Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Dossier 8 | 2006

Méthodologies et pratiques territoriales de l'évaluation
en matière de développement durable

L'évaluation des dimensions territoriale et institutionnelle du développement durable

Le cas des politiques de Gestion Intégrée des Zones Côtières

Hélène Rey-Valette et Sébastien Roussel

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/3311>

DOI : 10.4000/developpementdurable.3311

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Hélène Rey-Valette et Sébastien Roussel, « L'évaluation des dimensions territoriale et institutionnelle du développement durable », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 8 | 2006, mis en ligne le 07 janvier 2013, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/3311> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.3311

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.

Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

L'évaluation des dimensions territoriale et institutionnelle du développement durable

Le cas des politiques de Gestion Intégrée des Zones Côtières

Hélène Rey-Valette et Sébastien Roussel

- 1 Le développement durable ne doit pas être perçu comme une politique supplémentaire, mais au contraire, comme un référentiel nouveau et transversal à toutes les politiques. Dans le cas français, il se matérialise par la Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD) adoptée en 2003 pour renforcer et coordonner les actions publiques dans ce domaine. Il s'agit d'un changement de paradigme mettant en avant : (i) l'articulation entre domaines, entre échelles temporelles et spatiales, dans une logique de transversalité ; (ii) la prise en compte du long terme au travers de la satisfaction des besoins du présent sans altérer les capacités du futur ; et, (iii) la participation des acteurs de tout ordre (individuels ou collectifs, privés ou publics, sectoriel ou territorial, etc.). Ce dernier aspect renvoie à la question de la gouvernance qui recouvre ainsi pour partie le volet institutionnel du développement durable et qui s'inscrit dans la logique d'un changement de registre de l'action de l'État, initié avec la décentralisation. Les notions de développement durable et de territoire interagissent donc sur la mise en œuvre des politiques publiques. Par ailleurs, ces notions créent des effets de synergie entre elles (Zuindeau, 2000), définis en termes de double dividende des politiques locales pour le développement durable (Theys, 2002). Les principes de centralité, de hiérarchie et d'unité qui avaient longtemps prévalu en association avec une logique de gestion rationnelle et d'intervention financière ont laissé la place à une nouvelle « posture » de l'État. Celle-ci se caractérise par sa fonction de coordination, au sein de dispositifs contractuels rassemblant des acteurs multiples, et par les outils mobilisés qui relèvent de ses capacités réglementaires et incitatives. La logique est alors la mise en compatibilité, i.e., la recherche de la cohérence plutôt que de l'assimilation, ainsi que de l'ajustement et de l'articulation plutôt que de l'homogénéisation. Pour Duran (1999), « *il en est fini d'une logique standardisée d'action publique au profit d'une gestion différenciée et territorialisée des*

problèmes publics qui conduit à substituer à un intérêt général mythique l'énoncé d'un intérêt collectif possible ». L'évaluation prospective des modalités d'intervention publique face aux enjeux du développement durable par le groupe de travail « ÉQUILIBRES » du Commissariat Général du Plan (CGP) (Ayong-le-Kama – CGP, 2005) montre, d'un côté, l'influence de la place et du rôle de l'Etat sur les logiques et les méthodes d'évaluation, et d'un autre côté, la nécessité de repenser l'appareil méthodologique pour s'adapter au nouveau référentiel du développement durable. Ce rapport préconise ainsi que l'évaluation se fasse « *d'une part en évaluant la prise en compte par les actions collectives des préoccupations de long terme et d'autre part en appréciant dans quelle mesure la politique publique considérée prend en compte les dimensions économique, sociale et environnementale ainsi que leurs interfaces sans omettre l'aspect participatif* ». De ce fait, il ne suffit plus d'évaluer les résultats mais bien les processus et l'esprit des politiques qui se doivent d'être à la fois intégrées et concertées.

- 2 Notre article se propose d'étudier les conditions de ces changements en matière d'évaluation à partir d'une politique publique particulière, à savoir la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC). Celle-ci se prévaut d'appliquer les principes du développement durable aux territoires littoraux. Le caractère complexe et expérimental de cette politique induit une surabondance de définitions (Bodiguel et Rey-Valette, 2004 ; Rolland, 2005). Elles ont en commun d'insister sur les aspects dynamique et interactif ainsi que sur le caractère multidimensionnel de l'intégration, i.e., les objectifs, les instruments, les domaines d'action, les espaces et les disciplines. On peut donc l'appréhender comme « *un processus dynamique qui réunit gouvernement et société, sciences et décideurs, intérêts publics et privés en vue de la protection et du développement des systèmes et ressources côtières ; ce processus vise à optimiser les choix de long terme privilégiant les ressources et leur usage raisonné et raisonnable* » (Cicin-Sain et Knecht, 1998). L'intérêt de l'analyse des questions d'évaluation à partir du cas de la GIZC tient, d'une part, à la complexité des interactions qui doivent être régulées, entre les sociétés et les écosystèmes littoraux, à la fois terrestres et marins, et d'autre part, à l'importance des enjeux et des conflits d'usage et d'intérêt associés au littoral, espace qui s'avère être très convoité. La GIZC nous semble donc constituer un cadre d'étude utile en matière d'aménagement territorial en même temps qu'elle se trouve être actuellement au cœur de l'actualité institutionnelle tant nationale qu'européenne. L'élaboration et la mise en œuvre des politiques de développement durable, et donc de GIZC, posent de multiples questions. Pour les chercheurs, ces questions portent sur la mise à disposition d'outils méthodologiques en matière d'évaluation qui soient adaptés au nouveau cadre de l'action publique que nous venons d'évoquer, et qui, dans l'esprit d'une participation effective, tend à aborder l'aide à la décision comme un processus collectif. En particulier, il s'agit de disposer de méthodes qui acceptent des déclinaisons locales multiples en respect du principe de la non standardisation du développement durable, et ce, tout en permettant des approches communes des caractères intégré et concerté des politiques qui s'en réclament. L'analyse des enjeux et des carences des processus d'évaluation nous conduira à préciser la question de l'évaluation de la dimension institutionnelle du développement durable ; celle-ci est moins souvent abordée et, par sa nature, pose des problèmes méthodologiques particuliers. Dans une logique systémique et territorialisée, il s'agit de proposer un cadre de référence des dispositifs institutionnels de mise en œuvre de la GIZC en continuité des travaux effectués dans le domaine de la proximité et de la gouvernance locale.

- 3 Notre approche sera donc menée en trois temps. Nous étudions, en premier lieu, les caractéristiques de la GIZC en montrant qu'elle constitue un cas particulier d'application des principes du développement durable aux politiques d'aménagement du territoire. Les nouveaux besoins et les attentes qui résultent de la prise en compte du développement durable en matière d'évaluation seront ensuite confrontés aux logiques et pratiques courantes, de façon à identifier les lacunes et les enjeux méthodologiques. Enfin, nous détaillons la question de l'évaluation de la gouvernance en montrant qu'elle constitue un axe central et difficile à aborder pour les politiques publiques adhérant à la philosophie du développement durable.

1. La Gestion Intégrée des Zones Côtières : un mode de réponse à la pression anthropique du littoral résultant de l'évolution des politiques publiques et de la prise en compte du développement durable

1.1 Les nouveaux enjeux du développement durable au niveau des territoires

- 4 Le développement durable pour les politiques d'aménagement du territoire¹ peut consister « à insister sur la valorisation des ressources endogènes (physiques et humaines) dans une logique de gouvernance locale » (Ayong-le-Kama – CGP, 2005). De ce fait, on peut se poser la question de l'échelle à laquelle se situe cette gouvernance locale, qui recouvre celle de la population concernée ou zone de concernement sur laquelle nous ne reviendrons pas ici. L'échelle locale suppose la prise en compte des communautés et des réseaux sociaux au sens du capital social. Ceci élargit à la régulation la logique économique du développement local basé sur les externalités positives issues de la proximité au sens de la théorie des milieux innovateurs, définis comme « un ensemble d'acteurs territorialisés, qui réalisent des apprentissages multilatéraux » (Crevoisier, 2006). Ces questions de régulation ou gouvernance locale relèvent des recherches sur la proximité, en particulier la proximité dite organisée qui recouvre des pratiques communes (proximité organisationnelle) et des repères communs (proximité institutionnelle) (Torre et Zuindeau, 2006). Dans un premier temps, le caractère territorial a permis un renouvellement des analyses et a été perçu dans une logique favorable de production d'externalités positives. Parallèlement, la prise en compte de l'environnement a introduit l'écosystème comme échelle pertinente d'action. Cette échelle écosystémique a renouvelé de la sorte les zonages de l'action publique en tendant à découpler les échelles en fonction des types de ressources, multipliant ainsi les référentiels spatiaux où doit se faire l'intégration des politiques. Cette prise en compte de l'environnement élargit le champ de réflexion, en montrant l'existence d'externalités négatives relevant de conflits d'usage et de voisinage autour du partage des actifs environnementaux en termes de proximité subie (Caron et Torre, 2006). Elle permet aussi l'extension des échelles géographiques d'appartenance des acteurs au travers de la gestion d'un actif environnemental (Beaurain et Longuépée, 2006). La question de l'articulation des politiques est apparue en réponse à l'articulation des zonages écologiques et socio-économiques et à la multiplication des conflits. En effet, outre la prise de conscience de l'existence de « conflits de voisinage, et rivalités de toutes sortes qui viennent tempérer la vision irénique des vertus prêtées à la proximité géographique des

acteurs » (Rallet, 2006), les espaces fortement urbanisés, tempèrent l'intérêt de la proximité géographique du fait de l'existence d'acteurs plus hétérogènes, et de relations plus complexes, plus intermédiées et plus ouvertes vers l'extérieur.

- 5 Traditionnellement, les politiques publiques d'aménagement et d'urbanisme local, reposaient sur une logique de planification spatiale des activités et des usages. En parallèle à la multiplication des conflits internes aux espaces de proximité, on observe un changement de la nature de ces conflits (Perrier-Cornet et Soulard, 2003) qui ne permet plus une gestion par spécialisation des espaces (Rey-Valette et al., 2006). L'adaptation à la multiplicité des identités et des intérêts conduit à privilégier l'intégration horizontale et territoriale des objectifs et des mesures. On change ainsi de registre d'action : la coordination ne s'effectue plus seulement à partir des instruments mais intervient en amont en construisant des représentations communes qui visent à réduire les conflits, faciliter la mise en œuvre des régulations et renforcer leur efficacité. Mentionnons que dès l'origine de la prise en compte des préoccupations environnementales, la gestion patrimoniale préconisait la coordination des acteurs autour d'un avenir commun (Mermet et al., 2005).

1.2 Les propositions et modifications introduites par la Gestion Intégrée des Zones Côtières sur les zones littorales

- 6 Ces nouvelles logiques ont trouvé un écho dans le domaine de l'aménagement des territoires littoraux particulièrement vulnérables du fait des pressions démographiques et urbaines et de l'accroissement des conflits d'usage qui en résulte. La zone littorale, principale zone d'accueil des populations migrantes, est un lieu de ségrégation sociale et résidentielle importante, symbolisée par une forte densité de bénéficiaires du RMI et d'emplois saisonniers précaires. La pression foncière contribue également à une accentuation des contraintes et des risques pour les activités traditionnelles (DATAR, 2004).
- 7 Ainsi est né le concept de GIZC dont Lozachmeur (2005) détaille les étapes d'élaboration et de mise en place à différentes échelles institutionnelles. Le rapport de la Commission Environnement Littoral (CEL) (2002) met en avant la dimension institutionnelle en soulignant la nécessité d'aborder l'ensemble du processus de décision en respectant les principes de « *démocratie participative incluant tous les acteurs d'un bout à l'autre du processus* ». De manière plus opérationnelle, la DATAR (2004) propose « *d'articuler une approche classique de planification spatiale avec une approche de gestion centrée sur la régulation des usages dans une logique de proximité et en s'appuyant sur une définition concertée de charte de territoire* ». À l'issue de divers programmes expérimentaux et groupes d'experts, des cadres et guides méthodologiques ont été établis pour formaliser les principes de mise en œuvre de la GIZC à différentes échelles internationales (OCDE, 1993-1 ; UE, 1999 et 2002 ; COI – UNESCO, 1997 et 2001 ; UICN, 2004), nationales (DATAR, 2004) ou régionales (CESR de Bretagne, 2004). L'essentiel des recommandations porte sur la phase d'élaboration de ces politiques en soulignant les difficultés inhérentes aux besoins d'intégration de l'information via le système d'information qui lui est joint. Les spécificités en matière d'évaluation sont, quant à elles, peu abordées. Soulignons alors que la GIZC est le fruit d'un processus circulaire, avec d'un côté son caractère théorique mêlant par définition une pluralité de domaines scientifiques rendant difficile son appropriation par les acteurs, et d'un autre côté, des actions pratiques comme le Programme de Démonstration

de l'Union Européenne (PDUE) (1997-2002) visant à faire remonter des expériences afin de nourrir, délimiter et préciser ce concept.

- 8 La mise en œuvre de la GIZC est appréhendée selon deux logiques :
 - Comme un protocole définissant des étapes et des conditions pour la gestion intégrée ;
 - A travers la mise en place de cadres institutionnels d'aménagement du territoire généralistes (tels les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) ou spécifiques aux bassins versants ou au littoral (tels les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), les Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), les Parcs Marins).
- 9 Ces deux approches correspondent le plus souvent à deux positions institutionnelles de la GIZC selon que l'origine de la démarche est circonstancielle, résultant d'une crise ou d'un conflit, ou bien qu'elle procède de la mise en place d'un dispositif d'aménagement réglementaire. Nous reviendrons plus en détail sur ce positionnement dans la sous-section 2.2.

2. La nécessaire évolution de l'évaluation des politiques publiques face au développement durable et à la Gestion Intégrée des Zones Côtières

2.1. Rappel des principes de l'évaluation des politiques publiques

- 10 L'évaluation d'une politique est définie comme le fait 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 » (décret du 22/01/90 ; CGP, 1991). Elle doit permettre d'améliorer (i) l'imputabilité (« accountability ») des systèmes d'action publique, c'est-à-dire la transparence des politiques publiques et la capacité à rendre des comptes à une autorité supérieure ou à un public démocratique ; (ii) la gestion des services publics responsables du programme (conception gestionnaire plus axée sur la mise en œuvre) ; (iii) et enfin, elle doit avoir une finalité décisionnelle en permettant de préparer les décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la refonte de la politique (Conseil Scientifique de l'Évaluation, 1996). L'évaluation des politiques publiques est issue de l'adaptation des méthodologies éprouvées d'évaluation et de calcul économique de projet conçues dans le cadre des travaux sur la rationalisation des choix budgétaires des années soixante-dix. Le guide pratique de Bridier et Michailoff (1982), régulièrement ré-édité, le manuel relatif à l'action des pouvoirs publics de Monnier (1992), ou celui de Garrabé (1994) introduisant les questions d'externalités environnementales en sont emblématiques. L'apparition d'essais spécialisés sur l'évaluation des politiques publiques, plus récente (Perret, 2003 ; Muller et Surel, 1998 ; Gaudin, 1999), ne fait souvent qu'esquisser² les complexités et les enjeux nouveaux introduits par le caractère intégré et concerté de ces politiques.
- 11 Par analogie avec le cycle du projet, la notion de cycle d'une politique s'est imposée dans les faits et les procédures faisant ainsi se succéder une phase d'identification et d'élaboration, puis de mise en œuvre et enfin de suivi-évaluation³. Au-delà de la nécessaire différenciation fonctionnelle des tâches, ce phasage a implicitement introduit l'idée d'une séquentialité d'autant qu'elle facilitait une spécialisation par types d'acteurs : tandis que l'étape de conception voit la prédominance des experts, la mise en œuvre concerne le dispositif institutionnel dont relève la politique (par exemple les chartes ou

les GALs (Groupe d'Action Locale) pour les politiques de développement local). Le suivi évaluation est en général le fait des institutions de tutelle impliquées par leurs apports financiers et/ou leurs soutiens institutionnels⁴. Très vite aussi l'évaluation va être séquencée par rapport au cycle de la politique : elle peut être ex ante, in cursus, en fin de programmation ou ex post avec une spécialisation et une standardisation des contenus techniques. Les pratiques observées pour l'évaluation des politiques publiques relevant du domaine de l'aménagement du territoire ou du développement régional, fortement liées aux programmes européens (fonds structurels, Programme d'Initiative Communautaires (PIC) – LEADER, Programme de Développement des Zones Rurales (PDZR), etc.), montrent la prédominance des indicateurs de réalisation et de résultats comme mesure des effets générés par rapport aux objectifs. Quatre grands critères permettent de préciser les registres de l'évaluation : l'efficacité, l'efficience, la cohérence et la pertinence (Garabé, 1994). Afin de standardiser les pratiques et mutualiser les apports, de multiples guides généraux ou spécifiques à un secteur, une politique, ou un domaine, ont été élaborés à divers échelons, tels par exemple les guides « Means » pour les politiques européennes. Avant les impératifs du développement durable, les politiques publiques de nature sociale avaient déjà contribué à freiner ces efforts de standardisation et cette division des tâches. En effet, elles ont révélé la complexité des approches transversales et horizontales et les difficultés qui en découlent pour l'évaluation qui ne doit plus aborder « les politiques publiques comme des boîtes noires » (CSÉ, 1996). De même, le développement local et plus généralement les politiques territorialisées voient fleurir nombre de méthodologies de diagnostic participatif qui tendent à imbriquer l'identification du contexte, qui constitue la situation de référence pour l'évaluation ex post, et des atouts et des contraintes avec la définition des plans d'actions. Au niveau de l'évaluation, la dimension audit est délaissée au profit de procédures d'évaluation collective axées sur une démarche de réflexivité des acteurs. Une différenciation des démarches s'institue alors entre : les conceptions classiques de l'évaluation, i.e., selon une approche normative, et, les nouvelles pratiques que l'on peut rassembler autour du vocable de participatives mais qui recouvrent une diversité de formes selon les types d'acteurs et le degré de participation qui peut aller de la consultation passive à la participation auto-mobilisatrice. Ces démarches donnent lieu à des appellations multiples comme la recherche-action, l'auto-évaluation, l'évaluation externe, l'évaluation procédurale, l'évaluation concertée, etc. (Ayong-le-Kama – CGP, 2005).

2.2. L'évaluation des politiques publiques en fonction des principes du développement durable et de la Gestion Intégrée des Zones Côtières

- 12 Alors que les directives et les référentiels des politiques publiques évoluent dans un sens favorable à la prise en compte du développement durable, la plupart des guides et des pratiques observées en matière d'évaluation de ces politiques reste très ancrée dans les approches classiques. Ils se situent généralement en aval du processus de concertation et ne traitent pas de l'évaluation des actions de participation et de médiation qui relèvent du volet institutionnel du développement durable. L'essentiel des efforts pour la prise en compte du développement durable et des territoires se situe plutôt au niveau du diagnostic, avec récemment des avancées significatives de la recherche quant aux formes de mobilisation des acteurs autour du diagnostic (Debarbieux et Lardon, 2003). Ainsi,

l'étude de la prise en compte du développement durable dans les projets de territoire (ETD, 2004 ; Boutaud, 2005), confirme l'importance des efforts effectués aux niveaux des diagnostics, voire de la formulation des projets, mais aussi les faiblesses de mise en œuvre liées aux difficultés de « *coordination entre les échelles d'actions et d'organisation de la participation* » (ETD, 2004). En fonction des outils réglementaires, diverses grilles pour la prise en compte du développement durable ont été produites, avec notamment en matière d'aménagement celle du Centre d'Etudes sur les Réseaux de Transport et d'Urbanisme (CERTU)⁵. De nombreuses initiatives similaires ont été réalisées notamment dans le cadre de l'obligation d'évaluation environnementale des SCoTs (DIREN LR, 2002). Les indicateurs d'efficacité proposés concernent (i) l'identification et la mesure des incidences négatives sur l'environnement ; et, (ii) l'étude des mesures réductrices ou compensatoires de ces incidences.

- 13 De fait, les nouveaux besoins issus de la prise en compte du développement durable correspondent peu ou prou aux limites des méthodologies classiques de l'évaluation. La présence d'effets conjoints entre politiques, et l'instabilité sociale et la mobilité géographique des groupes cibles sont souvent évoquées comme contraintes à l'évaluation des impacts propres à une politique. En réponse à cela, l'évaluation par exemple des politiques de PDZR à l'échelle européenne a testé des évaluations comparatives avec des zones témoins. Les délais de réaction liés aux inerties et les effets de seuils apparaissent ainsi fréquemment comme des contraintes. Les questions de mobilisation des acteurs et de constitution d'un dispositif institutionnel sont souvent peu prises en compte par l'évaluation alors qu'il s'agit de phases cruciales pour une politique concertée et/ou prônant la participation. Enfin, alors que la Convention d'Aarhus (1998)⁶ implique de faciliter l'accès à l'information et la participation des populations au processus décisionnel, les travaux d'évaluation mettent souvent en exergue les contraintes liées à la disponibilité et à l'accès à l'information, voire à la périodicité des enregistrements statistiques, qui conduisent le plus souvent à ne prendre en compte que les coûts directs des politiques, en termes de budgets dépensés, et les effets quantifiables.
- 14 La prise en compte du développement durable oblige donc l'ensemble des démarches d'évaluation à dépasser ces limites. Certains éléments peuvent rester inchangés, par exemple la confrontation des résultats obtenus aux objectifs. Néanmoins, les effets sont peut-être plus longs à se manifester ou plus complexes à identifier ainsi que le souligne Ayong-le-Kama (CGP, 2005). D'autres critères au contraire vont être mis en exergue, tels celui de cohérence qui oblige à s'interroger sur la compatibilité et l'articulation des mesures. Ce critère jusqu'à présent peu abordé devient central. En effet, la mise en cohérence doit s'effectuer au niveau des mesures pour réaliser des économies de budget ce qui renvoie à l'efficacité au sens de celle de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), mais surtout par l'intégration des objectifs au travers de ce que l'on peut qualifier de « *méta objectifs* » communs. Enfin, il s'agit aussi d'intégrer ou d'associer l'efficacité économique et l'équité sociale, ce qui nécessite de prendre en compte les notions d'égalité, de démocratie et de lien social, ou encore de cohésion. Or, le calcul économique public conduit généralement à une évaluation se limitant à « *l'utilité collective c'est-à-dire l'efficacité sociale entendue en termes de surplus collectif* » (Jeanneaux et Kirat, 2006). Ces auteurs montrent que cette logique conduit à « *une division du travail entre l'évaluation économique qui dit qu'un projet est économiquement efficace du point de vue de l'utilité sociale et la dimension politique qui définit l'importance de la perte d'équité que la nation consent à assumer en contrepartie de l'efficacité sociale ou inversement combien d'efficacité doit*

être sacrifiée à la recherche de l'équité ». De ce fait, on voit bien qu'il ne suffit pas de rajouter une évaluation de l'équité, mais de changer de registre d'évaluation pour considérer l'ensemble des aspects qui relèvent de la gouvernance.

- 15 Concernant la mise en œuvre des principes de la GIZC, le schéma de guide d'action proposé par Bowen et Riley (2003) est très représentatif des protocoles qui existent dans ce domaine et relève des mêmes logiques. Il distingue quatre phases : (i) l'identification des problèmes ; (ii) l'analyse et programmation des actions en parallèle de l'évaluation des stratégies de gestion ; (iii) la définition d'un document cadre détaillé ; (iv) et enfin, la mise en œuvre. Ces protocoles sont conçus comme une succession d'étapes, avec diverses rétroactions et possibilités de révision des options. Certains guides sont largement teintés par une approche rationaliste et planificatrice, bien que la plupart mettent en avant la nature procédurale de la démarche et le caractère concerté du fonctionnement interne au dispositif de gestion. Le programme de démonstration de l'UE (1999) montre que la plupart des problèmes et conflits rencontrés sur la zone côtière sont imputables à des carences des procédures, de la planification et des institutions. Ces carences sont par exemple des actions sectorielles non coordonnées, des décisions inadéquates et isolées, des systèmes bureaucratiques rigides, un manque de ressources pour les initiatives locales, un manque de connaissance des processus littoraux, ainsi qu'une absence de lien entre la recherche et les utilisateurs finaux... L'importance accordée aux conditions de réactivité a conduit les auteurs du guide COI – UNESCO (2001), souvent pris comme référence, à préconiser une logique en boucle de rétroactions conduisant à une représentation du phasage de la GIZC en termes de spirale plutôt que de processus linéaire (cf. Figure 1).

Figure 1 : Présentation simplifiée du processus de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) (d'après COI – UNESCO, 2001)

- 16 Bien que cette présentation soit très intéressante par son caractère incrémental, elle reste liée à un phasage. La distinction d'étapes opérationnelles est d'ailleurs recommandée par le rapport français d'application de la recommandation du Parlement Européen sur la GIZC (DIACT, 2006), lequel dans cet esprit propose sept volets. Cependant, ce type d'approche n'est pas toujours adapté lorsque le point de départ des démarches répond à la volonté de mise en place d'un dispositif d'aménagement réglementaire comme outil institutionnel d'aménagement (cf. § 1.2). Comme le souligne le rapport de la CEL (2002), il est idéalement préconisé de combiner une diversité d'instruments de gestion sans en privilégier un, et ce, malgré la contrainte reconnue des lourdeurs administratives liées à chaque instrument. Cette condition est d'autant plus importante qu'une nouvelle initiative ne peut ignorer les actions passées et que les programmations des politiques locales ne sont pas forcément synchrones. Evoquée lors de la réunion des projets expérimentaux français, organisée en mars 2006 par la DIACT (ex-DATAR), la question de l'articulation des outils s'avère cruciale. Bien que pour partie facilitée par la convergence de la plupart des textes réglementaires, les difficultés persistent de fait au niveau de la mise en œuvre, en raison de la superposition des mesures et de l'absence de structure locale pouvant réellement assurer une action de coordination. « *La gestion intégrée doit être appréhendée avant tout comme une intégration de politiques locales* » (Hardy, 2006) avec cependant l'existence de moments clés propices à des réaménagements globaux. Hénocque et Billé (2005) montrent une tendance à la polarisation des démarches de GIZC autour d'instruments d'intégration emblématiques tels les contrats de baie, les Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), les Parcs Marins, etc. Les SCoTs ont de cette façon été évoqués lors de la réunion de la DIACT comme un des outils phares en matière d'appui à la GIZC. L'approche de la gouvernance territoriale que propose Lahaye (1999) pour traduire localement les objectifs de développement durable, insiste aussi sur cet aspect et prône la mise en place d'un « *dispositif de régulation locale qui assure la cohésion et l'intégration des différents mécanismes de régulation déjà en place* ». Ces dispositifs peuvent avoir divers statuts : des institutions interdépartementales, des syndicats mixtes, etc., dès lors qu'ils ont une personnalité morale et une autonomie financière. La légitimité et la marge de manœuvre de ces organismes deviennent alors des conditions clés pour la réussite de la GIZC.
- 17 Jusqu'à récemment, l'évaluation de la GIZC était le plus souvent limitée aux effets sur l'environnement et à la réduction des conflits. Bowen et Riley (2003) insistent sur « *la réduction des conflits, des pollutions, des problèmes de surexploitation des ressources, de qualité de l'eau, des habitats, d'érosion ou de sédimentation, d'intrusion saline, d'introduction d'espèces exotiques* » pour qualifier les bénéfices de la GIZC. La mesure des impacts des changements fait intervenir des effets monétaires et non monétaires et l'essentiel des efforts est concentré sur l'évaluation monétaire des effets non marchands. Cette logique d'analyse, très courante dans les années quatre-vingt-dix focalisées sur le caractère intégré de la gestion, considère la GIZC comme une sorte de boîte noire dont on évalue les effets, sans chercher à analyser les processus internes qui produisent ces effets. Ce type d'évaluation, centrée sur les résultats et non sur les processus, est trop global pour tenir compte des nouveaux besoins d'évaluation du caractère concerté à présent dominant, et des interactions entre domaines qui nécessitent d'étudier les processus.

3. Comment prendre en compte les aspects institutionnels ?

3.1. Les enjeux de la gouvernance des territoires au regard de la Gestion Intégrée des Zones Côtières

- ¹⁸ La question de la participation et des modes de gouvernance est donc au cœur du développement durable et nécessite des méthodologies adaptées. Celles-ci doivent évaluer en quoi les modes de gouvernance des territoires sont plus ou moins propices à la conduite du développement durable et aux conditions de participation et de démocratie locale que prône ce référentiel. Les nouvelles méthodes de diagnostic territorial s'appuient largement sur des formes de mobilisation des acteurs à des degrés divers, et des guides méthodologiques concernant la concertation commencent à paraître (CS conseil, 2001 ; Barret 2003 ; Ridder et al., 2005 ; Guihéneuf et al., 2006). Ces démarches s'appuient sur les acquis des travaux préalablement évoqués relatifs aux approches territorialisées des politiques (Laganier et al., 2002), ainsi qu'aux recherches sur les relations entre proximité, action collective et gouvernance. Ces pratiques de concertation et de participation se limitent le plus souvent à la phase de diagnostic, comme en attestent diverses analyses de la prise en compte du développement durable dans le développement local (ETD, 2004 ; Boutaud, 2005). On ne retrouve cependant que de façon très embryonnaire et trop peu souvent encore ces problématiques au niveau des pratiques et des méthodologies d'évaluation, en dehors des tentatives nationales ou internationales d'élaboration d'indicateurs de gouvernance. Or, les chercheurs et les décideurs locaux convergent à reconnaître la nécessité de dépasser le constat de l'existence d'un dispositif de participation pour s'assurer : que les groupes et acteurs mobilisés sont bien porteurs d'un idéal structuré autour d'un bien commun local partagé (Macombe et al., 2006) ; que les conditions d'équité au sein des démarches collectives sont respectées en dépit des différentiels de poids économique et de maturité institutionnelle des acteurs ; et, qu'il existent des dispositifs d'accompagnement pour renforcer l'apprentissage des acteurs impliqués, rapprochant ainsi la problématique de la participation à celle de « l'empowerment ». La question de l'équité est d'autant plus importante et délicate que comme le soulignent Leroy et Mermet (2004), les approches utilisées pour la construction de ces représentations communes, sont peu adaptées aux contextes conflictuels.
- ¹⁹ Bien évidemment, on retrouve ce constat de carence de l'évaluation de la dimension institutionnelle du développement durable au niveau des politiques de GIZC. Quelques travaux existent dont il convient de rendre compte ici avant de proposer (cf. § 3.2) un cadre méthodologique adéquat à la définition de la GIZC comme une intégration de politiques locales à laquelle nous adhérons. Le plus souvent ces travaux se limitent à l'inventaire des contraintes institutionnelles et à l'élaboration d'un cadre d'analyse des objectifs et des dispositifs de gouvernance porteurs des politiques de GIZC. L'analyse interne des dispositifs et la traduction de ces approches dans une logique d'évaluation opérationnelle reste encore largement à faire. Certains auteurs tels Bowen et Riley (2003), à partir des travaux de Bower et Turner (1998), proposent une décomposition de la structure de gouvernance qui distingue six composantes : (i) les mesures et (ii) les procédures opérationnelles ; (iii) le système d'incitation ; (iv) le dispositif institutionnel ;

(v) les sources de financement ; et, (vi) l'appui de la recherche, avec une distinction entre court et long termes, situé au centre du dispositif. Si la représentation de ces composantes fait apparaître leur caractère fortement inter-relié, l'analyse de ces interactions n'est pas abordée. Plus récemment, d'autres grilles d'évaluation de la gouvernance au sein de la GIZC (CEL, 2002 ; Ehler, 2003 ; Billé 2004) proposent une assez grande diversité d'indicateurs. La mesure de la performance de la gouvernance que propose Ehler (2003) s'appuie sur une approche en termes de cycle de la politique très classique, où l'évaluation est surtout centrée sur les effets et les résultats. L'auteur reprend les quatre types classiques d'indicateurs de performance : (i) d'*input* concernant les ressources utilisées, i.e., financières et personnel, et (ii) d'*output* relatifs aux réalisations et produits obtenus ; (iii) de processus, relatifs à la dynamique interne de la politique ; et enfin, (iv) de résultats produits par la politique (*outcome*). D'autres listes de référence d'indicateurs de gouvernance des politiques de GIZC sont proposées par divers auteurs tels le guide méthodologique UNESCO (2006) qui fournit quinze indicateurs majeurs et neuf complémentaires ou les travaux de Gallagher et al. (2004) qui proposent vingt-trois indicateurs. Soulignons cependant que tous ces travaux proposent peu d'indicateurs directement mesurables, mais plutôt des thèmes à aborder qui sont le plus souvent centrés sur la phase de diagnostic, sans faire réellement le lien avec les types de dispositifs et de processus de mise en œuvre de la GIZC.

- 20 L'analyse des progrès accomplis en matière d'intégration au sein des politiques de GIZC, proposée par Hénocque et Billé (2005) est la démarche qui permet le mieux d'appréhender l'évaluation de la GIZC en tenant compte des aspects relatifs à la gouvernance. On retrouve pour la GIZC les étapes classiques des politiques, i.e., la préparation, le montage, et la mise en œuvre, avec cependant la notion de processus qui est mise en avant. L'inventaire des points forts, (définition des objectifs et des enjeux, participation des acteurs, utilisation des outils, constitution et diffusion de bases de connaissance, suivi-évaluation et mécanismes d'adaptation prospectifs), témoigne d'une structuration plus fonctionnelle et met l'accent sur les questions de gouvernance. Les recommandations de la CEL (2002) sur la mise en œuvre des politiques de GIZC précisent de façon explicite les objectifs attendus dans le domaine de la gouvernance. Il est fait mention de la nécessité d'avoir « *dès le départ la structuration d'un groupe porteur reconnu par tous et qui ait les capacités nécessaires de coordination et d'intégration* », « *des synthèses de connaissances accessibles à tous et qui puissent être enrichies dans le temps* », « *des problématiques définies collectivement sous l'impulsion d'une cellule de coordination suffisamment représentative* », « *un suivi évaluation défini comme un processus d'apprentissage pour améliorer la prise de décision au cours du temps plutôt que comme un contrôle a posteriori* ». Les auteurs proposent en outre que l'évaluation distingue des résultats intermédiaires tels que la création de conditions favorables, le changement de comportement, les bénéfices produits et les résultats finaux qui concernent l'équilibre dynamique entre les composantes du développement durable.

3.2. L'apport d'une grille d'analyse structurelle pour l'évaluation institutionnelle des dispositifs de gestion intégrée des zones côtières

- 21 L'ensemble des approches mentionnées n'offre pas de grille opérationnelle pour l'évaluation des processus internes aux structures de gouvernance de la GIZC et qui

conditionnent leur performance. Il convient d'avoir une approche beaucoup plus analytique, s'appuyant sur une représentation explicite du processus ou dispositif de gouvernance. Par exemple Rudd (2004), dans le cadre des politiques de gestion écosystémique des pêches, propose une représentation structurelle du processus de gestion (« *Institutional Analysis and Development framework* » (IAD)), issue des travaux d'Ostrom (1990) et qui permet un couplage avec l'approche opérationnelle « Force motrice – Pression – État – Impact – Réponse » ou « Driving Forces – Pressure – State – Impact – Response » (DPSIR) (OCDE, 1993-2). Dans le même esprit, nous proposons une représentation structurelle des dispositifs de régulation de la GIZC (cf. Figure 2), définis comme un cadre institutionnel adapté à l'intégration des politiques locales existantes. Rappelons que cette approche correspond au cas où l'impulsion est donnée par la mise en place d'un outil de gestion pour l'aménagement du territoire, qui est une des deux situations institutionnelles que nous avons précédemment distinguées, (i.e., circonstancielle à la suite d'une crise ou d'un conflit ; ou réglementaire liée à des mesures ou dispositifs d'aménagement (cf. § 1.2)) et qui dès lors que la GIZC devient une politique reconnue, recommandée et aidée tend à devenir la situation la plus fréquente.

Figure 2 : Présentation de la structure du système de régulation œuvrant pour la GIZC (**VOIR FIGURE EN ANNEXE**)

- 22 Cette décomposition analytique du système de régulation en quatre sous-composantes offre une clé de lecture alliant l'analyse des interactions entre composantes et l'étude des processus internes à chaque composante. Il est alors plus aisé d'identifier l'ensemble des facteurs qui interviennent dans le fonctionnement institutionnel de la GIZC. Ces facteurs, qu'il convient d'apprécier pour établir une évaluation de la dimension institutionnelle de la GIZC, concernent en particulier l'effectivité et l'efficacité des processus de concertation sur lesquelles l'accent est mis. Cette approche privilégie l'analyse des processus internes aux systèmes de régulation qui mettent en jeu une notion de compétence collective de ces

systèmes. Autrement dit, il ne suffit pas d'étudier les niveaux de formation et de mobilisation des acteurs, mais bien la façon dont ces compétences sont partagées au sens de distribuées au sein d'un groupe (Allaire, 2006). Ceci conduit à aborder la question de l'évaluation de la durabilité institutionnelle de la GIZC sous l'angle des rapports entre territoire, action collective et gouvernance. Cette approche conduit Allaire (2006) à définir une structure de gouvernance comme un « *mécanisme d'attribution des compétences et les territoires comme des compétences instituées qui forment une capacité locale de gouvernement* ». On retrouve alors une problématique proche des travaux sur la proximité institutionnelle où les externalités positives produites résultent d'un mécanisme de distribution efficace au sein des acteurs individuels et collectifs, et ce : d'une part, au sens des individus interagissant dans les dispositifs ; d'autre part, au sens des interactions entre les individus et les dispositifs ; et également, au sens des interactions entre dispositifs. Dans le cas de la GIZC, notons un degré de complexité supplémentaire lié à la superposition des structures et des politiques, et à la diversité des populations résultant de l'importance des migrations (cf. § 1.2) qui conduit à une multiplicité des attentes et des représentations limitant les situations de similitude favorables au partage des repères et des pratiques. Ces contraintes rendent d'autant plus nécessaire la constitution de processus d'apprentissage pour générer des ressources cognitives collectives. Hezni et Dovers (2005) introduisent une notion de distance au sein du processus de décision des politiques, distance qu'ils mettent en parallèle avec les types d'apprentissage. Dans son analyse de la gouvernance territorialisée, Lahaye (1999) insiste aussi sur les besoins « *d'apprentissage des pratiques négociées* » et sur la nécessité d'étudier la capacité institutionnelle des établissements de régulation locale. En tant que maîtres d'ouvrage de l'intégration des politiques, ceux-ci doivent pouvoir assurer les fonctions de transversalité qu'impose leur mission de coordination et de médiation. La gestion intégrée n'est donc pas seulement une intégration des cahiers des charges, des diagnostics et des informations, par exemple en coordonnant les portés à connaissance de l'État. La gestion intégrée est surtout une intégration de compétences qui permet de définir une forme nouvelle de création de biens publics locaux relevant d'un régime de coopération fondé sur l'apprentissage collectif (Allaire, 2006). Ces questions d'apprentissage institutionnel sont au cœur des travaux sur la proximité qui les définissent comme « *un processus de généralisation et de transmission des repères aux participants à la gouvernance* » (Talbot, 2006). Une telle entrée pour l'analyse institutionnelle de la GIZC met donc l'accent sur les capacités institutionnelles et suppose des indicateurs de suivi des apprentissages institutionnels (Rey-Valette et al., 2006). L'accompagnement de ces apprentissages est d'autant plus difficile que ces derniers relèvent de connaissances et de savoir-faire tacites. Leur partage et leur transmission nécessitent des politiques de soutien adaptées et ne peuvent être évaluées qu'à moyen ou long terme. L'importance de ces processus d'apprentissage institutionnel, pour l'évaluation de l'effectivité et de l'efficacité du caractère participatif et concerté de la GIZC, inscrit celle-ci à l'intersection des travaux sur la proximité et sur l'économie de la connaissance (Rey-Valette, 2006).

Conclusion

- 23 Au travers de l'exemple de la GIZC, nous avons montré que la prise en compte du développement durable nécessite une adaptation des méthodologies d'évaluation des

politiques publiques de façon à pouvoir notamment « justifier » de leur caractère intégré et concerté. Il s'agit de modifier les pratiques de l'évaluation dans le sens actuellement observé d'une plus grande participation des acteurs aux processus d'évaluation. Il s'agit en outre de modifier les référentiels méthodologiques du fait de la nature qualitative et contextuelle des informations qui doivent être prises en compte. Ces évolutions en matière d'évaluation ont nécessairement aussi des implications pour la recherche scientifique. L'analyse des progrès en matière de GIZC (Hénocque et Billé, 2005) souligne l'absence de mobilisation des acquis méthodologiques antérieurs dans le domaine des politiques territorialisées, notamment en matière de concertation et d'approche systémique, où l'analyse des processus est centrale. Nous retrouvons ce même constat à l'échelle européenne dans l'étude bibliographique des recherches menées sur les territoires et le développement durable (MEDD, 2002). Le développement durable qui prône le décloisonnement des politiques serait-il victime d'un cloisonnement des recherches ? Les réflexions récentes sur l'adaptation de la recherche scientifique au développement durable (Jollivet, 2001 ; Godard et Hubert, 2002 ; Guesnerie et Hautcoeur, 2003) insistent sur le fait que le développement durable représente également un nouveau référentiel pour les politiques scientifiques. Il nécessite de dépasser des ajustements locaux de programmes, voire des reconversions opportunistes de thématiques anciennes, pour faire « *de la recherche autrement depuis la formulation des questions jusqu'à la mise en discussion des résultats* » (Godard et Hubert, 2002).

BIBLIOGRAPHIE

- Allaire G., 2006. « Les compétences collectives dans le développement (une approche institutionnaliste) », Communication au Symposium International « *Territoires et enjeu du développement régional* », Lyon 9-11 mars 2006, 20 p.
- Ayong-le-Kama A. – Commissariat Général du Plan (CGP), 2005. *Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable*. Commissariat Général au Plan. Rapport Groupe de travail « ÉQUILIBRES », octobre 2005, 187 p.
- Barret P., 2003. *Guide pratique du dialogue territorial. Concertation et médiation pour l'environnement et le développement local*. Fondation de France Ed. Coll. Pratiques, 136 p.
- Beaurain C. et Longuépée J., 2006. « Dynamiques territoriales et proximité environnementale : le cas du risque d'inondation », *Revue Développement Durable & Territoires*. Dossier n° 7 Proximité et environnement, 24 p. <http://developpementdurable.revues.org/document.html?id=2612>
- Billé R., 2004. *La gestion intégrée du littoral se décrète-t-elle ? Une analyse stratégique de la mise en œuvre entre approche programme et cadre normatif*. Thèse ENGREF Paris, Sciences de l'environnement, 474 p.
- Bodiguel C., Rey-Valette H., 2004. « Gestion intégrée du couple pêche-tourisme sur le littoral : réflexion prospective selon le degré de spécialisation des territoires », Communication au colloque « *Pêche et Aquaculture. Pour une exploitation durable des ressources vivantes de la mer et du littoral* ». Nantes 21-23 janvier 2004, 13 p.

Boutaud A., 2005. *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser*. Thèse Ecole des Mines de Saint-Etienne, 414 p.

Bowen B. T., Riley C., 2003. « Socio-economic Indicators and Integrated Coastal Management » *Ocean & Coastal Management*, 46, pp. 299-312.

Bower B. T., Turner R. K., 1998. "Characterizing and analyzing benefits from integrated coastal management (ICM)". *Ocean & Coastal Management*, 38, pp. 41-66.

Bridier M., Michailof S., 1980. *Guide Pratique d'Analyse de Projets*. Economica, 264 p.

Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Seuil Ed., Coll. La couleur des idées, Paris, 358 p.

Caron A., Torre A., 2006. « Vers une analyse des dimensions négatives de la proximité », *Développement Durable & Territoires*, Dossier 7 : Proximité et Environnement, 23 p. <http://developpementdurable.revues.org/document.html?id=2641>

Conseil Economique et Social Régional (CESR) de Bretagne, 2004. *Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne*. Rapport du Conseil Economique et Social, 276 p.

Cicin-Sain B., Knecht R.W., 1998. *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices*, Washington, D.C., Island Press, 1998, 517 p.

Commissariat Général du Plan (CGP), 1991. « Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques », Actes du séminaire Plan – ENA juillet 1990. *La Documentation Française* Ed., 294 p.

« Commission Environnement Littoral (CEL) », 2002. *Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières. Initiatives locales, stratégie nationale*. Ministère de l'Écologie et du Développement Durable (MEDD) / DATAR / IFREMER Rapport au gouvernement, Paris, 82 p.

Commission Océanographique Intergouvernementale (COI) – UNESCO, 1997. *Guide méthodologique d'aide à la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC)*. Vol I. Coll. Manuels et Guides n°36, 47 p.

« Commission Océanographique Intergouvernementale (COI) – UNESCO, 2001. Des outils et des hommes pour une Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC). *Guide méthodologique*. Vol II. Coll. Manuels et Guides n°42, 64 p.

Conseil Scientifique de l'Évaluation (CSÉ), 1996. « Petit Guide de l'évaluation des politiques publiques », *La Documentation Française*, 123 p.

Crevoisier O., 2006. « Economie régionale, économie territoriale : la dynamique des milieux innovateurs », Communication au Symposium International « Territoires et enjeu du développement régional », Lyon 9-11 mars 2006, 18 p.

CS Conseil, 2001. « Repères sur concertation et territoire », *Entreprises Territoires et Développement* Ed., Paris.

Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), 2004. « Construire ensemble un développement équilibré du littoral », *La Documentation Française*, 155 p.

Debarbieux B., Lardon S., 2003. *Les figures du projet territorial*. L'Aube-DATAR Ed., Paris, Coll. Bibliothèque des territoires, 270 p.

Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT), 2006. *Rapport français d'application de la Recommandation du parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe*, 87 p.

Direction Régionale de l'Environnement du Languedoc-Roussillon (DIREN LR), *CETE Méditerranée et CERTU 2005. Définition d'une méthode pour l'évaluation des SCoTs au regard des principes du développement durable et construction d'indicateurs environnementaux. Application au cas de l'agglomération de Montpellier*, 156 p.

Duran P., 1999. *Penser l'action publique*. L.G.D.J. Ed. Maison des Sciences de l'Homme Droit et société Série Politique, 209 p.

Ehler C.N., 2003. "Indicators to measure governance performance in integrated coastal management", *Ocean & Coastal Management*, 46, pp. 335-345.

ETD 2004. « La prise en compte du développement durable dans les projets de territoire », *Les notes de l'Observatoire. Entreprises Territoires et Développement*, 18 p. (disponible sur le site www.projetdeterritoire.com)

Gallagher A., Johnson D., Glegg G., Trier C., 2004. "Constructs of sustainability in coastal management", *Marine Policy*, 28, pp. 249-255.

Garrabé M., 1994. *Ingénierie de l'évaluation économique*. Ellipses Ed. Paris, 255 p.

Gaudin, J.P., 1999. *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Presses de Sciences Po. Paris, 233 p.

Godard O., Hubert B., 2002. *Le développement durable et la recherche scientifique à l'INRA*. Rapport à Mme La Directrice Générale de l'INRA, 58 p.

Guesnerie R., Hautcoeur P.-C., 2003. *La recherche au service du développement durable*. Rapport Groupe de Travail. Ministère de la Recherche, 52 p.

Guihéneuf P-Y, Cauchoix F., Barret P., Cayre P., 2006. *La formation au dialogue territorial*. Quelques clés issues d'une réflexion collective. Educagri Ed. Paris, 194 p.

Hardy L., 2006. « Articulation et harmonisation des outils de gestion du littoral : la valeur ajoutée d'une démarche de GIZC », *Communication à la 1ère journée GIZC*. DIACT Paris, 22 Mars 2006.

Hénocque Y., Billé R., 2005. « Gestion Intégrée du Littoral : analyse des processus à l'œuvre et mesure des progrès accomplis dans la cadre d'une approche incrémentielle de l'intégration ». Communication au Colloque International *Prospective du littoral - Prospective pour le littoral : un littoral pour les générations futures*, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable (MEDD), mars 2005 Paris, 15 p.

Hezri A.A., Dovers S.R., 2005. *Sustainability indicators, policy and governance: issues for ecological economics*. Ecolog 02420, 14 p.

Jeanneaux P., Kirat T., 2006. « Observer les conflits d'usage : que nous apprend le contentieux judiciaire et administratif sur le développement des régions », Communication au Symposium International *Territoires et enjeu du développement régional*, Lyon 9-11 mars 2006, 17 p.

Jollivet M., 2001. *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche*. Natures Sciences Sociétés Ed. Paris, Collection Environnement, 288 p.

Laganier R., Villalba B., Zuindeau B. 2002. « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », *Développement Durable & Territoires*, Dossier 1 : Approches territoriales du Développement Durable. 21 p. <http://developpementdurable.revues.org/document.html?id=774>

Lahaye N., 1999. *Gouvernance territoriale et espaces d'intérêt public : l'enjeu d'un développement durable territorial*. Communication à l'école chercheur Économie Spatiale et Régionale, 8-10 décembre 1999, Le Croisic, 24 p.

- Larrue C., 2000. *Analyser les politiques publiques d'environnement*. L'Harmattan Ed. Paris, Coll. Logiques politiques, 207 p.
- Leroy M., Mermet L., 2004. « La gestion patrimoniale : innovations et limites de vingt cinq ans de recherche d'une gestion concertée de l'environnement rural », Communication au séminaire de recherche *sociologie de l'environnement, perspectives franco-allemandes*, Strasbourg 12-14 février 2004, 20 p.
- Lozachmeur O., 2005. Le concept de « Gestion Intégrée des Zones Côtières » en droit international, communautaire et national. *Droit Maritime Français*, n° 657 mars 2005, pp. 259-277.
- Macombe C., Serena M., Piotrowski M., 2006. « Une méthode de diagnostic d'un idéal, racine du développement territorial », Communication au Symposium International *Territoires et enjeu du développement régional*, Lyon 9-11 mars 2006, 15 p.
- Mermet L., Billé R., Leroy M., Narcy J.B., Poux X., 2005. « L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement », *Natures Sciences Sociétés (NSS)*, 13, pp. 127-137.
- Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD), 2002. Étude Bibliographique sur les territoires et le développement durable. *Rapport Fondation des Villes*, juin 2002, 163 p.
- Monnier E., 1992. *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*. Economica, Paris.
- Muller P., 2000. *Les politiques publiques*. PUF ED. Paris, coll. Que sais-je ? 126 p.
- Muller P., Surel Y., 1998. *L'analyse des politiques publiques*. Montchrestien Ed. Paris, coll. Clefs Politique, 155 p.
- Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), 1993-1. *Gestion des zones côtières - Politiques intégrées*, les Éditions de l'OCDE, Paris, 26 p.
- Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), 1993-2. Jeu de base d'indicateurs de l'OCDE pour l'étude de performance environnementale. *Monographies OCDE sur l'environnement* n°83. OCDE Paris. 315 p.
- Ostrom E., 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, New York.
- Perret P., 2003. *Évaluation des politiques publiques*. La Découverte Ed. Coll. Repères n° 238.
- Perrier-Cornet P. et Soulard C., 2003. *Prospectives des espaces ruraux français à l'horizon 2020*. INRA-Sciences Sociales, 4 p.
- Rallet A., 2006. Discussion de la conférence plénière de Olivier Crevoisier. Communication au Symposium International *Territoires et enjeu du développement régional*, Lyon 9-11 mars 2006, 2 p.
- Rey-Valette H., 2006. Politique de gouvernance et nouveaux enjeux pour le secteur informel en termes d'apprentissage collectif et de capital social. In *Le développement par la connaissance. Trompe l'œil ou perspective*. J.B. Meyer et M. Carton (Eds). L'Harmattan, Paris, pp. 91-110.
- Rey-Valette H., Bodiguel C., Antona M., 2006. Identification des « faits porteurs d'avenirs » des dynamiques et systèmes littoraux comme condition d'une gestion intégrée des territoires littoraux. Actes du Colloque International « *Prospective du littoral - Prospective pour le littoral : Un littoral pour les générations futures* », Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD), mars 2005, Coll. L'Environnement en débat, La Documentation française (à paraître), 15 p.
- Rey-Valette H., Dedieu O., Réau M., Valarié P., 2006. *Quelle gestion durable pour les territoires littoraux ? Pour qui et avec qui ?*, Ouvrage de synthèse ORME, Ed du CNRS, à paraître 15 p.

- Ridder D., Mostert E., Wolters H.A., 2005. "Learning together to manage together. Improving participation in water management", *Harmonizing Collaborative Planning European Project*. University of Osnabrück, Ed., Osnabrück, Germany; 97 p.
- Rolland G., 2005. Synthèse bibliographique sur la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC). État des lieux en France dans son contexte européen et international. *Rapport Rivages de France*, 50 p.
- Rudd M.A., 2004. An institutional framework for designing and monitoring ecosystem-based fisheries management policy experiments. *Ecological Economics*, 48, pp. 109-124.
- Talbot D., 2006. La gouvernance locale, une forme de développement local et durable ? Une illustration par les pays. *Développement Durable & Territoires*, Dossier 7 : Proximité et Environnement, 24 p.
- Theys J., 2002. « L'approche territoriale du « développement durable », condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement Durable & Territoires*, Dossier 1 : Approches territoriales du Développement Durable. 16 p.
- Torre, A., Zuindeau, B., 2006. Éditorial « Dossier 7 : Proximité et Environnement ». *Développement Durable & Territoires*, Dossier 7 : Proximité et Environnement, 8 p.
- Union Mondiale pour la Nature (UICN), 2004. *La conservation du littoral. Éléments de stratégie politique et outils réglementaires*. Shine C. et Lefebvre C. Eds. Sci. UICN Ed. Paris, 112 p.
- Union Européenne (UE), 1999. Vers une stratégie européenne d'Aménagement Intégré des Zones Côtières (AIZC). Principes généraux et options politiques. *Document de réflexion*, 28 p. + Annexes.
- Union Européenne (UE), 2002. *ICZM Expert group recommandation*, 11 p.
- UNESCO, 2006. A Handbook for Measuring the progress and outcomes of Integrated Coastal and Ocean management. *Manuel et Guides n° 46*, 155 p.
- Zuindeau B., 2006. Spatial approach to sustainable development: Challenges of equity and efficacy. *Regional Studies*, 40 (5), pp. 459-470.
- Zuindeau B., 2000. *Développement Durable et Territoire*. Presses universitaires de Septentrion, Villeneuve d'Ascq.

NOTES

1. Nous ne traitons pas des questions spécifiques d'articulation entre territoires et d'interactions entre espaces qui introduisent les concepts de durabilité importée et exportée, question pour laquelle on peut se reporter à l'analyse faite par Zuindeau (2006).
2. Ceux-ci sont cependant plus explicites dans les approches des politologues que dans celles des économistes, très centrés sur les modèles d'optimisation en équilibre partiel de la théorie de la réglementation et les phénomènes de « capture » du législateur en ignorant quasiment toujours le caractère partagé de la décision.
3. Il s'agit bien des phases observées dans les pratiques des institutions publiques et dans certains travaux d'économistes. Par contre, les politistes (Muller 2000) et/ou sociologues tels Callon et al. (2001) ayant une perception des politiques publiques en termes de construit social, de cadre normatif d'expression de pouvoir, ont une partition moins stricte. Plutôt que des phases ou des étapes, on pourrait parler de temps, avec une période de genèse ou de formulation de la politique qui recouvre la problématisation et la mise sur agenda et qui débouche sur la construction d'un référentiel, suivie d'une période

de mise en place et de fonctionnement qui correspond à l'élaboration du système d'intervention et à la mise en place des procédures. On retrouve cette approche avec le cadre d'évaluation spécifique aux politiques publiques d'environnement proposé par Larrue (2000) qui se réclame d'une approche systémique avec un point de vue proche des auteurs de science politique.

4. Avec souvent délégation et sous-traitance auprès de bureaux d'études spécialisés.

5. Il s'agit d'une grille de lecture du développement durable RST dite « RST.01 » élaborée en 2002 par le réseau scientifique et technique du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement. Elle met l'accent sur les indicateurs d'interface entre piliers du développement durable, avec une évaluation en classes qualitatives renseignées à dire d'expert qui permet une appréciation globale de chaque projet. Elle place les objectifs de gouvernance et de démocratie participative comme un chapeau commun à ces trois piliers.

6. Convention européenne sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

RÉSUMÉS

Cet article se propose d'étudier dans quelle mesure la prise en compte du développement durable au sens d'un nouveau référentiel prônant des logiques de transversalité, de long terme et de participation pour les politiques publiques oblige à revoir les méthodes d'évaluation de ces politiques. Le champ d'étude porte sur la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) qui est un cas exemplaire de la prise en compte du développement durable à l'échelle d'un espace spécifique, le littoral, par ailleurs porteur d'enjeux importants. L'analyse est centrée sur la dimension institutionnelle du développement durable ainsi que sur l'évaluation de la gouvernance au sein des dispositifs de GIZC, et plus généralement sur l'évaluation des politiques d'aménagement des territoires.

This paper studies to what extent public policy evaluation practices need to be revised whilst considering sustainable development as a system of references regarding transversality, the long-run as well as public participation. We focus on Integrated Coastal Zone Management (ICZM) that takes into account sustainable development in coastal management. We analyze the institutional part of sustainable development and governance processes in ICZM implementation schemes, and we show new insights in planning policy evaluation.

INDEX

Keywords : public policy, governance, integrated coastal zone management, coastal zone, collective action

Mots-clés : gouvernance, gestion intégrée des zones côtières, action collective, littoral, politique publique

AUTEURS

HÉLÈNE REY-VALETTE

LASER – CEP, Université de Montpellier 1, Faculté des Sciences Economiques, CS 79706 – 34960
Montpellier Cedex 2 – helene.rey-valette@univ-montp1.fr

SÉBASTIEN ROUSSEL

LAMETA, Université de Montpellier 1 & ERASME, Ecole Centrale Paris, Faculté des Sciences
Economiques, CS 79706 – 34960 Montpellier Cedex 2 – rousseau@lameta.univ-montp1.fr