, mais avec celui des profanes et celui des usagers. Tout le travail des professionnels de la participation, consiste en effet, par le biais des dispositifs participatifs qu'ils mettent en place, à faciliter le passage d'une position du public en tant que profane à celle en tant qu'usager. Représentation qui lui permet de sortir de sa passivité et d'être restauré dans une certaine mesure dans une position d'expert. Seront recensés les signes exprimant le rejet de la figure classique de l'expert aussi bien que ceux traduisant au contraire leur volonté de souligner à nouveau la coupure qui les sépare des simples usagers.

### **C) Travailler « sur » et « aux » frontières :**

On voudrait enfin insister sur une dernière dimension que l'étude menée sur le milieu du conseil en participation a permis d'explorer et qui a alimenté nos réflexions sur celui du conseil en développement durable. Face à l'hétérogénéité (voir l'aspect contradictoire) des ressources mobilisées par les professionnels de la participation dans leurs pratiques, et à la multipositionnalité qui semblaient les caractériser, la nécessité de travailler « sur » et « aux » frontières des univers sociaux auxquels ils étaient confrontés est, en effet, rapidement apparue indispensable.

Travailler « aux » frontières permet de mieux comprendre les logiques de transferts des ressources d'un univers à un autre. C'est en tout cas caractéristique des mécanismes observés sur le secteur du milieu du conseil en participation.

Plus qu'un simple système d'équivalences, les professionnels de la participation sont souvent obligés de procéder à des transformations, voire à des transmutations de leurs ressources initiales pour effectuer ces passages. L'analogie avec la notion de transmutation, entendue comme le « changement des métaux vulgaires en métaux nobles par les procédés de l'alchimie »<sup>25</sup>, semble ici particulièrement pertinente. Les opérations de conversion auxquelles les professionnels de la participation se livrent pour transformer des ressources considérées comme illégitimes en ressources « nobles » sont à prendre en compte. Il faut également s'interroger sur les leviers qui faciliteraient ou non la réussite de cette alchimie : poids des origines sociales et/ou professionnelles, dispositions, ressources militantes, compétences, etc. Les coûts<sup>26</sup> de passage d'un univers à un autre diffèrent suivant les individus. Travailler « aux » frontières semble également important dans la mesure où nos enquêtés, paraissent avoir intérêt, pour capter de nouveaux marchés et faire face aux contraintes propres à leurs commanditaires, à brouiller eux-mêmes les frontières entre militantisme / professionnalisme et expertise, comme nous avons pu le montrer sur le champ de la participation, et comme cela apparaît pour certains acteurs du conseil en développement durable.

---

<sup>25</sup> Larousse, *Le Grand Larousse en cinq volumes*, Larousse, 1987, p. 3058.

<sup>26</sup> Il faudra d'ailleurs identifier la nature de ces coûts en distinguant coûts de transaction (temps consacré à la négociation et à la rédaction des contrats...) et coûts « moraux », comme nous y invite Annie Collovald dans ses travaux (Collovald (*dir.*), 2002).

## **2- Aborder un milieu en voie de professionnalisation : l'apport d'une approche ethnographique centrée sur les professionnels et leurs pratiques (l'exemple du milieu du conseil en participation).**

Elaborer une méthode d'investigation permettant de saisir un milieu encore en voie de constitution et dont l'existence en tant que telle demeure problématique est une étape délicate.

Le caractère extrêmement mouvant du milieu étudié nécessite de procéder par tâtonnements. Concernant le milieu du conseil en participation, c'est ainsi un protocole de recherche combinant différents types de matériaux : observations participantes (formations, journées d'études, etc.) campagne d'entretiens, passation d'un questionnaire, analyse des revues, des articles, des comptes-rendus de colloques, guides méthodologiques rédigés par ces acteurs.

### ***A) Observation et délimitation de la population : comment repérer les acteurs pertinents ?***

Si l'observation ethnographique est traditionnellement utilisée pour étudier les terrains les plus fermés, elle peut également s'avérer très utile pour analyser les terrains les plus mouvants et sur lesquels la délimitation des frontières pose question. En l'absence d'institution professionnelle à caractère corporatif qui aurait pu permettre d'élaborer des critères objectifs pour désigner qui était susceptible d'être considéré ou non comme professionnel de la participation (et surtout de repérer les lieux où nous pourrions les rencontrer), l'observation ethnographique a ainsi constitué un matériau indispensable.

De même, en l'absence de telles structures corporatistes bien définies, l'observation de nombreux colloques pouvant être considérés comme autant de lieux de rencontres institutionnelles entre ces professionnels d'horizons divers, a permis de compléter le repérage des acteurs clés du milieu. En consultant, dès que nous en avons l'occasion, les listings des participants nous avons en effet pu enrichir notre base de données et repérer l'existence de nouvelles structures inconnues jusqu'alors. Ce n'est qu'une fois familiarisée avec le milieu de la participation, ses pratiques, ses codes de langage que nous avons eu recours à Internet pour compléter notre recherche.

#### ***-éviter de se laisser enfermer***

L'observation, menée sous différentes formes et à différents moments<sup>27</sup>, nous a donné accès à une diversité de matériaux et surtout elle nous a permis de procéder par tâtonnements dans l'étape délicate du recensement de ces professionnels de la participation. Face à un milieu largement opaque et mouvant, nous avons eu la possibilité d'identifier l'existence de réseaux de professionnels, de saisir les « milieux d'interconnaissance »<sup>28</sup> tout en évitant

---

<sup>27</sup> Nous reviendrons plus largement sur les perturbations liées à la diversité des statuts et des positions avec lesquels nous avons décidé de les observer sur une multiplicité de scènes.

<sup>28</sup> Stéphane Beaud et Florence Weber ont souligné à quel point il pouvait être utile pour faciliter l'accès au terrain et repérer les acteurs pertinents de « faire jouer le principe d'interconnaissance ». Selon ces auteurs, « chaque personne est au centre d'une étoile d'interconnaissance » qui peut renseigner l'enquêteur sur la structuration du milieu étudié (Beaud, Weber, 1998, p. 40).

le risque « d'enclichage<sup>29</sup> » et de fermeture trop rapide des frontières auquel aurait conduit le simple recours à une méthode de « proche en proche<sup>30</sup> ».

L'observation ponctuelle de diverses scènes sur lesquelles ils intervenaient – des colloques aux rapports qu'ils rédigeaient en passant par les formations qu'ils animaient – nous a permis de réduire ces biais en repérant les logiques d'interdépendances et la nature des relations qu'ils pouvaient entretenir.

### ***B) Réinscrire discours et pratiques dans l'étude des trajectoires sociales : l'apport des entretiens.***

Dans la palette de techniques utilisées, l'enquête par entretien a permis de produire des données informatives sur les trajectoires sociales et professionnelles des enquêtés et de repérer les différents types de compétences et de ressources qu'ils disaient mobiliser dans leurs activités. Elle a également permis de comprendre les représentations qu'ils se faisaient de leurs activités et de la professionnalisation croissante de ce milieu.

#### *-comment faire parler des pratiques ?*

Nous avons été rapidement confrontée à la difficulté de faire parler les « professionnels de la participation » de leurs pratiques : incapacité d'expliquer son travail quotidien, crainte de voir simplifier des pratiques vécues par les enquêtés comme profondément complexes<sup>31</sup>, risque de rationalisation *a posteriori* les conduisant à affirmer qu'ils ont toujours fait de la participation.

S'il était évident qu'ils savaient comment faire, ils ne semblaient pas exactement savoir comment dire et expliquer ce qu'ils faisaient concrètement. Non seulement leur savoir-faire quotidien « incorporé » était bien souvent « inexprimable<sup>32</sup> », mais surtout ils résistaient à l'idée d'exposer leurs pratiques comme des recettes qui seraient reproductibles à l'infini<sup>33</sup>. L'importance accordée à l'idée d'expérimentation, de « chemin faisant », les poussait à être plus qu'évasif sur leurs compétences et le contenu de leurs activités.

---

<sup>29</sup> « L'enclichage » désigne selon J.-P. Olivier de Sardan le risque conscient ou non de se laisser enfermer au cours de ses investigations dans une « clique » particulière et de subir le double inconvénient, soit de « faire trop écho de sa 'clique' adoptive », soit de se fermer les portes d'autres fractions (Olivier de Sardan, 1995, p. 102).

<sup>30</sup> Cette méthode consiste, selon Alain Blanchet et Anne Gotman, à « demander à un premier interviewé potentiel de désigner d'autres interviewés possibles et ainsi de faire la chaîne » (Blanchet, Gotman, 2001, p. 58). Très utile pour approcher notre échantillon, elle a dû rapidement être complétée par l'observation directe des lieux fréquentés par ces professionnels et l'analyse documentaire afin de ne pas surestimer l'existence de réseaux interdépendants les uns des autres. Nos observations nous ont, en effet, montré que s'il existait des liens entre professionnels, comme ce fut le cas par exemple entre certains architectes-urbanistes ou militants de l'éducation populaire, d'autres n'entretenaient aucun contact, voire même ne connaissaient tout simplement pas l'existence de leurs « confrères ».

<sup>31</sup> Certains sociologues « débutants » ont bien montré comment obtenir un discours sur les pratiques professionnelles pouvait « fragiliser les fondements de la domination chez les enquêtés », comme si « poser des questions non plus sur leur rôle professionnel mais sur leurs pratiques professionnelles revenait à remettre en question leur identité de dominant » (Chamboredon, Pavis, Surdez, Willemez, 1994, p. 129).

<sup>32</sup> *Ibidem.*, p. 130.

<sup>33</sup> Soulignons que ces résistances ont constitué un indice précieux permettant de pressentir les injonctions contradictoires qui caractérisaient leurs activités : se spécialiser sur la production d'outils et de méthodes favorisant la participation tout en refusant de les considérer comme des savoirs et des savoir-faire purement professionnels, montrer qu'il n'existe pas de recettes miracles et encore moins de « participation en kit » tout en légitimant la spécificité et l'efficacité de leurs compétences. Dans un contexte de concurrence accrue, ces résistances pouvaient être également analysées comme le signe de l'existence de secrets de fabrication et attester par là l'hypothèse d'une professionnalisation progressive du milieu.

### *-l'apport des récits de vie*

Le choix d'une consigne initiale orientée sur le récit biographique<sup>34</sup> s'est ainsi imposé pour s'efforcer d'éviter ces dérives. Cette consigne, nous en sommes consciente, produit en elle-même d'autres artefacts et semble parfois avoir sensiblement perturbé les personnes interviewées<sup>35</sup>.

Malgré tout, le choix de cette consigne initiale a rapidement été privilégié et cela pour plusieurs raisons. Nous nous sommes, en effet, aperçue, dès les premiers entretiens, que l'entrée par la description de leurs activités n'étaient pas chose facile. Beaucoup d'entre eux exprimaient des difficultés à exposer leurs méthodes. Débuter l'entretien par le récit de leur vie et des raisons qui les avaient poussés à s'orienter sur les thématiques de la participation et de la concertation des citoyens nous ont permis de gagner leur confiance.

Qui plus est, la mise en cohérence de leurs parcours de vie, même si elle induisait forcément des processus de reconstruction, nous a permis de mieux cerner quels types de capitaux et de compétences acquis au sein d'anciennes expériences militantes et/ou professionnelles pouvaient leur servir ou étaient mis en avant dans leurs pratiques actuelles<sup>36</sup>.

### *-militants versus professionnels*

Prendre la consigne initiale « comment vous en êtes arrivé... » s'est révélé particulièrement heuristique dans la mesure où elle a mis en lumière deux types d'entrées dans le métier : expériences militantes d'un côté, expériences professionnelles de l'autre.

Nous avons également rapidement compris que l'entrée par les récits d'expériences de concertation était généralement plus propice à l'exposé de leurs méthodes. Nous leur avons ainsi demandé d'exemplifier au maximum leurs propos et surtout de relater une ou deux expériences qui avaient selon eux réussi ou bien échoué. Cette consigne accordant du crédit à l'idée d'expérimentation défendue par les enquêtés nous a permis d'obtenir plus facilement certaines informations concernant leurs activités, leurs rôles au sein des dispositifs participatifs qu'ils inventaient et animaient. Mais surtout elle nous a donné la possibilité de travailler sur les représentations qu'ils se faisaient de ce que pouvait être une « bonne » et une « mauvaise » participation : quelles en étaient les conditions, quels en étaient les blocages et les effets induits selon eux sur les acteurs impliqués ?

### *-Importance du contexte de l'entretien :*

L'enquête menée sur les professionnels de la participation souligner l'intérêt de réinscrire le contexte de l'entretien dans tout processus d'analyse. De nombreux éléments peuvent apporter des informations intéressantes dès lors que l'on travaille sur les processus de professionnalisation d'un milieu. L'enquête par entretien menée auprès des consultants en participation a ainsi été l'occasion de recueillir certaines informations concernant la configuration de leurs espaces de travail : organisation et taille des bureaux, type d'emplacements, présence d'autres collaborateurs, etc. Autant d'éléments d'observation qui pouvaient nous renseigner sur les moyens financiers, humains et matériels dont bénéficiaient les professionnels rencontrés et enrichir nos réflexions quant à la professionnalisation du milieu de la participation. Ces données regroupées dans nos carnets

---

<sup>34</sup> Nous ne prétendons pas avoir conduit dans notre recherche des entretiens biographiques, à proprement parler. Nos entretiens, de courte durée, ne nous ont en effet pas permis d'établir le degré de confiance suffisant pour appréhender de manière approfondie l'itinéraire et l'ensemble des caractéristiques sociales de nos enquêtés. En revanche, nous nous sommes attachée à pousser les professionnels enquêtés à raconter leur vie, à explorer leur passé, le contexte professionnel, social et politique dans lequel ils ont été amenés à travailler sur les questions de participation. A ce titre, nous estimons avoir recueilli de véritables récits de vie, même si ceux-ci demeurent fragmentaires. Comme le souligne Daniel Bertaux, « il y a récit de vie dès qu'il y a description sous forme narrative d'un fragment de l'expérience vécue » (Bertaux, 1997).

<sup>35</sup> Pierre Bourdieu a bien montré comment le discours biographique sert initialement celui qui le prononce. L'individu se fait alors « l'idéologue de sa propre vie » (Bourdieu, 1986, p. 19).

<sup>36</sup> Comme l'a montré Daniel Bertaux, le recours aux récits de vie est particulièrement efficace dans la mesure où cette forme de recueil de données empiriques colle à la formation des trajectoires. Ils permettent de mettre à jour les rapports sociaux et les réalités sociales-historiques (Bertaux, 1997, p. 15).

de terrain ont eu une valeur non négligeable lors de l'analyse des entretiens. Elles apportent en effet des informations complémentaires, permettent d'approfondir les réflexions et de relativiser certains effets d'annonce<sup>37</sup>. C'est ainsi que nous nous sommes rendu compte qu'il existait au sein même des locaux professionnels une très grande hétérogénéité : certaines adresses professionnelles se confondaient avec le domicile personnel, notamment chez nombre de consultants indépendants, d'autres personnes nous accueillaient avec les « moyens du bord » dans des locaux réduits très souvent mis à disposition de plusieurs associations<sup>38</sup>, alors que d'autres disposaient d'une organisation plus classique et largement plus coûteuse comprenant accueil, secrétariat, bureaux et salles de réunion dans de prestigieux hôtels particuliers parisiens. La taille des lieux et la quantité des moyens à disposition étaient généralement proportionnelles à la place accordée par la structure aux activités liées à la participation et à la concertation : plus ces activités étaient considérées comme centrales plus les locaux étaient réduits et l'organisation quasi artisanale. Il ne s'agit bien évidemment pas ici de préjuger de la qualité des prestations assurées par les professionnels, ni de leur degré de professionnalisme au regard du mètre carré qui leur serait attribué, mais plutôt de signaler que le marché de la participation ne regroupe pas de structures véritablement luxueuses et que la participation comme activité principale ne semblait pas non plus assurer des revenus considérables.

### ***C) Ne pas sous-estimer le poids des « cadres »<sup>39</sup> : l'apport de l'observation.***

L'entrée privilégiée dans la recherche sur le milieu du conseil en participation a conduit à analyser avant tout les discours, les trajectoires, les stratégies de conversions d'un groupe de professionnels dans le cadre d'une sociologie centrée sur les acteurs. Dans cette perspective, les entretiens réalisés ont été précieux pour comprendre la manière dont les profils pouvaient contribuer à modéliser des pratiques de participation et surtout quel sens ils voulaient leur donner. Néanmoins, ces entretiens de courte durée ne semblaient pas suffisants pour tenter de cerner comment la différence des profils pouvait produire des effets sur les dispositifs eux-mêmes.

#### *- le vocabulaire indigène : de l'imprégnation à la prise de distance nécessaire*

La tentation d'objectiver les propos des enquêtés, voire de s'approprier certains de leurs concepts ou théories comme des principes transcendants tous les profils des professionnels rencontrés guette le chercheur quand il conduit et analyse ses entretiens pour donner à voir, derrière l'hétérogénéité des trajectoires, l'existence d'une rhétorique commune et d'une certaine cohérence. Nous avons dû lutter contre cette dérive tout au long de notre recherche et ce ne fut pas sans difficultés. A plusieurs reprises, au fur et à mesure que nous progressions dans la collecte de nos matériaux ou que nous procédions à la mise en écriture de certaines de nos hypothèses, est apparu le risque de recourir à certaines catégories

---

<sup>37</sup> La visite de certains bureaux nous a parfois permis de relativiser l'effet produit par certaines plaquettes de présentation qui laissaient présager l'existence d'une multitude d'outils et de formations sur la participation alors que la plupart n'avait jamais été utilisée. Si la qualité et l'exhaustivité de certaines plaquettes pouvaient ainsi laisser penser que les offres en matière de formation existaient bel et bien, la nature et l'effectivité de la demande étaient, elles, plus complexes à objectiver.

<sup>38</sup> Nous pensons notamment à l'association Robins des Villes dont les bureaux se situent à la Maison de la nature et de l'environnement de la ville de Lyon qui disposait d'un local unique pour accueillir son équipe composée de plusieurs stagiaires et trois salariés.

<sup>39</sup> Par cadres, nous entendons autant le poids des cadres institutionnels et politiques que le poids lié aux effets de cadrage des dispositifs qu'ils mettent en place. Comme le souligne Isaac Joseph, « la notion de cadre complique aussi bien le modèle théâtral du rapport acteur-spectateur que le modèle dyadique de la communication locuteur-auditeur en désignant des dispositions cognitives et pratiques par lesquelles les acteurs sociaux définissent leur expérience et s'y engagent. Ces dispositions se déploient non seulement dans un univers de langage mais dans un environnement spatial fait de dispositifs et d'équipements physiques et sensibles où les conditions de visibilité et d'observabilité sont variables » (Joseph, 1998, p. 70).

utilisées par les professionnels comme la figure de l'habitant, celle du triptyque élus-habitants-techniciens, la métaphore du passeur, etc., en perdant de vue tout leur caractère construit.

Dans quelle mesure ces professionnels étaient-ils réellement perçus, comme ils le laissaient penser, comme des acteurs indépendants et des médiateurs efficaces sur leurs territoires d'interventions ? Quelles difficultés rencontraient-ils auprès des commanditaires pour mettre en œuvre leurs dispositifs ? Le militantisme revendiqué par certains ne finissait-il pas par rejaillir sur l'image de ces dispositifs auprès des élus mais aussi de la population ? Autant de questions que les informations obtenues en entretien pouvaient nous amener à nous poser. Observer les acteurs *in situ* paraissait être la seule manière d'opérer pour tenter de comprendre le poids des contraintes liées à la nature des lieux sur lesquels ils intervenaient, aux objectifs assignés par le commanditaire, au statut même de l'employeur et des publics mobilisés dans leur dispositif.

En l'absence de structures professionnelles ou d'organisations d'intérêts unifiées, les colloques et séminaires fréquentés par les spécialistes de la participation ont également constitué des lieux d'observations essentiels. C'est en effet souvent dans ces espaces que se développent des échanges d'expériences et que sont définies les modalités de reconnaissance de leurs expertises. A ce titre, les colloques peuvent être considérés comme de véritable « moments d'acculturation collective » où l'on peut repérer la diffusion de normes tout comme l'existence de lignes de clivages entre ces professionnels. Qui plus est, ces « scènes essentielles de rencontre et de confrontation, entre monde technique et politique, entre professionnels de statuts différents, entre *leaders* associatifs »<sup>40</sup> se transforment bien souvent en véritables marchés dans lesquels offre et demande de participation se rencontrent.

#### ***D) Cerner les registres de justification de la rhétorique participative : l'apport de l'analyse documentaire.***

Nous avons également exploité tout un corpus de textes écrits par ces professionnels afin d'identifier les registres de justification utilisés pour légitimer le recours aux procédures participatives. A défaut de bénéficier d'institutions corporatistes, de lieux de rencontres clairement identifiés, les professionnels de la participation écrivent en effet beaucoup et pour nombre d'entre eux, cela est même devenu une de leurs principales activités.

La littérature de la participation, destinée autant au monde professionnel, politique qu'universitaire, fournit une source particulièrement riche pour repérer les évolutions dans le temps et au sein même du milieu des professionnels de la participation des discours de légitimation<sup>41</sup>.

-« *bonne* » et « *mauvaise* » participation :

Ces textes parfois très normatifs<sup>42</sup> permettent d'identifier plus clairement qu'en entretien les recettes pratiques à suivre pour mettre en œuvre la « bonne » participation. Ils permettent par ce biais d'éclairer davantage les luttes internes au milieu pour déterminer les

---

<sup>40</sup> Gaudin (J.-P.), 2000, p. 146.

<sup>41</sup> Luc Boltanski et Eve Chiapello ont très bien montré dans leur recherche sur les transformations de l'esprit du capitalisme, l'intérêt d'utiliser la littérature professionnelle comme matériau de recherche pour rendre compte des évolutions des discours de légitimation du management entre les années 60 valorisant « l'excitation du progrès et la sécurité des carrières » et les années 90 centrées davantage sur l'exposé de « l'épanouissement personnel par la multitude des projets ». Voir, à ce sujet, Boltanski, Chiapello, 1999, en particulier pp. 92-102 et 134-144.

<sup>42</sup> On pense notamment à l'usage régulier par les professionnels de la participation rencontrés des fiches d'évaluations et autres guides méthodologiques de la participation.

représentations légitimes de ce que serait la « bonne » participation. Le style souvent hybride de ce type de littérature hésitant entre genre militant, professionnel et scientifique, renseigne sur l'aspect nécessairement multipositionnel de ce milieu, mais également sur les savoirs et les ressources dont disposent ces professionnels. A ce titre, nous verrons que le passage à l'écriture et la maîtrise des genres ne sont pas des compétences unanimement partagées par les professionnels de la participation. Certains s'en accommodent plus que d'autres.

Dans un contexte où la majorité des spécialistes de la participation ont fait des études supérieures, la possession des compétences académiques légitimes et nécessaires au travail de montée en généralité se révèle être une ressource déterminante (et source de clivage)<sup>43</sup>. Seuls certains d'entre eux ont ainsi accès à la diffusion de leurs écrits au sein de revues ou de colloques universitaires et peuvent se prévaloir d'être reconnus dans le milieu de la recherche<sup>44</sup>.

Au sein de cette littérature, nous nous sommes intéressée autant aux écrits techniques consacrés aux dispositifs, aux récits d'expérience qu'aux écrits non techniques dans lesquels les professionnels tentent de théoriser leurs pratiques. Nous avons prêté attention à toutes les tentatives de ces « spécialistes » au travail de généralisation d'une somme d'expérimentations fragmentées sur le terrain via l'étude de revues, de cercles d'étude, de colloques et de séminaires mais également de leurs documents de capitalisation, plaquettes de présentation, réponses aux appels d'offre. Ces documents écrits aux statuts divers<sup>45</sup> constituent à nos yeux autant de supports de diffusion de normes que de vulgarisation des théories sur la démocratie participative et la démocratie en général.

### ***E) Produire des données quantitatives sur le milieu étudié : le questionnaire comme outil complémentaire.***

L'enquête par entretiens a rapidement révélé la difficulté d'obtenir des informations précises concernant l'identité sociale des professionnels rencontrés : origine et position sociales, âge, diplôme, situation familiale, etc. Ces données sont pourtant essentielles pour construire une sociographie du milieu des professionnels de la participation et appréhender le poids de certaines contraintes sociales ou pour le dire autrement d'expliquer ce que « font les acteurs par ce qu'ils sont »<sup>46</sup>. L'enquête de terrain a donc été complétée par un questionnaire envoyé à l'ensemble des structures précédemment identifiées.

Ce questionnaire de 10 pages<sup>47</sup>, comporte 37 questions (en majorité à réponses multiples). Ces questions visaient à recueillir des données concernant la structure de travail, la situation personnelle de l'interviewé (formation universitaire et professionnelle, trajectoire personnelle et engagement) et ses pratiques en matière de concertation. Les questions concernant les

---

<sup>43</sup> Nous verrons également que le recours à l'écriture constitue surtout une stratégie de démarcation vis-à-vis des participants des dispositifs participatifs qu'ils animent en s'accaparant la légitimité à traduire l'oral en écrit.

<sup>44</sup> L'écriture pour ces personnes généralement détentrices d'un doctorat en sciences sociales mais n'ayant pas pu accéder à un poste à l'université est souvent vécue comme un mode compensatoire et indispensable.

<sup>45</sup> Les écrits analysés seront, dans la mesure du possible, à chaque fois recontextualisés, afin de tenter d'éviter de sombrer dans un comparatisme sauvage ou de faire dire aux documents ce qu'ils ne veulent pas dire. Le degré de formalisation ainsi que la liberté d'écriture diffèrent, en effet, d'un type de support à un autre.

<sup>46</sup> Dans le *Métier de sociologue*, Pierre Bourdieu, Jean-Claude Passeron et Jean-Claude Chamboredon soulignent à quel point l'enquête par questionnaire n'a pas pour ambition principale de décrire les pratiques des acteurs sociaux avec le plus de détails possible mais plutôt d'expliquer le rapport de causalité qui peut exister entre pratique étudiée et milieu social (Bourdieu *et al.*, 1968).

<sup>47</sup> Présenté en Annexe V de la thèse de notre thèse (Nonjon, 2006).

pratiques s'organisent en trois grands thèmes : leur conception de la participation et de ses enjeux, la professionnalisation de leurs activités et leur multipositionnalité.

*-Le problème de l'échantillon :*

Ces quelques éléments étant précisés, il convient maintenant de revenir plus largement sur les conditions de production du questionnaire et sur les raisons qui ont limité considérablement l'utilisation des résultats. Tout d'abord, il faut préciser que l'échantillon constitué ne peut en aucun cas être considéré comme représentatif de l'ensemble de la population concernée par cette recherche. D'une part, il n'existe pas de liste exhaustive de personnes. D'autre part, aucune donnée n'existe sur la structure de la population étudiée autorisant le recours à la méthode par quotas. L'échantillon a donc été construit par « tâtonnements » successifs en privilégiant la sélection en termes de structures plutôt qu'en termes d'individus.

Ce choix méthodologique a eu des répercussions sensibles sur les interprétations possibles des résultats obtenus à partir des 78 questionnaires retournés. Si l'on considère l'entrée par structure, le taux de réponse est de 72% (75 sur 97)<sup>48</sup> ce qui apparaît satisfaisant. En revanche, si l'on considère l'entrée par individu, le taux de réponse n'est plus que de 26%. Cela signifie qu'en majorité seulement une personne par structure a répondu au questionnaire<sup>49</sup>.

Compte tenu de ces éléments, la richesse de ce mode d'enquête s'avère « décevante » par rapport aux attentes initiales. En effet, il serait illusoire de prétendre établir des rapports de causalité entre pratique étudiée et milieu social en s'appuyant uniquement sur un échantillon aussi restreint sans risquer la sur-interprétation des résultats. En outre, il serait périlleux de construire des systèmes d'équivalences entre ce que peut nous apprendre l'analyse des données en termes de structure et celle en termes d'individus. Comment, en effet, être sûre que l'identité sociale du répondant est représentative de celle de l'ensemble des personnes en charge des enjeux de concertation et de participation au sein de la structure ?<sup>50</sup> En d'autres termes, il aurait été plus qu'hasardeux d'exploiter les résultats de façon explicative.

*-vocabulaire indigène et construction du questionnaire*

Enfin, l'exploitation des résultats a révélé les limites de certaines questions relatives aux pratiques des professionnels interviewés et le sens qu'ils pouvaient leur donner. Bien qu'ayant écouté « ce que les acteurs sociaux disent de leurs propres pratiques<sup>51</sup> » pour se familiariser avec leur langage et écrire le questionnaire, les résultats montrent que certaines questions ont été comprises différemment par les professionnels interrogés, révélant l'importance du langage « indigène »<sup>52</sup>. Ceci pose d'ailleurs la question du recours au questionnaire dans un milieu où la lutte pour la définition du monopole de l'expertise s'exprime essentiellement dans la construction d'un langage spécifique.

---

<sup>48</sup> Cinq structures, non identifiées au départ, ont répondu à notre questionnaire.

<sup>49</sup> Sur les 78 questionnaires, 75 structures différentes ont pu être identifiées. Seules deux structures de notre corpus ont fait l'objet de plusieurs questionnaires (3 personnes membres du COPAS et 2 personnes salariées de l'Université du citoyen).

<sup>50</sup> Cette question s'avère d'autant plus pertinente à se poser quand on sait que la population, que nous avons choisie d'étudier se caractérise par son extrême hétérogénéité et sa multipositionnalité.

<sup>51</sup> Singly, 2001, p. 33.

<sup>52</sup> Il semble que nous avons privilégié, dans certains énoncés, des termes peu usités par tout un pan des professionnels rencontrés. On pense notamment à l'échelle des degrés de participation, à des termes comme ceux de « co-décision » mais également de « démocratie participative ».

Ainsi, les questionnements méthodologiques et surtout théoriques déjà abordés et réfléchis dans le cadre de l'enquête menée sur la professionnalisation du milieu du conseil en participation ont été riches d'enseignements pour l'enquête engagée sur les acteurs de l'évaluation en développement durable, telle qu'envisagée comme troisième axe de notre réponse à l'APR « Politique territoriale et développement durable » en 2005. Ils nous ont notamment invités à réfléchir sur les enjeux posés par la spécificité de l'approche (travailler sur les pratiques d'un milieu encore en voie de professionnalisation, voire dont le processus de professionnalisation demeure en soi problématique), tout comme celle du milieu étudié (absence de délimitation des frontières, de diplômes reconnus ou d'institutions corporatistes officielles). Elle nous également conduit à combiner différents types de matériaux, observations participantes réalisées au sein de certains dispositifs, formations, journées d'études animées par les professionnels du conseil en développement durable et en évaluation ; une campagne d'entretiens, l'analyse des revues, compte-rendu de colloques et guides méthodologiques produits par ces acteurs. Elle nous a également incités à abandonner la perspective de la réalisation d'un questionnaire, initialement envisagée, pour les raisons exposées précédemment.

Les similitudes sont fortes entre les milieux des professionnels et experts de la participation et ceux du conseil en développement durable, certains acteurs pouvant se retrouver dans ces deux catégories tant la question de la participation est prégnante dans les approches normatives du développement durable se référant aux grands textes internationaux fondateurs (*Déclaration de Rio, Action 21...*), aux déclarations concernant plus spécifiquement les autorités et gouvernement locaux (Chapitre 28 d'Action 21, Charte d'Aalborg, Déclaration de Lisbonne, Appel de Hanovre et autres productions du réseau de la Campagne des villes durables européennes...), et justifie des pratiques diverses hétérogènes au nom de l'impératif participatif « inhérent » au développement durable ou encore à sa « bonne gouvernance »<sup>53</sup>.

Néanmoins, si les similitudes sont fortes, le domaine de l'évaluation de l'action publique semble se distinguer par certains aspects. Tout d'abord, le fort investissement théorique et méthodologique, depuis les années 1980 en France, et depuis les années 1960 dans le monde anglo-saxon, de la question de l'évaluation, notamment par les sciences de gestions et le courant de la *policy analysis* puis de *new public management*, ont constitué un corpus et des standards en la matière, s'appuyant largement sur les méthodologies et techniques issues du monde de l'entreprise. De ce point de vue, une « industrie » de l'évaluation des politiques publiques s'est progressivement constituée et est présente alors qu'émerge la question de l'évaluation *au regard du développement durable*. Les acteurs « traditionnels » de l'évaluation des politiques publiques investissent-ils alors ce nouveau marché en cours d'émergence ? et entrent-ils ainsi en concurrence avec les acteurs du conseil en développement durable, issus plus majoritairement du monde de l'environnement ? Le chapitre suivant propose une première exploration empirique de ce marché encore incertain de l'évaluation au regard du développement durable et des acteurs qui s'y investissent.

---

<sup>53</sup> Voir sur ces aspects : Goxe, 2007.

## **Bibliographie :**

BEAUD S., WEBER F., 1998, *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte.

BERTAUX D., 1997, *Les récits de vie*, Paris, Nathan Université, coll. « 128 ».

BLANCHET A., GOTMAN A., 2001, *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, Paris, Nathan Université, coll. « 128 ».

BOLTANSKI L., CHIAPELLO E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.

BOURDIEU P., PASSERON J.-C., CHAMBOREDON J.-C., 1968, *Le métier de sociologue*, La Haye, Mouton.

BOURDIEU P., 1986, « L'illusion biographique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°62/63.

CHAMBOREDON H., PAVIS F., SURDEZ M., WILLEMEZ L., 1994, « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, n°16, juin.

CHAMPY F., 1999, « Vers la déprofessionnalisation : l'évolution des compétences des architectes en France depuis les années 80 », *Les Cahiers de la Recherche Architecturale et urbaine*, novembre.

COLLOVALD A. (dir.), 2002, *L'humanitaire ou le management des dévouements. Enquête sur un militantisme de « solidarité internationale » en faveur du Tiers-Monde*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

DUBAR C., LUCAS Y. (dir.), 1994, *Genèse et dynamique des groupes professionnels : mutations, sociologie*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires de Lille.

DUBAR C., 1991, *La socialisation, construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin.

DUBOST F., 1985, « Les nouveaux professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme », *Sociologie du travail*, vol. 27 n°2.

FREIDSON E., 1984, *La profession médicale*, Paris, Payot, (1<sup>e</sup> éd. 1970).

GAUDIN J.-P., 2000, « Métiers de la ville : la question de la professionnalisation », *Annales de la recherche urbaine*, n°88, décembre.

GOXE A., 2007, « Gouvernance territoriale et développement durable : entre implications théoriques et usages rhétoriques », in PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J. (eds), Paris, LGDJ, coll. « *Droit et Société* », Tome 44.

ION J., RAVON B., 2000, *Les travailleurs sociaux*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».

ION J., 1989, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Privat, Toulouse.

JOSEPH I., 1998, *Erving Goffman et la microsociologie*, Paris, PUF, coll. « Philosophies ».

LEGAVRE J.-B., 1993, *Conseiller en communication politique : l'institutionnalisation d'un rôle*, thèse pour le doctorat de science politique, Université de Paris 1.

LEHINGUE P., 1999, « Vocation, art, métier ou profession ? Codification et étiquetage des activités politiques. Les débats parlementaires sur le statut d'élu local (décembre 1991-janvier 1992) », in OFFERLÉ M. (dir.), *La profession politique XIX-XXème siècles*, Paris, Belin.

NONJON M., 2006, *Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation*, thèse pour le doctorat de science politique, Université de Lille 2, décembre.

OFFERLÉ M. (dir.), 1999, *La profession politique XIX-XXème siècles*, Paris, Belin.

OLIVIER DE SARDAN J.-P., « La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie », *Enquête*, n°1, 1995.

PARADEISE C., 1985, « Rhétorique professionnelle et expertise », *Sociologie du travail*, n°1.

PRIMON J.-L., 1994, « Une profession en train de se faire : les formateurs. Résumé d'une controverse », in DUBAR C., LUCAS Y. (dir.), *Genèse et dynamique des groupes professionnels : mutations, sociologie*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires de Lille.

SINGLY (de) F., 2001, *L'enquête et ses méthodes : le questionnaire*, Paris, Nathan Université, coll. « 128 ».

TREPOS J.-Y., 1996, *La sociologie de l'expertise*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? ».

## Chapitre 6

---

### Esquisse d'une sociologie des évaluateurs en développement durable.

--

**Antoine Goxe,**

Doctorant en science politique  
Université Lille 2, CERAPS.

**Nicolas Matyjasik,**

Doctorant en science politique  
IEP de Bordeaux, SPIRIT  
ATER à l'Université de Lille 2.

-

Les tendances actuelles de l'analyse des politiques publiques mettent en avant la place de nouveaux acteurs, notamment les experts (Dumoulin, La Branche, Robert, Warin, 2005), intervenant de manière de plus en plus prégnante dans les processus de fabrication et de mise en œuvre des politiques publiques. Néanmoins, la place de ceux-ci dans la dernière phase traditionnelle d'une politique publique, l'évaluation<sup>1</sup>, reste peu connue. L'évaluation de l'action publique locale apparaît aujourd'hui, selon Pascale Laborier et Daniel Gaxie, principalement confiée à des cabinets de consultants privés qui « sont souvent placés sous la dépendance commerciale du donneur d'ordre » (Gaxie et Laborier, 2003, p. 211). Pour autant, l'exploration du monde évaluatif local reste en suspens... et peu de travaux ont étudié le rôle des chargés d'évaluation externe<sup>2</sup> dans le mécanisme. En effet, si l'on se réfère au *Dictionnaire des politiques publiques* publié aux Presses de Sciences Po, l'un des ouvrages récents structurant le champ de l'analyse des politiques publiques<sup>3</sup>, la notice « évaluation » rédigée par Steve Jacob, dresse un portrait très succinct de « l'évaluateur ». Selon cet auteur, ce terme recouvre trois principales catégories : « l'évaluation administrative », « la recherche académique », « les consultants privés ». Pour autant, aucune analyse sociologique n'existe à ce jour sur ce sujet<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. le modèle séquentiel de C. O. Jones (1974), depuis largement remis en cause par les développements de l'analyse des politiques publiques, mais qui demeure néanmoins structurant – sans être toujours nommément identifié - dans nombre de discours de praticiens... Cf. également S. Jacob, 2004, p. 201 : « L'évaluation des politiques publiques est traditionnellement présentée comme la dernière étape qui clôture le cycle d'une politique publique ou plutôt comme la phase qui impulse une nouvelle dynamique. ».

<sup>2</sup> Notons à titre liminaire que nous entendons par chargé d'évaluation externe, la personne qui réalise les travaux d'évaluation sur la base du cahier des charges établis par les commanditaires. Selon nous, dans le cadre des évaluations des politiques locales, le chargé d'évaluation externe est caractérisé principalement par les traits du consultant privé.

<sup>3</sup> Selon la présentation qu'en propose Pierre Favre dans la lecture critique publiée dans la Revue Française de Science Politique (2005).

<sup>4</sup> Le travail doctoral en cours de Nicolas Matyjasik, mené sous la direction d'Andy Smith, propose de mener une telle analyse sociologique sur les professionnels de l'évaluation (« L'évaluation des politiques publiques territoriales : institutionnalisation et fabrique de savoirs-experts » - titre provisoire). Voir cependant plusieurs jalons dans la thèse récente en sciences de l'éducation de Claire Tourmen, 2007.

Le développement de dispositifs évaluatifs, qui induit un fort besoin d'expertise, a engendré un double mouvement. D'un côté, des services internes aux collectivités territoriales se mettent en place et développent une ingénierie en matière d'évaluation. De l'autre côté, la réalisation de la commande évaluative est bien souvent du ressort d'acteurs privés, les cabinets de conseil, et plus précisément de leurs consultants, qui fournissent les matériaux utiles à la connaissance évaluative et qui participent à asseoir la légitimité de l'action publique. Il y a dix ans, déjà, Vincent Spenlehauer s'interrogeait, dans la revue *Pouvoirs Locaux*, sur les perspectives de développement et de professionnalisation de l'évaluation (Spenlehauer, 1998).

De manière concomitante, la thématique du développement durable s'est imposée ces dernières années sur les agendas politiques et administratifs comme un impératif à intégrer dans la production des actions publiques, impératif encore renforcé par la tenue récente du « Grenelle de l'environnement » en France. Ce nouveau « point de passage obligé » (Rumpala, 2000) en cours d'institutionnalisation en France (Goxe, 2008)<sup>5</sup>, s'est structuré progressivement au cours de la décennie 1990 et de manière plus incisive depuis le début des années 2000, périodes au cours desquelles les injonctions formulées dans les arènes internationales ont été transcrites en actes juridiques aux niveaux communautaire et national et reprises en discours politiques. On le sait, la problématique du développement durable, s'appuyant sur un certain nombre de principes d'action – notamment : précaution, prévention, et de manière incidente appelant une certaine réflexivité institutionnelle – se traduit pratiquement dans des démarches dites de « progrès continu », impliquant des évaluations régulières dans le temps. Si les acteurs intervenant dans le domaine du développement durable semblent s'accorder sur différentes séquences du processus d'engagement dans des politiques locales de développement durable (Etat des lieux, diagnostic territorial, mobilisation interne et externe, programmation d'actions, évaluations...<sup>6</sup>), et différents principes (le Comité de pilotage du réseau national « Agenda 21 » propose cinq critères de reconnaissance des démarches « Agenda 21 » : « transversalité », « gouvernance », « participation des citoyens », « stratégie d'amélioration », « évaluation »<sup>7</sup>), l'exercice d'évaluation en lien avec la problématique du développement durable constitue un véritable problème (énigme ?) pour les acteurs territoriaux qui recourent également fréquemment, de ce fait, à des conseils et experts privés extérieurs.

C'est dans ce contexte d'émergence d'une double demande d'expertise en matière d'évaluation de l'action publique des collectivités territoriales d'une part, et de développement durable d'autre part, que se positionnent un certain nombre d'acteurs sur ce nouveau marché de la consultance en évaluation au regard du développement durable. Comment se structure ce marché émergent ? Dans un second temps, nous esquisserons une typologie des structures professionnelles privées proposant aux collectivités des prestations d'évaluation en développement durable. Quelles sont ces structures ? Quelles sont les profils des experts qu'elles recrutent ? Que peuvent-nous apprendre les trajectoires sociographiques (formations, carrières professionnelles, engagements militantes...) et les méthodes et techniques d'évaluation mobilisées sur leur positionnement vis-à-vis des commanditaires ?

---

<sup>5</sup> Le travail doctoral d'Antoine Goxe, en cours d'achèvement, porte précisément sur ce processus (« Vers une action publique 'durable' ? Contribution à l'étude de l'institutionnalisation du développement durable en France » - titre provisoire – sous la direction du Professeur Pierre Mathiot).

<sup>6</sup> Les guides méthodologiques à destination des collectivités territoriales se sont multipliés ces dix dernières années (publications du Comité 21, de l'Association 4D – dont le « Repère pour l'A21 local », 2001 – le kit méthodologique d'ETD, les publications issues des travaux et séminaires du réseau national « Agenda 21 » coordonné par le MEDD, mais aussi du CERDD, du Réseau des Agences Régionales de l'Environnement – RARE...).

<sup>7</sup> Critères présentés une première fois lors du séminaire « encourager les Agendas 21 locaux » le 22 avril 2004 au MEDD.

Ces questions s'inscrivent dans une perspective de type « *knowledge of* », entendue comme une posture qui s'attache à analyser comment les normes, les théories véhiculées par les experts affectent les politiques publiques (Saint-Martin, 2004, p. 209). Cette approche postule que les instruments de l'action publique ne sont pas « axiologiquement neutres » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 13) ; il s'agit pour nous de croiser cette esquisse de sociographie des « professionnels » de l'évaluation en développement durable avec les effets induits par les techniques et outils d'évaluation mobilisés.<sup>8</sup>

## **1. Un marché de la consultance en évaluation au regard du développement durable : structuration et émergence d'un savoir-expert.**

### ***A) La rencontre d'une demande politico-administrative d'évaluation...***

L'émergence de savoirs experts ne peut pas être étudiée indépendamment des évolutions des groupes sociaux et des institutions qui en sont porteurs.

Ainsi, il convient de mettre en exergue le fait que l'action publique a défini en grande partie l'étendue et la nature du mandat assigné aux consultants en évaluation. Processus de décentralisation, transfert de pouvoir vers le local, enchevêtrement des niveaux de compétence, croissance des interventions publiques, poids grandissant des collectivités locales, mouvement de rationalisation du secteur public ont, de manière cumulative, suscité une demande d'évaluation au sein de l'administration territoriale et par voie de fait contribué à la constitution d'un nouveau marché d'expertise<sup>9</sup>.

Mentionnons ici le fait que l'évaluation est apparue et s'est développée en premier lieu en France sous le poids des contraintes juridiques, des textes réglementaires qui l'ont imposé aux décideurs et fonctionnaires<sup>10</sup>. Par exemple, la circulaire du 25 août 2000, dite "circulaire Jospin", rend obligatoire l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrat de pays, d'agglomérations, Parcs Naturels Régionaux, etc.). Néanmoins, un semblant de culture évaluative (véritable socialisation ou besoin ?), fruit des dynamiques engendrées, tend aujourd'hui à se mettre en place.

En effet, les différents acteurs de l'action publique tentent de trouver des moyens pour gérer, organiser, piloter cette complexité croissante, ce *sfumato* territorial et à en améliorer la cohérence. L'évaluation est justement présentée comme un outil permettant de rendre « visible » et « lisible » l'action des pouvoirs publics. En somme, plus l'environnement est incertain et instable, plus l'évaluation est utile (Monnier, 1992). D'ailleurs, certains voient même à travers l'échelon territorial le champ d'action approprié de l'évaluation « car c'est à ce niveau que peuvent être appréhendés les résultats des actions publiques » (Lamarque, 2004, p. 81). Ces différents arguments expliquent au moins formellement pourquoi l'évaluation est de plus en plus mobilisée, soit de manière spontanée, soit parce qu'imposée dans le règlement des politiques publiques.

### ***B) ... d'une injonction à la prise en compte du développement durable...***

La thématique du développement durable a été largement mobilisée et affirmée comme « prioritaire » ces dernières années au sein de l'appareil de l'Etat, après une longue période de tâtonnements, de valse-hésitation quant à la crédibilité d'un tel discours considéré comme flou et vague. Longtemps porté par des institutions comparativement

---

<sup>8</sup> Ce texte a été présenté et discuté dans le cadre du Séminaire Interdisciplinaire sur le Développement Durable (SIDD) à la Maison Européenne des Sciences de l'Homme et de la Société (MESHs) de Lille le 23 octobre 2008. Nous remercions Bertrand Zuindeau, qui l'a discuté lors de cette séance, pour ses critiques et commentaires.

<sup>9</sup> En ce sens, se référer à Matyjasik et Méasson, 2007.

<sup>10</sup> Malgré toutefois des initiatives « spontanées » en région et dans les conseils généraux au début des années 90. Voir en ce sens : Horaist, 1992.

faibles au sein de l'administration française (administrations de l'environnement)<sup>11</sup>, la thématique a mis près de 15 années à s'incarner dans un projet politique national (Stratégie Nationale de Développement Durable, adoptée en Comité Interministériel du développement durable le 3 juin 2003), et les moyens de sa mise en œuvre semblent à bien des égards arrachés de haute lutte : la légitimité consensuelle de la thématique ne semble pas en cause, mais plutôt celle des acteurs et institutions qui tentèrent de la porter au sein de l'État. Pour autant, la diffusion de ce référent intellectuel et politique construit progressivement un contexte d'injonction et d'incitations à sa prise en compte, dessinant la voie de nouveaux sentiers d'action publique (Palier, Bonoli, 1999) dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme notamment.

En matière de politique incitative en direction des collectivités, l'hyperactivisme de certains acteurs institutionnels et associatifs permet la constitution de méthodologies, de corpus de référence, et de diffusion du référentiel de développement durable urbain. Celui-ci est en cours de légitimation savante accélérée depuis une dizaine d'année, investi par des études académiques, les productions savantes d'intellectuels d'institutions (notamment du Centre de Prospective et de Veille Scientifique –CPVS- du Ministère de l'Équipement, et du « Pôle intellectuel » de la DATAR<sup>12</sup>), et de programmes de recherches finalisés (APR MEDD-PUCA sur les « politiques territoriales et le DD », lancé en 2003 et 2005, l'ACI du CNRS « Développement urbain durable », 2003, ou le récent Programme interdisciplinaire de recherche « Ville et environnement » de l'Agence Nationale de la Recherche, 2008). Si le rôle et l'influence cognitive des représentations portées par ces productions sur les acteurs administratifs doivent être relativisés (Massardier, 1996), elles participent de l'ancrage cognitif et normatif du développement durable dans les institutions en charge de l'aménagement et de l'action étatique en direction des territoires.

Cette légitimation savante vient renforcer une légitimation politique et juridique qui, depuis la fin des années 1990, a redéfini le contexte normatif de la production territoriale. Les collectivités territoriales sont désormais fortement incitées à s'engager dans des démarches de développement durable. Les lois « Voynet »<sup>13</sup> et « Gaysot »<sup>14</sup>, entre autres textes de lois, ont introduit des normes s'inspirant de la notion de développement durable dans les outils de planification spatiale et de développement urbain qu'elles définissent (diagnostics et contrats d'agglomération, grands projets de ville, projets d'aménagement et de DD, plans locaux d'urbanisme,...) que les gouvernements locaux doivent intégrer. Par ailleurs, les villes sont les cibles de politiques communautaires, étatiques et parfois régionales incitatives, proposant des aides financières, méthodologiques ou d'expertise, pour qu'elles s'engagent dans la constitution de politiques de DD (par exemple des « Agendas 21 locaux »). Enfin, le « Cadre de référence pour les Projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux », diffusé aux préfets par la circulaire de la Ministre de l'écologie et du développement durable Nelly Olin du 13 juillet 2006, s'inscrit dans la continuité de la lettre circulaire du Premier Ministre De Villepin du 6 mars 2006 aux préfets concernant les contrats de projet État-région, faisant du développement durable une priorité

---

<sup>11</sup> Florian Charvolin souligne ainsi dans l'introduction de son ouvrage sur la création du Ministère français de l'environnement : « Ministère fragile, balancé historiquement entre les ministères de l'Équipement, de la Culture, quand ce n'était pas l'Agriculture, il est en permanence en déficit de moyens, de projets et de ressources humaines. » (2003, p. 9). Malgré la création d'un « super »-ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable (MEDAD) en mai 2007 (rapidement renommé « de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire » - MEEDDAT), rien n'indique que les moyens et effectifs de l'administration de l'environnement ressortiront renforcés de cette fusion avec les puissantes administrations issues de l'Équipement et de l'Industrie.

<sup>12</sup> Selon la qualification proposée par Gilles Massardier, 1996.

<sup>13</sup> La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le DD du Territoire (LOADDT) du 25 juin 1999.

<sup>14</sup> Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (Loi SRU) du 13 décembre 2000.

de leur négociation. Ce cadre de référence a été élaboré dans la perspective d'une « DD-conditionnalité » des aides et contractualisations avec l'Etat<sup>15</sup>.

Cette montée en puissance de la thématique du développement durable s'est accompagnée d'une multiplication de colloques, forums d'acteurs sur sa prise en compte dans les politiques publiques, des réseaux spécialisés se sont créés, des réseaux d'élus, de collectivités, ont mis en place des groupes de travail, le Ministère en charge du développement durable et l'ADEME ont aidé à organiser, structurer des réseaux d'acteurs des collectivités locales, et contribué à la capitalisation des expériences – dont est pour une large part issu le « cadre de référence ».

### **C)...et d'une offre privée d'expertise.**

Face à ces besoins des élus et de l'administration, un espace du conseil en évaluation a progressivement émergé depuis les années 80. Une dynamique de l'offre a donc répondu à cette dynamique de la demande.

Pour les cabinets de conseil, l'évaluation constitue alors un marché en pleine expansion, comme le concède Reinhard Angelmar qui estime dès les années 1980 que « l'évaluation n'est pas seulement une idée, mais aussi une véritable industrie » (Angelmar, 1984, p. 115). Se greffant sur les activités traditionnelles de conseil auprès du secteur public (apparues dès les années 60), les cabinets de conseil ont investi la brèche entrouverte.

Parallèlement, la montée en puissance des questions environnementales a conduit au développement d'expertises en la matière. L'évaluation des incidences environnementales, dans un premier temps, est progressivement devenue une étape incontournable pour les projets d'aménagements et de travaux, à travers l'outil spécifique de l'étude d'impact (Noury, 2008).

De fait, l'évaluation étant présentée comme une activité inhérente à toute démarche de développement durable, et la notion étant largement perçue comme une nouvelle appellation de l'environnement par de nombreux acteurs locaux, ceux-ci se sont tournés vers les professionnels de l'évaluation environnementale, sensiblement différente dans ses pratiques et méthodes (issues de sciences de l'ingénieur, de la vie et de la terre<sup>16</sup>), ainsi que dans ses attendus et ses usages, de l'évaluation des politiques publiques. Cette dernière est pour sa part issue soit des préoccupations gestionnaires formalisées dans le courant du *new public management* dans une perspective pragmatique de rationalisation de l'action et de la dépense publiques, soit d'un souci - que Claire Tourmen qualifie « d'utopique » - d'amélioration par les sciences sociales des politiques publiques par la réintroduction de sens, de valeur, et d'une certaine réflexivité, suivant les recommandations fondatrices pour la France du rapport Viveret de 1989. Si l'expertise en matière d'évaluation environnementale s'est développée sur des bases scientifiques, son usage pour la prise de décision implique plusieurs niveaux de médiation entre les rapports d'évaluation produits et les décideurs (élus et cadres dirigeants des collectivités). Par ailleurs, ces évaluations centrées exclusivement sur le domaine environnemental ne répondent pas aux injonctions à la globalité ou à la transversalité du développement durable. Pour le dire autrement, les décideurs locaux s'aperçoivent rapidement que l'expression d'évaluation recouvre plusieurs activités fort différentes et que les évaluations environnementales ne répondent pas aux attentes de suivi au regard du développement durable des politiques et actions publiques qu'ils développent, bien qu'elles produisent des données indispensables pour éclairer la décision publique dans le sens d'une « écologisation » de celle-ci, comme l'ont souligné François Bertrand (2004, pp. 282-289) et Corinne Larrue (2004, pp. 142-143).

---

<sup>15</sup> Comme le rappelle Magali Bardou, de la Délégation au développement durable du MEDD, lors de la journée d'études « Évaluer le développement durable : enjeux, méthodes, démarches d'acteurs » du 3 novembre 2005 (Cf. Villalba *et al.*, 2005, § 14).

<sup>16</sup> Pour une présentation réflexive d'une formation universitaire en évaluation environnementale – présentant notamment les profils des étudiants recrutés (presque tous issus de filières scientifiques), voir Lequenne, 1999.

Les réseaux de promotion du développement durable, créés au cours de la décennie 90 ou au début des années 2000<sup>17</sup>, ainsi que le bureau des collectivités locales au sein du ministère en charge de l'environnement<sup>18</sup> et l'ADEME, vont investir ce champ de réflexion et d'animation. Le thème de l'évaluation du développement durable dans le cadre des Agendas 21 locaux est ainsi fréquemment à l'ordre du jour des colloques, journées d'études et Assises sur le développement durable appliqué aux territoires organisés par ces réseaux.

## **II. Esquisse d'une sociographie des évaluateurs en développement durable.**

Les conditions de développement d'un marché étant brièvement exposées, nous proposerons ici un rapide panorama des acteurs intervenant dans le champ de l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable.

La structuration du milieu de l'évaluation au regard du développement durable est aujourd'hui assez fragmentée et encore trop récente pour permettre de l'aborder comme une chose bien délimitée voire délimitable. Un des enjeux majeurs du positionnement sur ce marché de l'évaluation est donc la capacité pour les cabinets de conseil à produire une image d'expert en la matière auprès des collectivités locales. Reste cependant le flou inhérent à la conjugaison de deux termes aux contours incertains. De fait les prestations proposées par les différentes structures de conseil sont de natures très diverses, proposant des évaluations environnementales « techniques », dont les derniers avatars sont par exemple le Bilan Carbone – ou analyse de cycle de vie, des évaluations réglementaires (imposées par le législateur ou par décret)... De même, on connaît la diversité des finalités liées à l'évaluation du développement durable, et celle-ci se retrouve dans les offres de prestation et les outils mobilisés par les prestataires :

- Évaluation des politiques et programmes d'action publique se réclamant du développement durable (Agenda 21, stratégie de DD...);
- Évaluation « au regard » du développement durable des politiques publiques intégrant les principes et enjeux portés par cette problématique dans la méthode d'évaluation en élaborant de nouveaux critères et indicateurs.
- Évaluation du développement durable du territoire considéré, visant à établir l'impact ou la contribution du territoire au projet de développement durable.<sup>19</sup>

### ***A) Proposition de typologie des structures de conseil investissant le domaine de l'évaluation en développement durable.***

Les éléments produits ici sont issus d'un dépouillement des annuaires professionnels des consultants officiant auprès du secteur public. Ce premier travail a été également couplé avec une analyse des évaluations conduites dans le cadre des CPER 2000-2006 et des

---

<sup>17</sup> Les associations 4D, le comité 21, Auxilia, Agora 21, et le réseau des Associations régionales de l'environnement (RARE), puis le CERDD. Pour une présentation de ces structures, voir Goxe, 2007b.

<sup>18</sup> Ce bureau, initialement dépendant de l'Atelier Central de l'Environnement au sein de la Délégation à la Qualité de la Vie pendant les années 1980 jusqu'en 1991, a été maintenu et déplacé au gré des évolutions de l'organigramme du Ministère en charge de l'environnement : rattaché à la Direction de la Nature et des Paysages jusqu'à la réforme de l'organigramme de 2001 où, nommé « Bureau de la ville, de l'aménagement, de la société et de la concertation » il se trouve au sein de la Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E), il est rattaché en 2005 à la nouvelle Délégation au développement durable, dirigée au sein du Ministère par le Délégué interministériel au développement durable, sous l'appellation : « bureau des territoires et de l'éco-responsabilité ». Faiblement doté en moyens et effectifs (deux à trois personnes depuis sa création, appuyées par un ou deux stagiaires), ce bureau a œuvré, en pilotant les outils incitatifs et contractuels du Ministère proposés aux collectivités (Plans municipaux d'environnement, Chartes d'environnement, appels à projets Agendas 21...) depuis les années 1980, pour mettre en réseau les acteurs des collectivités locales, capitaliser les expériences, et tenter de structurer, par la demande, une expertise privée en matière d'évaluation environnementale. Cf. sur ce point : Goxe, 2007a, et de manière plus exhaustive, la récente thèse d'Adrien Ponrouch (2008, pp. 168-221).

<sup>19</sup> Cf. Goxe, Holec, Rousseau, 2006.

évaluations européennes *ex-ante* 2007-2013 afin d'identifier les cabinets intervenus dans le cadre d'évaluations. Indépendamment de ce travail, nous avons dépouillé les listes de participants à plusieurs colloques et journées d'études d'acteurs sur le développement durable et l'évaluation, la plupart du temps transmises aux participants ou jointes aux actes lorsque ceux-ci sont diffusés entre novembre 2002 et juillet 2007. Le recoupement des deux listes ainsi produites nous a permis de voir que les acteurs du conseil en développement durable, qui investissent la question de son évaluation, ne sont pas les mêmes que ceux de l'évaluation des politiques publiques, ou, à tout le moins, qu'ils ne fréquentent pas (ou peu) les mêmes forums. Les plaquettes de communication et le cas échéant les sites internet des cabinets affichant des prestations en matière d'évaluation et de développement durable ont été analysés. Nous avons également effectué une dizaine d'entretiens semi-directifs auprès de consultants<sup>20</sup> déclarant produire, outiller ou co-produire des évaluations en développement durable pour des collectivités territoriales.

Le domaine étant encore peu structuré et les acteurs « experts » constituant en apparence une population hétérogène, nous proposons de la typifier selon trois grandes catégories d'acteurs<sup>21</sup>.

Deux grilles de lecture se combineront dans la présentation : une première centrée sur les structures ; une seconde ciblée sur les acteurs officiant au sein de ces entités.

### 1. Les grandes structures du conseil :

Les cabinets de conseil et d'audit anglo-saxon (principalement ceux que l'on dénomme les « *big four* ») possèdent une place non négligeable, principalement dans le cadre des évaluations régionales et européennes qui tendent à intégrer des dimensions du développement durable.

Ces cabinets disposent d'une vision managériale de l'évaluation où les indicateurs de performance constituent un point nodal de leur démarche évaluative. C'est ce que remarque le responsable de l'évaluation au sein d'un grand nom du conseil : « *ce que je veux dire c'est que vous êtes dans une structure qui a l'habitude de la méthode, qui vit par la méthode et qui est structurée par la méthode (...) l'évaluation n'est pas de l'audit mais (...) on applique une méthode, pas bête et méchante, froide et inhumaine mais structurante en essayant d'appliquer les mêmes curseurs et les mêmes critères à des situations qui se ressemblent* »<sup>22</sup>.

Ces pratiques managériales peuvent notamment s'expliquer par le cœur de métier de ces cabinets (la certification des comptes, l'audit, le contrôle de gestion,...) où l'arsenal des indicateurs forme la clef de voûte des prestations. En ce sens, les structures d'audit mettent en place des transferts de modèles d'indicateurs de performance dans la mesure où ces derniers appartiennent aux bagages méthodologiques qu'elles vendent à leurs clients publics et sur lesquels elles basent leurs argumentaires commerciaux. Cette approche managériale de l'évaluation, on le sait, est destinée en priorité voire exclusivement aux décideurs, peu aux parties prenantes et intéressées ; la littérature l'oppose à une conception dite « démocratique » de l'évaluation, telle que défendue au début des années 90 (notamment dans les termes du rapport Viveret de 1989) en France.

---

<sup>20</sup> Cette enquête, rappelons-le, est loin d'être exhaustive. Nous avons rencontré ou effectué par téléphone ces entretiens pendant l'année 2007 et le début de l'année 2008 auprès de trois bureaux d'étude spécialisés depuis la fin des années 1990 dans le conseil en développement durable, deux agences de notation extra-financière, et deux grands cabinets de consultants qui commencent à s'intéresser à la question de l'évaluation en développement durable des politiques des collectivités territoriales.

<sup>21</sup> Magali Nonjon a bien montré dans sa thèse sur les « professionnels de la participation » combien une enquête quantitative classique dans un milieu en cours de professionnalisation et donc peu structuré s'avère périlleuse en termes de conduite et d'interprétation. (Cf. Nonjon, 2006).

<sup>22</sup> Entretien avec un consultant senior

Les profils des consultants œuvrant dans ce type d'organisme proviennent surtout d'écoles de commerce et de manière secondaire, d'écoles d'ingénieur ou de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris<sup>23</sup>. La justification de ce recrutement provient, selon un des enquêtés, du souci d'avoir des esprits structurés qui sont passés au révélateur de formations sélectives (contrairement à l'Université)<sup>24</sup>. Peu importe donc que les consultants n'aient pas une formation en évaluation, une connaissance approfondie du secteur public ou encore en matière de développement durable<sup>25</sup>; leur caractère présumé malléable et adaptable permettra une appropriation rapide des enjeux du développement durable et de son évaluation.

Pour ce qui est du conseil en matière de développement durable, ces grands groupes se positionnent sur ce marché émergent en France, en manifestant une volonté de le pénétrer en se dotant de références coûte que coûte parmi les collectivités importantes<sup>26</sup>. Ainsi, un cabinet international classé parmi les « *big four* » a adopté une stratégie tarifaire extrêmement avantageuse pour décrocher le marché ouvert en 2003 par la ville du Havre pour l'élaboration de son Agenda 21 ou celui de l'Agenda 21 de Nantes-métropole en 2004.

## *2. Les cabinets de taille petite à moyenne spécialisés en développement durable*

Cette deuxième catégorie recouvre des entités de tailles hétérogènes, allant du consultant seul travaillant à son compte à des structures moyennes ne dépassant pas une quinzaine de consultants. Elle regroupe des structures aux statuts divers (cabinets de consultants, associations spécialisées...). Celles-ci sont initialement spécialisées soit sur la thématique du développement durable, sur le secteur environnemental, sur l'urbanisme, ou encore dans la conduite de projet et la participation des habitants (une spécialisation n'excluant pas l'autre<sup>27</sup>).

---

<sup>23</sup> Les travaux pionniers d'Odile Henry parviennent également à ces conclusions (Henry, 1997).

<sup>24</sup> Entretien avec un directeur de mission au sein d'un « big four », 39 ans.

<sup>25</sup> A titre d'illustration, ce témoignage : en avril 2008, je suis contacté sur mon téléphone portable par un consultant travaillant pour un grand groupe international du conseil. Celui-ci a eu mon contact par un de ses collègues, ancien condisciple de formation à l'IEP de Lille, passé par la suite par l'EDHEC, puis un troisième cycle en sciences de gestion à HEC. L'objet de son appel est de discuter avec moi de la méthodologie pour construire un Agenda 21 pour une région. De manière assez surprenante, après quelques échanges, il en vient à me poser la question : « mais au fond, c'est quoi une politique de développement durable ? je vois bien ce qu'est une politique d'environnement, un projet de management environnemental, mais le développement durable... ». Je lui demande si ce coup de téléphone est censé nourrir une proposition pour un marché public. Réponse : « disons que c'est en cours de réflexion... ». Mon ancien condisciple de formation m'apprendra par la suite que mon interlocuteur n'a reçu aucune formation en matière de développement durable, et travaillait auparavant sur des dossiers de notation financière de grands groupes, mais que le cabinet de conseil s'intéresse au marché des politiques des collectivités en matière de développement durable, dès lors qu'il s'agit de marchés publics importants avec de grandes collectivités.

<sup>26</sup> Remarquons enfin que le positionnement de ces cabinets peut être lié au scandale Enron qui a fortement discrédité ces acteurs auprès des milieux de l'entreprise privée. Pour pallier à ces difficultés, une des solutions a été alors d'élargir l'étendue des potentiels clients. D'où, un investissement massif sur la scène publique aussi bien nationale que locale. En effet, comme le démontre Denis Saint-Martin (2006), alors qu'elle était à peu près nulle il y a une vingtaine d'années, la part du secteur public représente désormais près de 20% du marché du consulting en Europe, évalué autour de 60 milliards d'euros. Bien que croissante, la part de l'administration dans le marché du consulting en France est plus modeste, autour de 8% comparée à 30% pour le Royaume-Uni. L'auteur explique qu'outre-manche, la présence des consultants au sein du gouvernement a connu une telle poussée depuis Thatcher et Blair que certains parlent de « consultocratie » pour décrire leur influence grandissante dans l'administration publique. En France, cependant, la Haute fonction publique, issue majoritairement de l'ENA (l'« énarchie »), a longtemps eu pour effet de freiner un tel développement. L'évaluation des ministres de l'actuel gouvernement Fillion par un cabinet privé semble cependant l'indice d'un certain alignement sur les pratiques anglo-saxonnes.

<sup>27</sup> Ces petites structures ne proposent pas de prestation unique, ni une thématique exclusive d'intervention. On peut utilement se reporter à l'étude réalisée par l'association ETD sur son propre répertoire de consultants en aménagement et développement territorial sur ce point (ETD, 2003)

On peut distinguer les cabinets proprement dits, vendant une prestation aux collectivités, et des associations qui structurent des réseaux d'échange, capitalisent les expériences et contribuent à une théorisation en matière de conduite de projet en développement durable et évaluation du développement durable. Ces dernières jouent un rôle important de diffusion par des ouvrages, des plaquettes, récits d'expériences, et des sessions de formation, des principes du développement durable et de l'évaluation. Elles assurent une forme de service public délégué et sont essentiellement financées par les pouvoirs publics (État ou collectivités territoriales), comme c'est le cas des Agences régionales d'environnement, ou encore les deux associations régionales récemment transformées en Groupement d'Intérêt Public, co-financés par l'État et la région, que sont le Centre de Ressources sur le développement durable de la Région Nord-Pas de Calais (CERDD), et le Centre International de Ressources et d'Innovations pour le Développement Durable (CIRIDD). Au niveau national, le réseau des agences régionales de l'environnement (RARE), l'Association 4D ou encore l'association « Entreprises, territoires et développement » (ETD), animent des réseaux d'échanges et de capitalisation, et sont actives au sein des espaces institutionnels de concertation et de consultation de la société civile, *via* certains de leurs membres (notamment le Conseil National du Développement Durable, ou le comité national « agenda 21 »).

Pour leur part, les petits cabinets de conseils en développement durable se sont développés depuis la fin de la décennie 1990. Il s'agit de petites structures créées *ex nihilo*, ou de cabinets spécialisés dans l'animation (participation), l'ingénierie et la gestion de projet qui se sont diversifiés sur cette thématique, ou encore de cabinets de conseils en environnement qui ont élargi leur offre d'intervention en affichant la thématique transversale du développement durable. Les identifier n'est pas aisé, car plusieurs de ces petits cabinets disparaissent, s'associent puis fusionnent avec d'autres, changent de nom... Le CERDD et le CIRIDD ont tenté d'établir des fichiers régionaux de consultants (respectivement pour la région Nord - Pas de Calais, en lien avec la MRES<sup>28</sup>, et pour la région Rhône-Alpes), mais ceux-ci contiennent des cabinets aux spécialisations diverses - formation au développement durable, conseil gestion des écosystèmes, voire « marketing stratégique et développement personnel durables » (??). La prestation « évaluation au regard du développement durable des politiques et actions publiques » s'avère finalement proposée par assez peu de structures de conseil identifiées initialement<sup>29</sup>.

Les membres de ces structures possèdent une formation plus largement tournée vers les sciences sociales (géographie, économie, sociologie, science politique, sciences de l'éducation...), l'urbanisme, l'agronomie et les sciences de l'environnement. Un de nos interlocuteurs soulignait à cet égard « *Je suis ingénieur agronome de formation. Dès mon école, je me suis plutôt spécialisé dans une approche développement économique dans le domaine agricole c'est-à-dire des choses qui se rapprochaient déjà des sciences sociales et économiques. Mes deux piliers étaient le développement et l'environnement. Puis je suis parti à l'étranger en coopération pour un bailleur de fonds où j'ai commencé à faire de l'évaluation de projet. Cette expérience m'a convaincue de travailler tout de suite en rentrant dans le domaine de l'évaluation ...* »<sup>30</sup>. Parmi les personnes rencontrées et les profils présentés sur les plaquettes et/ou sites internet de ces cabinets, les individus ont pour une majorité de notre échantillon<sup>31</sup> des cursus universitaires de 3<sup>e</sup> cycle - voire des doctorats en

---

<sup>28</sup> Maison Régionale de l'Environnement et de la Solidarité, à Lille.

<sup>29</sup> Par recoupement avec les informations contenues dans la base de l'Observatoire national des Agendas 21 locaux (<http://observatoire-territoires-durables.org/>) et celles des fiches du site portail des démarches agenda 21 en France (<http://www.agenda21france.org/>), ainsi que par les indications de partenariats affichés par ces structures, nous avons pu identifier 20 structures affichant une prestation en termes d'évaluation du développement durable – cf. annexe 1.

<sup>30</sup> Homme, 37 ans, consultant au sein d'un cabinet spécialisé sur le développement durable.

<sup>31</sup> 89 personnes employées par les cabinets suivants : ABCD-Durable, ACT Consultants, Adage-Environnement, Arcet Notation, ASCA, BMJ Ratings, DSA Environnement, Cabinet ECTARE, E2D conseils, EDR Conseils,

sciences humaines et sociales ou en sciences de l'environnement. Si les provenances disciplinaires sont très diverses, prédomine cependant les qualifications en géographie - aménagement – urbanisme (21,33 %) ; les doubles qualifications (par exemple ingénieur agronome et économiste) ou les formations en grandes écoles couplées à des spécialisations en troisième cycle (IEP et Master en aménagement, ...) sont également très fréquents. Ces structures présentent des profils de recrutement plus diversifiés que les grands cabinets internationaux spécialisés dans l'audit et la certification des comptes. Cependant, cette dispersion des disciplines de formation initiale et des profils s'explique aussi par le positionnement relativement récent de plusieurs cabinet sur la problématique du développement durable territorial et son évaluation, à partir de leurs domaines d'expertise respectifs : développement local (impliquant une forte présence de géographes-aménageurs), développement rural (forte présence d'ingénieurs agronomes), expertise en ingénierie écologique (forte présence d'ingénieurs, de titulaires de 3<sup>e</sup> cycles en sciences de l'environnement...).

Ces acteurs posent la connaissance du développement durable, de ses enjeux et des thématiques connexes comme condition première de l'exercice évaluatif ; néanmoins, s'ils veulent faire reconnaître leur expertise sectorielle acquise et leur expérience comme cautions légitimes pour réaliser des missions d'évaluation (et peuvent proposer des outils techniques d'évaluation du type Bilan Carbone), ils revendiquent des méthodologies adaptées d'accompagnement des démarches des acteurs, voire de « co-production » de l'évaluation, dans une approche pluraliste et démocratique.

Une des spécificités également de ces structures, par rapport aux grands cabinets, réside dans leur capacité à travailler avec des acteurs locaux très hétérogènes, de la petite association locale à la grande collectivité. Fréquentant les mêmes forums d'acteurs, ils sont en outre capables de s'associer pour proposer des candidatures communes à de gros marchés publics.

### 3. Les agences de notation.

Nouvelles et dernières arrivantes sur le marché de l'évaluation au regard du développement durable des collectivités territoriales (depuis 2004), les activités de ces acteurs se situent dans la lignée de l'offre de service développée par les agences de notation financière auprès des entreprises<sup>32</sup>.

En ce sens, un de nos enquêtés souligne que sa structure n'a pas « une vision militante du développement durable » mais que son activité correspond à « un audit sur l'organisation en réponse aux enjeux environnementaux, sociaux et économiques »<sup>33</sup>.

Cette dernière catégorie d'acteurs est la plus réduite et se compose à l'heure actuelle de quatre agences en France<sup>34</sup>. Le terme même d'intitulé de ces structures, « agence », pose ici quelques interrogations. Nous faisons l'hypothèse que ce choix sémantique ciblé renvoie à une image institutionnelle et scientifique de la pratique de l'évaluation au regard du développement durable. Utiliser « agence » à la place de « cabinet de conseil » démontre la volonté de se positionner en opposition aux structures existantes, qui parfois sont taxées d'utiliser des méthodologies floues ou de « bricolage » méthodologique. L'expertise des agences est ainsi sous-entendue neutre et dans la lignée du mouvement contemporain

---

EPICES, Extra-Muros, Inddigo, Innovest, La Calade, Nouveaux territoires consultants, Ramboll Management Brussels, Terre(i)toire, ainsi que par les associations Auxilia, Observatoire de la Décision Publique. Cf. tableau en annexe 2.

<sup>32</sup> Sur la notation extra-financière, cf. Combe *et al.*, 2009.

<sup>33</sup> Homme, 32 ans, consultant au sein d'une agence de notation, titulaire d'un master en ingénierie mécanique.

<sup>34</sup> Arcet Notation, BMJ ratings, Innovest, ainsi que de l'Agence de notation des villes (ANV) qui a réalisé une première expérimentation sur 3 villes (Angers, Dunkerque et Reims).

d'externalisation de la régulation de certains secteurs à des agences indépendantes, associées au tournant néo-managérial de l'action publique et à l'État stratège<sup>35</sup>.

Ces dernières structures proposent un outil spécifique pour permettre une évaluation des politiques, voire des organisations elles-mêmes, selon des critères rapprochés de la thématique du développement durable et s'inspirant des instruments développés dans le secteur privé autour de la thématique de la « responsabilité sociétale et environnementale » (RSE).

Les consultants de ces agences ont des profils divers, mais proviennent majoritairement des métiers de l'audit et de la certification d'une part, du conseil auprès des collectivités en stratégie, marketing et communication, voire ont des expériences électives ou de collaborateur d'élus.

Que traduisent concrètement ces différents éléments ?

Tout d'abord, ces données présentent bien la difficulté de saisir un ensemble homogène de pratiques professionnelles, de sentiment d'appartenance à une profession tant les cabinets de conseil possèdent des caractéristiques, des postures méthodologiques, intellectuelles disparates ; comment alors considérer ces évaluateurs externes : communauté de professionnels ? Mercenaires indépendants ? Consultants spécialisés ?

En outre, cette hétérogénéité des situations fait apparaître des différences de trajectoires professionnelles des consultants qui réalisent des évaluations avec pour point de convergence une tendance à l'apprentissage des compétences « en marchant »... une production / bricolage des méthodologies, ou importation / adaptation d'outils du domaine de l'entreprise ou d'expériences à l'étranger (plus particulièrement pour les grands cabinets internationaux qui permettent à des consultants d'aller observer et se former à des techniques mobilisées par des bureaux du groupe présents dans d'autres pays) ; ou encore participation à la conception de méthodes déposées (c'est le cas des agences de notation) ou de démarches développées dans le cadre de recherches-actions au sein de réseaux (le cas de la démarche HQE<sup>2</sup>R. dans le cadre de l'Association européenne pour un développement urbain durable – SUDEN ).

Avec le développement de ce nouveau marché spécifique, des jeux et des enjeux de pouvoir tendent à s'instituer autour de la reconnaissance professionnelle du métier d' « évaluateur en développement durable », voire sa légitimité.

### ***B) Des stratégies de reconnaissance diverses au sein d'associations professionnelles.***

La distinction de l'origine des structures étudiées, venant soit de l'évaluation soit du domaine du conseil en développement durable, est une donnée qu'il faut prendre en considération dans l'étude des associations de défense des intérêts professionnels. Deux structures coexistent aujourd'hui en matière d'évaluation au regard du développement durable. Une première est directement tournée sur l'évaluation des politiques publiques *stricto sensu* : il s'agit de la Société Française de l'évaluation (SFE), qui a développé des réflexions et un groupe de travail sur le sujet. La seconde, plus récente, semble vouloir se distinguer en se positionnant sur la thématique du développement durable : c'est l'« Association Nationale des Consultants en Développement Durable des Organisations et des Territoires » (ANACODDOT).

---

<sup>35</sup> La réflexion sur les agences et les autorités administratives indépendantes (AAI) n'est en soi pas nouvelle. Nous nous référons ici aux travaux développés récemment autour des questions sanitaires (Besançon 2004 ; Benamouzig et Borraz, 2004).

## 1. La Société Française de l'Évaluation et le développement durable.

La Société Française de l'Évaluation est une association indépendante fondée en 1999 qui regroupe des commanditaires, chercheurs et prestataires de l'évaluation des politiques publiques. La raison d'être de cette association réside au départ dans une croyance en l'intérêt de l'évaluation des politiques publiques et en l'importance de son développement dans les organisations publiques. Alors qu'au début des années 1990, l'intérêt pour l'évaluation s'était développé en France, les institutions créées au niveau national par le décret du 22 janvier 1990<sup>36</sup> ont été progressivement délaissées puis supprimées par un décret du 18 novembre 1998<sup>37</sup>. Néanmoins, un réseau informel d'individus intéressés par la question (consultants, chercheurs, commanditaires) s'était formé. A la suite d'un congrès de la Société européenne de l'évaluation à Rome fin octobre 1998, sur une initiative portée par Bernard Perret<sup>38</sup>, ancien collaborateur de Patrick Viveret pour la mise en place du dispositif national de 1990, puis rapporteur général du Conseil Scientifique de l'Évaluation de 1990 à 1998, l'intérêt s'est constitué en association, créée lors d'un colloque inaugural organisé à Marseille les 4 et 5 juin 1999. La SFE se veut un espace de discussion prônant une évaluation plutôt pluraliste et démocratique, dans une certaine continuité avec les propositions du rapport Viveret<sup>39</sup>.

La thématique du développement durable, de plus en plus présente dans les discours politiques et dans la sphère administrative, constituait le sujet du colloque annuel de la SFE organisé en octobre 2003 à Limoge. L'appel à communication, lancé au début de cette même année, positionne le champ de l'évaluation face à la thématique diffuse du développement durable : « *L'évaluation, telle qu'elle est pratiquée et se développe notamment au sein des collectivités territoriales, la richesse de ses postures, méthodes et techniques en même temps que son exigence doivent permettre une qualification des démarches relevant du développement durable en les faisant progressivement passer d'une notion multiforme à un référentiel lisible par l'ensemble des acteurs économiques, sociaux et politiques.* » Ce colloque s'inscrivait dans un contexte de forte médiatisation de la thématique du développement durable, à la suite notamment du Sommet Mondial sur le Développement Durable de Johannesburg en août et septembre 2002. Un ouvrage collectif, publié l'année suivante sous la direction de Claudine Offerti et co-édité par la SFE, reprend une sélection organisée des communications présentées à Limoge. La directrice de l'ouvrage, dans son introduction de cadrage, rappelle ce qui définit, selon la SFE, les pratiques d'évaluation en France, à savoir « trois registres non dissociables : celui de la connaissance et de la mesure, celui du jugement et celui de l'action ou de l'aide à la décision » (Offredi, 2004, p.12). Ces trois registres (cognitif, normatif et pratique) supposent que l'évaluation traite ensemble les questions d'efficacité des actions publiques menées et les questions relatives au sens et la finalité de celles-ci, ces dernières questions étant reformulées avec force par l'irruption de la thématique du développement durable. L'auteure de poursuivre : « On fera ici le pari que l'évaluation, la diversité de ses postures en même temps que son exigence, introduit à une lecture et une qualification des démarches relevant du développement durable » (*Ibid.* p.14). Dans cette perspective, un groupe de travail thématique, intitulé « Évaluation et développement durable » et piloté par des membres de la cellule « évaluation » de l'Agence

---

<sup>36</sup> Ce décret n°90-82 du 22 janvier 1990, pris à la suite du rapport Viveret (1989), crée un dispositif central de l'évaluation (composé d'un Comité Interministériel de l'Évaluation, un Conseil Scientifique de l'Évaluation et un Fonds national pour le développement de l'évaluation).

<sup>37</sup> Sur ce point, voir le rapport d'information des sénateurs Bourdin, André, Plancarde (2004, pp. 177-183).

<sup>38</sup> Ingénieur des Ponts et Chaussées, responsable de la mission « évaluation des politiques publiques » au Conseil général des ponts et Chaussées, auteur de nombreux articles sur l'évaluation et d'une synthèse pédagogique dans la collection « Repères » des éditions La Découverte (2001).

<sup>39</sup> Sur la création de la SFE, nous avons bénéficié des apports du mémoire de Master 1 de science politique soutenu par M. Alban Verbeke en juin 2008 à l'Université de Lille 2 : *Étude des dynamiques de représentation d'un intérêt : le cas de la Société Française de l'évaluation*, (sous la direction de Nicolas Matyjasik).

De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME), « *entend relancer et pérenniser au sein de la SFE, la dynamique d'échanges initiée en 2003 lors du colloque de Limoges sur le thème "Évaluation et développement durable". Il se veut un lieu de réflexion au sein de la SFE sur les méthodes et les pratiques de l'évaluation ex ante et ex post des politiques publiques au regard des enjeux du développement durable* »<sup>40</sup>.

La SFE, qui constitue à première vue une société savante fermée, possède cependant des porosités avec d'autres acteurs gravitant dans le champ du développement durable ; des liens sont tissés avec des acteurs d'associations de collectivités (ARF, ADF) et des acteurs de l'Etat ou de ses établissements publics (dont l'ADEME). On note que si ce réseau d'acteurs ne s'intéresse et travaille que de manière incidente sur la thématique de l'évaluation au regard du développement durable, plusieurs professionnels travaillant au sein de petites structures de conseil sont membres, à titre individuel, de la SFE, s'y nourrissent et échangent leurs expériences et savoirs-faires.

## 2. *L'Association Nationale des Consultants en Développement Durable des Organisations et des Territoires (ANACODDOT).*

Cette association de création récente (les statuts de l'association ont été déposés en préfecture le 21 novembre 2006), sur l'initiative d'un consultant au sein d'une agence de notation, a pour ambition déclarée de structurer « une profession ».

Le fait que les agences de notation sont arrivées les plus tardivement sur le marché et que cette initiative est présentée comme visant à « protéger les véritables professionnels [du développement durable] » pourrait s'apparenter à une forme d'OPA sur le milieu très hétérogène des « évaluateurs du développement durable ».

### **Extraits de l'entretien du Président de cette association parue dans *L'Abécédaire des Institutions*, publication éditée par ADI, cahier n°33, 1er trimestre 2008**

**Q :** *Pourquoi avoir créé cette organisation ?*

**R :** *Le secteur professionnel du développement durable est assez récent et son impact médiatique, soutenu par l'élection présidentielle puis le Grenelle de l'Environnement a aiguisé bien des appétits...*

*Il est rapidement apparu que ce caractère de nouveauté drainait beaucoup de personnes qui étaient certainement nourries de bonnes intentions mais ne savaient absolument pas de quoi il retourne exactement. Le plus étonnant est que ce phénomène n'a épargné aucun niveau et toutes les structures ont été progressivement atteintes. Certains y ont sans doute vu un effet d'aubaine dont il a fallu protéger les véritables professionnels. Nous avons voulu préserver notre image de toutes les dérives qui pourraient y porter atteinte. (...)*

**Q :** *Comment êtes-vous perçus dans la profession ?*

**R :** *Dans la mesure où la profession souffre d'un manque de structuration, notre initiative est bien perçue. Cela est tout particulièrement vrai auprès des clients des agences de notation qui ont un besoin réel d'être rassurés sur la qualité des analystes et experts mobilisés. Naturellement, cette propension est plus forte encore chez ceux qui se sont trouvés confrontés à des interlocuteurs dont le niveau de compétence les a surpris, voire déçus.*

*Du côté des agences, l'accueil est bien entendu très variable. Celles dont les exigences professionnelles sont élevées sont ravies de nous avoir à leurs côtés. Celles qui sont moins regardantes sur le sujet nous manifestent moins de sympathie.*

<sup>40</sup> Extrait du site internet de la SFE : <http://www.sfe.asso.fr/fr/groupe-clubs/groupe-travail/evaluation-et-developpement-durable-15.html> [consulté le 02.06.2008]. Il s'agit du huitième groupe de travail thématique de la SFE.

De fait, comme le reconnaît le Président de l'ANACODDOT dans cet entretien, ce sont essentiellement les agences de notation qui seraient concernées et qualifiées par là-même de « consultant du conseil en développement durable ». Ainsi, l'association propose sur son site un « référentiel national des collectivités territoriales évaluées au regard du développement durable », qui classe les collectivités ayant eu recours à la notation extra-financière par les notes obtenues, en distinguant néanmoins l'agence qui a noté chacune des collectivités référencées. Ce référentiel est purement indicatif, car les méthodes de calcul des notes (de *scoring*) sont propres à chaque agence et protégées.

L'ANACODDOT compte actuellement pour membres essentiellement des consultants issus d'*Arcet Notation*. Se positionnant ouvertement dans une logique concurrentielle de marché<sup>41</sup>, l'association, comme l'agence employant son président et ses membres, semble souffrir d'une certaine méfiance de la part des autres acteurs de la notation extra-financière, et à plus forte raison des autres intervenants en évaluation du développement durable des territoires.

### **Propos conclusifs :**

Cette étude exploratoire d'un milieu professionnel en voie de professionnalisation nous semble aboutir à une série d'enseignements à approfondir :

- le développement du domaine de l'évaluation au regard du développement durable s'est appuyé sur le contexte d'injonction à la prise en compte du développement durable dans les politiques des collectivités territoriales, ainsi que dans les plans et programmes contractualisés avec l'État, depuis notamment la circulaire Voynet aux préfets de région du 11 mai 1999<sup>42</sup> et/ou la commission européenne. L'exercice évaluatif est devenu un pré-requis pour avoir accès à des financements, notamment dans le cadre de projets d'aménagements urbains. Les politiques incitatives proposées en direction des collectivités territoriales par le ministère en charge de l'environnement, depuis le tournant des années 1980-90, pour apporter une aide dans la définition de politiques d'environnement urbain, puis de développement durable, avaient également pour vocation de faire émerger et structurer un champ professionnel du conseil en environnement, d'audit environnemental (établissement de diagnostic environnementaux), puis d'évaluation.

- Si au niveau national, le projet d'un dispositif d'évaluation centralisé semble en situation d'échec, depuis les institutions créées par le décret de 1990 puis celui de 1998, jusqu'à l'abandon de la mission d'évaluation des Contrats de Plan État-région par le Commissariat Général du Plan en 2004, puis sa disparition en 2006, les demandes d'évaluation émanant des territoires, notamment des collectivités territoriales, ont structuré un marché de l'évaluation des politiques publiques locales, tout en voyant se développer des services ou missions *ad hoc* internes dans certaines collectivités.

- la multiplication des engagements de collectivités dans l'élaboration d'Agendas 21 locaux et la dimension de l'évaluation qui en est inhérente, comme le rappelle le cadre de référence national de la délégation au développement durable, a largement ouvert une niche d'activité

---

<sup>41</sup> Le blog de l'ANACODDOT (<http://developpementdurable.over-blog.org>) est assez virulent dans ses critiques des méthodologies de notation extra-financière autres que celle d'*Arcet Notation* ou des autres initiatives méthodologiques (par exemple le SD 21 000 de l'AFNOR et le nouvel outil proposé par l'AFNOR : «1000 NR Territoires»). Cf. les billets du 12 juin 2008 et du 12 avril 2007).

<sup>42</sup> Celle-ci stipule : « L'évaluation a priori et a posteriori des projets et réalisations doit être mise en œuvre non seulement pour l'exercice actuel des schémas de services et des contrats de plan État-région, mais aussi pour toutes les opérations ultérieures. L'évaluation n'est pas l'annexe d'une politique, elle en fait intégralement partie : elle suppose de définir explicitement, dès le début : des objectifs, des paramètres de suivi, des échéances de contrôle voire de correction, et pour ce faire, d'ouvrir la concertation à tous les partenaires concernés. »

confrontant l'activité évaluative à la problématique transversale du développement durable, et sur laquelle plusieurs acteurs tentent de se positionner en prestataire évaluateur en développement durable.

S'il est possible de typifier grossièrement les types de structures qui investissent ce domaine émergent, il convient également de souligner les effets des recrutements effectués, des compétences recherchées et des profils des consultants sur les représentations des enjeux du développement durable au niveau territorial, de l'évaluation, et de leur propre mission et rôle d'évaluateur.

Il nous semble que les positionnements de ces structures et acteurs professionnels se rapprochent peu ou prou de deux pôles antagonistes, se rapportant à des représentations différentes des finalités de l'exercice évaluatif au regard du développement durable.

- un pôle « audit / certification / notation » proposant une méthodologie générale non appropriable par le commanditaire, extérieure, non reproductible sans un nouveau recourt au prestataire, qui agrège des informations, des données, pour sanctionner une situation et proposer des pistes d'amélioration. La répétition dans le temps de la notation est nécessaire pour pouvoir construire une trajectoire d'évolution au regard du développement durable.

- un pôle « accompagnement / ingénierie / co-construction », composé essentiellement de structures proposant des méthodes pour élaborer un référentiel local du développement durable du territoire concerné, appropriable (voire co-produit) par les acteurs locaux, se fondant sur une approche pluraliste et démocratique de l'exercice évaluatif, à partir de « bricolages » méthodologiques nourris par les échanges d'expériences, les référentiels disponibles, et une culture de l'animation importante.

### **Bibliographie :**

ANGELMAR R., 1984, « L'évaluation : un outil d'apprentissage ? », revue *Politiques et Management Public*, vol. 2 n° 2.

BENAMOUZIG D., BESANÇON J., 2008, « Les agences, de nouvelles administrations publiques? » in BORRAZ O., GUIRAUDON V. (eds.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.

BERTRAND F., 2004, *Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement régional ? L'exemple de deux régions françaises : Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées*, thèse pour le doctorat d'aménagement de l'espace et d'urbanisme de l'Université de Tours, décembre.

BOURDIN J., ANDRE P. et PLANCADE J.-P., 2004, *Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'État*, Rapport d'information fait au nom de la Délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France, Sénat, Les rapports du Sénat n°398.

COMBE H., LANDEL O., GOXE A., 2009, « La notation extra-financière : une voie pour l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable ? », in LAZZERI Y. (dir.), *Développement durable, entreprises et territoires. Vers un renouveau des pratiques et des outils*, Paris, L'Harmattan.

DUCLOS D., 1992, « La science absorbée par la commande administrative », in THEYS J. ET KALAORA B. (dir.), *La Terre outragée. Les experts sont formels*, Paris, Editions Autrement.

DUMOULIN L., LA BRANCHE S., ROBERT C., WARIN P. (eds.), 2005, *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

ETD, 2004, « Les consultants en aménagement et développement territorial. Analyse du répertoire mis en place par ETD sur le site [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) », *Les notes d'ETD*, mai.

FAVRE P., 2005, lectures critiques « Un dictionnaire des politiques publiques : problématiques et enjeux de l'analyse de l'action publique », in *Revue Française de Science Politique*, vol.55 n°1, février.

GAXIE D., LABORIER P., 2003, « Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et quelques pistes pour tenter de les surmonter », in FAVRE P., HAYWARD J., SCHEMEIL Y. (dir.), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po.

GOXE A., 2009, « L'institutionnalisation incertaine du développement durable en France : les vicissitudes de la Commission Française du Développement Durable (1993-2003) », in VILLALBA B. (dir.), *Appropriations du développement durable. Émergences, diffusions, traductions*, Villeneuve d'Ascq, PU du Septentrion (à paraître).

GOXE A., 2007a, « De la promotion de l'environnement urbain au soutien aux Agendas 21 locaux. *La mobilisation d'instruments incitatifs contractuels en direction des collectivités territoriales par les administrations françaises en charge de l'environnement (1983-2006)* », communication au 2<sup>nd</sup> Congrès International des Associations Francophones de Science Politique, Université Laval, Québec, Canada, dans le cadre de l'atelier « Les instruments de l'action publique : histoires et effets » (coord. L. Juillet, P. Lascoumes, et L. Simard), vendredi 25 mai.

GOXE A., 2007b, « *Gouvernance territoriale et développement durable : entre implications théoriques et usages rhétoriques* », in PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J. (eds), Paris, LGDJ, coll. « *Droit et Société* », Tome 44.

GOXE A., HOLEC N. et ROUSSEAU S., 2006, « Éditorial dossier 8 : Méthodologies et pratiques territoriales de l'évaluation en matière de développement durable. », *Développement durable et territoire*, mis en ligne le 14 décembre. URL : <http://developpementdurable.revues.org/document3321.html>

HENRY O., 1997, « La construction d'un monde à part. Processus de socialisation dans les grands cabinets de conseil », *Politix*, n°39 / 3<sup>e</sup> trimestre.

HORAIST J., 1992, *Partenaires pour évaluer. Organiser l'évaluation des politiques publiques locales*, Paris, Commissariat général du Plan.

JACOB S., 2004, notice « Evaluation », in BOUSSAGUET L., JAQUOT S., RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références ».

JONES Ch. O., 1970, *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Duxbury Press.

LAMARQUE D., 2004, *L'évaluation des politiques publiques locales*, Paris, LGDJ.

LARRUE C., 2004, « Evaluation des politiques publiques, développement durable et territoire », in OFFREDI C. (dir.), *La dynamique de l'évaluation face au développement durable*, Paris, co-édité par la Société Française de l'Evaluation (SFE) et L'Harmattan.

LASCOUMES P., LE GALÈS P., 2004, « L'action publique saisie par les instruments », in LASCOUMES P., LE GALÈS P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

LEQUENNE P., 1999, « La formation à l'évaluation environnementale, un besoin ? pour qui ? », in « Evaluation environnementale des plans et programmes », Actes du colloque d'Angers, revue *Aménagement et nature* n°134, septembre.

MATYJASIK N., MÉASSON L., 2007, « L'évaluation entre opportunité et effets » in FAURE A., NEGRIER E. (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation*, Paris, l'Harmattan, coll. « Questions contemporaines ».

MONNIER E., 1992, *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica.

NONJON M. 2006, *Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation*, thèse pour le doctorat de science politique, Université de Lille 2, décembre.

OFFREDI C. (dir.), 2004, *La dynamique de l'évaluation face au développement durable*, Paris, co-édité par la Société Française de l'Évaluation (SFE) et L'Harmattan.

PERRET B., 2001, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».

PONROUCH A., 2008, *Processus de mise en œuvre du développement durable par les collectivités. Suivi-évaluation et adaptation du SD 21000*, thèse pour le doctorat de sciences de la Terre et de l'environnement, École Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne, soutenue le 17 avril (en libre téléchargement : <http://www.agora21.org/bibliotheque.html>).

RESTIER-MELLERAY C., 1990, « Expert et expertise scientifique. Le cas de la France », in *Revue Française de Science Politique*, vol. 40 n°4.

SAINT-MARTIN D., 2006, « Le consulting et l'État », in *Revue Française d'Administration Publique*, n°120.

SAINT MARTIN D., 2004, notice « Expertise », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références ».

SPENLEHAUER V., 1998, « Quel développement, quelle professionnalisation de l'évaluation ? » in *Pouvoirs locaux*, revue éditée par l'Institut de la décentralisation, n°38.

TOURMEN C., 2007, *Les compétences des évaluateurs. Le cas des évaluateurs de politiques publiques*, thèse pour le doctorat en sciences de l'éducation, Université de Grenoble II, soutenue en décembre.

TREPOS J.-Y., 1996, *La sociologie de l'expertise*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? ».

VILLALBA B., GOXE A., LIPOVAC J.-C., 2005, compte-rendu de la journée d'études « Évaluer le développement durable : enjeux, méthodes, démarches d'acteurs », in *Revue Développement Durable et Territoires*, rubrique « Points de Vue », décembre, <http://developpementdurable.revues.org/document1676.html> .

VIVERET P., 1989, *Évaluer les politiques et les actions publiques*, Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation Française.

**ANNEXE 1 : Tableau récapitulatif des structures de conseil identifiées**

<i>Nom de la structure</i>	<i>Année de création</i>	<i>Localisation</i>	<i>Statut</i>	<i>effectifs</i>	<i>Métiers / compétences</i>	<i>Outil spécifique</i>	<i>Participation aux réseaux</i>	<i>Partenaires affichés pour les interventions sur le DD et son évaluation</i>
ABCD-Durable Agence Blanchet Conseil pour un Développement Durable	1996	Annecy (74) <a href="http://www.abcd-durable.com/">http://www.abcd-durable.com/</a>	SARL	1 consultante - gérante + 4 consultants	- Management du changement - Evaluation des politiques et projets - Enquêtes et traitements statistiques - Animation et médiation de démarches de concertation, participation, partenariat	Non Méthodologie selon la mission	SFE CERDD CIRIDD ICLEI	
ACT Consultants	1970	Paris (75) <a href="http://www.act-consultants.fr">http://www.act-consultants.fr</a>	SCP	30 consultants seniors permanents	8 pôles d'expertise dont un pôle « environnement DD territoire » : - Assistance à maître d'ouvrage, - Bilan, audit et diagnostic, évaluation de politiques, programmes, projets, territoires, - Elaboration de projets et stratégies de	Non Méthodologie selon mission	Membre fondateur de RESOL (Réseau de Structures d'Expertise pour la modernisation de l'économie sociale solidaire)	Divers partenaires privilegiés (urbanistes, architectes, paysagistes, écologues...)

					territoire : chartes de développement, chartes d'environnement et/ou de développement durable, stratégie de communication			
Adage Environnement	1993	Saint-Mandé (94) <a href="http://www.adage-environnement.com/">http://www.adage-environnement.com/</a>	SARL	3 consultants-fondateurs + 6 consultants	Animation Conduite de projets Concertation Evaluation	Non Méthodologie selon la mission		ABCD-Durable AScA
Arcet notation	2005	Paris (75) <a href="http://www.arcetnotation.com/">http://www.arcetnotation.com/</a>	SA - Filiale d'Euro2c, cabinet de consultants en communication institutionnelle, politique et en lobbying créé en 1985	1 associé-gérant + 1 directeur du développement + 4 consultants (effectif groupe Euro2c : 25)	Notation extra-financière de collectivités territoriales et de leurs groupements	Process d'évaluation et de notation « CIVITRANS® »	SFE, ANACODDOT (Arcet notation) - Association française des conseils en lobbying et affaires publiques (Euro2C)	
ASCA	1988	Paris (75) <a href="http://www.asca-net.com/">http://www.asca-net.com/</a>	EURL détenue par la SARL STRATES regroupant les salariés d'AScA à égalité de représentation	1 consultant – gérant + 7 consultants	Réalisation d'études stratégiques (aide à la décision), sur les politiques environnementales, l'aménagement du territoire et les politiques agricoles, le développement durable.	Non, Méthodologie selon la mission		EPICES
Auxilia	2001	Montreuil (93) <a href="http://www.auxilia.asso.fr/">http://www.auxilia.asso.fr/</a>	Association Loi 1901, membre du Groupe SOS (Groupement d'associations) depuis 2005	1 président + 1 directeur-consultant + 6 consultants	Conduite de projet de développement durable (accompagnement A21L, démarches d'écologie industrielle...)	Non Prestation spécifique : Bilan Carbone (ADEME)	Comité de pilotage du réseau national « Agenda 21 », Observatoire national des A21	
BMJ Ratings	1993 (BMJ)	Nanterre (92) <a href="http://www.bmjratings.co">http://www.bmjratings.co</a>	SA, filiale d'Altarès depuis	1 Directeur-gérant	Notation extra-financière	Modèle UrbiValor®		

		<a href="#">m/</a>	janvier 2006 (groupe Six Telekur)	1 Directeur du développement 8 analystes (dont 2 pour les collectivités territoriales)	(entreprises – cotées, non cotées, publiques ; ONG, fondations, Etats, collectivités territoriales)			
DSA Environnement	?	Paris (75) <a href="http://www.dsaenvironnement.com">http://www.dsaenvironnement.com</a>	SA	1 Directeur général + 1 Directeur de projet + 2 chefs de projets + 2 chargés d'études	- mise en place de SME et certifications - évaluations de politiques et projets, mise en place de tableau de bord - conseil, ingénierie financière.	Non précisé		
Cabinet ECTARE Bureau d'Etude et de Conseil Technique pour l'Aménagement, les Ressources et l'Environnement	1985	Saint-Jean (32) – agglomération toulousaine <a href="http://cabinet.ectare.free.fr">http://cabinet.ectare.free.fr</a>	?	11 consultants + 2 techniciens	Etudes techniques • Etudes d'environnement préalables • Etudes d'impact sur l'environnement • Evaluation environnementale de politiques, plans, programmes, projets • Bilans environnementaux • Communication, sensibilisation, médiation • Management environnemental en entreprises ou pour les collectivités • Agendas 21 locaux ...	Bilan carbone Démarches PEE (ADEME) Certifications ISO 14001	CICF (Chambre de l'ingénierie et du conseil de France)	
E2D - Environnement Développement	2004	Toulouse (31) <a href="http://e2d-mendez.com">http://e2d-mendez.com</a>	Membre du GIE PROSCOT	2 consultants	- accompagnement démarches de DD (A21L...) - évaluation – suivi	Non précisé		EDR Conseils

Durable					- formation - sensibilisation			
EDR <i>Conseils</i> pour des territoires durables	1990	Montpellier (34) Antenne à Toulouse (31) <a href="http://www.edrconseils.fr">http://www.edrconseils.fr</a>	SARL	2 consultants	Elaboration et évaluation des stratégies : Projets d'Agglomération, de départements ou de régions, Agendas 21, SCOT, Stratégies de développement économique, urbanisme	Non précisé		E2D
EPICES — Évaluer les Politiques & Innover pour les Citoyens et les Espaces	2006	Paris (75) <a href="http://www.epices-net.fr/">http://www.epices-net.fr/</a>	SARL	3 associés fondateurs + 1 consultant	3 domaines : - Evaluation de politiques publiques - Accompagnement des acteurs / conduite de projet - Formation et recherche-action	Non précisé	SFE	ASCA
Extra-Muros Consultants	1993	Roubaix (59) <a href="http://www.extra-muros.coop/">http://www.extra-muros.coop/</a>	SARL coopérative à statut de SCOP	5 consultants	Conduite de projet en économie solidaire et développement durable	Démarche de Progrès en Développement Durable dite « HAUTE QUALITE 21 » - HQ21 (méthodologie labellisée par l'ANVAR)	Assemblée Permanente de l'Economie Solidaire Nord – Pas de Calais (APES)	
Inddigo	1995	Chambéry (73) Plusieurs bureaux en France : Paris, Dijon, Rennes, Montpellier, Nancy, Strasbourg. <a href="http://www.inddigo.com">http://www.inddigo.com</a>	SAS	? (100 pour le groupe Inddigo en 2001)	« Ingénierie du DD » Dans diverses approches sectorielles : - transports / déplacements - écologie industrielle - déchets... Un pôle « stratégies	Bilan Carbone, AEU (ADEME)	- Association AMORCE - Association Orée - SN2E (Syndicat National des Bureaux d'Etudes en Environnement),	

					territoriales » : - A21L, - Evaluations de politiques en associant les parties - Audits transversaux (finances, activités, organisation,...) - Evaluations stratégiques environnementales de programmes publics.		membre de la FNADE (Fédération Nationale des Activités de la Dépollution et de l'Environnement)	
Innovest	1995	New-York (siège), bureau à Paris (75)	SA	45 analystes (groupe)	Notation Extra-financière (entreprises – cotées, non cotées, publiques ; ONG, fondations, Etats, collectivités territoriales)	Grille matricielle TERRA VALUE		
La Calade	1998	Valbonne Sophia Antipolis (06) <a href="http://www.crdd-lacalade.com">http://www.crdd-lacalade.com</a>	?	? (1 ?)	- Etudes stratégiques - Evaluations de projets	Démarche HQE <sup>2</sup> R (développée avec le CSTB) Modèle INDI (suivi et évaluation de projets urbains)	membre fondateur et du bureau exécutif de l'Association européenne pour un développement urbain durable (SUDEN)	CSTB SUDEN
Nouveaux territoires consultants	2002	Paris (75) Bureau à Tours (37) <a href="http://www.nouveaux-territoires.fr">http://www.nouveaux-territoires.fr</a>	Groupement d'Intérêt Economique	3 consultants			Membre de l'ACAD (Association des Consultants en Aménagement et développement des Territoires)	Plusieurs partenaires signalés
Observatoire de la Décision Publique	1988 (« réactivée » en 2006)	Nantes (44)	Association Loi 1901	1 déléguée générale	Formation animation Accompagnement en innovation des organisations	Méthodologie selon la mission	L'asso. SOL ADELS 4D SFE	

					Evaluation		La FONDA	
Ramboll Management Brussels	1986 (OGNETs) 2004	Bruxelles (B) <a href="http://www.rambollmanagement.be">http://www.rambollmanagement.be</a> (bureaux à Namur et à Paris)	SA, filiale de Ramboll Management (cabinet Danois)	25 (dont 8 interviennent spécifiquement auprès de collectivités territoriales (groupe Ramboll : 5000))	Développement territorial dans diverses approches sectorielles. Pour le DD : - accompagnement A21L - évaluation stratégies locales de DD - benchmarking / notation des villes	Non précisé		Agence de notation des villes
cabinet Terr(e)itoires - Penser global, agir local	2005	Talloires (74)	?	1 consultant indépendant	Formation Recherche-action sur les indicateurs synthétiques territoriaux et l'empreinte écologique			

## ANNEXE 2 :

### *Formations des consultants employés par les structures identifiées en annexe 1.*

<i>Type de formation</i>	<i>Nombres de consultants</i>	<i>%</i>
3 <sup>e</sup> cycle en géographie – aménagement – urbanisme (DEA, DESS, Master 2)	19	21,33
Ingénieur agronome	10	11,24
3 <sup>e</sup> cycle en sciences de la vie et de la terre	9	10,11
Diplôme d'Institut d'Etudes Politiques – 3 <sup>e</sup> cycle en administration / politiques publiques	9	10,11
3 <sup>e</sup> cycle en économie, sociologie, psychologie	9	10,11
Ecole de commerce et/ou 3 <sup>e</sup> cycle en management	7	7,87
3 <sup>e</sup> cycle en droit	4	4,49
Diplôme d'ingénieur	4	4,49
Doctorat en science de l'environnement / science de la vie et de la terre	3	3,37
Doctorat en économie	2	2,25
Expérience d' élu	3	3,37
NC	10	11,24
<b><i>Total</i></b>	<b><i>89</i></b>	<b><i>100</i></b>

*Nota Bene : Ont été considérés les plus hauts niveaux de diplôme obtenus. Certains parcours de formation passaient par un IEP puis un 3<sup>e</sup> cycle en aménagement-urbanisme, par exemple. Ils n'ont été compté qu'une fois dans le tableau (3<sup>e</sup> cycle).*

*Sources : dépouillement des présentations des équipes de consultants sur les plaquettes éditées et les sites internet des structures identifiées (complété le cas échéant pas des entretiens).*

## Conclusion

-

**Antoine Goxe,**

Doctorant en science politique  
Université Lille 2, CERAPS.

Présentée depuis plus de vingt ans en France comme une exigence de l'action publique moderne, l'évaluation reste peu prisée des acteurs de l'action publique, considérée comme risquée, couteuse, chronophage... Pierre Lascoumes rappelait ainsi en ouverture d'une journée d'étude sur le sujet que l'évaluation « est autant valorisée dans les discours officiels, que consciencieusement évitée dans les pratiques » (Lascoumes, 2006, p.5). Pour dresser ce constat sans appel, l'auteur appuyait sa démonstration sur la peinture du paysage des instances évaluatives dans l'administration étatique française au lendemain de la disparition du Commissariat Général au Plan en octobre 2005, ainsi que sur le peu d'impact des quelques évaluations menées aux niveaux interministériels et ministériels depuis le début des années 1990 sur les décisions publiques et les réformes engagées. Néanmoins, il reconnaissait, après d'autres auteurs (Horaist, 1992 ; Fontaine, 1996), que l'activité évaluative se développait aux échelons infra-nationaux, où les collectivités territoriales conduisaient des expérimentations et des innovations en la matière (p. 17). L'évaluation obligatoire des contrats de plan État-région – à partir de 1994, et la politique communautaire des fonds structurels depuis la fin des années 1980, ont contribué à la pratique territorialisée de l'évaluation de l'action publique.

Pour autant, si la conduite d'évaluations de politiques et programmes d'action publique par les collectivités se développe, ses assises restent incertaines. Ainsi, dans l'introduction du *Guide de l'évaluation des politiques publiques* qu'ils ont réalisé récemment, Laurent Djezzar et Céline Gateau-Leblanc rappellent :

*« Une enquête menée en 2006 par des élèves-administrateurs territoriaux auprès de collectivités de différents niveaux a ainsi mis en exergue que moins de 61,1 % des collectivités n'ont pas encore entrepris de démarches d'évaluation et si elles l'ont fait, c'est à 75% à l'aide de prestataires extérieurs. Une autre enquête rendue publique à l'occasion d'une journée d'étude de la SFE le 9 novembre 2007 a confirmé cet état de fait : seules 57 % des collectivités (Régions, Départements, Communautés urbaines ou d'agglomération) ayant répondu affirment réaliser des évaluations de politiques publiques<sup>22</sup>. »<sup>1</sup>*

Les raisons avancées pour expliquer ce déficit d'investissement des collectivités sont généralement : assimilation de l'évaluation à une forme de contrôle entraînant une méfiance des agents et de leur hiérarchie, un coût financier et en temps jugé trop considérable, le manque de repères en la matière...

Ces difficultés semblent renforcées lorsqu'il s'agit de conduire des évaluations au regard du développement durable. Nombreux sont les acteurs de collectivités, réseaux, structures de conseils et chercheurs qui ont mené des expérimentations nombreuses en la matière depuis une dizaine d'années. Cependant, la diffusion généralisée du nouvel impératif que constitue l'intégration du développement durable et de ses principes dans l'action publique, conduit nombre de collectivités à recourir à des prestataires, experts extérieurs, et/ou à des standards en cours d'élaboration et de légitimation (cf. Combe, *ce rapport* – chapitre 4 ; Villalba, 2009).

<sup>22</sup> Enquête SFE/SPIRIT sur l'évaluation des politiques publiques à l'échelle des territoires, octobre 2007 <http://www.sfe.asso.fr/fr/journees/l-evaluation-a-l-echelle-territoires.html>

<sup>1</sup> Djezzar L., Gateau-Leblanc C., 2008, p. 16.

Posant ce constat général, la présente recherche avait pour ambition d'explorer trois axes de questionnement inégalement travaillés dans la littérature académique et institutionnelle portant sur le développement durable et sur l'évaluation des politiques publiques.

- Le premier axe, portant sur le statut et la portée juridique des procédures d'évaluations et de leurs résultats, nous semblait un point aveugle des études menées sur l'évaluation et le développement durable.
- Le second axe, consacré à l'analyse de quelques instruments construits et/ou mobilisés dans les territoires pour mener des évaluations au regard du développement durable, constitue une contribution au vaste champ d'étude ouvert sur les questions méthodologiques, de définition et de construction d'indicateurs de développement durable pertinents à l'échelle territoriale et sur leur usage.
- Le troisième axe porte le regard sur ces nouveaux experts de l'action publique que constituent les évaluateurs. Si une profession tend à se constituer pour les évaluateurs de l'action publique, cela est bien moins certain pour les évaluateurs « en développement durable ».

Ce rapport, s'il ne répond pas autant que nous le souhaitons aux ambitions initiales, présente un certain nombre de résultats et d'acquis intéressants tant pour la communauté scientifique académique que pour les acteurs institutionnels et privés de l'action publique locale durable.

La première partie du rapport propose deux tentatives de clarification juridique de l'objet « évaluation ». Par un travail de généalogie juridique sur les conventions et normes internationales, progressivement retranscrites en droit interne, Raphaël Romi (chapitre 1) pose l'hypothèse d'un renforcement du rôle des évaluations environnementales dans les processus de prise de décision publique, évolution dont la directive communautaire du 27 juin 2001 « relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes de l'environnement » et ses transcriptions dans les droits nationaux sont emblématiques. Les rapports environnementaux rendus obligatoires pour les projets, plans et programmes devant avoir une incidence sur l'environnement, contenant une évaluation environnementale *ex ante* et prospective – les fameux « SEA » : « *Strategic Environmental Assessment* », doivent ainsi être joints aux projets avant l'ouverture des enquêtes publiques.

Néanmoins, de telles dispositions juridiques sont loin de rendre compte de l'ensemble des dispositifs d'évaluation en matière de développement durable. Si les évaluations environnementales semblent disposer d'un statut clair dans les actes juridiques, les évaluations au regard du développement durable restent dans le flou d'un point de vue juridique.

Dans le second chapitre, Arnaud Noury s'interroge directement sur la question du régime de rationalité juridique qu'appelle cette problématique du développement durable. En s'appuyant sur une analyse fouillée des rapports du droit au fait qu'implique le développement durable, il montre pourquoi la prolifération des contrats d'action publique sous forme de plans et programmes est l'expression du droit du développement durable, intégrant les principes de globalité et de processualité. Ainsi, les évaluations - présentées comme consubstantielles aux diverses planifications - qui doivent nourrir les décisions et les adapter en permanence aux faits dans un univers complexe et incertain, incarnent cette évolution de la rationalité juridique vers une rationalité « post-moderne » soucieuse d'adapter les droits aux faits, mais plus encore de tenter d'infléchir la réalité par l'expression de la règle de droit par objectifs. Les évaluations exigées dans le cadre de contractualisations spécifiques (Contrats de Plan/Projet État-région, politique des fonds structurels...) concrétisent ce principe de processualité et de réflexivité.

Les méthodes et expérimentations conduites par et/ou avec les collectivités territoriales en matière d'évaluation au regard du développement durable sont nombreuses, en France et ailleurs. Certaines équipes financées dans le cadre du programme D2RT ont entrepris de les

identifier et de les analyser de manière comparée (par exemple Carrière, 2005). La seconde partie du rapport propose deux analyses d'expérimentations d'outils se présentant comme étant d'évaluation en développement durable : le calcul d'indicateurs synthétiques territorialisés (chapitre 3) et le recours à la technique de l'évaluation extra-financière (chapitres 3 et 4). On constate ainsi une volonté forte de mobiliser des instruments montrant la réalité différemment, mais se pose alors la question de leur légitimité, tant scientifique que politique voire managériale (quel apport pour l'action publique locale ?), et la question de leur articulation avec la prise de décision. Dans quelle mesure ces nouveaux instruments permettent-ils d'embrayer sur l'action, de changer véritablement le sens des décisions publiques dans le sens d'un développement humain durable ?

La tension est également perceptible entre les expérimentations cherchant à doter le territoire d'un dispositif d'évaluation spécifiquement construit en fonction de ses contraintes (physiques, environnementales, économiques, sociales) et de ses projets de développement, et l'adoption de techniques standardisées, visant la comparaison et le *benchmarking*, support de communication potentiel. Toujours est-il que chaque instrument est porteur d'une normativité intrinsèque et ne peut se présenter comme purement technique et neutre. Ils s'inscrivent dans un univers de rapports de force, un champ de lutte pour reprendre une terminologie inspirée de Pierre Bourdieu.

Ce champ de lutte, alors que la demande en ingénierie pour l'évaluation en développement durable des politiques et actions publiques se développe, se retrouve dans la constitution d'un marché concurrentiel de consultants et évaluateurs experts en matière de développement durable (3<sup>e</sup> partie). Champ professionnel aux contours flous, non structuré, regroupant des organisations aux caractéristiques très hétérogènes (des grands cabinets de consulting aux petites structures coopératives ou associatives) et des intervenants aux parcours militants, de formation et professionnels très divers, il est périlleux d'en proposer une sociologie approfondie (chapitre 5). Néanmoins, une première esquisse - « à chaud » sommes-nous tentés de dire ! - est proposée au chapitre 6, insistant sur les processus de professionnalisation de l'ingénierie en matière de développement durable, qui n'est pas sans ambiguïtés ni contradictions dès lors qu'il s'agit de mettre le développement durable « en marché » - en pas seulement « en marche ».

#### Bibliographie :

Carrière J.-C. (dir.), 2005, *La mise en œuvre de systèmes d'indicateurs locaux du développement durable à partir d'une comparaison franco-allemande*, rapport final programme D2RT, Université de Tours, octobre, 172 pages : [http://www.territoires-rdd.net/recherches\\_axe1.html](http://www.territoires-rdd.net/recherches_axe1.html)

Djezzar L. et Gatean-Leblanc C., 2008, *Contribution à l'élaboration d'un guide de l'évaluation des politiques publiques*, publication Assemblée des Départements de France (ADF) et Institut National des Etudes Territoriales (INET), avril.

Fontaine J., 1996, « Évaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles. Raisons des décideurs, offre d'expertise et usages sociaux dans quelques pratiques régionales », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, n°36, pp. 51-71.

Horaist J., 1992, *Partenaires pour évaluer. Organiser l'évaluation des politiques publiques locales*, Paris, Commissariat général du Plan.

Lascoumes P., 2006, « L'impossible évaluation des actions publiques ? », in Lascoumes P., Varone F. (ed.), *L'évaluation des politiques publiques entre enjeu politique et enjeu de méthode*, Les Cahiers du CEVIPOF n°44, juin.

Villalba B. (dir.), 2009, *Le développement domestiqué. Logiques de standardisation*, Bruxelles, PIE Peter Lang (à paraître fin 2009).

## **ANNEXES**



## **Annexe n°1**

### **Liste des différents participants et contributeurs à l'opération de recherche**

*(outre les six contributeurs « directs » listés en tête du rapport page 5)*

#### *Ont participé à l'élaboration de la déclaration d'intention :*

- M. Olivier Blandin, économiste, consultant (ATEMIS), Professeur associé au Groupe d'Etudes sur la Régulation et les Mutations des Economies Contemporaines (GERME), Université de Paris 7.
- M. Pierre Mathiot, Professeur des Universités en sciences politiques à l'Université de Lille 2, CERAPS<sup>1</sup>.
- Mme Sandrine Rousseau, Maître de Conférences en sciences économiques à l'Université de Lille 1, Centre Lillois d'Etudes et de Recherches Sociologiques et Economiques (CLERSE)<sup>2</sup>
- Mme Rachel Vanneuille, Chargée de recherches au CNRS, CERAPS, auteur d'un rapport pour le MEDD sur le principe de précaution en 2006<sup>3</sup>.
- M. Bruno Villalba, Maître de Conférences en sciences politiques à l'Institut d'Etudes Politiques de Lille, CERAPS, spécialiste du développement durable, responsable scientifique du programme de recherche « Instituer le développement durable. Apprentissage, appropriations, applications : le cas des acteurs » (ACI "Sociétés et cultures dans le développement durable" du Ministère de la recherche, en collaboration avec l'INRA et l'IRD, 2003-2006), dont la présente recherche constitue à bien des égards une continuation.

#### *Ont participé aux séminaires internes :*

- M. Olivier Blandin.
- Mlle Claudia Capecchi, étudiante en science politique à l'Université de Florence (Italie), stagiaire au CERAPS (2006-2007), cheville ouvrière du colloque international « Instituer le développement durable ».
- M. Jean-Christophe Lipovac, chargé de mission « territoires » au Centre de Ressources sur le Développement Durable du Nord – Pas de Calais (CERDD).
- M. Pierre Mathiot.
- M. Cyrille Naessens, étudiant du Master 2 de science politique « Action publique locale et nationale » de Lille 2 (promotion 2006), stagiaire au sein du CERDD (printemps-été 2006)<sup>4</sup>.
- Mme Sandrine Rousseau.
- Mme Rachel Vanneuille.
- M. Bruno Villalba.

---

<sup>1</sup> A dû se retirer du projet du fait de son élection en tant que Directeur de l'Institut d'Etudes Politiques de Lille à l'automne 2006.

<sup>2</sup> A largement contribué au projet (communication à Aix, co-direction du dossier n°8 de la Revue DD&T sur « les méthodologies d'évaluation au regard du développement durable », organisation du séminaire avec Jean Gadrey...) ; elle a dû se retirer du projet à l'automne 2006 suite à son élection à la Vice-présidence de l'Université de Lille 1.

<sup>3</sup> VANNEUILLE (R.), GANDREAU (S.), *Le principe de précaution saisi par le droit. Les enjeux sociopolitiques de la juridicisation du principe de précaution*, Paris, La Documentation Française, 2006, 202 p.

<sup>4</sup> M. Cyrille Naessens est aujourd'hui chargé de mission développement durable au sein du Centre Permanent d'Information sur l'Environnement (CPIE) Moyenne Montagne Vosgienne.

*Ont contribué à l'animation de l'opération de recherche (organisation, valorisation, etc.) :*

- Mlle Claudia Cappecchi
- M. Younès Haddadi, Secrétaire-Gestionnaire du CERAPS.
- M. Jean-Christophe Lipovac.
- Mme Sandrine Rousseau.
- M. Bruno Villalba.

*Institutions partenaires ayant apporté un concours matériel et / ou financier :*

- L'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF).
- Le CERAPS.
- Le CERDD.
- L'Ecole Doctorale des Sciences Juridiques, Politiques et de Gestion (ED n°74), Université de Lille 2.
- L'Observatoire de la Décision Publique.

## Annexe n°2

### **Liste des interventions en colloques, journées d'études et séminaires**

COMBE (H.), 2003, « Evaluation des politiques publiques au regard du développement durable », communication au Séminaire Interdisciplinaire sur le Développement Durable (SIDD) de l'IFRESI de Lille, le 23 janvier.

*Cette communication inédite (jointe en annexe du rapport intermédiaire de mai 2007), antérieure à l'engagement de la recherche, est une synthèse réflexive sur la méthodologie participative de construction d'indicateurs locaux de développement durable, élaborée par Extra-Muros Consultants avec la Communauté Urbaine de Dunkerque Grand-Littoral.*

*Cet article a constitué une source d'inspirations et d'interrogations, et l'axe 2 du programme prévoyait de réinterroger ses apports et limites. Un travail en ce sens a été engagé par Hélène Combe et Antoine Goxe mais n'a pu être achevé dans les temps impartis pour le rendu du présent rapport.*

GOXE (A.), ROUSSEAU (S.), 2005, « L'empreinte écologique : nouvel indicateur, ancienne approche ? Mise en perspective et analyse territoriale de l'empreinte écologique », communication au colloque international « Indicateurs Territoriaux du Développement Durable », MMSH, 1-2 décembre, Aix en Provence.

*Texte présenté en décembre 2005 au colloque sur les « indicateurs territoriaux de développement durable », organisé à Aix-en-Provence, dans la droite ligne de nos premières réflexions et des éléments empiriques recueillis lors de premières enquêtes. Texte reproduit dans le CD-rom des actes du colloque.*

GOXE (A.), 2006, Discutant de l'intervention de M. Pierre LASCOUMES (Directeur de Recherches au CNRS, CEVIPOF – IEP de Paris), lors de son intervention au séminaire du CERAPS du mercredi 24 mai : « Comment s'instrumente l'action publique ? » (autour de l'ouvrage dirigé avec P. Le GALES : *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2004).

*Discussion et confrontation qui a permis d'affiner notre compréhension de l'approche « par les instruments », avec l'un de ses promoteurs français, par ailleurs éminent spécialiste des politiques publiques d'environnement.*

GOXE (A.), 2006, « L'évaluation des politiques publiques et l'évaluation au regard du développement durable. Une revue de littérature », communication au séminaire interne à l'équipe, Lille, CERAPS – Université de Lille 2, le 07 juillet.

GADREY (J.), 2006, « Des indicateurs régionaux de développement humain pour le Nord Pas-de-Calais », intervention devant les membres de l'équipe lors du séminaire interne du 07 juillet (séance organisée par Sandrine ROUSSEAU).

*Cf. pour ces deux présentations du 7 juillet le compte-rendu joint en annexe au rapport intermédiaire de mai 2007.*

GOXE (A.), 2006, « Les indicateurs synthétiques de développement durable : entre outils techniques et instruments de mobilisation. », communication au colloque « Evaluation et gouvernance », organisé par le programme de recherche « Politique territoriale et développement durable » (MEDD – PUCA), Tours, les 16 et 17 novembre.

*Texte publié dans les actes du colloque édités par Corinne Larrue<sup>5</sup>. Le chapitre 3 du présent rapport reprend largement cette première version.*

NOURY (A.), 2006, « Esquisse pour une approche juridique de l'évaluation des politiques locales au regard du développement durable », communication au séminaire interne à l'équipe, Lille, CERAPS – Université de Lille 2, le 20 novembre.

---

<sup>5</sup> Actes publiés sur le site du programme D2RT : [http://www.territoires-rdd.net/pdf/colloque\\_evaluation\\_gouvernance.pdf](http://www.territoires-rdd.net/pdf/colloque_evaluation_gouvernance.pdf)

*Présentation par Arnaud Noury des premiers éléments de réflexion pour l'axe 1 du programme (approche juridique) et discussion. (cf. compte-rendu joint au rapport intermédiaire de mai 2007).*

ROMI (R.), 2007, « Le droit international et européen : la construction de l'obligation d'évaluation comme étape d'une écologisation des décisions publiques », communication au séminaire interne à l'équipe, Lille, IFRESI, le 30 janvier.

*Etat intermédiaire du travail engagé par Raphaël Romi, dans le cadre de l'axe 1 (approche juridique). L'enquête engagée n'a malheureusement pas pu être poursuivie, du fait d'engagements multiples de notre éminent collègue, notamment dans le cadre du « Grenelle de l'environnement » (participation à la Commission Lepage sur la « démocratie écologique »). Le chapitre 1 du présent rapport reprend très largement cet état intermédiaire.*

GOXE (A.), 2007, « L'évaluation des politiques locales de développement durable : instrumentation, pratiques, acteurs », présentation de l'état d'avancement de l'opération de recherche contractualisée avec le MEDD dans le cadre du programme « Politiques territoriales et développement durable », Séance 9 du séminaire du programme, mardi 20 mars, Ministère de l'Équipement, Grande Arche de la Défense.

*Intervention retranscrite par les soins de François Bertrand pour les comptes-rendus des séminaires organisés par le Conseil scientifique, le MEDD et le PUCA, mis en ligne sur le site dédié au programme de recherche « Politiques territoriales et développement durable » (D2RT) [<http://www.territoires-rdd.net>]<sup>6</sup>. L'intervention proposait un point sur l'axe 1 de notre opération de recherche (approche juridique).*

COMBE (H.), 2007, « La notation extra-financière : une voie pour l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable ? », présentation des résultats de la recherche-action dans le cadre du Forum de restitution auprès des partenaires, organisé à Lyon par l'ACUF, le 29 mars.

NONJON (M.), 2007, « Les professionnels du conseil et de l'évaluation en développement durable auprès des collectivités locales : structuration d'un champ professionnel spécifique ou captation d'un nouveau marché ? », communication au colloque international « Instituer le développement durable. Appropriation, professionnalisation, standardisation », organisé à Lille les 8, 9 et 10 novembre sous la direction scientifique de M. Bruno VILLALBA (cf. le site dédié : <http://aciidd.net>), dans le cadre de l'atelier « Professionnalisation » organisé par Antoine GOXE et Edwin ZACCAI<sup>7</sup>.

*Intervention dont la partie méthodologique a nourri les chapitres 5 et 6 du présent rapport.*

COMBE (H.) (avec O. LANDEL), 2008, « La notation extra-financière : une voie pour l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable ? Analyses et préconisations », Communication au colloque international « Entreprises, territoires et indicateurs de développement durable », organisé les 9 et 10 janvier 2008 à Aix-en-Provence par le Centre d'économie régionale de l'emploi et des firmes internationales d'Aix-en-Provence (Université Paul Cézanne Aix-Marseille III) et la Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille.

*Présentation et discussion de la recherche-action et de ses résultats par Hélène Combe et Olivier Landel, Délégué Général de l'Association des Communautés Urbaines de France. Il s'agit de la première confrontation dans un colloque de praticiens et d'universitaires.*

MATYJASIK (N.), 2008, « Des formes d'expertise en évaluation des politiques publiques », communication au colloque « L'expertise comme objet flou ? Déplacements d'objets et nouvelles perspectives de recherche dans les sciences du politique », organisé par le Centre de Recherches Administratives et Politiques Européen (CRAPE), Institut d'Études Politiques de Rennes, 12-13 mars.

GOXE (A.), 2008, animateur d'atelier et rapporteur général dans le cadre du « Forum régional de l'Évaluation du Développement durable » organisé par le CERDD le 21 octobre, au Nouveau Siècle, Lille.

<sup>6</sup> [http://www.territoires-rdd.net/seminaires/cr\\_mars07.pdf](http://www.territoires-rdd.net/seminaires/cr_mars07.pdf)

<sup>7</sup> Président de séance : M. Michel MOUSEL (Association 4D) ; rapporteur de l'atelier : M. Franck-Dominique VIVIEN (Maître de Conférences en sciences économiques, Université de Reims).

## Annexe n°3

### Liste des publications et réalisations liées à l'opération de recherche

GOXE (A.), VILLALBA (B.) et LIPOVAC (J.-C.), 2005, compte-rendu de la journée d'études « Évaluer le développement durable : enjeux, méthodes, démarches d'acteurs », in *Revue Développement Durable et Territoires*, rubrique « Points de Vue », décembre, <http://developpementdurable.revues.org/document1676.html>

*Ce long compte-rendu de la journée d'étude co-organisée à Lille par le CERDD et le réseau « Développement durable et territoire fragiles » de l'IFRESI, nous a permis de poursuivre nos réflexions après la préparation de la réponse à l'APR, et dans l'attente de la notification-confirimation de la sélection de notre projet.*

GOXE (A.), HOLEC (N.), ROUSSEAU (S.), 2006, appel à communications pour le dossier n°8 : « Méthodologies et pratiques territoriales de l'évaluation en matière de développement durable », *Revue Développement Durable et Territoires*, janvier.

*Appel à communication préparé peu de temps avant le démarrage du programme, qui a complété notre revue de littérature sur le sujet de l'évaluation du développement durable au niveau territorial.*

GOXE (A.), HOLEC (N.), ROUSSEAU (S.), 2006, éditorial et sommaire du dossier n°8 : « Méthodologies et pratiques territoriales de l'évaluation en matière de développement durable », *Revue Développement Durable et Territoires*, mis en ligne le 14 décembre, <http://developpementdurable.revues.org/document3321.html>.

*Ce dossier a reçu un double soutien du Conseil Régional Nord – Pas de Calais : financier d'une part, et humain par l'apport personnel de Mme Nathalie HOLEC, alors chargée de mission<sup>8</sup> au sein de la Mission Ingénierie et Animation du Développement Durable (Direction du Plan, de la Prospective et de l'Evaluation – D2PE), pour la préparation de l'appel à communication et la sélection des contributions retenues.*

*Le dossier comprend huit contributions académiques produites par des économistes, sociologues, politistes, géographes (tous extérieurs à notre équipe)...*

NONJON (M.), 2006, *Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation*, thèse pour le doctorat de science politique, Université de Lille 2, décembre.

*Les travaux de Magali Nonjon ont guidé la préparation de la réponse à l'APR pour le 3<sup>e</sup> axe de recherche sur les acteurs de l'évaluation en développement durable. Sa thèse, soutenue en décembre 2006, a profondément nourri la troisième partie du rapport, particulièrement sur les aspects théoriques et méthodologiques – et ce travail nous a évité plusieurs impasses... (cf. plus spécifiquement le chapitre 5).*

GOXE (A.), ROUSSEAU (S.), 2007, « L'empreinte écologique : nouvel indicateur, ancienne approche ? Mise en perspective et analyse territoriale de l'empreinte écologique », in LAZZERI Y. (dir.), *Les indicateurs territoriaux du développement durable*, Paris, L'Harmattan, pp. 139-155.

*Publication du texte présenté en décembre 2005 au colloque sur les « indicateurs territoriaux de développement durable », organisé à Aix-en-Provence, dans l'ouvrage regroupant les communications sélectionnées par le Comité scientifique du colloque.*

OBSERVATOIRE DE LA DÉCISION PUBLIQUE, 2007, *La notation extra-financière : une voie pour l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable ? Analyses et préconisations*, rapport pour l'Association des Communauté Urbaines de France (ACUF), avril.

*Rapport final de la recherche-action menée par Héléne Combe pour l'ACUF. Le chapitre 4 reprend en partie ce rapport à l'aune des questionnements posés par le programme de recherche.*

---

<sup>8</sup> Nathalie Holec a depuis été nommée Directrice de cette Mission Ingénierie et Animation du Développement Durable.

GOXE (A.) (dir.), 2007, *L'évaluation des politiques publiques locales de développement durable. Instrumentation, pratiques et acteurs*, Rapport intermédiaire pour le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, mai, 88 pages (dont annexes).

*Les annexes du rapport intermédiaire contiennent l'ensemble des comptes-rendus des séminaires et réunions de travail de l'équipe.*

GOXE (A.), avec ZACCAÏ (E.), organisation de l'atelier « Professionnalisation » lors du colloque international « Instituer le développement durable. Appropriation, professionnalisation, standardisation », organisé à Lille les 8, 9 et 10 novembre sous la direction scientifique de M. Bruno VILLALBA.

*L'organisation de cet atelier (rédaction de l'appel à communication, sélection des contributions, animation) a contribué à notre réflexion sur le troisième axe du projet de recherche concernant les acteurs « professionnels » de l'évaluation en développement durable (cf. 3<sup>e</sup> partie du rapport).*

MATYJASIK (N.) (avec L. MEASSON), 2007, « L'évaluation entre opportunité et effet », in FAURE (A.) & NEGRIER (E.) (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la Territorialisation*, Paris, l'Harmattan, coll. Questions contemporaines.

MATYJASIK (N.), 2007, « Pour des évaluations plus démocratiques », in *Pouvoirs locaux*, revue éditée par l'Institut de la décentralisation, n° 75, décembre.

COMBE (H.) (avec P. VIVERET), 2008, *Préface* à l'ouvrage : DJEZZAR (L.) et GATEAU-LEBLANC (C.), *Guide de l'Evaluation des Politiques Publiques*, édité par l'Assemblée des Départements de France (ADF) et l'Institut des Etudes Territoriales (INET).

MATYJASIK (N.), 2008, « Deux ou trois choses que je sais d'elles. Politiques publiques, pluralisme et évaluation », in DJEZZAR (L.) et GATEAU-LEBLANC (C.), *Guide de l'Evaluation des Politiques Publiques*, édité par l'Assemblée des Départements de France (ADF) et l'Institut des Etudes Territoriales (INET).

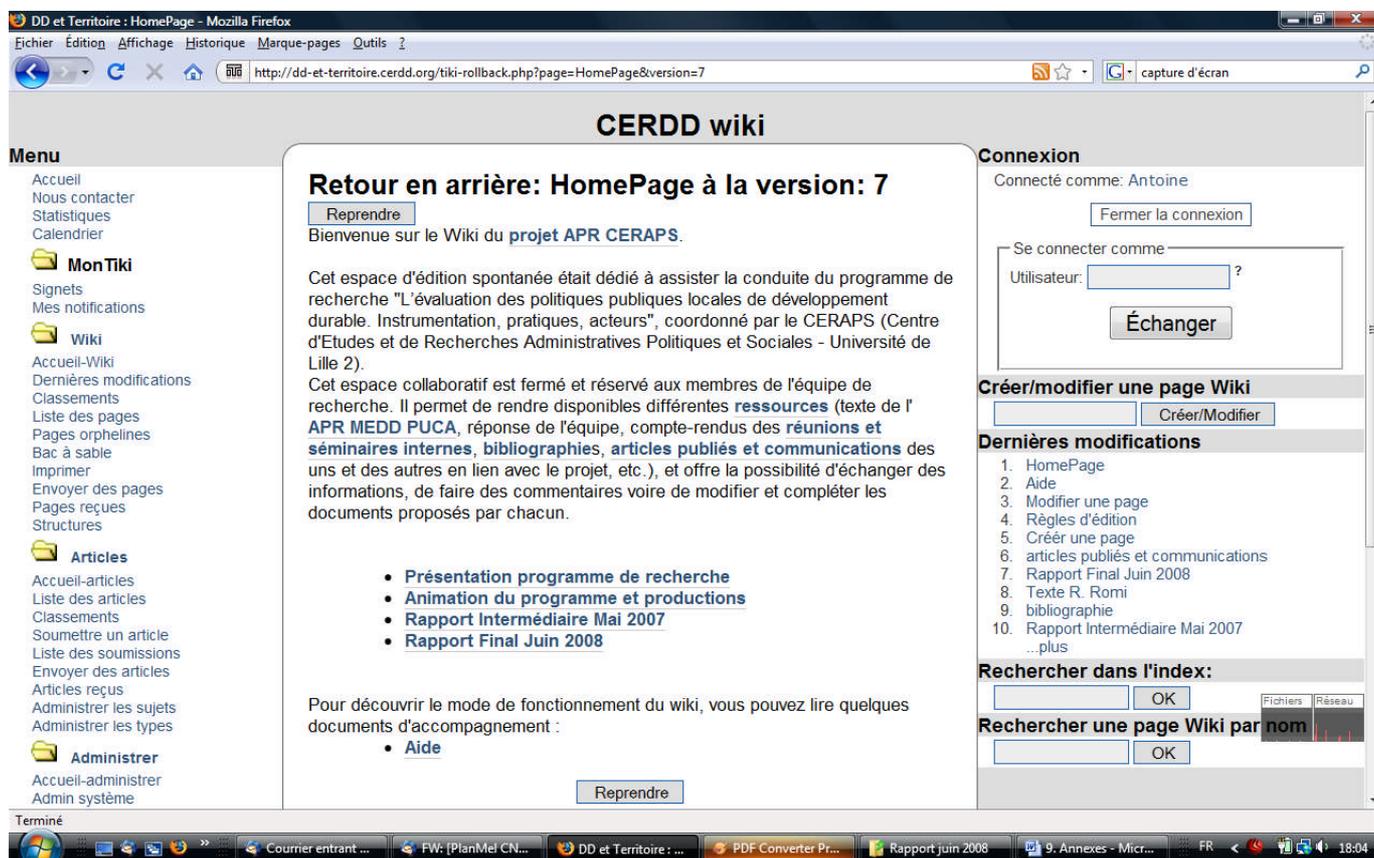
*Nicolas Matyjasik, ATER recruté en 2007 à l'Université de Lille 2, a fortement contribué à la troisième partie de ce rapport portant sur les acteurs de l'évaluation en développement durable. Spécialiste de l'évaluation des politiques publiques – question à laquelle il consacre sa recherche doctorale – il a engagé l'exploration du sous-secteur flou de l'évaluation en développement durable, domaine aux frontières incertaines où se retrouvent des acteurs de l'évaluation des politiques publiques et d'autres du domaine du conseil en développement durable.*

COMBE (H.), LANDEL (O.) et GOXE (A.), 2009, « La notation extra-financière : une voie pour l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable ? », in LAZZERI (Y.) (Dir.), *Développement durable, entreprises et territoires. Vers un renouveau des pratiques et des outils* (Préface de Gérard Guillaumin), Paris, L'Harmattan, pp. 91-126.

*Ce chapitre, issu de la communication au colloque international « Entreprises, territoires et indicateurs de développement durable », organisé les 9 et 10 janvier 2008 à Aix-en-Provence, est une réécriture plus synthétique du chapitre 4 du présent rapport.*

## Annexe n°4

### Captures d'écran du wiki collaboratif assistant le projet de recherche



#### Page d'accueil du site (version de juin 2008)

Le site est repris dans le cadre de la préparation d'une nouvelle édition (entièrement nouvelle) de l'ouvrage *Développement durable et territoires*, en cours de préparation sous la direction de Bertrand Zuideau.

Ce nouveau projet éditorial aux Presses Universitaires du Septentrion, à paraître à la fin de l'année 2009, doit se présenter sous forme d'un *Handbook*. Un chapitre consacré au domaine émergent de « l'évaluation au regard du développement durable des politiques territoriales » est préparé par Antoine Goxe, coordinateur de la présente opération de recherche.

## Présentation du programme de recherche D2RT sur le wiki collaboratif :

The screenshot shows the 'APR MEDD PUCA' page on the CERDD wiki. The page title is 'APR MEDD PUCA' with the subtitle 'Présentation du programme de recherche "Politiques territoriales et développement durable" (MEDD PUCA)'. The main text describes the general objective of the research program, which is to increase and capitalize on local knowledge through a participatory approach. It mentions the involvement of various stakeholders and the support of the Ministry of Ecology and Sustainable Development, the Ministry of Transport, and the Ministry of Tourism. The program was launched in 2003 and has since been extended and refined. A list of links is provided at the bottom of the page:

- Texte de l'APR 2005 : <http://www.territoires-rdd.net/pdf/Consultation%202005.pdf>
- Historique de la consultation de recherche "Politiques territoriales et développement durable" et bilans des APR 2003 et 2005 : <http://www.territoires-rdd.net/histoire.htm>
- Comptes - rendus des séminaires organisés par le Comité scientifique MEDD - PUCA <http://www.territoires-rdd.net/seminaires.htm>
- Colloque *Evaluation et gouvernance* (novembre 2006)
- Contacts APR MEDD PUCA

## Quelques statistiques du contenu du site :

The screenshot shows the 'Statistiques' page on the CERDD wiki. The page provides various statistics about the site and the wiki content. The statistics are organized into three main sections:

### Statistiques du site

Débuté le	Lundi 28 Août 2006
Nombre de jours en ligne	762
Total des pages vues	9076
Nombre moyen de pages vues par jour (pages vues)	11.91
Jour le plus populaire	Jeu 28 Septembre 2006 (441 pages vues)
Jour le moins populaire	Jeu 21 Septembre 2006 (1 pages vues)

### Statistiques de Wiki

Pages Wiki	29
Taille totale des pages Wiki	0.212123 Mb
Taille moyenne d'une page	7314.59 octets
Versions	17
Nombre moyen de versions par page	0.59
Nombre de visites aux pages Wiki	2448
Pages orphelines	2
Nombre moyen de liens par page	3.86

## **Annexe n°5**

### **Forum régional « Évaluation du développement durable » Organisé par le CERDD à Lille le 21 octobre 2008**

Le CERDD a organisé le 21 octobre 2008 un Forum participatif autour de « l'évaluation du développement durable » dans le but de favoriser une appropriation collective du sujet et d'encourager, par la sensibilisation et l'échange d'expériences, les acteurs en région Nord-Pas de Calais à développer des pratiques évaluatives.

Ce Forum fut un temps fort de pédagogie, d'échanges et de rencontres entre acteurs d'horizons différents. Plus de 130 participants - représentants de collectivités territoriales, d'institutions publiques et parapubliques, du monde associatif, d'entreprises, de bureaux d'études et de conseils, chercheurs – ont débattu sur le sens, l'intérêt, l'utilité de l'évaluation au regard du développement durable, ainsi que sur les principaux obstacles à lever en amont pour s'y engager et passer à l'action.

L'ambition du Forum était d'initier une dynamique collective des acteurs en région Nord-Pas de Calais autour de l'évaluation en matière de développement durable.

#### **- Comité de pilotage partenarial du Forum :**

- CERDD :                   - Emmanuel Bertin (Directeur)  
                              - Jean-Christophe Lipovac (Chargé de mission « territoires »)
- Région NPDC :         - Nathalie Holec (Directrice Mission animation et ingénierie du DD)  
                              - Elisabeth Lopez (Chargé de mission animation et ingénierie du DD)  
                              - Pascal Delafosse (Directeur Mission évaluation)
- Préfecture de région NPDC : - John Bruneval (Chargé de mission SGAR)
- ADAGE Environnement :   - Dominique Leguy (Directeur-fondateur)
- EXTRA-MUROS consultants :- Rozenn Le Vaillant (consultante)
- Université de Lille 2 :       - Antoine Goxe (politiste – CERAPS/CNRS)
- Université de Lille 1 :       - Bertrand Zuindeau (économiste – CLERSE/CNRS)
- Lille-Métropole Communauté Urbaine :- Alice Broways (Chargé de mission DD)

+ pages suivantes :

**- *Projet de « déroulé » détaillé du Forum (en date du 15 octobre 2008)***

*> avec consignes pour la conduite des ateliers*

**- *Invitation au Forum***

## Projet de déroulé (détaillé) du Forum régional du 21 octobre 2008 « Évaluer le DD »

CERDD – ADAGE, le 15 octobre 2008.

8h45	Accueil des participants	
9h15	Lancement du premier temps par l'animateur Dominique Leguy (DL)	Accueil, bienvenue, présentation rapide de la journée
9h18	Le mot d'introduction du Président du CERDD	<p>- Point 1 : Évaluation et DD : 1 axe de travail du CERDD ex. 15 Principes d'Action du DD : proposition d'un référentiel, production d'une grille de lecture DD - Grille Pays Cœur de Flandre (enjeu d'un questionnement / démarche propre au territoire), organisation d'une journée d'étude "Outils/méthodes/dispositifs d'acteurs pour évaluer le DD le 3 novembre 2005 ; expérimentation d'un Indicateur Participatif de Bien-être du Conseil de Développement d'Hénin-Carvin.</p> <p>- Point 2 : rappel des objectifs du Forum (cf. fiche projet) : but recherché = appropriation collective</p> <p>- Point 3 : Forum fruit d'un comité d'organisation partenarial large ; le Forum s'inscrit dans le sillon des travaux de l'observatoire national des pratiques territoriales DD/AL 21 ;</p> <p>- Point 4 : Résultat attendu du FORUM : une production collective – un document de référence / plaidoyer pour convaincre de l'intérêt d'évaluer au regard du DD.</p>
9h28	Le mot d'introduction de la Région (VP Environnement-DD) – complémentaire du précédent	VP CR NPDC : Importance du sujet pour la région ; le CR expérimente : travaux sur la notation extra-financière, Indicateurs 21... ; Mais également intention de promouvoir l'évaluation du DD au travers du CERDD...
9h38	Lancement du second temps par Dominique Leguy	<b><u>Mots d'ordre pour toute la journée : éclairer ; donner envie ; ouvrir des voies.</u></b>
9h39	Vidéo micro-trottoir (partie qu'est-ce que l'évaluation ? pourquoi évaluer ?)	
9h44	Reprise de main par l'animateur qui extrait deux questions des vidéos et des discours précédents :	<p>1. Identifier / présenter les témoins dans « l'arène ». + présenter Hélène Combe (Observatoire de la Décision Publique – ODP) et Bertrand Zuindeau (économiste, Lille 1) = rôle « d'auditeurs actifs » tout au long de la journée pour faciliter la synthèse travaux</p> <p>2. Extrait de Mots clefs vidéos ; 3 questions à débattre : <b>Q1 que signifie « évaluer » Q2 que signifie « évaluer au regard du DD » (spécificités, valeurs...) ? Q3 pourquoi évaluer en prenant en compte</b></p>

		<p><b>le DD ?</b></p> <p>3. Question « mains levées » : <i><b>Vous retrouvez-vous dans cette vidéo ? Besoin de clarifier le concept ?</b></i></p>
9H51	Échanges avec la salle sur Q1 & Q2 : expression / témoignages des participants en intercalant les éclairages des « grands témoins » (Alain Tredez, Pascal Delafosse, Marie Chéron, Eric Plottu, Nathalie Vicq-Thépot, Emmanuel Bertin (EB)).	<p>1. D. Leguy : du point de vue des acteurs des territoires, <b>Que signifie « évaluer » ? Que signifie « évaluer au regard du DD » (spécificités d'évaluer le contenu DD d'un projet ?) ?</b></p> <p>2. E. Bertin : Retour des internautes sur les 3 questions. Postures des internautes...</p> <p>3. E. Plottu (ADEME et SFE) : « Évaluer » &amp; « évaluer au regard du DD » : quelles définitions et approches retenir ? Point de vue de la Société Française de l'Évaluation ; Point de vue d'un praticien sur le sujet.</p> <p>4. N. Vicq-Thépot (MEEDDAT - CGDD) : Évaluer « au regard du DD » : revient à évaluer quoi plus précisément – quel référentiel ? (cadre de référence ; éval stratégique AL 21)</p> <p>5. M. Chéron (Observatoire National A21L) : vision nationale : question évaluation et spécificités de l'évaluation en DD : votre retour à partir des travaux de l'observatoire ? Les niveaux d'évaluation ? Quels objets spécifiques ?...</p> <p>6. P. Delafosse (CR NPDC – D2PE) : retour en région : définition Eval et Eval DD vision du CR NPDC ? Évaluation du Territoire Régional, des politiques régionales</p> <p style="text-align: center;"><i>A la salle : <b>est-ce plus clair ? Reste-t-il des questions ?</b></i></p>
10h36	Reprise de main animateur pour lancer échanges avec la salle sur Q 3 : expression / témoignages des participants en intercalant les éclairages des « grands témoins »	<p>1. D. Leguy <b>Pourquoi évaluer ? A quoi ça sert ?</b> + A la salle : <i><b>Qui a déjà évalué ou pense en faire bientôt ?</b></i></p> <p>2. Donnons envie... A. Tredez le point de vue d'un consultant impliqué + ex. de la Communauté de Communes Sud-Arrageois ? Qui évalue ? Pour qui ? Avec qui ? Rôle et place des acteurs dans un processus d'évaluation</p> <p>3. Le cas échéant E. Bertin (Directeur du CERDD) : Complément par le Cerdd.</p> <p>4. Questions dans la salle : ceux qui en ont fait ou qui pensent en faire : Pourquoi, dans quel but ?</p> <p>5. Réactions / avis / commentaires de M. Chéron (cela confirme-t-il ce que constate l'Observatoire ?)</p> <p>6. Commentaires éventuels de E. Plottu ? P. Delafosse ? N. Vicq-Thépot ?</p>

11h21	PAUSE en rappelant l'organisation du travail en atelier	
11h36	Lancement du troisième temps : installation des ateliers interactifs	Titre des ateliers : Pratiques évaluatives au regard du développement durable : enjeux, attentes, conditions de réussite pour les acteurs du NPDC.
11h43	Début effectif du travail en ateliers : Café dans les 10 salles ; 10 ateliers de 12 à 15 personnes. La moitié des groupes travaille sur les 2 premières questions (profil acteurs les moins avancés) ; l'autre moitié des groupes travaille sur les 2 dernières questions (profil acteurs plus avancés).	<p>Les ateliers sont animés par les membres du Comité de Pilotage du Forum</p> <p>Les éléments de méthode d'animation sont donnés (Cf. Annexe 1) ; Les éléments de méthode de synthèse des débats et de préparation de la restitution sont également donnés (Cf. Annexe 2) ;</p> <p>Une première série de 5 ou 6 ateliers travaillant en parallèle sur <b>2 questions</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Qu'attendez vous d'une démarche d'évaluation au regard du DD ?</b></li> <li>- <b>De votre point de vue, quelles sont les clefs de succès d'une démarche d'évaluation au regard du développement durable ?</b></li> </ul> <p>Une seconde série de 5 ou 6 ateliers travaillent en parallèle sur <b>2 autres questions</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>De votre point de vue, qu'est ce qui bloque ou freine une démarche d'évaluation au regard du développement durable ?</b></li> </ul> <p><b>Quels sont (ou seraient) vos besoins pour engager ou conduire une démarche d'évaluation au regard du développement durable ?</b></p>
12H43	PAUSE + REPAS SUR PLACE	
14H	Lancement du quatrième temps : reprise en plénière (animateur D. Leguy)	
14H05	Vidéo micro-trottoir (partie comment et avec quels outils évaluer en développement durable ?)	D. Leguy : question « mains levées » : <b>Besoin d'outils ? de conseils méthodologiques ?</b> + E. Bertin le cas échéant (rebondir sur le Forum web).
14H18	Reprise de main animateur qui extrait les questions majeures des vidéos et des éventuels apports du matin.	<b>Q1 : comment s'organiser pour évaluer ? Q2 : Avec quels outils évaluer ? D. Leguy appelle à ses côtés N. Vicq-Thépot</b>
14H20	Échanges avec la salle : expressions des participants en intercalant les retours	1. N. Vicq-Thépot MEEDDAT ; Rôle : Réagir + tirer des enseignements : Ce qui vous paraît fort, transposable au sein des expériences qui vont nous être présentées ? Canevas retour d'expérience (Cf. annexe 3)

	d'expériences de « grands témoins / acteurs impliqués dans l'évaluation » (4 x 12 '): Alain Dubois (Valenciennes), Alice Browaeys (Lille Métropole), Yvon Brunelle (PNR Avesnois). Appui à l'animation : Nathalie Vicq-Thépot MEEDDAT.	<p>2. J'appelle P. Perquis + C. Lasserre et C. Huchard-Flory de Rillieux-la-Pape pour témoigner de l'expérience d'évaluation de l'A21 municipal Questions/réactions dans la salle sur les pratiques de R-la-P ?</p> <p>3. Puis A. Dubois retour d'expérience NDPC : Évaluation de l'A21 municipal de Valenciennes avec appui d'Aurélié Louguet consultante Rambol (évolutions de la commande / adaptation)</p> <p>4. Premières réactions groupées de N. Vicq-Thépot sur les 2 démarches d'évaluation des A 21 + Questions/réactions dans la salle</p> <p>5. Puis A. Broweys. Évaluer l'acculturation au DD au sein de LMCU (Mots clefs : Processus interne ; apprentissage collectif ; transparence ; questionner / se questionner ; les agents acteurs du développement durable; Facteur temps). + Intervention N. Vicq-Thépot : Questions/réactions dans la salle</p> <p>6. Enfin Y. Brunelle évaluer l'état de durabilité d'un territoire : ex du PNR Avesnois + Intervention N. Vicq-Thépot Questions/réactions dans la salle</p>
16h	PAUSE sur place le temps de laisser s'installer les rapporteurs des travaux en ateliers + appel à remplir « formulaire de satisfaction »	
16h05	Lancement du cinquième temps par D. Leguy.	
16h05	Synthèse des productions & réactions de la salle et de deux grands témoins « praticiens / méthodologistes de l'évaluation en développement durable » ( 2x 10' = 20') (Hélène Combe +Bertrand Zuideau)	Présentation de la synthèse des productions des ateliers par le « groupe de synthèse » (Cf. annexe 2) du midi par : - Antoine Goxe (Politiste – Lille 2) sur les plus-values & attentes - Rozenn Le Vaillant (Extra-Muros) sur les conditions élémentaires de réussite - Jean-Christophe Lipovac (CERDD) sur les freins/obstacles & les besoins.
16h40	Lancement du sixième temps	
16h40	Conclusions de la journée, perspectives et suites à donner + appel à remplir « formulaire de	Intervention croisée de H. Combe + B. Zuideau pour une synthèse plus globale de la journée: – Points forts / éléments les plus significatifs des échanges de la journée : acquis & avancées ; <i>a contrario</i> les manques / faiblesses

	satisfaction » : (animateur DL) Intervention du Directeur du CERDD voire du Président (à préciser)	- Recommandations « personnelles » complémentaires ; éléments de réponse à apporter à certaines questions en suspens. - En terme de perspectives / voire de prospective : à quoi faut-il s'atteler ? Étapes/ caps à franchir ? + Conclusions de la journée par le E. Bertin Directeur du CERDD.
17h	FIN	Pot de l'amitié.

---

### Annexe 1 : Méthode d'animation des ateliers :

Esprit : Co-produire de manière positive et constructive des éléments de réponse (voire une ou des réponses) à chacune des questions posées.

But : obtenir 1 page = 1 poster de synthèse par question, et dans la mesure du possible classer les idées.

Méthode : La moitié des groupes travaillera sur 2 premières questions : **Q1 : Qu'attendez vous d'une démarche d'évaluation au regard du DD ?**  
**Q2 : De votre point de vue, quelles sont les clefs de succès d'une démarche d'évaluation au regard du développement durable ?**

L'autre moitié travaillera sur 2 autres questions : **Q1 : De votre point de vue, qu'est ce qui bloque ou freine une démarche d'évaluation au regard du développement durable ?** **Q2 : Quels sont (ou seraient) vos besoins pour engager ou conduire une démarche d'évaluation au regard du développement durable ?**

L'atelier dure une heure, soit **30 min d'échange par question**.

L'objectif est d'optimiser le temps de travail collectif en passant d'abord par l'écrit (tout le monde s'exprime sans être influencé par les autres), puis par l'oral pour une mise en commun et une construction collective.

Concrètement pour l'animateur :

1/ Présenter au groupe les deux questions et suggérer de les traiter successivement... d'abord à l'écrit puis à l'oral en expliquant la méthode de travail **(5 minutes)**.

2/ Pour chacune des questions donner à chaque participant 3 post-it en leur demandant de formuler 3 grandes idées. Ces idées peuvent être autant de recommandations, de points de vigilance ou des questions. Penser à laisser produire ceux qui veulent en écrire plus. Mais avec toujours la même consigne : une idée par post-it. **(5 minutes)**

3/ Récolter les productions, les lire devant le groupe et les débattre avec eux dans le but de bien les comprendre et de les classer / regrouper par proximité d'idée sur le *paper-board*. Chercher à titrer les regroupements ainsi dégagés. **(15 minutes)**

4/ Constituer le poster de synthèse (1 page) à partir de ces productions organisées. **(5 minutes)**

Quelques recommandations : Veiller à ce que tout le monde parle, rechercher des expressions aussi courtes et spontanées que possible (couper les bavards!), viser la convivialité ; ne pas laisser les intervenants critiquer avant d'avoir fait le recueil d'un maximum d'expressions, ensuite seulement quand la productivité semble s'épuiser appeler les participants à commenter / amender / voire critiquer ce qui a déjà été dit / noté.

Nota : les membres du groupe ne sont pas obligés d'être d'accord, noter les points de vue divergents.

---

### **Annexe 2 : Méthode de dépouillement des productions des ateliers et production d'une synthèse:**

Le « Groupe de synthèse » : de 6 à 8 personnes seront mobilisées ; Antoine Goxe, Rozenn Le Vaillant, E. Bertin, JC Lipovac, D. Leguy, Elisabeth Lopez (CR NPDC – D2DPE) et H. Combe et B. Zuideau.

Constitution de 4 binômes

Chaque binôme prend en charge une des quatre questions traitées par les ateliers : apports ; conditions de réussite ; freins ; besoins.

Chaque binôme se retrouve donc théoriquement à la tête des 5/6 posters traitant de la même question.

Chaque binôme analyse les contenus des 5/6 posters ; en recherchant les éléments communs et les éventuelles différences en termes de structuration et de contenu.

Chaque binôme rédige LE poster de synthèse relatif à sa question ; les champs / domaines évoqués, les modes d'entrée dans la question, les principaux apports / questions / remarques formulés...

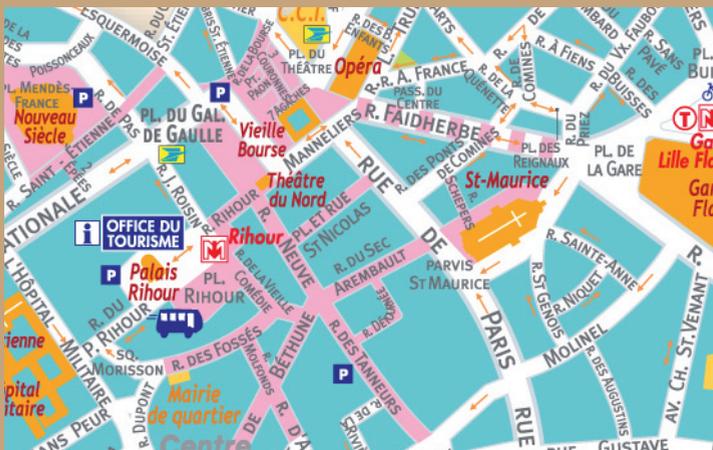
---

### **Annexe 3 : canevas proposé pour les retours d'expériences.**

- Contexte
- émergence de l'idée d'évaluation ;
- but(s) assigné(s) à l'évaluation ?
- Méthode/outils : Approche ? Comment ?
- Résultats espérés / obtenus
- Enseignements tirés « pour le collectif » : Atouts/pts forts ; Facteurs de réussite ; Freins & comment les lever (si solutions)

Prévoir si nécessaire un power point : environ 3 ou 4 diapositives au maximum en vue de faire ressortir les faits majeurs de son projet et les 2 ou 3 idées forces que l'on souhaite faire passer.

---



**Se rendre sur place :**

Place Mendès France, Lille  
Métro : Rihour (ligne 1)  
Accès piéton : par la rue Nationale et/ou par la Grand'Place  
A 10 minutes à pied des gares

Pour vous rendre à Lille :  
pensez au co-voiturage !  
forum co-voiturage sur  
[www.cerdd.org](http://www.cerdd.org)

**Le premier événement participatif et interactif, réalisé par et pour les acteurs des territoires, dédié à l'évaluation du développement durable...**

**Vous êtes élu, technicien d'une collectivité territoriale ? Vous pensez que l'évaluation est nécessaire mais qu'elle est une responsabilité de plus à porter ? Superflue et énergivore ? Ou au contraire, un élément moteur de votre territoire et de votre organisation ?**

Parce que beaucoup partagent ces interrogations, dans un contexte où l'évaluation est perçue comme le prolongement de systèmes de notation aux seules vertus scolaires ; Le Cerdd, vous propose un Forum Participatif, Par et Pour les acteurs des territoires pour :

- Démystifier, une bonne fois pour toutes, l'évaluation, et identifier en quoi elle peut servir le développement durable de votre collectivité ou de votre territoire.
- Sortir l'évaluation des cercles d'experts.
- Amorcer une véritable culture commune sur l'évaluation...
- Mais aussi pour savoir enfin comment se lancer !

Venez échanger vos expériences, partager vos interrogations, difficultés et succès !

**Le Cerdd : un centre ressource au service d'une stratégie locale, vivante et dynamique en Nord - Pas de Calais**

Le Centre Ressource du Développement Durable est un outil régional créé en mai 2001 avec pour mission de sensibiliser les acteurs, d'apporter les ressources opérationnelles et de référencer les bonnes pratiques de développement durable, autrement dit de faciliter l'accès aux outils permettant de comprendre et d'appliquer concrètement les logiques du développement durable.

Son statut de Groupement d'Intérêt Public, attribué en février 2006, traduit la synergie entre ses deux membres fondateurs, le Conseil Régional Nord - Pas de Calais et les services déconcentrés de l'État. Il est également synonyme d'une vocation dédiée à l'intérêt général.

**Autres événements à venir**

Forum Territoires, à l'occasion de l'édition 2008 de la Journée Annuelle du Développement Durable en Entreprises (JADDE)

Le 20 novembre 2008 à la CCI Grand Lille

RÉVÉLATRICE  
OPERATIONNELLE  
FONDAMENTALE  
décisive  
IMPOSSIBLE  
INCOMPRÉHENSIBLE  
L'ÉVALUATION  
du développement durable  
Le 21 octobre 2008 au Nouveau Siècle à Lille  
essentielle  
CAPITALE  
DETERMINANTE



# L'ÉVALUATION du développement durable

Le 21 octobre 2008 au Nouveau Siècle à Lille

Un **forum** participatif et interactif  
par et pour les acteurs  
des territoires

- 8h45** Accueil
- 9h15** Ouverture du forum  
Animation par Dominique Leguy, ADAGE Environnement  
Pierre Stussi, *Président du Centre Ressource du Développement Durable*  
*Secrétaire Général aux Affaires Régionales, Préfecture du Nord-Pas de Calais*  
Emmanuel Cau, *Vice Président Environnement et Développement Durable, Conseil Régional Nord-Pas de Calais*  
Emmanuel Bertin, *Directeur du Centre Ressource du Développement Durable*
- 9h30** Débat  
**Que signifie évaluer en développement durable ? Pourquoi ? A quoi ça sert ?**  
Projection vidéo : qu'est-ce que l'évaluation du développement durable ? Micro-trottoir réalisé auprès d'élus et de techniciens dans le Bassin Minier, l'Avesnois, la Communauté Urbaine de Lille  
*Grands témoins :*  
- Marie Chéron, *chargée de mission Association 4D, Observatoire National des Agendas 21 locaux*  
- Pascal Delafosse, *chef du service Evaluation, Conseil Régional Nord-Pas de Calais*  
- Eric Plottu, *membre de la Société Française de l'Évaluation, co-animateur du groupe de travail Evaluation et Développement Durable*  
- Alain Trédez, *chargé de mission Agenda 21, Communauté de Communes du Sud Arrageois*
- 11h15** Pause café
- 11h30** Ateliers interactifs  
**Pratiques évaluatives au regard du développement durable : enjeux, attentes, conditions de réussite pour les acteurs du Nord-Pas de Calais**
- 12h45** Fin des travaux - déjeuner sur place

**Forum, mini-sondages, previews vidéo et chat !  
connectez-vous dès le 24 septembre sur [www.cerdd.org](http://www.cerdd.org)**

- 14h** Retours d'expériences  
**Comment évaluer la durabilité des territoires et des politiques publiques ?**  
Projection vidéo : Comment évaluer le développement durable ?  
Interventions :  
- Evaluation de l'agenda 21 valenciennois  
Alain Dubois, chargé de mission agenda 21, Ville de Valenciennes  
- Evaluer l'appropriation du développement durable à l'interne  
Alice Browaeys, chargée de mission Evaluation du Développement Durable, LMCU  
- Evaluer le territoire à l'aune du développement durable  
Yvon Brunelle, Directeur du Parc Naturel Régional de l'Avesnois  
- Vers une évaluation qualitative partagée de l'agenda 21 de Rillieux-la-Pape (69)  
Catherine Laserre, Adjointe au Personnel et au Développement Durable  
Charlotte Hucahrd-Flory, observatrice de quartiers  
Pauline Perquis, chargée de mission Agenda 21  
*Grand témoin : Nathalie Vicq-Thépot, Responsable du bureau des Territoires, Commissariat Général au Développement Durable, MEEDDAT*

- 16h** Synthèse du Forum  
**Intérêts, plus-values, conditions et champs des possibles**  
*Grands témoins :*  
Hélène Combe, *Responsable de l'Observatoire de la Décision Publique*  
Bertrand Zuideau, *enseignant-chercheur à l'université de Lille 1*

- 17h** Fin de la rencontre

## Inscriptions

Avant le 10 octobre 2008  
Par fax : 03 21 78 72 69  
Par courrier :  
Cerdd  
Site du 11/19  
Rue de Bourgogne  
62 750 Loos-en-Gohelle

## Renseignements

Jean-Christophe Lipovac  
Chargé de mission Territoires  
[jlipovac@cerdd.org](mailto:jlipovac@cerdd.org)  
03 21 08 52 43

## bulletin de participation

- Nom, prénom.....
- Fonction.....
- Structure .....
- Adresse postale.....
- .....
- Code postal..... Ville.....
- Tél..... Fax.....
- Mél.....
- Participera au Forum «l'évaluation du développement durable»
- Ne participera pas au Forum
- Participera à la collation du midi (prise en charge par le Cerdd)
- Je souhaite recevoir la publication «Des indicateurs pour donner du sens au développement durable : 3 enjeux, 7 conditions de réussite et les ressources essentielles» en ..... exemplaire(s)

Matinée

Après-midi

## **Annexe 6**

### **Présentation du plaidoyer pour l'évaluation au regard du développement durable, co-élaboré avec le CERDD**

Suite au Forum régional sur l'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable, organisé par le CERDD, il était prévu de réaliser un document synthétique rassemblant les réflexions échangées lors du Forum, capitalisant les acquis méthodologiques, sous une forme percutante, pour convaincre élus et agents des collectivités régionales de s'engager dans de telles démarches d'évaluation en développement durable.

Une équipe restreinte, composée de Jean-Christophe Lipovac (CERDD), Rozenn le Vaillant (Extra-Muros consultants) et Antoine Goxe (CERAPS - Lille 2), a ainsi travaillé à l'organisation d'un fascicule de 6 pages et à sa rédaction. Une réunion de travail s'est tenue à Roubaix dans les locaux d'Extra-Muros le 31 octobre 2008 sur l'organisation générale du document, puis une seconde, également dans les locaux d'Extra-Muros, le 7 janvier 2009, pour une première relecture collective du document dans sa première version.

L'équipe restreinte s'est appuyée sur un comité de relecture, composé de :

- Mme Élisabeth Lopez, CR NPDC – mission animation et ingénierie du DD
- Mme Hélène Combe, Observatoire de la Décision Publique
- M. Dominique Leguy, Adage-environnement
- M. Emmanuel Bertin, Directeur du CERDD
- Mme Julie Nicolas, Responsable Communication du CERDD

Après envoi de la première version complète du document, une réunion s'est tenue dans les locaux du Conseil régional NPDC – Direction du DD de la Prospective et de l'Évaluation (D2DPE) le 6 février 2009 rassemblant l'équipe restreinte de rédaction, Mmes Lopez, Nicolas et M. Bertin. Mme Combe et M. Leguy ne pouvant être présents, avaient transmis leurs commentaires directement au CERDD avant la réunion.

Le « fond » du document a été validé lors de cette réunion, mais la « forme » devait être améliorée. M. Bertin rappela la cible du document : les élus et cadres des collectivités régionales n'ayant aucune expérience en matière d'évaluation et d'évaluation au regard du développement durable. Il apparut donc nécessaire de rendre plus percutantes les formules, de simplifier le propos pour réduire l'usage de certains termes techniques ou « technos ».

Pour mener cette réécriture, M. Bertin et Mme Nicolas ont pris le relais de la première équipe restreinte de rédaction.

Une nouvelle version a ainsi été discutée lors d'une réunion au Conseil régional le 11 mars, pour vérifier que le fond n'avait pas été modifié dans la réécriture. Une dernière version, maquettée et comportant plusieurs exemples sous forme d'encarts (en cours de sélection pour leur pertinence illustrative) et photos - encore non intégrés au 11 mars, est en cours de finalisation et sera éditée et diffusée après validation collective courant avril 2009.

Nous présentons donc ci-après la version du document, non maquettée, du 11 mars 2009 – légèrement retouchée et en supprimant les divers commentaires qui y étaient portés - au titre de la collaboration menée entre l'équipe de recherche et le CERDD.

*NB : Le document final devant se présenter sous forme d'un « 6 pages » en trois volets, ce sont les pages 1, 5 et 6 qui sont stratégiques, d'où l'organisation spécifique mal rendue par la présentation linéaire qui suit.*

**Manifeste pour une évaluation au regard du développement durable.  
Une co-production de près de 200 acteurs des territoires et du développement durable en Nord-Pas de Calais.**

titre

**Évaluation au regard du développement durable :  
un investissement garanti !**

intro

**En tant que praticien du développement durable, les interactions entre économique, social, et environnement, si elles ont encore quelques secrets à révéler, sont désormais une réalité de votre action, de même que la prospective : autant de facteurs influençant la prise de décision, impactant une définition des besoins toujours plus fine, et introduisant toujours plus de complexité... Pour combattre les diverses résistances au changement, sont nécessaires à la fois pédagogie, volonté politique, mais aussi de la méthode. L'évaluation, dans la mesure où elle est pleinement intégrée au projet, légitimée par le politique et, autant que faire se peut, partagée, est désormais considérée comme une réponse à ces freins et enjeux : pendant, mais aussi avant et après la réalisation du projet, pour des objectifs mieux définis, mieux maîtrisés.**

En exergue (à ventiler dans le document)

**Évaluer, c'est agir !** Les deux termes ne s'opposent pas, mais au contraire ils se renforcent : évaluer fait partie intégrante de l'action.

En exergue (à ventiler dans le document)

**Évaluer se conjugue avec pragmatisme.** Des objectifs précis et réalistes sont indispensables pour conduire une démarche évaluative. C'est en faisant que l'on apprend. Pas à pas, on renforce notre capacité à évaluer au regard du développement durable.

En exergue (à ventiler dans le document)

**Évaluer, c'est mobiliser, associer, mettre en commun.** L'idée du pluralisme est au cœur d'une démarche d'évaluation au regard du développement durable. Elle repose sur des modes de faire ensemble et permet de renforcer nos différents processus démocratiques.

En exergue (à ventiler dans le document)

**Les politiques publiques et les projets de développement sont-ils portés par des navigateurs sans carte ni boussole ?**

Intertitre

**Vous avez entre les mains un manifeste,  
pour l'évaluation,  
pour l'évaluation au regard du développement durable !**

Ce discours, sur ces quelques pages, n'est pas celui d'une poignée de spécialistes de l'évaluation ou du développement durable : ce sont pas moins de 200 acteurs du développement durable des territoires qui composent la région Nord-Pas de Calais (agents de collectivités en charge de ces questions, universitaires, consultants, étudiants, associatifs, élus...) qui, en apportant leurs idées, leurs convictions et leurs expériences, ont contribué à forger ce manifeste.

Sondages, chats sur [www.cerdd.org](http://www.cerdd.org), forum régional d'octobre 2008... chacun a contribué à faire de l'évaluation au regard du développement durable une préoccupation collective.

Ce manifeste entérine la nécessité d'intégrer le développement durable dans l'ensemble des politiques publiques, comme l'a consacré constitutionnellement en février 2005, la Charte de l'Environnement adossée à la Constitution française :

Article 6 : « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

Il affirme l'importance de l'évaluation pour poursuivre cet objectif d'intégration des principes et enjeux du développement durable dans l'action publique.

*Pages 2-3*

*sur-titre*

*Quelques plus-values de l'évaluation au regard du développement durable*

*titre*

**Indispensable et vertueuse :  
pour la réalisation de projets répondants réellement aux besoins**

*chapeau*

**Plus nombreux sont les détracteurs de l'évaluation que ne sont ses défenseurs... tout comme il en était il y a quelques années du développement durable, jusqu'à ce que la majorité des collectivités locales insèrent une composante « développement durable » à leurs plans et programmes. Pour ceux qui restent encore à convaincre, voici cinq plus-values démontrées sur le terrain, cinq plus-values qui ouvrent de nouvelles perspectives pour vos projets ! L'évaluation, si elle constitue un passage obligé pour s'assurer d'agir en faveur de l'intérêt collectif, d'un développement plus harmonieux, sur le long terme, n'est en aucun cas une fin mais bien un moyen au service des élus et des porteurs de projets...**

*intertitre*

**1 - Ne pas esquiver l'évaluation, pour s'assurer de faire les bons choix et nourrir la décision**

“Offrir des garde-fous”, “prendre en compte toutes les facettes d'un projet”... les participants du Forum du 21 octobre sont unanimes ! L'évaluation constitue un outil d'aide à la décision : s'assurer que le chemin emprunté soit le bon, ou au contraire, entériner le fait qu'il faille changer de cap... L'évaluation est un questionnement à la fois global et transversal, mais aussi prospectif, c'est en cela que l'évaluation vous permet de vous inscrire dans une démarche de développement durable. Évaluer, c'est prendre du recul sur l'action en vue de corriger, de s'améliorer et progresser. Appliquée au développement durable, en fonction d'enjeux à la fois locaux et globaux... l'évaluation re-légitime et permet de redimensionner l'action, ajoute de la cohérence.

À chaque détracteur de l'évaluation, qui vilipende son coût, les participants répondent : “*les gains sont certains et multiples : sur un plan social, environnemental, économique, et également financier grâce aux économies d'échelles ou de fonctionnement*”.

Encart l'exemple de HQE Loos

*La ville de Loos-en-Gohelle a réalisé la construction de logements Haute Qualité Environnementale en XXXdateXXX. La démarche d'évaluation voulue par les élus a mis en évidence deux choses : la première étant que lors de la phase de conception du projet*

*l'évaluation ne montrait pas d'écart notable, la seconde par contre démontrait les défaillances lors de la mise en œuvre. De fait, cette démarche d'évaluation a dorénavant complètement modifié les rapports entre le maître d'ouvrage et les bailleurs en instillant une exigence plus forte.*

*Intertitre*

## **2 - Parce que le contexte évolue, pour s'adapter en “pas à pas”**

Difficile, dans un contexte aussi évolutif, de bien percevoir les bonnes voies pour intégrer des enjeux nouveaux ? *“L'évaluation est l'instrument maître pour des politiques publiques qui s'adaptent aux enjeux”*, locaux, globaux, *“un instrument qui permet d'intégrer les nouvelles perspectives offertes par le développement durable”*, rappellent d'une seule voie les acteurs interrogés. Le développement durable est synonyme de dynamique de projet et de progrès. Pas à pas, il prend forme à l'échelle d'une organisation ou d'un territoire. Des expérimentations sont initiées, des innovations développées, les comportements évoluent, la culture de travail se transforme... L'évaluation permet d'apprécier la qualité de ce qui est entrepris et d'élever progressivement ses exigences.

Par exemple : en amont de l'introduction de la loi sur la réduction du temps de travail, quelques territoires touristiques français avaient réévalué leurs produits afin de proposer une offre en courts séjours et s'adapter ainsi de façon prospective à cette forte évolution de la société française. Les dispositifs d'évaluation avaient de même généré la notion de produits très courts séjours.

*intertitre*

## **3 - Mobiliser pour gagner en qualité : de l'idée d'évaluation à la notion d'évaluation partagée**

Dans une logique de développement durable (et donc de transparence démocratique et de définition des besoins y compris par les citoyens), l'évaluation se doit d'être partagée. À condition, bien sûr, que *“l'évaluation et le jargon qui l'entoure ne soient pas le repère de seulement quelques techniciens !”*... rappellent les groupes de travail du 21 octobre. L'évaluation partagée (participative) apporte trois plus-values autour de la mobilisation :

- c'est un moyen de dynamiser un projet en évitant l'essoufflement, en phasant le projet, en se retrouvant périodiquement : autant de temps qui rythment les allers-retours citoyens entre les maîtres d'ouvrages et les parties impliquées.
- Des plus-values indirectes : une démarche d'évaluation des pratiques touristiques en Pays de Flandre a permis des excroissances du projet initial vers la Maison de l'emploi, vers les acteurs de l'agrotourisme... des plus-values qui n'étaient pas soupçonnées au départ mais dûes très directement à la mise en œuvre partenariale de l'évaluation.
- la mobilisation génère de la qualité, par l'enrichissement de chacun, par l'apport de son « expertise d'usage »

*intertitre*

## **4 - Partager la connaissance et légitimer l'action**

L'évaluation, synonyme de crise de la démocratie représentative ? Non, l'évaluation n'est pas source de *“mise en danger du projet”* ni du rôle de l' élu [si on parle de la démocratie représentative, il faut évoquer l' élu]. Elle signifie au contraire sa *“mise en valeur”* souligne le groupe “freins” lors du Forum, voire sert *“une prise de conscience globale”* affirme le groupe “attentes”. Dans la mesure, bien sûr, où l'évaluation démontre que *“la démarche n'est pas auto-centrée, qu'elle s'appuie sur les regards extérieurs”*. Une évaluation au regard du développement durable permet de relier plus étroitement action politique et citoyens. Le débat démocratique et la légitimité de l'action publique en sont renforcés. En permettant de rassembler des connaissances et de croiser les expertises du savoir et du vécu des personnes impliquées, elle lègue aux décideurs une meilleure connaissance de leur territoire.

*intertitre*

## **5 - Faciliter l'appropriation collective du développement durable et de l'évaluation.**

Évaluer au regard du développement durable, c'est se questionner en termes de solidarité entre les hommes, entre les générations ; c'est interroger la relation Homme-Nature. Les expériences ont démontré que ces notions étaient très riches de sens dès lors que l'on se donnait la peine de se mettre au niveau des acteurs. Des thèmes comme le bien-être, la richesse, la qualité de vie, la solidarité entre les hommes et entre les générations, etc., peuvent constituer des clefs d'entrées privilégiées pour un apprentissage progressif et partagé, du développement durable, et de l'évaluation;

*Page 4  
sur-titre*

### *Les indispensables clefs de réussite*

*titre*

## **Pas d'évaluation réussie sans...**

*chapeau*

**Maintenant que chaque couche de la société, chaque catégorie d'acteurs, est convaincue de la nécessité d'évaluer les politiques publiques, de la nécessité de le faire savoir et de partager cette évaluation, expérimenter et mettre en œuvre l'évaluation à l'échelle de son territoire doit répondre à quelques règles [phrase trop longue]. Ces règles sont directement issues de la capitalisation des nombreuses démarches qui ont défriché avant nous ces sujets, qui ont été autant d'expérimentations concrètes. Elles nous permettent aujourd'hui d'éviter un certain nombre d'écueils.**

*intertitre*

### **... sans pilote**

Avoir la volonté, être motivé,  
Définir les moyens, planifier, préciser les objectifs,  
Décider, valider,  
... c'est tout ça à la fois le pilotage.

L'expérience montre qu'une évaluation non portée ne sera tout simplement pas en mesure d'atteindre les résultats escomptés ! Orchestrer une évaluation nécessite l'organisation d'un pilotage à la fois technique et politique, affirmé et reconnu de tous, pour donner corps et sens à la démarche. Il s'agit d'un engagement et d'une co-responsabilité dans une dynamique de progrès.

*intertitre*

### **... sans intégration réelle dans le projet**

L'évaluation n'est pas un exercice « à part », « en plus », ou « à côté ». L'enjeu consiste dans ce cadre à faire en sorte que la démarche d'évaluation **ne soit pas un volet supplémentaire et indépendant mais bien une démarche intégrée** à l'action de la collectivité. Elle s'envisage quand se dessine le projet et se construit pas à pas, en articulant les différentes échelles de temps (politique, technique) et les moyens à rassembler (techniques, organisationnels et financiers). Elle se calibre donc, nécessairement, en fonction de ce que l'on évalue : *“il ne s'agit pas de sortir à tout bout de champ l'artillerie lourde”* rappelle le groupe “Freins” du Forum du 21 octobre, mais de *“prendre en compte toutes les facettes d'un projet pour que l'objectif soit réalisable, sans être minimaliste”*.

*intertitre*

### **... sans avoir su copier et adapter ce qui existe déjà**

Parce que nombreux sont ceux qui ont déjà essayé les plâtres de l'expérimentation et que, bien souvent, l'information est disponible ! Localement, régionalement ou nationalement, il existe des modèles dont on peut se saisir, des indicateurs à réexploiter... Il ne faut pas non plus hésiter à solliciter les réseaux, les associations, généralement très productifs sur la question, et ainsi utiliser à bon escient leur capacité de proposition.

*intertitre*

### **... sans avoir croisé les intérêts particuliers pour mettre en évidence l'intérêt collectif**

Ouvrir de nouveaux espaces d'expression peut signifier prendre le risque d'ensevelir le projet sous les contradictions des intérêts particuliers et dans la controverse, d'où une certaine frilosité des porteurs de projet. Pourtant, une attitude de "tolérance, d'écoute de tous les points de vue" va permettre de ne pas tuer la démarche dans l'œuf... tandis qu'il est nécessaire d'adopter l'idée de "controverse positive", ou de critique positive, affirme l'un des participants avec l'approbation de toute l'assemblée. Cette démarche collective n'est pas d'emblée consensuelle ou uniforme, et c'est bien pour cela qu'elle ouvre des perspectives novatrices.

*Intertitre*

### **... sans visibilité ni lisibilité de la démarche**

L'évaluation, et le développement durable avec, resteront un océan de complexité si rien n'est fait pour que chacun se l'approprie et puisse mesurer son apport. Il faut "informer, expliquer le but de la démarche, préparer en amont" répètent à l'envie les participants... et donc se débarrasser de tout jargon pour faire sien les enjeux de chaque catégorie d'acteurs, à chaque étape. Dans les faits, et donc dans les discours aussi, il faut : communiquer sur les actions, valoriser les petites avancées vers un développement plus durable et plus désirable, de même que diffuser, valoriser les enseignements et les pistes de progrès identifiées grâce à l'évaluation. Et pourquoi pas, donner l'opportunité à chacun d'être acteur du processus, car le "pourquoi évaluer" est toujours plus clair quand chacun sait "comment évaluer".

*Page 5*

*sur-titre*

## *Évaluation du développement durable*

titre

### **Ce que cela est, ce que cela n'est pas**

*chapeau*

**Prendre en compte les interdépendances entre secteurs (transversalité), anticiper les éventuels effets pervers induits, ... l'évaluation constitue un élément de méthode incontournable pour intégrer ces préoccupations. Son usage se systématiser, notamment avec le développement des politiques contractuelles (programmes européens, contrats de projets, etc.), mais également dans un souci de plus grande maîtrise de la dépense publique. L'évaluation est aussi une condition essentielle pour la conduite d'un projet de développement durable. C'est, en quelque sorte, un réflexe que nous devons acquérir, car l'enjeu est de mieux marier le sens et les finalités de nos actes, de nos actions et politiques, et de mesurer leurs incidences.**

*intertitre*

### **POURQUOI évaluer...**

L'évaluation n'a pas pour seul objectif de quantifier l'impact des actions publiques, elle a plus

fondamentalement comme finalité de produire, sur la base d'informations diverses (statistiques, enquêtes), **un jugement de valeur pour informer les décideurs (élus) et les destinataires (citoyens)**. Il s'agit bien, dans un même effort, de réduire l'incertitude, et d'aider à la prise de décision en renforçant la cohérence de celles-ci. En d'autres termes, l'évaluation doit s'envisager comme **un outil de pilotage des politiques publiques** permettant d'apprécier leur **pertinence** et leurs effets en termes d'**efficience** et d'**efficacité**.

*Intertitre*

### **POURQUOI... au regard du développement durable ?**

Principes de précaution, de participation, d'intégration de l'environnement, de réversibilité des décisions... Évaluer au regard du développement durable implique de considérer les impacts de nos décisions à l'aune des enjeux globaux (changement climatique, érosion de la biodiversité, accroissement des inégalités économiques et sociales). C'est également se donner les moyens d'agir et de « corriger le tir » chemin faisant, grâce aux informations fournies par les évaluations produites. Mais aussi, comme le rappelle très justement le groupe « clefs de succès » du Forum, « *bien prendre en compte les impacts de l'action, prévus, et imprévus !* ».

*encart (couleur verte ?)*

#### **Pertinence, efficience, efficacité... des « gros mots » ?**

Amélioration continue, meilleure définition des besoins... le discours et les méthodes sont effectivement ceux du développement durable. Mais au-delà de ce jargon, se cachent les réalités des objectifs et moyens de tout projet :

- pertinence : « qualité de ce qui convient à l'objet dont il s'agit » (*Petit Robert*, 2003). « Une politique sera dite pertinente si ses objectifs explicites sont adaptés à la nature du problème qu'elle est censée résoudre. Apprécier la pertinence d'une action publique revient donc à s'interroger sur sa raison d'être. » (*Petit guide d'évaluation des politiques publiques*, 1996)

- efficacité : évaluer l'efficacité, c'est comparer les résultats de la politique à ses objectifs. Sont-ils atteints ou non ?

- efficience : évaluer l'efficience d'une politique, c'est rapporter les résultats de la politique aux moyens mis en œuvre pour les atteindre, c'est répondre à la question : y a-t'il disproportion ou au contraire insuffisance dans les moyens attribués à une politique ? Ces moyens conviennent-ils aux résultats escomptés ?

*Fin de l'encart*

*intertitre*

### **COMMENT procéder ?**

- En permettant aux acteurs concernés de maîtriser l'information nécessaire à l'amélioration continue des pratiques (voire, si besoin, à la transformation des objectifs, du contenu, de l'organisation de l'intervention) : c'est la finalité « **managériale** ».

Pour sortir de la perpétuelle friction entre intérêt collectif et intérêt particulier :

- En veillant à la clarification des enjeux et la mobilisation des acteurs, en adoptant une approche « **pluraliste** » - approche qui repose sur le croisement des points de vue, sur la prise en compte des avis nécessairement divergents des acteurs et publics impliqués et concernés.

- En favorisant une information claire, complète et lisible (en somme, la transparence), le résultat de l'évaluation pouvant être support de négociation entre les décideurs et opérateurs des politiques publiques et les citoyens : c'est la finalité « **démocratique** ».

*intertitre*

### **QUOI évaluer ?**

On peut, *a priori*, tout évaluer. Il peut être judicieux de démarrer son propre apprentissage en commençant par évaluer un micro-projet (par exemple l'évaluation d'une politique d'accès à la culture aux plus démunis)... plutôt que de s'imposer une initiation quelque peu brutale en cherchant,

d'office, à évaluer des projets structurants de type Plan Local de l'Habitat - à moins, bien sûr, d'être solidement accompagnés... ! - tout en gardant bien à l'esprit que chaque objet à évaluer appelle des outils et dispositifs différents.

Il peut s'agir d'une action spécifique (un évènementiel par exemple), d'un programme (ex. ), d'un contrat d'action publique (ex. ), de l'ensemble d'une politique sectorielle (ex. l'action sociale), ou, de manière plus vaste : le fonctionnement interne d'une organisation, son projet de management, ou encore le territoire.

*Encart (couleur rouge ??)*

*titre*

**Ce que cela n'est pas...**

*(définitions du Petit Robert 2003)]*

- L'audit : « Procédure de contrôle de la comptabilité et de la gestion. »
- Le contrôle : « Vérification (d'actes, de droits, de documents). *Inspection, pointage* »
- La notation : « Action de donner une note. > Brève appréciation donnée par un supérieur sur le travail, la conduite de quelqu'un. COUR. Appréciation chiffrée donnée selon un barème préalablement choisi.

*Fin de l'encart*

*Page 6*

*titre*

## OÙ... nourrir sa réflexion ?

*Intertitre*

**Faire l'évaluation d'un projet de territoire durable : un cadre de référence dont se saisir**

Le **Cadre national de Référence pour les projets territoriaux de développement durable** a été défini par le Ministère en charge du Développement durable (MEEDDAT, Circulaire du 13 juillet 2006).

Comme son nom l'indique, ce "cadre de référence" sert avant tout à inspirer, même s'il n'en constitue pas moins l'un des outils supports des négociations relatives aux Contrats de Projet (2007/2013) et à leurs déclinaisons locales.

### 5 finalités :

- la lutte contre le changement climatique,
- la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources,
- la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations,
- l'épanouissement de tous les êtres humains,
- une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

### 5 éléments méthodologiques incontournables :

- stratégie d'amélioration continue ;
- participation ;
- organisation du pilotage ;
- transversalité des approches ;
- évaluation partagée.

En savoir plus : <http://www.ecologie.gouv.fr/-Cadre-de-reference-.html>

*Intertitre*

**Autres ressources disponibles :**

Société Française de l'Évaluation (SFE), 2006, « Charte de l'évaluation »  
[http://www.sfe.asso.fr/docs/site/charte/charte-sfe\\_2006.pdf](http://www.sfe.asso.fr/docs/site/charte/charte-sfe_2006.pdf)

Observatoire National des Agendas 21 locaux, 2008, *Repères sur l'évaluation au regard du développement durable*, Cahier méthodologique n°2  
<http://observatoire-territoires-durables.org/spip.php?article606>

Laurent Djezzar, Céline Gateau-Leblanc, 2008, *Guide de l'évaluation des politiques publiques*, édité par l'ADF et l'INET-CNFPT  
<http://www.secteur-public-collectivites.fr/evaluation-des-politiques-publiques.html>

Direction du Plan, de la Prospective et de l'Évaluation - Conseil Régional Nord – Pas de Calais, 2004, « Le Développement Durable en question », *Études prospectives régionales* n°8  
[http://www.nordpasdecals.fr/dd/telechargement/le\\_developpement\\_durable\\_en\\_question.pdf](http://www.nordpasdecals.fr/dd/telechargement/le_developpement_durable_en_question.pdf)

Bruno Villalba, Antoine Goxe, Jean-Christophe Lipovac, 2005, Compte-rendu de la journée d'études « Évaluer le développement durable : enjeux, méthodes, démarches d'acteurs. », *Revue Développement Durable et Territoires*  
<http://developpementdurable.revues.org/document1676.html>

Plusieurs références CERDD : 15 principes d'action, Investigation élémentaire, fiche technique IDD, HQ 21, sur [www.cerdd.org](http://www.cerdd.org), rubrique évaluation, ou sur le Wiki “diagnostic territorial au regard du développement durable” [www.wiki.cerdd.org](http://www.wiki.cerdd.org)