

Politiques de l'État face aux enjeux du développement Durable

Dr. RAMDANI LAALA

Université Laghouat - Algérie

Dr. CHAREF ABDELKADER

Université Laghouat - Algérie

Abstract

This paper explores the position of state strategy towards new challenges of sustainable development. And as anyone can perceive that the national sustainable development strategy is turned around strategic challenges linked with the national architecture of the sustainable development.

Keywords: sustainable development, state policy, the strategy of the sustainable development.

Résumé :

Le présent article explore le positionnement de la stratégie de l'état par rapport aux nouveaux défis du développement durable. Et Comme chacun peut le constaté La Stratégie nationale de développement durable s'articule autour de défis stratégiques en lien avec l'architecture de la Stratégie nationale de développement durable.

Mots clés : développement durable, la politique de l'état, la stratégie de développement durable.

Introduction :

Jamais dans l'histoire de l'humanité une préoccupation aussi majeure que le développement durable n'a autant occupé le devant de la scène internationale. En fait, ce paradigme à la mode, à l'origine d'un nouveau projet de société induisant des transformations multidimensionnelles et profondes, se veut un palliatif incontournable aux excès et aux dysfonctionnements de l'ancien modèle de développement. Ce dernier a été caractérisé par son incapacité à réaliser une croissance économique profitable aux couches sociales démunies et par son lot de dégradations causées à l'environnement et ressenties à l'échelle planétaire

Depuis la seconde partie du XIXe siècle, les domaines d'intervention de l'Etat ont proliféré, du patrimoine architectural aux énergies renouvelables, en passant par les OGM et la biodiversité. Chaque enjeu suscite des expertises contradictoires et le nombre d'acteurs concernés se diversifie. Les décisions sur les questions environnementales se prennent souvent dans un contexte d'incertitude tandis que les formes de régulations évoluent.

Ainsi, si le droit reste l'outil privilégié, il est de plus en plus complété par des instruments fiscaux, conventionnels, économiques, participatifs, etc. Par ailleurs, sur ces enjeux qui débordent largement le cadre national, l'Etat est également confronté à l'engagement des acteurs de la société civile (acteurs économiques, ONG et de plus en plus les citoyens eux-mêmes) qui a pris une place essentielle. Mener une politique publique de l'environnement est une affaire complexe et qui invite souvent à repenser l'action publique.

Dans cette étude nous avons cherché de répondre à la problématique suivante :

Comment le développement durable peut il être un moyen de régulation pour préserver l'intérêt général et les biens communs ?

Cette étude se veut pragmatique pour sensibiliser les états et les aider à initier et conduire des démarches en faveur du développement durable. D'où les objectives assignés¹ :

- Revenir sur les voies et fondements du développement durable ;
- Les arguments explicatifs d'une démarche développement durable est sa prise en compte dans la politique de l'état ?
- La signification du développement durable pour les pays développés et les pays en développement

I- HISTORIQUE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

La réflexion sur la relation entre activités humaines et écosystèmes n'est pas récente : elle était déjà présente dans les philosophies grecques et romaines. Mais ce n'est que dans la deuxième partie du XXe siècle qu'elle trouve un début de réponse systématique, pour finalement se traduire au travers du concept de développement durable, progressivement construit au cours des trois dernières décennies du siècle¹.

I-1- NAISSANCE D'UN CONCEPT

Dés 1951, l'UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature) publie le premier Rapport sur l'Etat de l'Environnement dans le Monde, rapport précurseur dans sa recherche de réconciliation entre économie et écologie.

Les années 60 ayant été marqués par l'âpre constat que les activités économiques génèrent des atteintes à l'environnement (déchets, fumées d'usine, pollutions des cours d'eau, etc.), le Club de Rome dénonça en 1970 (*Halte à la croissance*) le danger que représente une croissance économique et démographique exponentielle du point de vue de l'épuisement des ressources (énergie, eau, sols), de la pollution et de la surexploitation des systèmes naturels. A l'époque, la croissance zéro sont prônés, le développement économique et la protection de l'environnement sont présentés comme antinomiques. A la veille de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement humain de Stockholm (1972), le réexamen des liens entre environnement et développement animé par Maurice Strong, son organisateur, permet d'introduire un modèle de développement économique compatible avec l'équité sociale et la prudence écologique, qui serait basé sur la satisfaction des besoins plutôt que sur une augmentation incontrôlée de l'offre. Le concept d'**écodéveloppement** est né, repris par le français Ignacy Sachs, qui y voit le moyen de réconcilier le développement humain et l'environnement, indissociables l'une de l'autre, et qui affirme la nécessité de remettre en cause les modes de développement du Nord et du Sud, générateurs de pauvreté et de dégradations environnementales².

La Conférence de Stockholm sur l'environnement humain s'ouvre donc modestement aux questions du développement : elle aboutit à la création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), complément du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Si la notion d'écodéveloppement est rapidement écartée du vocabulaire international, l'idée d'un développement qui ne soit pas uniquement guidé par des considérations

économiques mais également par des exigences sociales et écologiques va poursuivre son chemin, notamment grâce à l'action des associations de protection de l'environnement.

Les années 80 permettent au public de découvrir l'existence de pollutions dépassant les frontières, et de dérèglements globaux, tels que le " trou " dans la couche d'ozone, les pluies acides, la désertification, l'effet de serre, la déforestation. L'exigence d'une solidarité planétaire en matière d'environnement est en route³.

En 1987, la publication du rapport *Notre Avenir à tous* de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (Commission dite Brundtland, du nom de Mme Gro Harlem Brundtland qui l'a présidée) consacre le terme de "**Sustainable Development**", proposé par l'UICN en 1980 dans son rapport sur la Stratégie Mondiale de la Conservation, et successivement traduit en français par 'développement soutenable' puis '**développement durable**' ou 'développement viable'⁴.

Le développement durable sera consacré par 182 Etats lors de la **Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED**, ou sommet de la planète Terre) en 1992 à Rio de Janeiro. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui se tiendra à Vienne en 1993, insistera sur le droit des populations à un environnement sain et le droit au développement, deux exigences sujettes à controverse et auxquelles certains Etats Membres s'étaient opposés jusqu'au Sommet de Rio. Le Sommet mondial sur le développement social qui se tiendra à Copenhague en 1995, se référera à cette notion de développement durable en approfondissant le volet social : « la notion de développement social renvoie à une approche intégrant l'économique et le social et à une volonté de valorisation des ressources économiques, sociales, culturelles d'une société, notamment celles des groupes les plus vulnérables ».

Schéma conventionnel du développement durable

Ce schéma fait une mise en relation entre les trois dimensions du développement durable et montre clairement qu'on peut avoir des interrelations entre deux dimensions-clés, mais qu'il faut avoir des interrelations entre les trois dimensions pour exprimer la durabilité⁵.

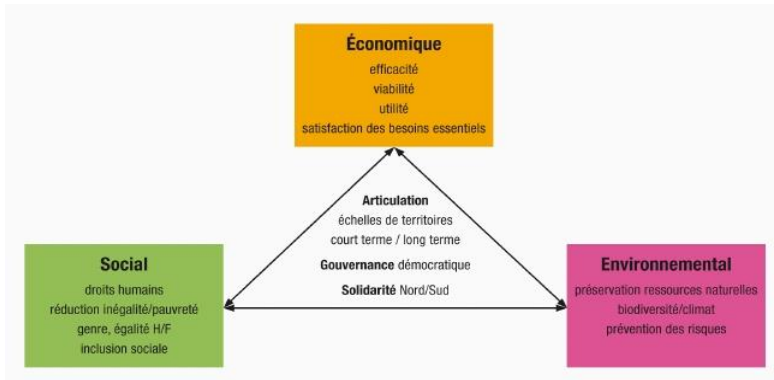
I-2- DÉFINITION

D'après le rapport « notre avenir à tous » de madame Harlem Brundtland, le développement durable se définit comme étant un développement qui répond aux besoins du présent, sans pour autant compromettre la capacité des générations futures de

Politiques de l'État face aux enjeux du développement Durable

répondre aux leurs. Ce rapport, publié en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations Unies, insiste sur la nécessité de protéger la diversité des gènes, des espèces et de l'ensemble des écosystèmes naturels terrestres et aquatiques. C'est notamment possible, par des mesures de protection de la qualité de l'environnement, par la restauration, l'aménagement et le maintien des habitats essentiels aux espèces. Cela implique une gestion durable de l'utilisation des populations animales et végétales exploitées. En d'autres termes, c'est la gestion rationnelle des ressources humaines, naturelles et économiques qui vise à satisfaire les besoins essentiels de l'humanité, dans le très long terme⁶.

Le développement durable suppose la réalisation de plusieurs conditions : la conservation de l'équilibre général, le respect de l'environnement et la prévention de l'épuisement des ressources naturelles. La diminution de la production des déchets, la rationalisation de la production et de la consommation d'énergie est également à mettre en œuvre. Le développement durable est présenté comme une rupture, plus ou moins nette, avec d'autres modes de développement qui ont conduit, et mènent encore, à des dégâts sociaux et écologiques préoccupants, tant à l'échelle mondiale, que locale. Pour être durable, le développement doit réunir trois éléments majeurs : l'équité, la préservation de l'environnement et l'efficacité économique. Un projet de développement durable s'appuie nécessairement sur un mode de concertation plus abouti entre la collectivité et les membres qui la composent. La réussite d'une telle politique passe aussi par l'acceptation de certaines contraintes pour les consommateurs, ainsi que par le respect d'exigences de transparence et de participation des citoyens⁷.



Source : <http://www.adequations.org/spip.php?article518>

I-3- LES ENJEUX ET OBJECTIFS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Après la conférence de Rio (1992), la plupart des Etats se sont engagés à élaborer une stratégie nationale de développement durable. La mise en œuvre de ces stratégies s'avère délicate, car elle doit répondre à de lourds enjeux, dans des contextes économiques et politiques marqués par de fortes inerties. Les enjeux apparaissent à tous les niveaux et touchent pratiquement tous les volets des politiques des états. Des divergences de vues apparaissent entre les différentes approches, notamment : libéralisme plus ou moins contraint, volonté de mettre l'homme au cœur de l'économie, volonté plus ou moins grande des différents états de la planète, équilibre entre les intérêts à court, moyen, long et très long terme. En outre, il est incontestable que l'interdépendance des économies modernes, oblige à une gestion des problématiques environnementales au niveau mondial, ce qui ne simplifie pas la mise en œuvre des stratégies nécessaires, du fait notamment des écarts de niveaux de développement⁸.

L'objectif du développement durable est de définir des schémas viables qui réunissent les aspects économiques, sociaux et environnementaux des activités humaines. Ces trois domaines sont donc à prendre en compte par les collectivités, comme par les entreprises et les individus. La finalité du développement durable est de trouver un équilibre cohérent et viable à long terme entre ces trois enjeux. À ces trois piliers s'ajoute un enjeu transversal, indispensable à la définition et à la mise en œuvre de politiques et d'actions relatives au développement durable, il s'agit de la bonne gouvernance. La gouvernance correspond aux modalités du processus de décision. En matière de développement durable, la définition des objectifs et leur mise en œuvre, suppose un consensus entre tous les acteurs de la société : les entreprises privées, publiques, les associations, les ONG, les syndicats et les citoyens.

Le développement durable n'est pas le fruit d'une génération spontanée, mais plutôt un ensemble de transformations, dans lequel l'exploitation des ressources naturelles, le choix des types d'investissements, l'orientation des modifications technologiques et institutionnels sont en harmonie avec les besoins présents et futurs. Comme nous l'avons déjà indiqué, les objectifs du développement durable, sont à considérer au plan individuel, à celui des entreprises et au niveau planétaire⁹.

Le concept de développement durable repose par ailleurs sur un ensemble d'exigences. Il doit permettre la réalisation des besoins essentiels des générations actuelles et futures en rapport avec les contraintes démographiques comme : l'accès à l'eau, à l'éducation, à la santé, à l'emploi, la lutte contre la faim ou la malnutrition. Ce type de développement a aussi comme objectif, l'amélioration de la qualité de vie, c'est-à-dire un accès plus facile aux soins médicaux, aux services sociaux, à la culture, et donc au bien-être social. En outre, le respect des droits et des libertés et le renforcement de nouvelles formes d'énergies renouvelables comme l'énergie éolienne, solaire ou géothermique sont des aspects importants du développement durable. Le développement durable doit permettre de protéger les ressources et l'état de la planète pour les générations futures et de partager les richesses naturelles. La notion de développement durable traite également de la

réduction des écarts entre les pays pauvres et les pays riches, dans la mesure, ou le maintien ou l'accroissement de ces écarts, serait facteurs de conflits violents, qui sont par nature source, non pas de développement, mais de régression¹⁰.

I- L'État et le développement durable

L'État utilise, pour l'exercice de ses missions, une grande variété de moyens dont il confie la mise en œuvre aux services administratifs. Les administrations, dans leur fonctionnement, sont consommatrices de biens et de services marchands. Elles sont elles-mêmes productrices de services et parfois de biens. Pour certaines de ses missions, l'État assure la maîtrise d'ouvrage, parfois aussi la maîtrise d'œuvre et la réalisation, voire l'exploitation d'équipements variés. Enfin, comme propriétaire, il intervient dans le domaine foncier et dans les activités économiques et financières. Il devient ainsi gestionnaire. Il s'agit ici de s'intéresser à la façon dont l'exercice des différents rôles de l'État peut à la fois prendre en compte et servir les objectifs d'un développement durable.

Le système de référence de l'action de l'État en matière de développement durable est constitué de trois éléments : la définition des objectifs stratégiques, les systèmes de mesure et d'évaluation et la diffusion de l'information¹¹.

II-1- Quels objectifs et quelle mesure du développement durable ?

Au-delà des controverses théoriques et conceptuelles qu'il continue de soulever, le développement durable constitue une démarche nouvelle, encore assez floue. Il est donc nécessaire, pour qu'elle soit applicable, de la rendre plus opérationnelle. C'est en effet une démarche très intégrée, mais qui doit être confrontée à des orientations stratégiques et à des actions concrètes, bien ciblées, et non pas rester uniquement théorique.

La diffusion de la démarche de développement durable dans les rouages du jeu économique et social implique la participation de tous les acteurs et suppose notamment la mise au point de descripteurs chiffrés, précis, fiables et régulièrement actualisés qui constituent des indicateurs. Ces derniers, à condition qu'ils soient bien construits, peuvent représenter de véritables outils d'aide à la décision politique¹².

Le choix des enjeux stratégiques est politique est d'abord statistique. Il est en effet important de distinguer la définition des enjeux stratégiques de développement durable des indicateurs qui ne permettent que d'informer ces enjeux, de traduire –le mieux possible– les efforts nationaux relatifs aux enjeux. Un indicateur de développement durable n'a d'intérêt justement que s'il permet d'éclairer le décideur politique sur les efforts nationaux déjà fournis concernant un enjeu particulier et sur les efforts qu'il faut réaliser pour atteindre un objectif stratégique donné. Le risque est grand que l'on aboutisse à une situation où ce seraient les services statistiques de l'État qui définiraient ses grandes orientations politiques en matière de développement durable¹³.

Les indicateurs du développement durable peuvent avoir de multiples usages et intervenir à différentes phases de mise en oeuvre d'une politique. Ils révèlent certaines préférences collectives (par exemple la préférence pour le présent ou la valorisation des ressources naturelles). Les indicateurs peuvent être utilisés pour évaluer les politiques *ex ante* (a priori), en cernant l'objectif à atteindre et en fournissant un état des lieux de la situation initiale précédant la mise en place d'une action publique donnée. Les indicateurs peuvent être également employés pour réaliser des évaluations de dispositifs publics et *ex post* (a posteriori) dans le but de mesurer leur *efficacité*. Ils permettent d'envisager ainsi l'estimation de leur *efficience* (ratio des efforts financiers déployés sur le résultat environnemental constaté)¹⁴.

Le suivi des politiques correspond à un troisième type d'utilisation des indicateurs. Les indicateurs d'évaluation « chemin faisant » (ou de suivi) permettent d'établir un tableau de bord de la politique en cours de mise en oeuvre afin de constater le degré de réalisation des objectifs de l'action publique à une étape donnée. Le cas échéant, ces indicateurs peuvent fournir des arguments aux décideurs publics pour réorienter le dispositif de manière à infléchir plus favorablement l'évolution dans le sens souhaité.

Quatre groupes d'éléments-clés de l'analyse des indicateurs de développement durable :

- Type de public ciblé et type d'objectifs

La production d'indicateurs n'a d'intérêt qu'en fonction du public visé et des objectifs poursuivis. Cette dimension est d'autant plus importante à réaffirmer que l'expérience des évaluations des politiques publiques souligne la fréquence de la dérive qui consiste à transformer les moyens en fins et à ériger les indicateurs en objectifs ultimes¹⁵.

- La production d'informations

La réalisation d'indicateurs nécessite une certaine continuité des structures productrices et des moyens consacrés aux enquêtes, en même temps qu'une réactivité assez forte pour s'adapter aux évolutions.

Le regroupement de la production des données en un seul organisme peut présenter les avantages liés à la rationalisation ; en revanche, si son indépendance n'est pas statutairement garantie, il peut susciter à terme des questionnements sur la crédibilité des données. En effet, le lien entre le commanditaire et le producteur exclusif de données peut, dans un certain contexte social, éveiller des soupçons sur la fiabilité des indicateurs fournis¹⁶.

- Les niveaux d'échelle

Les indicateurs peuvent décrire des phénomènes correspondant à des problèmes qui, suivant les cas, auront une signification globale ou locale. Les indicateurs peuvent viser à

traduire à différents niveaux d'échelle, mondial, régional (voire infra régional au niveau des départements, des agglomérations ou des pays) les mêmes phénomènes globaux.

- La place des différents acteurs dans la production des indicateurs

Quatre grands groupes d'acteurs cherchent à produire des indicateurs de développement durable : les organismes internationaux, l'État, les collectivités territoriales (régions, villes, communautés d'agglomération, pays), les ONG.

II-2- Quel système d'information pour un développement durable ?

L'information sur le développement durable pose d'abord un problème lié à la nature des données disponibles. L'organisation sectorielle de l'administration (que ce soit à l'échelle centrale ou déconcentrée, dans les régions ou dans les départements) gêne la constitution de données intégrées.

La collecte de l'information sur les questions de développement durable est confrontée à une difficulté qui résulte de l'inadéquation entre les périmètres administratifs à l'échelle desquels les données sont agrégées et les délimitations du territoire où se manifeste le phénomène observé avec le plus d'intensité. Ces difficultés gênent non seulement la perception des risques environnementaux mais aussi ceux de nature sociale ou économique¹⁷.

La demande d'information

La demande d'information émane de divers acteurs institutionnels ou individuels aux rôles différents. Il s'agit notamment :

- des organisations internationales auprès desquelles l'état prend certains engagements ;
- des collectivités territoriales qui recherchent l'information pour satisfaire leurs mandants et aussi pour éclairer leurs choix publics¹⁸.
- la presse est à la recherche d'informations particulièrement édifiantes qui soulignent les effets manifestement non durables du développement, avec une attention toute particulière sur les questions d'environnement et de santé. Au sein de la presse on pourrait distinguer la grande presse d'opinion, la presse militante, la presse spécialisée dans les questions d'environnement, mais sur certaines questions le traitement de l'information converge ;
- les citoyens soucieux des intérêts collectifs et épris de « solidarités inter et intra générationnelles » etc. sont demandeurs d'informations sur les grands enjeux et les principaux risques qui ne recoupent pas forcément exactement les mêmes domaines que ceux traités précédemment. La lutte contre l'asymétrie d'information est ici justifiée par des arguments civiques ;

- les « propriétaires ». En fait ce sont les mêmes individus que ceux précédemment évoqués mais dans un registre et un rôle différents plus nettement focalisés, on l'aura compris, sur leur intérêt individuel. L'information demandée concernera par exemple l'évolution de la valeur de leur propriété foncière et immobilière (déjà acquise ou qu'ils souhaitent acquérir) au cas où telle décision publique d'aménagement serait adoptée.

Le choix des informations à diffuser

Le choix de l'information à diffuser et son organisation sont parfois réduits à un débat en deux modèles schématiques. Il s'agit de modèles basés soit sur le rôle hégémonique de l'État, soit sur celui de l'opinion.

- *Le rôle hégémonique de l'État*

Dans une telle configuration, où l'État joue un rôle prééminent sur les autres acteurs, les types d'information retenus n'évoluent pas avec suffisamment de rapidité. Le système de production de l'information s'appuie sur des données systématiquement reconduites. Une certaine inertie est déplorée alors que, dans un monde très ouvert, une forte réactivité de l'information serait nécessaire, associée toutefois à un sens de la continuité¹⁹.

Le monopole public de l'information crée des rumeurs et entretient un climat de défiance par rapport à la véracité de l'information fournie. Les citoyens et les associations suspectent souvent l'organisme, en situation de quasi monopole d'information, de collusion avec l'opérateur et le décideur, comme c'est par exemple le cas des informations concernant la filière nucléaire : sur les déchets nucléaires,

- *Le rôle hégémonique de l'opinion*

A l'inverse, si c'est l'opinion qui joue un rôle majeur, l'inflation de l'information brouille les messages et se prête à une exploitation à des fins opportunistes par différents types d'acteurs. Organiser l'information en partant uniquement des attentes de la « société civile » se heurte souvent à des impossibilités techniques en raison de l'absence de données disponibles permettant de renseigner et de chiffrer le descripteur retenu²⁰.

Par ailleurs et surtout, les ordres de priorité ainsi obtenus sont entachés de nombreux biais. Ils expriment le système de représentation dominant, sont sensibles à la conjoncture et à l'événement. Ils présentent souvent le risque de refléter un pur rapport de force, et les préférences d'une minorité agissante et active, sans légitimité particulière.

En outre la fourniture d'informations sans possibilité d'action pour améliorer le sort des populations concernées peut parfois être très démobilisatrice. Outre les problèmes de fiabilité statistique, l'utilisation des indicateurs, comme l'empreinte écologique, pose question lorsqu'il est employé dans une pure logique de culpabilisation et non pas de responsabilisation par rapport à des possibilités d'action.

Deux arguments plaident en faveur d'un choix d'informations qui tiennent compte des politiques publiques conduites :

- la politique publique produit des normes qui permettent de fixer des niveaux de performance (quand elle n'existe pas dans le pays considéré, on peut chercher à s'inspirer d'autres pays où il existe des politiques publiques dans le même domaine) ;
- reprendre le champ des politiques, permet de fournir des perspectives d'action et de changements positifs.

Après avoir ainsi fourni quelques éléments de diagnostic sur les références de l'action de l'État en termes d'objectifs et de mesure d'une part et d'organisation de l'information d'autre part, nous allons compléter ce diagnostic, dans la section suivante, en introduisant des éléments relatifs à l'évaluation des mesures prises au titre du développement durables. C'est-à-dire qu'on s'intéresse successivement au champ des politiques évaluées, aux buts et aux styles d'évaluation et aux questions spécifiques que pose la prise en compte de la durabilité aux procédures et méthodologies d'évaluation²¹.

II-3- Quelle évaluation des politiques publiques mises en oeuvre au titre du développement durable ?

A priori, toutes les politiques ont une influence sur le développement durable et la stratégie nationale de développement durable (SNDD) vise à mobiliser l'ensemble des secteurs d'intervention de l'État. Les politiques budgétaires et monétaires, de défense ou de sécurité intérieure qui invoquent encore peu cette dimension ont une influence éminente dans ce domaine, comme les politiques d'éducation et de formation, d'emploi ou d'environnement. Mais pour réfléchir de façon plus précise aux enjeux de l'évaluation, à son évolution envisageable, aux problèmes qu'elle pose, il convient de se référer à des politiques qui d'une manière ou d'une autre ont déjà commencé à être évaluées à l'aune du développement durable. L'encadré ci-dessous rappelle l'acceptation générale de l'évaluation des politiques publiques, non uniquement liée au développement durable. Evaluer des politiques publiques au regard du développement durable revient à les apprécier à l'aune des trois composantes retenues par le groupe *Équilibres* (cf. encadré du point I). Il s'agit d'une part d'évaluer la prise en compte par les actions collectives des préoccupations de long terme et, d'autre part, d'apprécier dans quelle mesure la politique publique considérée prend en compte les dimensions économique, sociale et environnementale ainsi que leurs interfaccans omettre l'aspect participatif (« gouvernance »)²².

Au moins trois types de politiques visent plus ou moins délibérément le développement durable et sont déjà concernées par des démarches d'évaluation.

Tout d'abord, il existe une politique spécifique, celle des agendas 21 locaux, impulsée à la suite du Sommet de la terre de Rio en juin 1992, aux moyens très réduits mais à forte

portée symbolique. Elle consiste à encourager les initiatives locales portées généralement par les communes et leurs groupements.

En dehors de ce dispositif spécifique on peut distinguer deux autres types de politiques dont les objectifs sont proches de ceux du développement durable et qui font l'objet d'évaluation.

Une première logique consiste à mieux intégrer les objectifs environnementaux, sociaux ou économiques à des politiques sectorielles à fort impact territorial qui jusqu'alors insistaient sur un seul de ces trois objectifs (économique généralement). Il s'agit notamment des mesures agrienvironnementales, des politiques de transport, d'équipement et d'urbanisme et dans une moindre mesure des politiques touristiques qui relèvent pour une bonne part des collectivités territoriales de même que les politiques de traitement des déchets. Ces politiques font l'objet d'évaluations chemin faisant et *ex post*.

Une autre logique conduit à considérer un objectif de développement durable jugé essentiel par exemple la réduction de gaz à effet de serre, puis à examiner l'ensemble des politiques publiques à mobiliser pour atteindre cet objectif (énergie, transport, logement, urbanisme, politiques industrielles, forestières et agricoles, etc.).

Rappelons que l'évaluation a évidemment un rapport avec la question des indicateurs. Cependant l'évaluation ne se résume pas à réaliser une quête, souvent éperdue, d'indicateurs puis à tenter de les commenter brièvement, comme c'est parfois le cas quand le prestataire dispose d'un temps restreint et de données souvent incomplètes. Les indicateurs constituent non pas une fin pour l'évaluation mais un moyen souvent utile pour compléter le diagnostic initial (lors d'une évaluation *ex ante*), assurer le suivi des réalisations de la politique (pour une évaluation chemin faisant) ou chercher *ex post* à en apprécier le résultat.

I- Stratégie de développement durable : REPENSER LE DÉVELOPPEMENT SUR TOUS LES FRONTS

Durant ces dernières années, la liste des préoccupations environnementales s'est allongée. L'énergie, le changement climatique, la disponibilité des terres, l'environnement urbain, l'eau et l'assainissement, la pollution chimique constituent autant d'aspects d'une contrainte multiple limitant le développement. Chacun de ces enjeux doit être analysé et intégré aux stratégies de développement de tous les pays²³.

III-1- L'énergie, pas seulement un problème de riches.

L'accès à l'énergie est une condition sine qua non du développement. Quel que soit le secteur, toutes les activités dépendent d'une source d'énergie fiable et accessible, et la croissance de l'économie nécessite de repenser les systèmes de production et d'approvisionnement énergétique. Des contraintes existent partout dans le monde. D'après

la Banque mondiale, le vieillissement des infrastructures combiné à la croissance de la demande provoquent déjà des coupures d'électricité de plus en plus fréquentes et lourdes de conséquences dans trente-cinq pays d'Afrique subsaharienne. Les familles pauvres dépendent pour leur approvisionnement en carburant de la biomasse et du fumier. Si ces sources d'énergie sont renouvelables, l'utilisation de la biomasse, essentiellement du bois, pour le chauffage et la cuisine, cause déjà une déforestation importante autour des villes des pays en développement. Quant à l'utilisation du fumier, son principal inconvénient est qu'elle détourne vers un autre usage un engrais peu coûteux et efficace.

Alors que par le passé l'essentiel de la demande d'énergie provenait des pays industriels, le développement économique et humain des pays pauvres entraînera une forte hausse de la demande d'énergie, à un moment où se multiplient les inquiétudes sur la durabilité des tendances actuelles. Pour des raisons économiques et financières évidentes, les économies et l'efficacité énergétiques seront une priorité pour tous les pays, en particulier pour les pays en développement. L'inquiétude croissante devant les émissions de GES et leurs implications sur le changement climatique fera aussi davantage pression pour utiliser des énergies moins productrices de carbone.

III-2- Atténuer le changement climatique, mais aussi s'adapter

Le changement climatique, qui résulte directement des émissions anthropogéniques, aura des conséquences sur l'ensemble de la planète. Certains de ces changements seront bénéfiques (nouvelles terres agricoles au Nord, augmentation des rendements agricoles dans plusieurs régions, ouverture de nouvelles routes maritimes). Mais de nombreuses autres modifications seront négatives, surtout dans les pays en développement. Le GIEC prévoit des baisses catastrophiques des rendements agricoles en Afrique. D'autres études prédisent d'importantes réductions en Inde et en Chine. En parallèle, il est probable que la montée du niveau des océans et les déplacements géographiques des grandes endémies auront des conséquences majeures sur des pays dont la capacité d'adaptation est limitée. De grandes incertitudes demeurent quant à l'ampleur des impacts de ces évolutions, mais la probabilité que surviennent des catastrophes n'est nullement négligeable²⁴.

Le principe de précaution exige donc que le changement climatique soit traité comme une question prioritaire dans tous les pays. Un accord multilatéral post-Kyoto pourrait faciliter les processus nationaux, en mettant en place un système cohérent de contraintes et d'incitations. Mais même sans un tel accord, il est de l'intérêt de chaque pays de faire de la réduction des émissions de GES et de l'atténuation du changement climatique une priorité de sa stratégie de développement.

Mais les mesures d'atténuation du changement climatique, pour nécessaires qu'elles soient, ne sont pas une alternative à l'adaptation. Même si des mesures drastiques étaient adoptées aujourd'hui pour réduire les émissions de GES, la température moyenne de la planète continuerait à augmenter, du fait d'un phénomène d'inertie. Les mesures d'adaptation doivent devenir une priorité urgente dans tous les pays en développement. Si

certain aspects des changements à venir sont évidents – c'est le cas par exemple de la hausse du niveau des mers –, d'autres sont toutefois moins faciles à prévoir. La hausse des températures mondiales affectera différemment les diverses régions du monde. Les changements de cycles et de volumes pluviométriques, les événements extrêmes et le ruissellement des eaux ne peuvent pas être prévus avec précision. Ces inconnues rendent la formulation de politiques d'adaptation difficile, mais cette difficulté ne saurait constituer une excuse pour remettre à plus tard leur définition et leur mise en œuvre. La recherche agricole doit être orientée vers les caractéristiques du futur climat. Les systèmes de santé devront prendre en compte les évolutions prévisibles dans la localisation des maladies. Il est par exemple probable qu'en raison des changements de températures et de pluviométrie, le paludisme devienne endémique dans certaines régions d'Afrique australe, d'où il était auparavant absent. De même, si nous ne connaissons pas avec certitude l'évolution future des cycles pluviométriques et l'effet du changement climatique sur les endémies par exemple au Mali, nous savons déjà que, dans ce pays, l'agriculture et la santé seront les secteurs les plus affectés par le changement climatique, et que le renforcement des capacités des institutions agricoles et médicales doit être une priorité²⁵.

III-3- Malédiction des ressources ou défi de gouvernance

La hausse récente des prix des produits de base et des recettes d'exportation qui en résulte a rappelé l'importance d'une exploitation durable de ces ressources. Pour les pays producteurs, une concentration exclusive sur une marchandise d'exportation, que ce soit le cuivre, le pétrole ou le phosphate, se fait souvent au détriment du reste de l'économie. Une telle polarisation économique est la principale cause de ce qui a été appelé la « malédiction des ressources » ou, dans sa version économique, le « syndrome hollandais ». Des facteurs économiques – surévaluation du taux de change, insuffisance de l'investissement dans d'autres secteurs économiques – et des facteurs politiques – élite rentière improductive, corruption destructrice – sapent l'efficacité globale de l'économie et restreignent sa croissance réelle²⁶.

Par ailleurs, les ressources non renouvelables sont limitées, et leur exploitation diminue le patrimoine du pays. La durabilité faible – pour employer un jargon environnementaliste – ne peut être maintenu que si les ressources tirées de cette exploitation sont investies dans une autre forme de capital, au moins aussi productif, qu'il soit physique, financier ou humain. Dans un pays développé comme la Norvège, la diminution des ressources pétrolières est compensée par l'investissement d'une partie des recettes associées dans un fonds fiduciaire destiné aux générations futures. Mais dans le cas des pays en développement, où règne la pauvreté, d'autres formes d'investissement qui bénéficieront aussi aux générations actuelles (infrastructures, institutions, capital humain comme l'éducation ou la santé) paraîtraient préférables.

L'utilisation des ressources naturelles renvoie à la question de la gouvernance. Une gestion prudente des ressources d'un pays et des recettes qui en proviennent repose sur

une direction politique forte, des institutions compétentes et un large soutien de la population. Ce constat n'est pas propre à la gestion des ressources rares. Dans tous les problèmes de développement durable, les capacités institutionnelles et la pleine implication des populations concernées sont des facteurs essentiels de la formulation et de la mise en œuvre réussies des politiques²⁷.

III-4-AMÉLIORER SAVOIRS ET SAVOIR-FAIRE

Pendant plus de cinquante ans, le monde a accumulé de nombreuses connaissances sur le développement social et économique. Des analyses en profondeur combinées aux résultats obtenus sur le terrain ont permis de mieux maîtriser les moyens de promouvoir le développement et de sélectionner des programmes pertinents. Par contraste, la compréhension de l'environnement et du développement durable reste encore aujourd'hui insuffisante, limitant notre capacité d'action.

Un déficit de connaissances. Le développement a longtemps été considéré comme un processus d'adoption par les pays en développement des technologies et des instruments du monde riche. Dans tous les domaines, il s'agissait d'importer les connaissances des pays étrangers ou d'utiliser à plus grande échelle des technologies « modernes ». Cela reste en partie vrai aujourd'hui, mais dans de nombreux domaines de l'environnement et du développement durable, le manque de connaissances et de compréhension des processus limite indéniablement notre capacité d'action.

Ce défaut de connaissance est particulièrement contraignant dans le cas de l'énergie, des changements climatiques et de la biodiversité. En matière d'énergie, nous ne connaissons pas avec suffisamment de précision la quantité de réserves mondiales de combustibles fossiles, même si nombre des spécialistes craignent que les gisements de pétrole facilement accessibles soient bientôt épuisés. Les recherches en matière d'énergies alternatives ont conduit à des améliorations en termes de coûts et de qualité, mais aucune n'est pour le moment économiquement compétitive face aux combustibles fossiles. La recherche scientifique et empirique reste donc une priorité pour garantir l'accès aux énergies fiables, polyvalentes et peu onéreuses qu'exige le développement à long terme²⁸.

En ce qui concerne l'atténuation du changement climatique, un accès généralisé à des formes d'énergie à faible teneur en carbone est un impératif. Il est aussi crucial de poursuivre les recherches en matière de capture et stockage du carbone, une technique qui apparaît de plus en plus comme l'unique moyen d'obtenir les réductions draconiennes nécessaires en matière d'émissions de gaz à effet de serre. Dans le cadre de l'élaboration des politiques énergétiques, le recours à l'énergie nucléaire a fait planer des craintes en matière de sécurité. Les gouvernements vont être de plus en plus confrontés à des choix difficiles, entre le risque d'une énergie potentiellement dangereuse et celui de la pénurie des sources énergétiques et du changement climatique. La recherche sur des approches plus sûres dans le domaine de l'élimination des déchets nucléaires et sur les nouvelles technologies, telles que la fusion, doit être poursuivie. Il est tout aussi important que les

gouvernements et la société civile débattent ouvertement de la place qui doit être réservée à l'énergie nucléaire dans les politiques énergétiques²⁹

Notre niveau de compréhension du changement climatique limite aussi la possibilité d'élaboration de stratégies de développement durable. La communauté scientifique ne saisit pas encore entièrement les effets de rétroaction potentiels du changement climatique, dont certains pourraient accélérer le processus.

Conclusion :

Pour être crédible, la dynamique engagée par la Stratégie nationale du développement durable nécessite que l'Etat montre l'exemple. Il doit s'appliquer à lui-même la démarche qu'il préconise, en intégrant les préoccupations environnementales dans ses activités internes. C'est ce qu'on appelle l'éco-responsabilité.

Priorité gouvernementale, l'éco-responsabilité se décline en un certain nombre de pratiques telles :

- la mise en place d'une politique d'achats favorisant les éco-produits (c'est-à-dire les produits ayant le moins d'impact sur l'environnement) ;
- la réduction des consommations d'eau, d'énergie, de papier ;
- l'amélioration de la gestion du patrimoine bâti et non bâti ;
- l'organisation de plans de déplacement pour les personnels

Compte tenu de l'étendue de ses activités et de son patrimoine, l'Etat peut avoir une influence significative sur l'environnement en adoptant des pratiques éco-responsables.

Une telle démarche donne l'image d'une administration plus responsable, économe et soucieuse des conséquences de ses activités. Elle permet également de répondre, sur le lieu de travail, à la forte demande environnementale des « salariés-citoyens-consommateurs » et de fédérer les agents publics autour d'une recherche collective de progrès et d'amélioration des conditions de travail.

References :

¹ Maud TIXIER et autre, communiquer sur le développement durable, éditions d'organisation, Paris, 2005, p221.

² Ulrich Grober, « Un véritable tour de force » – histoire culturelle de l'économie durable.
<http://www.goethe.de/ges/umw/dos/nac/den/fr6613886.htm>.

³ Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement(France), Les essentiels.

⁴ Maud TIXIER et autre, op. Cit, p 314

⁵ <http://www.adequations.org/spip.php?article518>.

⁶ Pascal Gauchon, Cédric Tellenne, Géopolitique du développement durable, édition Puf, France, 2005.

⁷ François Mancebo, Le développement durable, édition Armand colin, 2ème édition, 2010, p56..

⁸ Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement(France), Les essentiels du développement durable, 2012. http://www.developpementdurable.gouv.fr/IMG/pdf/Biblio_Essentiels__DD.pdf

⁹ Maud TIXIER et autre, op. Cit, p 128.

¹⁰ Anne-Marie Sacquet, Atlas mondial du développement durable, édition Autrement, paris, 2002, p61.

¹¹ François Mancebo, op.cit.p84.

¹² Anne-Marie Sacquet, op.cit.p61.

¹³ François Mancebo, op.cit.91.

¹⁴ Pascal Gauchon, Cédric Tellenne, op.cit.151.

¹⁵ Anne-Marie Sacquet, op.cit.p92.

¹⁶ Pierre Lascoumes , Action publique et environnement, édition PUF, paris, 2011, p28.

¹⁷ Alain Jounot, 100question pour comprendre et agir le développement durable, édition Afnor, France, 2004.

¹⁸ Pierre Lascoumes , op.cit. p29.

¹⁹ Pascal Gauchon, Cédric Tellenne, op.cit. p72.

²⁰ Pierre Lascoumes, op.cit. p41.

²¹ Pierre Lascoumes, op.cit. p53.

²² Anne-Marie Sacquet, op.cit. p122.

²³ Pierre Lascoumes, op.cit. p86.

²⁴ Pierre Lascoumes, op.cit. p95.

²⁵ Anne-Marie Sacquet, opcit, p125.

²⁶ Pierre Lascoumes, opcit, p46.

²⁷ Anne-Marie Sacquet,

²⁸ Anne-Marie Sacquet, op.cit. p165.

²⁹ Pierre Lascoumes, op.cit. p121.