



Département de la Recherche,
des Technologies et
du Développement durable

Paris, le 23 Juillet 2007

PREPARATION GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

L'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable¹

Depuis la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et instituant les études d'impact, des efforts importants ont été effectués pour intégrer l'environnement dans les politiques publiques : si elle est toujours perfectible², l'évaluation environnementale des projets peut désormais être considérée comme satisfaisante. Cette pratique de l'évaluation environnementale commence, sous l'impulsion de différents textes, notamment la directive européenne de 2001 sur l'évaluation environnementale des plans et programmes à impact territorial, à s'étendre progressivement, mais de manière limitée, à un certain nombre de politiques publiques.

L'élaboration de la stratégie nationale de développement durable en 2003, l'adoption en 2005 de la charte constitutionnelle environnementale conduisent cependant à ne plus simplement considérer les aspects environnementaux au sens strict du terme et à embrasser l'ensemble des objectifs du développement durable. Dans cette vision, la recherche d'atténuation de l'impact environnemental doit être conciliable avec l'essor économique et le bien-être social.

¹ Travail réalisé par un groupe composé de : Dominique Auverlot (CAS), Christian Brodhag (DIDD), Dominique Bureau (DAEI), Bertrand Galtier (D4E), Louis de Gimel (D4E), André-Jean Guérin (DIDD), Marc Guérin (CEMAGREF), Guillaume Sainteny (D4E), Philippe Rossinot (CAS), Gisèle Lefèvre (CAS) avec comme rapporteurs Marc Guérin et Dominique Auverlot.

² Une révision des valeurs retenues pour les évaluations socioéconomiques de projets, notamment de la valeur de la tonne-carbone, pourrait être entreprise.

Evaluer les politiques publiques au regard du développement durable revient ainsi à apprécier dans quelle mesure l'action publique considérée intègre des préoccupations de long terme, prend en compte et influence avec efficacité tout en optimisant les coûts les dimensions économique, sociale et environnementale ainsi que leurs interfaces sans omettre l'aspect participatif.

L'évaluation des politiques publiques à l'égard du développement durable qui a vocation à s'appliquer à tous type de politique est à distinguer de l'évaluation des politiques de développement durable dont le champ est plus restreint. De même, l'évaluation des politiques publiques à l'égard du développement durable ne se confond pas non plus avec l'évaluation environnementale. Celle-ci n'en constitue qu'un aspect permettant de rendre compte de l'incidence sur l'environnement d'un projet ou d'un programme ou d'une politique d'aménagement ou de développement, mais passant sous silence les effets économiques et sociaux de la politique considérée.

L'évaluation peut utilement intervenir à trois moments différents :

- **L'évaluation *ex-ante*** intervient dès la phase de conception d'un dispositif public, avant sa mise en œuvre. Elle permet d'anticiper les effets prévisibles de la politique et de la corriger par des dispositions organisationnelles voire par des compensations. Dès cette étape, sans qu'il soit besoin d'attendre les résultats, peuvent être étudiées l'adéquation entre les besoins et les objectifs, c'est-à-dire la pertinence du programme, ainsi que sa cohérence interne et externe³ ;
- **L'évaluation *ex-post*** menée au terme de l'application du programme, permettra de mesurer son effet dans toutes ses dimensions. Elle pourra éventuellement servir à en corriger les incidences négatives non prévues. Cette évaluation *ex-post* aura également pour objet de rendre compte de l'efficacité (adéquation entre objectifs et résultat) et de l'efficience du programme (résultat ramené au coût du programme) ou encore de son utilité (adéquation des résultats aux besoins). L'évaluation *ex-post* a enfin pour but de faire foi de l'exécution du programme auprès des autorités judiciaires et budgétaires ;
- **Enfin l'évaluation chemin faisant (*in itinere*)** parfois assimilée à l'évaluation **à mi parcours** permet d'apprécier les premières réalisations physiques du programme et l'utilisation des ressources financières ainsi que sa mise en œuvre

Pour franchir le pas qui sépare une évaluation environnementale au sens strict du terme d'une évaluation dite de développement durable, il est nécessaire :

- de définir une méthodologie d'évaluation au regard du développement durable qui puisse apprécier avec précision l'ensemble des effets sur les différentes composantes du développement durable, tout en bénéficiant du retour d'expérience des évaluations environnementales. Un premier pas en ce sens consiste à coupler une évaluation d'impact environnemental avec une évaluation classique ;
- d'envisager l'organisation institutionnelle et procédurale de l'évaluation, considérant que sans une bonne insertion dans le processus de décision, une évaluation très rigoureuse et documentée n'aura aucun effet sur la politique publique.

Dans une première partie, la présente note analyse la mise en pratique de l'évaluation des politiques publiques en France avant d'aborder dans une deuxième partie les principales améliorations nécessaires de l'évaluation au regard du développement durable. A chaque fois les aspects organisationnels seront distingués de ceux centrés sur les méthodes et les instruments. La troisième partie esquisse des propositions à mettre en œuvre pour réussir cette transition entre évaluations environnementales et évaluations de développement durable.

³ La cohérence interne traduit la compatibilité des objectifs entre eux mais aussi l'adéquation entre les objectifs du programme et les moyens (financements, zonage, niveau et nature des incitations). La cohérence externe exprime l'adéquation des objectifs du programme avec des objectifs de politiques différentes mais aux caractéristiques voisines.

1. La mise en pratique de l'évaluation en France

Cette première partie présente tout d'abord un historique rapide de l'évaluation en France, insiste sur les initiatives en provenance de l'Union européenne et traite enfin de trois exemples particulièrement intéressants d'évaluation des politiques publiques qui visent à intégrer l'ensemble des aspects du développement durable en couplant pour deux d'entre elles une évaluation classique avec une évaluation environnementale.

1.1. La pratique française de l'évaluation

L'évaluation comme processus de transformation de l'action publique est largement inspirée de références de management public anglo-saxonnes. Sous l'intitulé de rationalisation des choix budgétaires, l'évaluation (*ex-ante* en l'occurrence) a connu un premier développement en France à la fin des années soixante jusqu'en 1984⁴. Les années 90 ont été marquées par l'institutionnalisation de l'évaluation sur des bases interministérielle privilégiant l'approche *ex-post*. La mise en place de l'évaluation des contrats de plan Etat Régions (CPER) et le développement des évaluations européennes des fonds structurels ont fortement impliqué les acteurs régionaux. Le vote en 2001, puis la mise en place, début 2005, de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a conduit à relancer la culture de la performance et de l'évaluation. La prise en compte du développement durable à travers les indicateurs de programme de la LOLF reste néanmoins faible.

Les évaluations interministérielles : quelques caractéristiques et enseignements

Le décret du 22 janvier 1990, relatif à l'évaluation des politiques publiques, a créé le conseil scientifique de l'évaluation un dispositif destiné à diffuser les pratiques d'évaluation et à conduire un programme d'évaluations interministérielles.

Ce conseil remanié et rebaptisé en novembre 1998 conseil national de l'évaluation diffuse méthodes et références et instruit les projets d'évaluation sur saisine des ministères (opportunité offerte aussi aux collectivités territoriales mais qu'elles n'ont jamais utilisées).

L'instance interministérielle joue un rôle prépondérant dans la mise en œuvre de l'évaluation et la rédaction du rapport final. Présidée par une personnalité choisie pour sa compétence et son indépendance d'esprit, l'instance fonde son analyse sur l'expertise propre de chacun de ses membres et l'audition de divers spécialistes. Contrairement aux évaluations commanditées par l'Union européenne, les prestataires privés réalisent des investigations complémentaires mais n'ont pas la responsabilité de l'évaluation.

Ce dispositif est fondé sur une conception pluraliste⁵ et participative de l'évaluation, avec la volonté d'approfondir les réflexions collectives sur l'effet mais aussi sur le sens de la politique publique évaluée et de rapprocher les points de vue des partenaires sociaux et des administrations en favorisant le dialogue tant social qu'interministériel.

De 1990 à 2003, ce dispositif d'évaluation interministérielle a produit 24 évaluations dont quatre ont un rapport direct avec des thématiques de développement durable : l'évaluation des zones humides, l'évaluation de la politique de la montagne, l'évaluation de la politique de l'eau puis l'évaluation de la politique des déchets ménagers, cette dernière a donné lieu à l'élaboration d'une méthodologie de développement durable (cf. : § 1.3.1). Ce dispositif n'a plus fonctionné à partir de 2003 : un rapport du Sénat a analysé les principales sources de blocage de ce dispositif, imputé principalement aux difficultés à formaliser le questionnement d'évaluation, et à des délais excessifs (malgré une amélioration à partir de 1998).

⁴ Voir le tableau chronologique en annexe.

⁵ L'instance est composée de différentes personnes nommées *intuitu personae* mais provenant des parties intéressées par la politique évaluée (élus, professionnels, représentants associatifs, chercheurs, responsables administratifs).

L'évaluation des CPER, un effet positif sur la diffusion et l'organisation de la culture de l'évaluation en région

L'injonction faite aux préfets de soumettre obligatoirement à l'évaluation une partie des volets des les contrats de plan Etat région de la génération 1994-1999 a contribué à développer cette pratique à l'échelle régionale. Les contrats de plan Etat-régions ont ainsi donné lieu à la mise en place dans chaque région de structures permanentes d'évaluation⁶. Secondée par un comité technique, le comité de pilotage joue un véritable rôle d'impulsion de l'évaluation en région. Ainsi, il sélectionne les thèmes à évaluer, valide les différentes étapes du processus d'évaluation, en particulier les conclusions, décide des modalités de publication des résultats et propose les suites à donner.

Le rapport de synthèse réalisé en 2005 (Baslé et alii, 2005) sur l'évaluation des contrats de plan Etat-régions insiste sur les efforts de formation réalisés par les membres du comité technique, fonctionnaires de l'Etat et des conseils régionaux. Il souligne aussi les défaillances de coordination intervenues entre l'Etat et les régions depuis 2004, ainsi que le grand professionnalisme des évaluations des volets agriculture et environnement. Enfin, il témoigne de l'amélioration des méthodes et de l'effort effectué pour reconstituer des graphes d'objectifs des volets thématiques du CPER qui peut servir à en renforcer la cohérence.

Les domaines les plus évalués entre 2000 et 2006 ont été l'enseignement, la recherche, l'innovation et les transferts de technologie, mais aussi les politiques environnementales de même que les politiques d'emplois et de formation. Chacune de ces politiques a fait l'objet de 15 rapports dans 9 régions différentes.

⁶ Progressivement dans chaque région, s'est constitué un comité de pilotage qui représente une section spécialisée du comité régional d'aménagement et de développement durable du territoire (CRADT). Cette instance se compose d'un représentant du président du conseil régional, de maires (intercommunalités et grandes villes), des représentants de l'Etat, d'experts, le conseil économique et social régional, de plus en plus souvent représentés par le président, de l'INSEE et d'experts divers (souvent des universitaires et chercheurs).

CPER 2000-2006 : des évaluations sectorielles parfois en rapport avec le développement durable

a) Le volet environnement des CPER a fait l'objet d'un nombre important d'évaluations (10 rapports dans 8 régions) ce qui, selon le rapport de synthèse de la DIACT (Baslé et alii, 2005), témoigne de l'intérêt croissant pour le domaine lié aux préoccupations développement durable, en particulier concernant l'eau. Les évaluations ont privilégié l'appréciation de la cohérence, de la pertinence, de l'efficacité plus rarement de l'impact. La Haute-Normandie a produit une appréciation sur les réalisations en termes de développement durable dont le cahier des charges est considéré comme assez exemplaire. La Lorraine s'est livrée à une intéressante évaluation de ses trois parcs naturels régionaux. Fondée sur un recensement minutieux des actions (pas moins 628), cette évaluation fournit un outil de suivi des actions, une analyse de la plus-value apportée par les parcs, des pistes pour renforcer la pertinence et la cohérence de leurs initiatives. Cette évaluation est intervenue au moment de la révision de la charte d'un de ces parcs, ce qui en a renforcé l'utilité.

b) Le volet agricole des CPER qui a représenté entre 2000 et 2006, 10 % des crédits d'Etat, a été évalué avec beaucoup de professionnalisme dans 8 régions. Le bilan de l'évaluation des CPER cite, comme exemple méthodologique, les travaux menés en Rhône-Alpes, en Franche-Comté et dans le Nord Pas-de-Calais. Cette évaluation a porté sur les programmes de modernisation des exploitations agricoles, de diversification des activités agricoles et sur la dynamisation du milieu rural. Le rapport contient des arbres d'objectifs et des diagrammes de logique d'impact qui ont été validés par le conseil régional. Ce classement problématisé des actions agricoles a permis d'identifier pour chaque niveau d'objectif des indicateurs pertinents.

c) Le volet transport des CPER a été peu traité (3 rapports sur ce sujet entre 2000 et 2006) malgré l'importance des crédits programmés sur ce sujet. Les pratiques de l'Aquitaine (évaluation *ex-post* du transport modal) et des Pays de la Loire sont citées en exemple. Le rapport de synthèse de la DIACT sur les CPER s'interroge sur l'origine de ce désintérêt peut-être dû en partie au fait que les processus d'évaluation existent déjà pour de tels projets : des études d'impacts sont réalisées, des débats publics sont organisés pour les plus importantes d'entre elles, de même que des calculs faisant appel aux méthodes de l'économie publique sont effectués pour certaines infrastructures. Dans l'ensemble, commanditaires et experts des centres scientifiques et techniques (INRESTS, CERTU, CETE), les prestataires privés sont très bien outillés pour réaliser les évaluations des réalisations, des résultats et de l'impact.

d) L'évaluation de la politique de la ville et les CPER⁷

Pas moins de 15 rapports d'évaluation ont été réalisés, sur le volet urbain du CPER notamment dans les régions Centre, Picardie, Haute-Normandie, Ile de France. Les évaluations sont d'un niveau de précision très différent. En Ile de France, l'évaluation s'appuie sur la réalisation de typologies territoriales puis aborde de manière rigoureuse les différentes mesures sectorielles : transport, intégration, développement économique intercommunale, requalification des espaces publics, menées de manière cloisonnées. Aucune de ces 4 évaluations n'aborde la dimension environnementale. Une telle évaluation s'apparente plus à un constat sur l'utilisation effective des crédits et sur l'atteinte des objectifs figurant au contrat de plan que sur l'évaluation en elle-même de la politique du contrat de plan au regard du développement durable.

Au-delà de ces approches sectorielles, il est prévu que l'évaluation du CPER 2007-2013 fasse appel à un système d'indicateurs commun (emploi, environnement, TIC, innovation, volet territorial, CO2) avec l'évaluation du programme opérationnel de la politique régionale européenne. Un tel dispositif pourrait faciliter l'émergence de démarche d'évaluation *in itinere* et *ex-post* au regard du développement durable.

⁷ Rappelons que les politiques de la ville ont suscité la création d'une instance spécifique : le conseil national de la politique de la ville en janvier 2002 puis en 2003 d'un observatoire. Une circulaire du 13 novembre 2000 a assimilé l'évaluation, chemin faisant, des contrats de ville à une obligation contractuelle, incombant à chaque collectivité contractante.

1.2. Le rôle moteur de l'Union européenne

Dans le cadre de la mise en œuvre de ses différentes politiques, l'Union européenne a joué un rôle important dans le développement de l'évaluation à l'échelle régionale et nationale. La Commission a élaboré et largement diffusé depuis 1999, des manuels MEANS (Méthodes d'Evaluation des Actions de Nature Structurale), qui conforte la culture de l'évaluation. Elle a conduit d'ambitieux programmes d'évaluation.

Ainsi, depuis une douzaine d'années, la commission européenne a encouragé à la fois l'évaluation des politiques rurales et des politiques de développement régional destinées à réduire les disparités entre les régions européennes conformément à l'objectif de cohésion.

De plus, la Commission a cherché ainsi que le montrent les exemples ci-dessous à favoriser des pratiques d'évaluation traitant des trois piliers du développement durable tout d'abord en imposant cette pratique de l'évaluation à partir de 2002 pour toutes ses initiatives majeures. En outre, depuis 2006, l'Union européenne a rendu obligatoire, une évaluation environnementale couplée à une évaluation *ex-ante* des programmes bénéficiaires des fonds structurels.

L'extension des études d'impact de la Commission aux trois piliers du développement durable⁸

En 2002, la Commission a adopté une nouvelle méthode d'analyse d'impact pour toutes ses initiatives majeures tenant compte des volets économique, social et environnemental. Elle se décompose en deux phases : une analyse préliminaire (donnant une vue d'ensemble du problème et des choix possibles) et une analyse d'impact approfondie (AIA). Fin décembre 2003, la Commission a pu constater qu'environ 50 % des AIA initialement prévues avaient été achevées, ce qui constitue un résultat particulièrement rapide, dans la mesure où les AIA sont des exercices complexes et nouveaux nécessitant une adaptation des services. La commission a dû mettre en place des réformes internes permettant de répondre aux exigences dans ces domaines.

Sur le plan qualitatif les conséquences directes et indirectes de l'adoption d'une telle procédure inédite ont été globalement positives : elle a contribué de manière significative à améliorer la transparence, à renforcer le contenu analytique des propositions, à promouvoir la coordination entre les services et le dialogue avec les milieux plus particulièrement concernés par la politique évaluée. L'ensemble permettant d'aboutir à des propositions plus équilibrées et plus conformes aux objectifs poursuivis par les diverses politiques communautaires.

L'une des innovations importantes de ces évaluations a consisté à demander que soient étudiées et présentées les principales alternatives possibles à l'initiative présentée : la Commission a cependant constaté que dans les premiers temps l'analyse se concentrait en règle générale sur une seule option. Elle a également noté que la partie la plus exigeante de l'exercice résidait dans la quantification des impacts, sans parler de leur monétarisation.

En 2006, cette démarche a été appliquée aux politiques de développement rural (PDRH) et à la politique européenne de développement régional couplée à chaque fois à une évaluation *ex-ante* classique.

Les évaluations des politiques agri-environnementales et agri-rurales du deuxième pilier de la PAC et de l'initiative LEADER

Les politiques agri-environnementales ont fait l'objet d'une évaluation *ex-ante* une première fois en 1997 à l'échelle régionale puis une synthèse nationale a été établie pour la commission européenne. La réalisation préalable d'une grille d'analyse commune utilisée pour réaliser chaque évaluation régionale a facilité l'agrégation des résultats.

⁸ C.f : rapport de la Commission des Communautés européennes du 22/09/2004 sur la Gouvernance européenne (2003-2004).

Entre 2002 et 2003, la politique agri-environnementale a bénéficié d'une évaluation *in-itinere* à l'échelle régionale et nationale. De plus à l'échelon national, l'ensemble de la politique du deuxième pilier de la PAC a été évalué dans le cadre de l'évaluation du plan de développement rural national (PDRN)⁹.

Onze lots d'évaluation à l'échelle nationale ont été réalisés. En plus du bloc dit de synthèse, du bloc agri-environnemental, du bloc consacré aux DOM, les évaluations ont concerné 8 thématiques : le dispositif d'investissement, d'installation et de préretraite ; le dispositif des zones défavorisées et l'indemnité compensatrice de handicap naturel – CHN (pour l'élevage) ; les industries agro-alimentaires ; la forêt ; la formation ; Natura 2000 ; les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) ; l'articulation entre certaines mesures du PDRN et celles de la politique régionale européenne.

Chaque évaluation thématique a dû faire des propositions d'indicateurs pertinents pour le suivi et l'évaluation *ex post* et répondre à des questions spécifiques au domaine ainsi qu'à un questionnaire évaluatif commun à toutes les thématiques. Ce questionnaire transversal porte sur les modalités de mise en œuvre et les effets du programme sur 5 aspects : population rurale ; emplois au sein et en dehors des exploitations ; revenu des ruraux ; marché des produits agricoles/forestiers ; protection et à l'amélioration de l'environnement¹⁰.

L'évaluation du bloc de synthèse a mis en perspectives les principaux enseignements des évaluations thématiques et a insisté sur l'analyse quantitative des coûts de transactions administratives, en particulier ceux des mesures agri-environnementales.

Le comité du lot de synthèse se distingue des habitudes passées par son ouverture à des personnes extérieures à la sphère agricole : universitaires, membres du ministère de l'environnement, de la DIACT, représentants d'associations spécialisées dans le domaine de l'environnement, élus régionaux. Les résultats de ces évaluations sont accessibles sur le site internet du ministère de l'agriculture. Si, conformément aux règles européennes ce sont les prestataires privés choisis par appel d'offres qui ont rédigé les rapports d'évaluation, chaque président a élaboré une synthèse largement diffusée.

Ainsi, les demandes de l'Union européenne structurent fortement les activités du ministère de l'agriculture en matière d'évaluation. Ces évaluations dont la diffusion et la méthodologie se sont fortement améliorées ont une influence sur l'orientation des politiques publiques, réelle mais de portée secondaire : amélioration de la présentation des programmes, explicitation de leurs objectifs, diminution du nombre de mesure.

Mi-juillet 2007 a été amorcée l'évaluation *ex-post* de ce programme. Elle est organisée autour d'un bloc de synthèse et de 4 blocs thématiques : action sur les structures, agri-environnement, zones défavorisées et forêts. Outre l'appréciation de la mise en œuvre et des effets sur la démographie rurale, l'emploi, les revenus, le marché et l'environnement, grâce aux indicateurs mis au point lors de l'évaluation *ex ante*, l'évaluation du bloc de synthèse s'attache plus particulièrement à la caractérisation des bénéficiaires des soutiens et de leur différenciation sociale.

Les évaluations de l'initiative leader focalisées sur les aspects organisationnels

Présentée comme un modèle de développement intégré et ascendant destiné aux zones rurales, l'initiative LEADER insiste sur la valorisation des ressources locales, les relations intersectorielles et la valorisation du patrimoine culturel et naturel. La définition volontaire d'un périmètre d'intervention transcendant les découpages administratifs, l'importance accordée au partenariat public et plus généralement à la notion de gouvernance caractérisent également ces initiatives dont l'esprit est assez voisin de celui des agendas 21 locaux chargés de promouvoir localement le développement durable.

⁹ Le total des crédits publics prévus entre 2000 et 2007 pour ce programme a atteint 12,7 milliards d'euros dont 6,7 milliards d'euros émanant du FEOGA. Ce programme vise principalement à orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle (39% du budget), à équilibrer l'occupation du territoire et à développer la valeur ajoutée et la qualité des produits agricoles et alimentaires.

¹⁰ En ce qui concerne les mesures forestières par exemple, le questionnaire portait sur la gestion de la ressource (volume disponible, qualité, accessibilité), la contribution au développement rural (effets attendus sur l'accroissement des débouchés, volume d'activité) et la fonction écologique de la forêt : prévention des risques (érosion, avalanches, inondations, chutes de blocs), protection et amélioration de la diversité de l'habitat grâce à l'entretien d'écosystèmes représentatifs.

Les trois générations d'initiative européenne LEADER qui se sont succédées depuis 1991, ont fait l'objet d'évaluations *ex-post* d'abord à titre expérimental dans quelques régions puis de manière systématique dans chaque région et à l'échelle nationale. Elles ont insisté essentiellement sur la cohérence et la pertinence du programme et ont accordé une place importante à l'étude des aspects organisationnels. Elles ont consisté à identifier la variété du partenariat public privé dans la composition des différentes instances de gestion du programme (groupe d'action locale, comité de pilotage) en particulier sur la question du partenariat et de la participation. La diversité des maîtres d'ouvrage (communes et leurs groupements, chambres consulaires, associations socioculturelles ou d'environnement) a été utilisée comme un indice de développement du partenariat. Ces évaluations ont cherché à apprécier le rôle du partenariat et de la concertation dans la sélection des projets voire en amont dans la définition des critères de sélection.

L'évaluation de la politique régionale de développement

La politique européenne de développement régional utilisant les fonds structurels a été évaluée à partir de 1995 dans quelques régions comme en Bourgogne et en Midi-Pyrénées. La commission a ensuite rendu cet exercice obligatoire à partir de 2000. Aussi, dans chaque région, la deuxième génération et la troisième génération de ces programmes (programmes des zones Objectif 5 b 1994-1999 puis des zones Objectif 2 et de leur document unique de programmation - 2000-2006) ont été soumises à deux évaluations successives et systématiques l'une *ex ante* et l'autre *ex post*, réalisées par des bureaux d'étude privés. Une synthèse nationale a été diffusée début 2006 et dirigée par la DIACT en charge de la coordination des évaluations européennes.

Pour la période de programmation 2007-2013, la Commission européenne a fondé désormais la politique de cohésion fondée sur les priorités définies par les conseils européens de Lisbonne en 2000 et Göteborg en 2001 : compétitivité, innovation, croissance, emploi, développement durable et accessibilité. L'objectif de « compétitivité régionale et emploi » se traduit notamment par des programmes régionaux financés par le FEDER. Ces programmes opérationnels ont été l'objet d'une évaluation *ex ante* couplée à une évaluation stratégique environnementale menées dans chaque région au cours de l'année 2006. L'évaluation du programme opérationnel de la région Nord-Pas-de-Calais qui fait référence en matière de bonnes pratiques d'évaluation, mérite d'être présentée.

1.3. Trois exemples de bonnes pratiques d'évaluation au regard de critères du développement durable

A défaut de pouvoir mettre en évidence des évaluations intégrées et parfaites de développement durables, nous avons choisi de présenter trois exemples de pratiques qui s'en rapprochent. Les deux premiers concernent des évaluations *ex-post* et découlent de l'approche européenne. La méthode retenue consiste à conduire de manière couplée et coordonnée une évaluation d'impact environnemental avec une évaluation classique : ce type d'approche a été mise en œuvre récemment, en 2006, pour analyser en France la politique régionale liée aux fonds de développement européens (programme opérationnel du FEDER) et la politique de développement rural. Un exemple d'évaluation *ex-post* traitant de l'ensemble des aspects du développement durable est enfin traité.

a) L'analyse du Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH) : une application systématique de l'évaluation environnementale couplée à une évaluation ex-ante.

A partir de 2007, la politique de développement agri-rurale est assurée par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)¹¹. Un plan stratégique national (PSN) a été élaboré pour prendre en compte les spécificités françaises dans le cadre des orientations communautaires. Pour la métropole hors Corse ce dispositif est dénommé Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH)¹².

¹¹ Le FEADER a été instauré par le règlement européen (CE) n° 1698/2005, du conseil du 20 septembre 2005.

¹² Ce programme qui se déroulera de 2007-2013 comporte 4 axes dédiés à : la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture, l'amélioration de l'environnement et de la gestion de l'espace ; la diversification de l'économie rurale et l'amélioration de la qualité de vie et enfin à l'approche Leader plus transversale. Il représente une dépense publique totale programmée de 12, 4 milliards d'€ de 2007 à 2013, dont 5,2 provenant du FEADER.

En 2006, ce PDRH a été l'objet simultanément d'une évaluation *ex-ante* générale et d'une évaluation environnementale stratégique impulsées et suivies de manière concertée par l'autorité de gestion et l'autorité environnementale. L'évaluation a consisté à réaliser, pour chacun des axes de programmation, une analyse de la pertinence en se référant à l'analyse diagnostic liée au programme. Pour chaque axe de programmation a également été réalisée une analyse de la cohérence interne entre les mesures du dispositif et de cohérence externe (par rapport à des dispositifs comparables). L'évaluation a ensuite procédé à l'analyse des effets attendus des actions du programme et a proposé des indicateurs de suivi. Pour établir un panorama de l'état des lieux, l'évaluation stratégique environnementale s'est largement appuyée sur les données de l'IFEN et sur la partie environnementale du rapport intitulé : "Indicateurs de développement durable : lesquels choisir ?" (Ayong Le Kama et alii, 2004).

L'évaluation stratégique environnementale a consisté à identifier les enjeux stratégiques environnementaux (qualité de l'eau, ressource en eau, qualité de l'air, biodiversité, risques naturels, paysage, autres impacts). Ensuite, l'évaluation a passé chaque mesure du programme au crible d'une grille d'analyse visant à détecter pour chacun des enjeux son impact potentiel. Les évaluateurs ont cherché à caractériser plus finement l'impact potentiel, en précisant sa nature, sa durabilité, sa probabilité et son caractère direct ou indirect.

Elle s'est appuyée sur une consultation publique par internet qui a recueilli des réponses plutôt nombreuses (2288), surtout si l'on considère la complexité du programme et la période de consultation (estivale). L'expression publique a été le fait d'individus isolés mais surtout de réseaux, en particulier celui de l'agriculture biologique. Elle a traduit un intérêt pour les mesures environnementales du PDRH. Une demande de couplage des axes (agriculture, environnement, territoire) et une plus forte régionalisation ont été exprimées avec une crainte sur la réalité et la qualité de la gouvernance aux niveaux local et régional.

b) Le couplage évaluation environnementale stratégique du programme opérationnel du FEDER 2007 – 2013 : le cas du Nord-Pas-de-Calais

L'évaluation environnementale stratégique vient compléter l'évaluation *ex-ante* classique portant sur les aspects économiques et sociaux menés conjointement. Elle consiste en une analyse systématique de la prise en compte de l'environnement dans l'ensemble des programmes et mesures. Ce type de démarche a été mené dans toutes les régions françaises concernées au cours de l'exercice 2006.

Méthodologie et déroulement

La méthode comporte trois étapes : l'élaboration d'un référentiel, l'analyse des incidences prévisionnelles, La prise en compte des enjeux dans le programme opérationnel.

- ***Le référentiel de l'évaluation***

L'évaluation du programme opérationnel doit se faire au regard des enjeux environnementaux de la région. Ce référentiel se construit à partir des travaux de synthèse déjà réalisés en région, en particulier le profil environnemental régional, le cahier régional de l'environnement et les données de cadrage rassemblées préalablement à l'évaluation réalisée par la DIREN. En Nord-Pas-de-Calais dix enjeux environnementaux ont ainsi été identifiés qui nécessitent d'être pris en compte dans le programme opérationnel.

Parmi ces enjeux majeurs apparaissent les 7 thématiques suivantes : la préservation et la reconquête des espaces naturels et de la diversité biologique ; les ressources en eau dont la dégradation de la qualité contraint leur exploitation ; les risques naturels présents sur l'ensemble du territoire ; l'impact des transports et de la périurbanisation sur l'air, l'énergie et le changement climatique ; les enjeux liés à l'activité industrielle : risques technologiques et sols pollués ; les importants gisements de déchets ; les nuisances sonores liées à un réseau dense d'infrastructures.

De plus, l'économie de l'espace et le recyclage foncier (dans un territoire dense et en voie de périurbanisation rapide), la culture environnementale et l'éco-citoyenneté, l'environnement comme facteur de développement constituent 3 enjeux plus transversaux.

- ***L'Analyse des incidences prévisionnelles de chaque groupe d'actions***

Cette analyse réalisée au regard de chacun des enjeux vise à répondre aux questions suivantes :

- l'action contribue-t-elle directement ou indirectement à la prise en compte de l'enjeu ? Sinon peut-elle y contribuer ? Quels sont les leviers ? L'action a-t-elle des impacts potentiellement négatifs sur l'enjeu ? Si oui comment peut-on les réduire ? Quels objectifs de qualité peut-on intégrer aux projets ?

Des fiches sont réalisées pour chaque catégorie d'enjeu, avec un système de notation de la situation et de l'évolution et un repérage des territoires placés dans les situations les plus critiques. Dans tous les cas, les incidences considérées sont potentielles. Leur importance réelle ne peut pas être appréciée finement à ce stade et sera fonction de la nature précise du projet, de sa localisation ou des modalités de mise en œuvre. L'objectif de l'analyse est ainsi d'identifier les leviers susceptibles d'amplifier des effets positifs, d'atténuer ou de supprimer des effets négatifs ou encore d'orienter positivement des actions.

L'analyse distingue les types d'investissement (immatériels, immobiliers, autres investissements matériels), en raison de la différence de leurs incidences potentielles.

- ***La prise en compte des enjeux dans le programme opérationnel***

L'analyse examine les choix du programme opérationnel au regard de l'environnement : elle propose pour chaque catégorie d'action des critères d'éligibilité. Ceux-ci ne constituent pas des seuils minimums à respecter et définis a priori mais des éléments de vérification que les principaux enjeux environnementaux ont été pris en compte. Ils constituent ainsi une aide à l'élaboration du projet.

Par exemple, les actions conduisant à de nouvelles implantations d'entreprises, de bâtiments, de zones d'activités peuvent avoir pour critère d'éligibilité la justification que les questions environnementales suivantes ont été envisagées et prises en compte :

- localisation par rapport aux zonages environnementaux (ZNIEFF, Natura 2000, risques majeurs...) et par rapport aux enjeux d'économie d'espace, de recyclage du foncier et de maîtrise des déplacements (existence de dessertes disponibles par les transports collectifs) ;
- intégration paysagère ;
- modes de desserte des salariés et des marchandises et d'alimentation en énergie (énergies fossiles, ENR, réseau de chaleur...);
- gestion des déchets et des rejets (eau, air), respect de la charte régionale des déchets du BTP ;
- gestion des eaux pluviales visant à limiter les débits générés.

- **Les critères de sélection ou de bonification**

Ils constituent une aide à la décision dans le choix des projets financés par le FEDER.

Il s'agit ainsi de sélectionner prioritairement ou de bonifier financièrement des projets qui ont défini un niveau de qualité environnementale qui les distingue, a priori, de l'ensemble des projets pouvant être élaborés. L'évaluation identifie convenablement les impacts potentiels des différents axes du programme et prescrit des recommandations pertinentes pour prendre en compte l'environnement.

c) La politique du service public des déchets ménagers: un cas d'application systématique d'une méthodologie d'évaluation ex-post de développement durable

Le rapport d'évaluation de la politique du service public des déchets ménagers et assimilés (Dufeigneux, Têtu et alii, 2004) a accordé une grande importance à l'analyse détaillée des trois dimensions économique, sociale et environnementale et de leurs interfaces.

La composante technico-économique des opérations de collecte et de traitement ; les impacts du service sur la santé et l'environnement et le rôle social du service par la création d'emplois et ses répercussions sur la vie en société ont été finement étudiés. L'évaluation a ensuite abordé les équilibres entre ces trois composantes. Elle a traité de la viabilité, présentée comme l'équilibre entre économie et impacts sur l'environnement qui se caractérise principalement pour les déchets par la notion de valorisation. La dimension *vivable* entre les impacts sanitaires et environnementaux et les attentes sociales ou plutôt la défiance des populations voisines des installations de traitement des déchets a également été largement documentée. Cet équilibre se caractérise par des réactions de refus souvent décrites par le « syndrome du NIMBY » et des démarches de communication pour favoriser l'acceptabilité des équipements. Enfin l'évaluation a étudié de façon approfondie l'équilibre *équitable* entre le prix du service et les prestations effectivement fournies et pressenties par l'utilisateur comme la qualité du service.

Pour estimer les impacts environnementaux associés à tous les stades de la chaîne de traitement des déchets, depuis l'extraction des matières premières jusqu'à l'élimination des déchets, a été réalisée une analyse du cycle de vie conduite avec une grande rigueur.

Cette analyse multicritère met en évidence les impacts générés par les émissions directes lors des phases de collecte, de transport et de traitement et aux émissions indirectes lors de la production des matières premières, de l'énergie et des structures nécessaires à ces activités. Les impacts évités sont dus aux économies réalisées grâce au recyclage des matériaux (lequel évite la fabrication de papier, verre, plastique, etc.), au recyclage de la matière organique (lequel évite la fabrication d'engrais) et grâce à la valorisation énergétique (laquelle évite l'utilisation d'autres sources d'énergie). La plupart des impacts peuvent être exprimés selon deux unités différentes : l'unité physique (m³, tonnes, tonnes équivalent CO₂, etc.), afin de juger de l'importance des résultats pour chaque indicateur, les équivalents "habitant" transposant les valeurs physiques afin de rendre compte de l'ordre de grandeur des impacts de manière plus parlante et homogène. La méthode qui tend à prendre en compte la capacité de charge du milieu n'intègre pas les conséquences internationales des impacts générés ou évités. Ne sont donc pas prises en compte comme par exemple l'économie de matières premières due au recyclage qui s'estime par rapport à la préservation des seules ressources françaises.

Conclusion

La mise en perspective des expériences passées, brièvement résumées souligne des progrès réels de nature institutionnelle et méthodologique. Certes l'organisation institutionnelle de l'évaluation interministérielle a connu des vicissitudes avec l'arrêt des évaluations *ex-post* de nature participative.

L'Union européenne, dans le même temps, s'est affirmée comme un acteur moteur. Ses commandes croissantes permettent de développer les compétences des prestataires privés. Elle a initié des programmes réussis d'évaluation *ex-post* et a récemment initié des pratiques d'évaluation au regard du développement durable grâce au couplage entre évaluation environnementale et évaluation *ex-ante* classique. Pour répondre aux demandes européennes plusieurs ministères développent résolument des pratiques et commandes d'évaluation à l'échelle nationale mais aussi régionale et favorise l'application des méthodes couplées. La DIACT assure le suivi des évaluations du CPER et la synthèse des évaluations régionales des politiques utilisant le FEDER.

Les avancées méthodologiques ont porté principalement sur la mise au point et l'expérimentation de démarches permettent d'identifier plus nettement la relation entre les objectifs, les actions et les effets attendus, préalable particulièrement utile pour analyser la politique publique au regard du développement durable. Le système d'information s'est également fortement amélioré et les

indicateurs de suivi sont plus pertinents et moins pléthoriques. Une association plus forte des différentes parties prenantes à la préparation et au suivi des évaluations est également à noter positivement ainsi qu'une diffusion assez large des principaux enseignements de certaines évaluations grâce à des supports adaptés.

Cependant, des marges de progrès importantes demeurent. Sur le plan des méthodes, la mesure des effets des politiques publiques ne s'est guère perfectionnée depuis quinze ans et les jugements des évaluateurs sur l'efficacité des politiques continuent à se fonder sur des éléments de preuve souvent frustrés. Les milieux de la recherche sont encore peu sollicités pour expérimenter des méthodes nouvelles directement utilisables. De même, cette dernière décennie une culture de l'évaluation a certes diffusé au sein de l'administration, mais elle reste souvent circonscrite aux services spécialisés des administrations centrales et plus rarement des directions techniques, ainsi qu'au sein des SGAR et de certains services des conseils régionaux.

Un des points faibles majeurs réside dans l'utilisation restreinte des évaluations dont l'influence reste limitée. Les modifications introduites grâce aux évaluations concernent surtout les modalités d'organisation des politiques publiques, la meilleure structuration des objectifs et de la lisibilité du programme, le regroupement de certaines actions secondaires ou encore l'amélioration des outils de suivi (comme dans le cas du système présage). Les évaluations *ex-ante* et *in-itinere* permettent rapidement des ajustements qui restent à la marge. Le Parlement utilise peu les résultats des évaluations.

En définitive l'évaluation reste souvent un exercice administratif, mené certes avec de plus en plus de professionnalisme mais visant surtout à répondre aux demandes de l'Union européenne qui en fait une condition de l'attribution de ses fonds structurels.

2. Une méthodologie opérationnelle organisée selon les principaux enjeux de l'évaluation du développement durable

L'inventaire des pratiques actuelles (réalisé dans la première partie de cette note), permet de dégager des orientations méthodologiques générales différenciées selon les types d'évaluations *ex-ante*, *in itinere* et *ex-post* qui sont présentées dans un premier temps (§ 2.1)

Pour entrer plus avant dans le détail des améliorations à apporter à la méthodologie, il convient, ensuite de remonter à la source des blocages susceptibles de gêner chacune des étapes du déroulement l'évaluation. Les enjeux d'amélioration des méthodes (démarches et instruments d'analyse) peuvent ainsi concerner principalement : le référentiel de l'évaluation, les indicateurs, l'appréciation des effets de la politique publique ainsi que sa dimension territoriale (cf. : § 2.2).

Le perfectionnement des instruments d'analyse restera sans portée s'il n'est pas accompagné d'une évolution organisationnelle. Une dernière voie d'amélioration consiste donc à adopter des modifications de l'organisation, de manière à placer l'évaluation en phase avec la décision publique mais également avec le débat public (Cf. : § 2.3).

2.1. Les choix généraux majeurs

De manière générale, la démarche consistant à coupler évaluation *ex-ante* classique et évaluation de l'impact environnemental qui a déjà été appliquée pour les politiques de développement régional et les politiques de développement agri-rural correspond à une méthode digne d'être généralisée à d'autres domaines d'intervention.

Cette méthode constituerait une première avancée : elle est cependant perfectible. Les améliorations peuvent consister d'abord à prendre en considération les interactions à long terme entre les effets purement environnementaux et les effets économiques et sociaux : une évaluation couplée aura tendance à ne pas les prendre en compte.

En outre, il serait nécessaire, lors des évaluations *ex ante*, d'établir plus précisément les impacts sociaux de certains projets, programmes et politiques publiques concernant en particulier l'environnement et l'aménagement. L'identification plus claire des effets redistributifs avec leur lot de "gagnants" et de "perdants" (ces derniers pouvant être éventuellement l'objet de mesures compensatrices) constitue un point clé de l'acceptation de ces mesures.

Dans l'évaluation *ex-ante* et plus encore dans l'évaluation *ex-post*, il convient de disposer d'une connaissance plus précise des impacts et de leur évolution. Un autre perfectionnement de la démarche consisterait à la faire évoluer vers une véritable évaluation multicritères. L'utilisation d'une telle échelle pose classiquement le problème de la hiérarchisation des critères et de la méthode choisie pour les analyser : il paraît cependant logique qu'une évaluation *ex-ante* fournisse au décideur non pas un critère unique mais l'ensemble des résultats, parfois contradictoires, qui pourraient résulter de la mise en œuvre d'une politique. Il revient ensuite au décideur, ainsi éclairé, de prendre la décision qui lui paraît la meilleure.

Par ailleurs, pour les politiques à fort impact sur le territoire, l'évaluation devrait pouvoir rendre compte aussi bien des phénomènes économiques sociaux ou environnementaux que l'action publique vise à traiter que des effets de la politique publique (redistribution spatiale versus concentration). Il serait également nécessaire que l'évaluation puisse rendre compte de l'existence ou non de la correspondance entre les deux processus, en vérifiant par exemple s'il existe un taux important d'entreprises bénéficiaires de la politique publique dans les zones où le problème à traiter est le plus concentré.

La stratégie d'amélioration des méthodes d'évaluation pourrait être différenciée selon qu'il s'agit d'évaluation *ex-ante*, *in itinere* ou *ex-post*.

Pour les évaluations *ex-ante*, l'approche couplée (évaluation classique et évaluation d'impact environnemental) pourrait être maintenue à court terme, à condition d'améliorer l'étude des

interactions entre les différents piliers et de la hiérarchisation des impacts. A moyen terme, une approche plus intégrée serait néanmoins souhaitable.

En ce qui concerne, **les évaluations *in itinere***, un système pertinent d'indicateurs de suivi et d'alerte (pour les impacts estimés les plus prégnants) est à élaborer. Pour les programmes à forte composante territoriale, une attention particulière sera à accorder aux descripteurs qui rendent compte de la concentration / dispersion des problèmes à traiter comme des effets des politiques. Leur utilisation est certainement à développer : l'une des raisons de la relative désaffection vis-à-vis des évaluations *ex-post* peut résider dans le fait qu'elles arrivent bien après le temps de l'action politique. L'évaluation *in itinere* permet au contraire au décideur de réorienter l'action.

Enfin, l'importance des **évaluations *ex-post*** est à rappeler. Elles sont en effet particulièrement utiles pour rendre compte de façon complète de l'exécution d'une politique publique, en outre idéalement, une analyse objective et accessible à tous, sans se substituer au débat politique peut permettre d'en améliorer la portée.

Le cas des évaluations européennes des fonds structurels montre qu'il est possible de réaliser des évaluations *ex-post* à des échéances raisonnables qui rendent compte de leurs incidences sur les réalisations (financières et physiques), les changements de comportement des acteurs sans toutefois parvenir à en éclairer correctement les effets finaux.

De plus, le cas de l'évaluation des politiques de traitement des déchets ménagers jette les bases d'une démarche complète d'évaluation au regard du développement durable en insistant particulièrement sur les articulations entre les différents piliers.

Comme il s'agit d'une procédure particulièrement lourde, il serait à envisager de différencier deux niveaux d'évaluation *ex-post* des politiques publiques.

A un premier niveau, il s'agirait d'insister sur l'exécution de programme (en référence aux objectifs énoncés dans l'évaluation *ex-ante*), de revenir sur la pertinence et la cohérence de la politique et d'analyser dans le détail les réalisations physiques et financières ainsi que leurs répartitions géographiques. L'examen des effets redistributifs de la politique ainsi que l'influence du dispositif sur les changements de comportements des acteurs seraient à réaliser dans ce cadre. Ce niveau devrait être appliqué à l'ensemble des politiques de l'Etat.

A un second niveau, pour un nombre et des types de politiques limités et soigneusement choisis en fonction de leur nouveauté et de leur impact potentiel ou constaté, il serait nécessaire de réaliser des évaluations *ex-post* plus détaillées. L'approfondissement pourrait porter notamment sur une analyse plus détaillée de leurs effets propres, ce qui suppose une identification précise des caractéristiques des bénéficiaires et d'un échantillon de non bénéficiaires. Il pourrait étudier également l'adaptation des instruments d'incitation utilisés par le dispositif, en procédant à leur analyse comparée et à l'appréciation de leur incidence sur les aspects environnementaux, économiques et sociaux.

2.2. Les pistes d'amélioration des méthodes

Les pistes d'amélioration portent sur les différentes étapes de toute évaluation.

L'enjeu du référentiel

Evaluer des politiques au regard du développement durable pose le problème du flou de la définition de la notion. L'évaluateur peut désormais se référer à différents textes comme la charte constitutionnelle et à des principes comme celui du pollueur payeur.

Sur un autre plan, l'évaluateur a besoin d'identifier l'ensemble des domaines sur lequel un dispositif public peut avoir un impact au regard du développement durable.

Trois grilles d'analyse, au moins, peuvent être utilisées selon le degré de détail recherché et le temps disponible pour procéder à l'évaluation : il convient cependant de rappeler avant de les décrire que quelle que soit la qualité de la grille d'analyse de départ, l'évaluation ne sera réussie que dans la mesure où l'évaluateur saura dégager les enjeux principaux liés au projet ou à la politique analysée.

Les trois grilles suivantes nous semblent pouvoir être utilisées avec profit lors de la réalisation d'une évaluation dite de développement durable. Celle du Certu qui conduit à étudier avec précision les effets des différents piliers du développement durable serait sans doute à privilégier lorsqu'une analyse plus approfondie est nécessaire. Les deux autres grilles qui présentent l'avantage de la

simplicité et permettent d'identifier rapidement les lacunes des projets, seraient à utiliser en préalable pour réaliser un premier tri, permettant ainsi d'optimiser le temps d'instruction des dossiers.

a) Le référentiel du CERTU¹³

A un niveau général, les trois piliers du développement durable et l'étude de leur interface constituent un socle de référence utile pour l'évaluation de projet ou d'un programme.

La grille d'évaluation construite par le réseau scientifique et technique du ministère de l'Équipement en 2001 constitue un exemple de construction d'un référentiel pratique. Prenant le parti de donner corps à la notion de développement durable, cette grille a été conçue comme un outil pédagogique au service des agents de l'État et des collectivités territoriales afin qu'ils soient en mesure de situer le profil d'un projet d'aménagement ou d'un équipement existant vis-à-vis du développement durable.

Ce cadre de référence s'inscrit dans une démarche d'apprentissage (auto-évaluation). Elle a pour objectif de sensibiliser les agents de l'État et des collectivités territoriales aux méthodes et pratiques de « développeur et d'applicateur de développement durable », de les aider à porter un regard constructif sur l'efficacité, la pertinence et l'efficience d'un projet au regard du développement durable et de mettre en évidence les forces et les faiblesses d'un projet, quel qu'il soit, afin d'évaluer les marges de progression potentielles vis-à-vis du développement durable.

Elle comporte sept rubriques : les quatre dimensions sociale, économique, environnementale et de gouvernance, et les trois interfaces économique/environnement (viable), social/économique (vivable), économique et social (équitable), chacune des dimensions étant qualifiée par plusieurs critères et chaque critère décrit par plusieurs affirmations clés.

Par exemple, la dimension sociale comporte quatre critères (liens sociaux, solidarité, identité culturelle, impact social). Ces critères sont précisés ensuite par des questions spécifiques : le projet favorise-t-il la cohésion sociale ? La solidarité territoriale ? Aide-t-il certains publics ? Enfin chacune de ces questions spécifiques fait l'objet de plusieurs compléments du type : promouvoir un développement équilibré du territoire, renforcer l'intercommunalité, mutualiser les moyens d'action, etc. Ces critères sont ensuite soumis à une grille de notation mise au point par l'école des Mines de Saint-Étienne et comportant cinq graduations.

Un graphique en radar comportant sept axes (les trois piliers, chacune de leur interface et la thématique de la gouvernance) permet de visualiser l'échelle de notation et par conséquent faciliter une appréciation synthétique du projet ou programme.

Cette grille a permis d'évaluer différents projets en particulier les projets d'équipement ou d'urbanisme comme un plan local d'urbanisme (PLU), un schéma de cohérence territoriale (SCOT), un plan de déplacement urbain (PDU). Elle a aussi été utilisée pour apprécier l'impact d'une zone d'activité et des territoires de projet tels que les parcs naturels régionaux, les pays.

b) La grille d'analyse de l'intégration des enjeux de développement durable dans les projets d'action stratégique de l'État en région (PASER)

Certes il faut éviter de confondre politiques de développement durable et évaluation de développement durable.

Cependant sans tomber dans cette confusion on peut utiliser pour identifier les impacts sur le développement durable de tous types de politique, des grilles de lecture initialement réalisées pour identifier dans quelle mesure un programme entre non dans le champ du développement durable. C'est ainsi que peut être employée la grille d'analyse du développement durable dans les projets d'action stratégique de l'État (PASER) et celle visant à analyser les projets d'agendas 21 locaux.

Pour analyser dans quelle mesure les PASER de chaque région intègrent des enjeux de développement durable les Hauts fonctionnaires chargés du développement durable ont recouru à

¹³ Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques.

une grille d'analyse. Celle-ci a été élaborée initialement pour établir une nomenclature des indicateurs nationaux de développement durable. L'observatoire des territoires de la DIACT cherche actuellement à collecter des indicateurs nationaux et territoriaux selon une grille très voisine.

Ce cadre d'analyse retient 12 grands enjeux de développement : Citoyenneté et participation ; Education, formation, recherche et innovation ; Création de richesses ; Cohésion sociale ; Cohésion territoriale, nationale et internationale ; Équité intergénérationnelle ; Modes de production et de consommation responsables ; Lutte contre le changement climatique ; Préservation des ressources environnementales et biodiversité ; Prévention des risques naturels, technologiques et sanitaires ; Modes de vie et santé ; Aménagement durable des territoires.

Cette grille présente l'intérêt d'être assez simple et de pouvoir être articulée à un système d'indicateurs qui devrait rendre compte à la fois d'enjeux globaux (nationaux et européens) et territoriaux.

c) Le référentiel des agendas 21 locaux

Les agendas 21 locaux correspondent à des expérimentations de développement durable conformément aux orientations adoptées à la conférence de Rio, en juin 1992. En 2005, le ministère en charge du développement durable, lors du troisième appel d'offres visant à encourager ce type de dispositif, a élaboré un cadre de référence pour sélectionner, sur déclaration d'intention, les projets d'agendas 21 locaux à labelliser.

Dans ce but, il s'est appuyé notamment sur les membres du Comité national « Agenda 21 » présidé par le Délégué interministériel au développement durable et sur les Hauts fonctionnaires du développement durable. Il valorise les expériences pionnières menées en matière de développement durable par les collectivités territoriales.

Ce cadre de référence vise cinq 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.

Il retient aussi cinq éléments déterminants concernant la démarche à adopter pour conduire ces projets : stratégie d'amélioration continue ; participation ; organisation du pilotage ; transversalité des approches ; évaluation partagée.

Ces derniers critères présentent l'avantage de faciliter l'analyse de la mise en œuvre. Ils pourraient être utilisés avec profit pour une évaluation *in itinere*.

L'enjeu des indicateurs

La mise en place de la LOLF a replacé à l'ordre du jour le rôle des indicateurs dans l'évaluation et permis l'instauration d'un système cohérent.

Cependant, pour nombre de praticiens de l'évaluation de programme, le recours aux indicateurs laisse sceptique. La crainte est toujours grande que les indicateurs, moyens utiles à l'évaluation, ne deviennent un but en soi, à la suite d'une dérive technique toujours possible, l'outil finissant par primer sur l'objectif et particulièrement dommageable.

Le système extrêmement ramifié et détaillé d'indicateurs qui avait été l'un des fondements de l'évaluation des premiers programmes de développement régional européen est un contre-exemple emblématique à éviter. Ce système exhaustif s'est avéré impossible à renseigner en raison de l'insuffisante responsabilisation des maîtres d'œuvre très nombreux, de la multiplicité des objectifs du programme plurisectoriel et de l'absence d'un système de collecte structuré avant le démarrage du dispositif.

Souvent en pratique, l'évaluateur s'épuise dans la collecte d'informations et de données de suivi au détriment du temps consacré à l'analyse et à l'argumentation, qui constituent les éléments essentiels de l'évaluation. Cependant l'amélioration croissante des données de suivi (grâce au système Présage pour les politiques de développement) limite désormais ce risque.

Disposer d'informations pertinentes est pourtant particulièrement utile pour éclairer le jeu de contraintes et les avantages environnementaux, économiques et sociaux correspondant au contexte

de l'action publique envisagée. Le système d'information doit répondre à une première étape essentiellement descriptive qui fait appel à des indicateurs d'état qui peuvent permettre de fonder un diagnostic initial qui rende compte de la situation avant l'intervention publique évaluée.

Pour les politiques à fort impact spatial on aura recours à un diagnostic territorial utilisant des indicateurs économiques, sociaux et environnementaux dont certains sont géo référencés. Le couplage de ces données avec un système d'information géographique peut faciliter le diagnostic territorial.

Pour permettre les comparaisons entre territoires, il serait utile que ces indicateurs soient établis en fonction d'un système national et régional coordonné Cette coordination pourrait être réalisée dans le cadre de la démarche actuellement en cours à l'observatoire des territoires de la DIACT en référence avec le rapport de 2004 intitulé : « Indicateurs de développement rural lesquels choisir ? » (Ayong Le Kama et alii, 2004).

La deuxième étape de l'évaluation qui a des visées normatives nécessite également des indicateurs adaptés pour faciliter la mise en place du système d'information visant à faciliter l'appréciation des réalisations, des effets et des impacts de la politique publique.

L'élaboration d'un graphe d'objectifs de la politique évaluée permettra de construire de manière adaptée à chaque contexte, un système d'indicateurs de suivi hiérarchisé. Dans cet esprit, des indicateurs de réalisation sont à élaborer pour décrire les actions du programme, tandis que des indicateurs de résultat correspondent aux objectifs intermédiaires et enfin des indicateurs d'impact sont placés en regard des objectifs généraux.

Le système d'information DPSIR (Driving forces, pressions, state, impact, response) créé pour réaliser les évaluations environnementales constitue une méthode de structuration des données. Le recours à des indicateurs d'état et de pression est d'autant plus important dans le cas de l'évaluation environnementale de type coûts/avantages que les biens environnementaux sont de nature non marchande. Dans un contexte marchand, l'évaluation pourrait s'appuyer sur les comptes des agents économiques.

De manière générale, les indicateurs sont à choisir en nombre restreint en opérant une sélection rigoureuse en fonction de leur pertinence.

L'harmonisation en cours d'un système d'indicateurs communs pour les contrats d'objectif du FDEDER et l'évaluation des CPER (2007-2013) est à soutenir.

L'enjeu de l'appréciation des effets de la politique publique : cas emblématique de l'insuffisante mobilisation des méthodes

L'effet propre d'une politique peut être estimé grâce à une approche contrefactuelle consistant à comparer les lieux ou les individus concernés par la politique et les autres qui ne bénéficient pas de la politique étudiée.

Selon les méthodes, l'effet propre est étudié soit en utilisant des expériences réelles soit en construisant des expériences contrôlées. En France, des progrès significatifs ont été réalisés pour améliorer les expériences contrôlées comme l'utilisation de méthodes statistiques de correction des biais de sélection¹⁴.

En macro-économie, l'utilisation de modèle résiduel – structurel ou de matrices de comptabilité sociale reste marginale contrairement à d'autres pays européens (notamment anglo-saxons et italiens). L'évaluation du plan de développement des zones rurales en Bretagne est l'une des rares tentatives d'application de cette méthode, ce qui n'est pas le cas. En matière de politique de développement, les méthodes classiques un peu élaborées ne sont guère plus utilisées. Ainsi par exemple les projets touristiques qui se prêtent assez bien à une analyse coûts/avantages, comme les aménagements touristiques, n'en sont jamais l'objet. Cette méthode n'est guère plus utilisée dans le domaine de l'environnement. De façon générale, l'approche coût avantage, qui constitue historiquement le fondement du calcul économique comme du raisonnement de l'évaluation reste moins développée en France que dans de nombreux autres pays.

¹⁴ Notamment les techniques dites de "matching" ou de double différence.

La transposition à l'économie régionale du multiplicateur keynésien dans le cadre conceptuel de l'économie de la base a été employée dans de rares cas pour estimer les effets d'entraînement sur l'économie locale, d'une politique de développement de soutien à l'investissement. Si cette utilisation a été réalisée à bon escient dans le cas de l'étude d'impact économique de l'implantation de la poste ou du Center parc de Sologne ; dans d'autres situations, l'usage du modèle de l'économie de la base a été effectué dans des conditions douteuses, en particulier lors de l'étude réalisée en 1995, au sujet de l'effet des parcs naturels régionaux (PNR) sur l'emploi local.

Les outils micro-économiques visant à estimer la valeur des biens environnementaux sont peu utilisés pour l'évaluation des politiques publiques. Par exemple, malgré les limites de la méthode, l'estimation des préférences des consommateurs sur des marchés hypothétiques (cas de l'évaluation contingente et les perfectionnements apportés par la méthode multi attributs) ou à partir de préférences révélées (méthode des prix hédonistes) reste l'apanage du domaine de la recherche et sont très peu utilisées pour les prestataires privés.

La mise en œuvre concrète de ces méthodes bute sur la disponibilité de données socio-économiques, à une échelle fine et renvoie à l'insuffisance du système d'information statistique français.

D'autres types d'approches de sciences humaines et sociales ne sont pas mieux mobilisés dans les démarches d'évaluation. Elles pourraient être particulièrement utiles pour étudier l'effet des politiques publiques sur l'organisation des acteurs ou inversement pour analyser le rôle joué, dans l'amélioration de la portée du dispositif public, par certaines organisations locales (par exemple celles utilisés pour influencer le comportement des producteurs dans le cas de pollutions diffuses ou pour mobiliser l'investissement local). Mais les cadres analytiques de l'économie néo institutionnelle (visant notamment à apprécier les coûts de transaction) ou de la sociologie des organisations ne sont pas plus utilisés par les évaluateurs que les instruments d'analyse économique classiques. Les carences de l'analyse du partenariat public/privé et de l'organisation territoriale dans les évaluations des programmes LEADER montrent combien des progrès méthodologiques sont nécessaires.

A la réticence sociale face à la monétarisation de certains paramètres (nécessaire pour estimer la valeur environnementale par exemple) qui freine la généralisation des méthodes économétriques s'ajoutent aussi des problèmes plus basiques mais tout aussi importants de transfert de méthodes, d'explication de leur principe et de disponibilité des données.

L'enjeu territorial et l'articulation des échelles

Pour certaines mesures environnementales, les objectifs à atteindre dépendent des situations locales et sont très variables selon les milieux. Aussi, un indicateur de réalisation à l'échelle régionale ou nationale n'a pas grand sens (sauf par rapport à des enjeux budgétaires). De plus, la réussite de certaines politiques comme celle de la qualité de l'eau ou celle du paysage dépend fortement de la proportion de producteurs concernés localement par le dispositif et par conséquent de la concentration géographique des aides pour la mesure desquelles des indicateurs doivent être construits par type de territoire.

Pour ces politiques qui ont des effets très territorialisés, les critères d'appréciation doivent être spécifiés en fonction des territoires tout en permettant des agrégations. Cependant les critères internes aux territoires ne suffisent pas, notamment parce qu'un territoire donné peut obtenir des résultats très satisfaisants du point de vue du développement durable au prix de « l'exportation » de certains aspects manifestement non durables vers d'autres territoires voisins. C'est pourquoi il est nécessaire d'articuler les échelles d'évaluation et de déterminer des indicateurs de flux qui puissent rendre compte de ces mouvements d'un territoire à l'autre.

Lorsque la législation a prévu de limiter ces phénomènes de déplacement entre territoires (cas par exemple de la réglementation sur les carrières et sur les déchets) de tels descripteurs peuvent exister et sont particulièrement utiles. C'est à l'échelle territoriale, que se manifestent les effets externes de production négatifs (par exemple la pollution industrielle ou la percolation des effluents d'élevage) ou positifs (production de paysage, diffusion des savoir-faire et de l'innovation résultant de la concentration de certaines activités). Enfin, si certains territoires sont confrontés aux effets d'encombrement engendrés par les activités de production et de consommation, d'autres qui semblent au contraire frappés de léthargie économique enregistrent une dégradation de leur tissu

social. L'effondrement de la rentabilité des activités économiques dominantes dans ces territoires entraîne, selon les cas, la déprise agricole ou l'apparition de friches industrielles. Plus globalement, le territoire cristallise et concrétise les contradictions entre objectifs de développement.

Aussi les évaluations de nombreux programmes de développement ont une dimension territoriale importante, les questions de pollution diffuses nécessitent un suivi adapté et une observation du taux d'adhésion aux aides des populations ciblées.

L'association, au sein de systèmes d'information adaptés, de données financières de suivi, de données administratives non financières et de données statistiques, permet de mettre en évidence des taux de contractualisation, l'impact des aides sur le revenu, le lien entre certaines aides et des zonages environnementaux.

2.3. Les enjeux organisationnels et institutionnels de l'évaluation

L'enjeu de la participation du public à l'évaluation

La production de connaissances entre les acteurs concernés prépare et accompagne le travail de l'évaluateur. Elle peut être élaborée notamment dans le cadre d'un comité qui ne se contente pas de suivre l'évaluation sur le plan administratif mais organise également des échanges sur le contenu de la politique évaluée.

La logique d'amélioration de la connaissance induit une plus forte proximité entre le chargé d'évaluation, les pouvoirs publics et les différents autres acteurs de la politique (élus locaux, professionnels, représentants associatifs, etc.). Au terme de cette logique, l'évaluation apparaît comme un élément non pas disjoint mais intégré au processus politique dans une logique de changement.

Deux arguments, souvent confondus, sont avancés pour justifier cette démarche participative.

Le premier argument est de nature éthique : il insiste sur la dimension démocratique que peut prendre l'évaluation comme moyen de contrôle de la politique. Or le thème de la gouvernance (souvent assimilée dans un raccourci simplificateur à la démocratie locale) constitue une composante importante du développement durable. Dès lors il représente non seulement un thème à évaluer mais aussi une modalité d'évaluation.

Un second argument est fourni par la théorie économique. La participation serait un moyen efficace d'amélioration des politiques publiques dans un contexte d'information imparfaite et de rationalité limitée. C'est une façon de réduire l'asymétrie d'information entre l'élu et l'électeur.

Le fait que le dispositif à évaluer utilise des instruments d'incitation différenciés, rassemble de multiples institutions et acteurs, de nombreux fonds et maîtres d'ouvrage et/ou mette en jeu des échelles territoriales diversifiées, renforce l'intérêt d'utiliser une telle démarche.

La démarche participative des différents acteurs est particulièrement adaptée aux politiques nouvelles et à l'évaluation de politiques très larges (notamment les plans et programmes), qui comportent des objectifs foisonnants, souvent flous et mal hiérarchisés (comme c'est particulièrement le cas pour le développement durable), variables selon les contextes territoriaux. Dès lors la participation du public est utile dès cette première phase pour clarifier les objectifs de la politique.

La participation du public qui est à raisonner en fonction de ces paramètres peut prendre différentes formes : une confrontation sur les éléments d'évaluation, une consultation sur le contenu de l'évaluation, enfin la consultation comme modalité de l'évaluation.

La confrontation aux éléments d'évaluation peut consister à porter à la connaissance du public les résultats d'une évaluation en cours à différentes étapes pour le tenir informé ou à présenter devant une instance de consultation (par exemple un groupe constitué dans le cadre d'un débat public organisé par la commission nationale de débat public) les résultats d'une évaluation *ex-ante* ou *ex-post* d'un cas comparable afin d'objectiver les débats.

La consultation du public sur le contenu de l'évaluation peut servir à améliorer le cahier des charges par exemple en ajoutant des questions d'évaluation pertinentes supplémentaires, à compléter le diagnostic territorial, à mieux interpréter les objectifs de la politique et sa perception par les acteurs, à mieux comprendre comment est perçu le système d'incitations lié à la politique publique étudiée. Dans ce cas le public n'est pas placé en face d'une expertise présentée comme scientifique mais devient partie prenante de l'expertise sur des domaines où ses connaissances peuvent constituer de réels apports.

Enfin la consultation peut être utilisée comme une modalité de l'évaluation pour recueillir un avis sur les choix que propose la politique publique évaluée. C'est de cette manière que les évaluations environnementales stratégiques font appel à l'intervention du public, par consultation sur internet.

Différentes scènes de concertation sont possibles : l'enquête publique, procédure obligatoire, le débat public, procédure renforcée dans le cadre de la loi du 27 février 2002 et dont les règles inspirent la consultation du public réalisée dans le cadre de l'évaluation de l'impact environnemental.

Dans un cadre plus général, les concertations peuvent être organisées pour certains projets d'importance nationale (voire même sur certaines politiques) sous l'égide de la commission nationale de débat public créée par la loi Barnier de 1995 : l'intégration dans le débat d'une première version de l'évaluation *ex-ante* de développement durable permettrait de recueillir les avis du public¹⁵.

Par ailleurs à l'échelle régionale, des politiques de développement global peuvent être utilement discutées au sein du conseil économique et social régional. Enfin cette concertation peut avoir pour cadre les conseils de développement des pays et des agglomérations créés, à l'origine, pour débattre notamment des questions liées au développement durable.

La participation du public gagne à intervenir le plus en amont possible du processus de conception de la politique et de son évaluation.

Si l'évaluation comme la participation sont des éléments indispensables du processus de décision, le moment de la décision et le moment de la consultation sont à distinguer pour opérer les arbitrages nécessaires et clarifier les domaines de responsabilité.

Enjeu de l'objectivité de l'évaluation

L'objectivité de l'évaluation passe par la distanciation entre les parties prenantes de l'évaluation. La distanciation est l'un des critères cardinaux énoncés par la charte de l'évaluation qui a été élaborée par la société française d'évaluation¹⁶. Les autres critères de cette charte concourent aussi à cette distanciation, ce sont la pluralité, la compétence, le respect des personnes, la transparence et la responsabilité. Celle-ci suppose que pour toute évaluation existent un mandat, un pilotage du processus, des enquêtes et des analyses, la formulation du jugement et des recommandations, une diffusion des résultats.

Cette distanciation n'est pas antagoniste avec certaines formes de participation, néanmoins il convient de trouver un équilibre entre ces deux objectifs et de fixer les modalités pratiques pour les concilier.

Nous évoquerons deux des différents moyens de garantir cette distanciation. Le premier concerne la stricte séparation entre le service administratif garant de la politique, celui qui gère les aspects techniques et celui qui organise l'évaluation. Là encore la distanciation doit être associée à une circulation de l'information afin que les résultats de l'évaluation puissent être appropriés.

Une autre façon de garantir la mise à distance concerne le choix de l'évaluateur. Deux conceptions coexistent. Celle de la Commission européenne consiste à confier l'évaluation à un bureau d'études après une procédure d'appel d'offres mettant en concurrence un grand nombre de prestataires. Le suivi est assuré en principe par un groupe technique composé uniquement généralement

¹⁵ Il ne faut pas oublier cependant que le débat public se situe en amont de la réalisation des études d'impact sur un projet : la mise à disposition d'une première évaluation dite de développement durable dans le débat serait néanmoins probablement souhaitable

¹⁶ Fondée en 1999, cette société rassemble des prestataires privés, des chercheurs et des fonctionnaires gestionnaires de politiques publiques.

exclusivement d'administratifs. D'autre part, une culture française de l'évaluation conçue comme un lieu de dialogue interministériel, insiste sur le rôle d'une instance d'évaluation pluraliste. Les membres de l'instance sont choisis *intuitu personae*, en raison de leur expérience et de leur indépendance d'esprit.

Alors que la conception portée par l'Union européenne accorde aux cabinets d'étude, un rôle crucial dans la mise à distance de l'expertise par rapport au jeu d'intérêt, l'approche nationale a, pendant un temps, privilégié le pluralisme comme instrument de mise à distance. Elle a davantage recherché un équilibre entre la mise au point d'un diagnostic partagé, l'appropriation des résultats de l'étude et l'indépendance des conclusions.

Un ministère technique comme celui en charge de l'agriculture a adopté un système hybride. L'expérience récente de l'évaluation du Règlement de Développement Rural (RDR) (2001-2003), notamment en ce qui concerne le « lot de synthèse », montre qu'il est possible, tout en respectant la démarche communautaire de conférer à un comité de pilotage un rôle assez important qui dépasse celui des comités techniques habituels notamment dans la définition du cahier des charges et dans la rédaction d'une note de synthèse distincte du rapport des prestataires qui en renforce l'analyse et la portée opérationnelle.

Enfin l'objectivité est fortement liée à la personnalité de l'évaluateur. Une procédure rigoureuse d'organisation de l'évaluation et de son suivi (du mandat jusqu'au référentiel d'évaluation en passant par la rigueur des méthodes) doit pouvoir réduire les incertitudes à ce sujet. Cependant une manière différente d'acquiescer un élément d'objectivation est de demander à l'évaluateur d'explicitier dans le détail, en début de rapport, quels sont ses critères d'appréciation d'une bonne politique (sur la thématique évaluée). La connaissance des préférences de l'évaluateur peut permettre aux lecteurs de prendre la mesure de leur part de subjectivité.

Une manière de procéder afin de garantir l'objectivité de la démarche pourrait consister à réaliser pour les principales décisions de politique publique des audits de développement durable par une tierce partie : celui-ci serait destiné à vérifier que l'évaluation répond bien à l'ensemble des interrogations posées par le développement durable (en vérifiant par exemple que les sept rubriques énoncées par le guide du Certu ont bien été étudiées), que des objectifs clairs ont été définis, que des indicateurs de suivi ont bien été arrêtés et que les analyses menées paraissent correctes.

3 . QUELQUES PISTES DE PROPOSITIONS POUR ALLER PLUS LOIN

Au terme de ces quelques pages, une proposition générique et 7 propositions plus ciblées sur des thématiques peuvent être formulées : loin d'être définitives, elles n'ont pour but que de faire progresser la réflexion et de stimuler le débat. Ces propositions conçues pour avoir une portée et une échéance de mise en œuvre de court et moyen terme, cherchent à tenir compte des meilleures pratiques existantes et des évolutions crédibles. Les propositions thématiques portent à la fois sur les méthodes d'évaluation mais aussi sur des changements plus organisationnels et institutionnels sans lesquels les perfectionnements des techniques d'évaluation demeurent sans portée faute d'une intégration de leur résultat au processus de décision.

Proposition générale : généraliser les évaluations en regard du développement durable et élargir le champ des politiques concernées

Depuis 1976, date de la loi sur les études d'impact, une culture de l'environnement et des évaluations environnementales s'est progressivement développée. Certaines évaluations, dites environnementales traitent d'ailleurs des autres piliers du développement durable, mais cette pratique reste limitée à quelques exceptions. De plus, les méthodologies utilisées pourraient être améliorées, notamment dans la prise en compte des risques à long terme et dans la mise en évidence des effets particuliers dès lors qu'elles se généralisent (et dépassent certains seuils). Enfin, leur prise en compte dans le processus de décision pose question.

L'adossement de la Charte de l'environnement à la Constitution nous incite à considérer non plus seulement la protection de l'environnement, mais plus généralement la notion de développement durable. Dans ces conditions, le développement d'évaluations dépassant le strict cadre de l'environnement et embrassant l'ensemble des champs du développement durable (y compris l'emploi et les conséquences sur l'économie) pourrait être recherché même si elles sont plus complexes. Le principe de l'évaluation s'intègre logiquement au processus de développement durable dont il doit garantir l'effectivité. Aussi les évaluations devraient concerner l'ensemble des projets, plans, programmes mais aussi une large gamme des politiques de l'Etat ou des collectivités publiques et correspondre aux phases amont (*ex-ante*), de suivi (*in itinere*) ou aval (*ex-post*). L'élargissement progressif du champ des politiques concernées par ces évaluations doit tenir compte de différents critères à déterminer tels que l'impact, l'importance budgétaire, la nouveauté et l'originalité du dispositif.

Proposition thématique n°1 : Associer à chaque projet de loi une étude préalable d'impact sur le développement durable

En s'inspirant de l'expérience de la Commission européenne, chaque projet de loi pourrait être accompagné d'une étude d'impact au regard du développement durable. Celle-ci préciserait très clairement les objectifs de la politique considérée, les indicateurs de suivi proposés, les responsables de programme chargés de la décliner ainsi que les indicateurs de performance, au sens de la LOLF, qui seront repris dans les programmes correspondants. Le contenu de cette étude pourrait être précisé dans un guide méthodologique qui serait élaboré à un niveau interministériel.

Les commissions parlementaires, qui seraient éventuellement chargées du développement durable, pourraient avoir pour tâche d'examiner l'étude d'impact et de déterminer les indicateurs associés à cette politique qui devront être présentés au Parlement par le directeur de programme concerné dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF.

Lors de l'examen des lois de finances, le projet de LFI serait également soumis à ces commissions.

Proposition thématique n°2 : Soumettre les principales politiques publiques à une étude d'impact *ex-ante*, dite de développement durable

Les principales politiques publiques (y compris les décrets ainsi que les plans, programmes, ou schémas créant ces politiques) ou décisions publiques engagées par l'Etat ou par les collectivités territoriales pourraient donner lieu à une étude d'impact, dite de développement durable, *ex-ante* par l'Etat ou les collectivités. En outre, celles qui peuvent avoir un impact significatif sur le développement durable pourraient donner lieu à un audit, mené selon une méthodologie et des normes à définir¹⁷, chargé de valider la dite étude.

Par ailleurs, il pourrait être envisagé d'inventorier et d'apprécier les incidences des diverses mesures fiscales existantes aux effets parfois potentiellement contradictoires sur le développement durable. Cette investigation pourrait être menée à bien en établissant préalablement un ordre de priorité et en déterminant un traitement adapté (missions parlementaires, ...).

Proposition thématique n°3 : Veiller à la cohérence des politiques territoriales en regard du développement durable

Les politiques territoriales vont prendre une importance croissante dans la lutte contre le changement climatique et en faveur du développement durable.

Or, il existe aujourd'hui une très grande diversité de documents traitant à l'échelle territoriale du développement durable :

¹⁷ Le cadre de référence des agendas 21 locaux pourrait constituer une première grille d'analyse intéressante même si la dimension économique gagnerait à être renforcée.

- les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire qui définissent, sous l'égide des conseils régionaux et en étroite liaison avec tous les partenaires concernés, les orientations fondamentales à moyen terme, de développement durable du territoire régional ;
- les schémas de cohérence territoriale qui reposent sur une vision stratégique et prospective du territoire exprimée à travers le plan d'aménagement et de développement (PADD) ; les procédures sectorielles comme le plan de déplacements urbains (PDU), le programme local de l'habitat (PLH) ou le schéma de développement commercial (SDC). Ils correspondent à la notion de développement durable défini dans les articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'Urbanisme ;
- les plans locaux d'urbanisme qui reposent sur des plans d'aménagement et de développement durable (PADD) ;
- les agendas 21 locaux¹⁸, dont une trentaine sont approuvés ;
- les plans climats territoriaux destinés à encourager les initiatives locales pour lutter contre l'effet de serre, et à assurer une définition et une mise en œuvre d'objectifs au niveau d'une région, d'un département, d'une commune ou d'une intercommunalité. Ces plans seront la contribution des collectivités locales pour rendre leur territoire moins vulnérable aux mutations climatiques et énergétiques à venir ;

sans compter la déclinaison au niveau territorial de la stratégie nationale du développement durable, les plans de déplacements urbains, la déclinaison des projets issus des contrats de plan Etat-régions¹⁹...

L'on pourrait s'interroger sur la compatibilité de ces différentes démarches et sur leur unification possible qui pourrait reposer, dans l'esprit de la Charte de l'environnement, sur une déclinaison commune du développement durable sur le territoire concernée adoptée sous une forme à définir, mais qui ne devrait pas, pour autant, entraver l'énergie des différentes collectivités.

Proposition thématique n° 4 :

Structurer l'évaluation des politiques publiques de manière à concilier principe de séparation entre garant et autorité de gestion et ouverture interministérielle

Le temps imparti à la réflexion était trop court pour qu'elle puisse être menée sur les organisations à mettre en place au sein de l'Etat pour traiter la problématique du développement durable. Il nous paraît cependant qu'un certain nombre de principes doivent être respectés :

- l'organisation mise en place par l'Etat doit reposer sur une distinction très nette entre maître d'ouvrage/ gestionnaire et autorité de contrôle tant au niveau central qu'au niveau local ;
- l'administration ou la collectivité qui définit une nouvelle politique ou un nouveau projet doit en même temps réaliser son évaluation au sens du développement durable. Elle doit disposer pour ce faire de ressources suffisantes²⁰ ;

¹⁸ Pour stimuler des projets locaux de développement durable emblématiques, le ministère en charge de l'écologie a instruit successivement 4 appels à projet d'agendas 21 locaux : en 1997 (51 demandes et 16 lauréats), 2000 (104 demandes et 29 lauréats), 2004 (125 demandes et 41 lauréats) et 2007 (50 demandes et 32 lauréats). La procédure de 2007 s'inscrit dans un dispositif d' "appel à reconnaissance" permanent, sur la base du cadre de référence présenté au §2.2, donnant lieu à une session d'examen des demandes de labellisation réunie en principe tous les 6 mois.

¹⁹ les évaluations des CPER (2006-2013) devraient privilégier les questionnements et les méthodes spécifiques permettant d'apprécier les effets des volets évalués sur le développement durable. La section spécialisée du comité régional d'aménagement et de développement durable du territoire de chaque région pourrait tenir compte du critère de développement durable dans sa sélection des volets du CPER à évaluer. L'évaluation des volets choisis comporterait non seulement une évaluation *ex-post* mais aussi une évaluation *ex-ante* et *in itinere* qui faciliteraient d'ailleurs la pratique et amélioreraient la portée de l'évaluation finale.

- le recours à un audit externe, qui serait mené selon une méthodologie et des normes à définir, pourrait être utilisé pour les projets les plus importants. Il aurait pour but de vérifier si les trois piliers du développement durable, leurs interfaces et la dimension gouvernance ont bien été étudiées (en vérifiant par exemple que les sept rubriques énoncées par le guide du Certu ont bien été étudiées ou qu'une autre méthodologie d'évaluation de développement durable a bien été appliquée), que des objectifs clairs ont été définis, que des indicateurs de suivi ont bien été arrêtés et que les analyses menées paraissent correctes ;
- le caractère plurisectoriel du développement durable doit être pris en compte dans les évaluations du développement durable. Comme cela a déjà été expérimenté par certains ministères, les comités de pilotages de ces évaluations gagneraient à être ouverts à des représentants des autres administrations en charge des principaux domaines impactés et à des représentants des diverses parties intéressées, mais aussi à des représentants des organisations professionnelles, des associations, des chercheurs, la présidence du comité de pilotage étant confiée à une personnalité extérieure à l'administration directement concernée.

La mise en place de cette organisation est extrêmement importante.

Proposition thématique n° 5 : Encourager la participation du public à l'évaluation en privilégiant l'utilisation des dispositifs de concertation existants

La participation du publique à l'élaboration des projets et des politiques permet leur enrichissement. A ce stade, il nous paraît souhaitable que les projets ou les politiques publiques qui feraient l'objet d'un débat public menée par la Commission nationale du débat public donnent lieu à une évaluation dite de développement durable préalable qui serait présenté dans le débat²¹.

Pour les projets et politiques qui ne feraient pas l'objet d'une telle procédure, une consultation des principales parties intéressées ainsi que du grand public par moyen électronique semble constituer une piste intéressante à explorer dont l'expérimentation en cours serait à systématiser en veillant à l'amélioration de la diversité des avis exprimés.

A l'échelle locale, ces consultations pourraient être organisées dans le cadre de dispositifs de dialogue préexistants dès lors qu'ils représenteraient effectivement la diversité des parties prenantes.

Ces dispositifs préexistants peuvent correspondre à des périmètres de gestion de ressources (commissions locales de l'eau) ou à des territoires de projet (conseil de développement de communautés d'agglomération ou de pays).

Proposition thématique n° 6 : Lancer des évaluations tenant compte des progrès graduels des méthodes et de leur niveau de développement actuel

Dans l'immédiat et dans l'attente du perfectionnement en cours des méthodes, pour réaliser **une évaluation ex-ante au sens du développement durable**, il suffirait de généraliser à des domaines nouveaux l'approche couplée, déjà expérimentée pour les politiques européennes de développement régional et rural, entre une évaluation classique et une évaluation environnementale. Cette approche combinée, dite de développement durable, pourrait se concentrer sur les principaux points prioritaires et envisager les effets à long terme possibles. Pour qu'elle puisse être prise en compte dans la mise au point de la dite politique, il semble nécessaire qu'elle soit initiée très en amont. La présentation des interactions entre les différents piliers et la hiérarchisation des impacts pourraient constituer des améliorations utiles et rapidement opérationnelles.

²⁰ le réseau des hauts fonctionnaires du développement durable pourrait ainsi servir de conseil pour les services centraux de l'Etat à l'élaboration d'études d'impact dites de développement durable.

²¹ Même s'il convient de rappeler que le débat public de projet intervient avant la réalisation de l'étude d'impact proprement dite.

Si une première démarche d'évaluation *ex-ante*, certes perfectible est déjà disponible, il n'existe pas pour l'instant de méthode d'évaluation permettant d'évaluer une politique en cours ou venant de se terminer à l'aune du développement durable.

Dans tous les cas, il apparaît nécessaire d'insister sur l'importance qu'il convient de donner aux différents exercices d'évaluation et des besoins de progrès méthodologiques que nécessitent chacune d'entre elles :

- **les évaluations, dites de développement durable *ex-ante***, devraient devenir obligatoires pour tous les projets et décisions publiques d'une certaine importance et dont la réalisation pourrait faire l'objet pour les principales d'entre elles d'un audit ;
- **les évaluations *in itinere*** (ou à mi-parcours) sont utiles pour réorienter une action en cours de route, une démarche d'évaluation de développement durable *in itinere* ou à mi parcours serait à élaborer.
- **les évaluations *ex-post*** sont absolument nécessaires pour pouvoir réaliser un travail approfondi de compréhension des différentes politiques et pour formuler les futures décisions

La méthode d'évaluation de développement durable *ex-post* reste à mettre au point. En raison du coût de ce type de travaux d'évaluation, une expertise spécifique pourrait se prononcer sur l'opportunité de concevoir 2 types de procédure d'évaluation *ex-post* ; l'une relativement légère focalisée sur l'exécution du programme et ses réalisations détaillées mais immédiates qui pourrait être utilisée de manière systématique ; l'autre plus lourde et instrumentée essentiellement consacrée aux effets propres de la politique. Cette dernière pourrait être réservée à un nombre limité de politiques choisies selon divers critères (budget, impact, nouveauté, par exemple).

Proposition thématique n° 7 : perfectionner les méthodes d'évaluation

Un certain nombre d'outils de méthodologie d'évaluation devrait faire l'objet d'une étude plus approfondie afin de déterminer s'il est souhaitable de les transposer et de les mettre en œuvre, en particulier en ce qui concerne la mesure des effets finaux et l'analyse des mécanismes d'incitation ou encore des méthodes de simulation permettant de mettre en débat public des raisonnements coûts avantages.

Le développement et surtout le transfert de ces outils d'analyse économique passe notamment par une meilleure coopération entre praticiens de l'évaluation : commanditaires publics, bureaux d'étude, et recherche appliquée pour combler certains retards en matière d'instrumentation d'évaluation. Cette coopération pourrait être stimulée de différentes manières notamment, par des appels d'offres spécifiques de recherche visant à élaborer des méthodes adaptées aux conditions réelles d'utilisation (délais et données disponibles).

Proposition thématique n° 8 : Améliorer le système d'information relatif aux indicateurs territoriaux de développement durable et désigner un chef de file

La participation des populations comme l'application de méthodes d'évaluation plus perfectionnées dépendent fortement de l'amélioration des informations économiques, sociales et environnementales.

La mise au point d'indicateurs de développement durable pertinents, à diverses échelles territoriales (Europe, France, région, niveau infrarégional) et traduisant l'état des ressources et des pressions qu'elles enregistrent, serait particulièrement utile pour l'évaluation. La poursuite des travaux déjà aboutis sur les indicateurs nationaux et leur approfondissement en ce qui concerne les indicateurs territoriaux de développement durable permettrait l'harmonisation indispensable entre les initiatives de diverses origines.

L'élaboration d'indicateurs signifiants, leurs conditions d'utilisation, d'actualisation et de mise à disposition nécessitent des moyens et une coordination entre les principaux fournisseurs de statistiques, les constructeurs d'indicateurs et leurs utilisateurs, une partie de ces acteurs émanant de l'Etat, l'autre des collectivités territoriales. L'émission de règles communes et la structuration

d'un système cohérent d'indicateurs devraient incomber à un chef de file qui rassemble les compétences techniques et travaille avec les différents réseaux notamment avec les collectivités territoriales²².

²² L'observatoire des territoires de la DIACT (créé par le CIADT de 2003) qui a développé des travaux sur ce registre et compte des représentants des collectivités locales dans son conseil pourrait y contribuer.

BIBLIOGRAPHIE

Ayong Le Kama A. (Dir.), 2005, Horizon 2020 : l'Etat face aux enjeux du développement durable, rapport du groupe de projet équilibre, Commissariat général du Plan, 176 p.

Ayong Le Kama, A., Lagarenne C. et Le Lourd P., 2004, Indicateurs nationaux du développement durable : lesquels retenir ?, Paris, La documentation française, (Coll. MEDD- Réponses environnement).

Barbut L., 2006, L'évaluation des mesures agri-environnementales, une contribution à l'évaluation des politiques de développement durable ? *Ingénieries, eau, aménagement, territoires*, n° spécial sur les politiques de développement rural, pp. 201-211.

Baslé M., Guilbot Chritakis S., Bouchnak N., Chalignac J-L., 2005, Bilan prospectif des évaluations des contrats de plan Etat-Région, Datar, 89 p.

Brodhag C., 2000, Information, gouvernance et développement durable, *Revue internationale de science politique*, 2000, Vol 21, numéro 3, pp. 311-327.

Bureau D., 2004, *Economie de l'environnement et décision publique*, Note de travail, Série synthèse n°3, 27 p.

Bureau D., 2005, L'évaluation des réglementations : transports et environnement, *Economie et prévision*, n°167, pp.49-65.

Commission Européenne, 1999, *Evaluer les programmes socio-économiques*, Collection MEANS. Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 227 p.

Dufau J-P., Blessig E., 2005, Rapport d'information sur les instruments de la politique de développement durable, Documents d'informations de l'Assemblée nationale, 156 P.

Dufeigneux J-L., Têtu A., Risser R., Renon-Beaufils M., 2005, *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique du service public des déchets ménagers et assimilés*, La documentation française, 817 p.

Guérin M., Développement durable dans les territoires ruraux, enjeux et méthodes d'évaluation, In Offredi C., *La dynamique de l'évaluation face au développement durable*, société française d'évaluation, L'Harmattan, pp. 87-107.

Adage environnement, 2006 Evaluation environnementale *ex-ante* du programme opérationnel FEDER 2007-2013, Préfecture de Région, 82 p.

Annexe 1 : Chronologie ²³

1968-1984

Première tentative pour introduire l'évaluation dans le processus de la décision publique avec la rationalisation des choix budgétaires (RCB). La mise en place de cellules RCB dans les ministères vise à développer des budgets de programme associée à l'évaluation ex ante plutôt qu'à l'évaluation ex-post. Si la RCB a suscité un développement important des études concernant les principaux domaines de l'action publique, elle est officiellement abandonnée en 1984, ayant perdu peu à peu son influence sur les décisions budgétaires soumises, sous l'effet de la crise économique, à une gestion conjoncturelle au détriment de la définition de programmes.

1983

Création de l'[Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques](#) qui a pour mission d'éclairer les choix du Parlement dans les domaines de l'énergie, de l'environnement, des nouvelles technologies et des sciences de la vie.

1986

Publication par le Commissariat général du plan du rapport de M. Deleau, J.P.Nioche, P. Penz, et R.Poinsard, "Evaluer les politiques publiques". Les auteurs constatent notamment que "l'évaluation reste en France une activité sporadique, (...) qui n'est pas encore reconnue au plan institutionnel comme une activité normale, régulière et organisée".

1988-1989

Dans le cadre de la politique de "renouveau du service public" décidée par le gouvernement de Michel Rocard, relance du thème de l'évaluation avec la rédaction du rapport de Patrick Viveret, "L'évaluation des politiques et des actions publiques".

Propositions en vue de l'évaluation du Revenu minimum d'insertion (1989).

1990

[Décret n°90-82 du 22 janvier 1990](#) relatif à l'évaluation des politiques publiques dont l'objet est "de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés". Ce texte crée un nouveau dispositif d'évaluation interministériel, le Conseil Scientifique de l'Evaluation (CSE).

1989-1992

Création du Comité national d'évaluation de la recherche, de la Commission d'évaluation du RMI.

1993

Circulaire interministérielle du 9 décembre 1993 faisant obligation aux régions d'évaluer les Contrats de plan Etat-régions pour la période 1994-1998. Cette circulaire fait suite aux directives européennes imposant l'évaluation des programmes financés par les fonds structurels à destination des régions qui connaissent un retard de développement.

1996

Création de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques et de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation qui sera supprimé en 2001.

1998

Réforme du système institué par le [décret du 18 novembre 1998](#) avec la création du [Conseil national de l'évaluation](#) qui se substitue au Conseil scientifique de l'évaluation.

[Circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques](#) : cette circulaire du Premier ministre définit le champ de l'évaluation publique, donne des recommandations d'utilisation et précise en annexe les modalités, les étapes et la structure d'un cahier des charges.

1999

Création de la [Mission d'évaluation et de contrôle \(MEC\)](#) instituée par la Commission des Finances de l'Assemblée nationale.

Création de la Société française d'évaluation afin de promouvoir l'activité d'évaluation et la profession d'évaluateur.

Création du [Haut conseil de l'évaluation de l'école](#).

[Loi n°99-533 du 25 juin 1999](#) d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire : ses articles 1,

²³ Chronologie extraite de l'ouvrage intitulé « L'évaluation de politiques publiques », La documentation française, 2004

4, 5 et 6 inscrivent l'évaluation dans l'accompagnement de cette politique et prévoient que les citoyens peuvent être associés à son élaboration.

2000

13 novembre

Circulaire assimilant l'évaluation des contrats de ville à une obligation contractuelle.

2001

1er août

La [loi organique n°2001-692 relative aux lois de finances](#) (LOLF) est promulguée. Elle constitue une réforme complète du dispositif instauré par l'ordonnance de 1959. La mise en place de programmes traduit le passage d'une logique de moyens à une logique d'objectifs et de résultats qui devront faire l'objet d'évaluation. La loi renforce à cet effet les prérogatives de contrôle et d'évaluation du Parlement (articles 57 et 59).

25 juillet

Le Conseil constitutionnel, dans sa [décision n°2001-448 DC](#) rappelle le rôle de la Cour des comptes pour assister le Parlement dans cette mission de contrôle et d'évaluation.

2002

24 janvier création d'un Comité National d'Évaluation des Politiques de la Ville

2003

1er août

En application des nouvelles dispositions de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, promulgation de la [loi organique n° 2003-704](#) relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, qui les autorise à déroger, à titre expérimental et dans des conditions fixées par la loi, à des dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Le transfert d'une nouvelle compétence à titre expérimental devra faire l'objet d'une évaluation.

2004

16 juin

Les missions, programmes et actions formant le nouveau cadre budgétaire de l'Etat en application de la LOLF sont définitivement arrêtés par le Premier ministre.

29 juin

Rapport de la Délégation pour la planification du Sénat sur [l'évaluation des politiques publiques en France](#). Constatant l'émergence "*contrariée*" d'un pôle d'évaluation des politiques publiques depuis 1990 et l' "*extrême déséquilibre*" dans la distribution des moyens d'expertise en la matière en France, le rapport plaide pour un renforcement de l'institutionnalisation de l'évaluation. Plus transparente et participative, l'évaluation serait organisée par une Haute Autorité et son pilotage serait effectué par des commissions de l'évaluation épousant les grands domaines de l'action publique et mieux associées aux demandeurs d'évaluation. Les rapporteurs insistent également sur les liens entre le développement de l'évaluation des politiques publiques et la réforme budgétaire engagée par la LOLF.

ANNEXE 2 : HISTORIQUE DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE : DE L'EVALUATION DE PROJET A L'EVALUATION DES PLANS ET PROGRAMMES

Directives communautaires :

- **directive 85/337 du 27 juin 1985** relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Elle prévoit de soumettre les projets susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement à une évaluation des incidences sur l'environnement (à la charge du maître d'ouvrage). La directive requiert notamment :
 - les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets du projet sur l'environnement
 - une étude des mesures à mettre en place pour réduire (ou éviter) les effets négatifs.
- **directive 2001/42 du 27 juin 2001** relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Elle vise à compléter le système d'évaluation des effets sur l'environnement de certains projets mis en place dans la directive 85/337/CEE. Particulièrement, elle vise à améliorer l'évaluation environnementale à un stade décisionnel situé en amont de projet : celui de la planification et de la programmation. Elle s'applique aux plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, ainsi qu'à leurs modifications. Une évaluation environnementale est automatiquement exigée pour les plans et programmes élaborés pour certains secteurs (aménagement du territoire urbain, gestions des déchets et de l'eau, transport, énergie, industrie, agriculture, pêche...). Les Etats-membres sont tenus de réaliser une évaluation environnementale et de rédiger un rapport détaillant :
 - la teneur du plan ou du programme et ses principaux objectifs
 - les caractéristiques environnementales de la zone susceptible d'être affectée par le plan ou le programme ;
 - tout problème environnemental existant pertinent pour le plan ou le programme ;
 - les objectifs nationaux, communautaires ou internationaux de protection environnementale pertinents pour le plan ou le programme en question ;
 - les incidences environnementales susceptibles de découler de la mise en œuvre du plan ou du programme ;
 - toute mesure envisageable pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives sur l'environnement;
 - les mesures de suivi envisagées.
- **directive 2003/35 du 26 mai 2003** prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE. Cette directive met en œuvre les dispositions de la Convention d'Aarhus (25 juin 1998) qui prévoit l'accès à l'information, à la justice, et la participation du public au processus décisionnel sur des questions environnementales. La directive 2003/35/CE renforce les dispositions en matière de participation du public introduites par les directives 85/337/CEE (études d'impacts) et 96/61/CE (relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution).

Transposition en droit français de la directive 2001/42 :

La France a transcrit en droit français la directive communautaire 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement par :

- l'**ordonnance 2004-489** du 3 juin 2004. Elle comporte une partie générale (en application du **décret n°2005-613** relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement) et une partie urbanisme (appliqué par le **décret n°2005-608** relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le code de l'urbanisme)
- la **circulaire du 12 avril 2006** relative à l'évaluation de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement.