

Article

Commentaire

Distinguer outils d'analyse et stratégies de développement

Patrick Moquay

Politologue, maître de conférences, ENGREF, UMR Métafort, Domaine universitaire des Cézeaux, BP 90054, 63171 Aubière cedex 9, France

Sur la base d'une analyse d'outils d'évaluation élaborés par des acteurs publics locaux, Aurélien Boutaud et Christian Brodhag soulèvent et lient deux questions importantes¹. La plus fondamentale est celle des voies que devrait emprunter chaque société pour mettre en œuvre un développement durable. Leur conclusion peut être largement partagée, quand elle appelle à des chemins différenciés d'avancement vers le développement durable.

La seconde question soulevée, qui forme le point de départ de l'article, est celle des outils d'évaluation (ou plus largement d'analyse) susceptibles d'aider les acteurs dans la mise en œuvre de leur stratégie de développement durable. Cette question des outils de questionnement et d'analyse des politiques et des projets en matière de développement durable (OQADD, selon la formulation des auteurs) n'a, en apparence, qu'un caractère instrumental. Dans cette perspective, c'est à leur seule utilité pour l'action que les OQADD devraient être évalués. Mais l'analyse proposée met en évidence que de tels outils ont également une dimension symbolique. Ainsi, la référence rituelle au triptyque du développement durable (écologique, social, économique) se traduit-elle, dans les outils analysés, par le respect d'une symétrie formelle (soit un nombre égal d'indicateurs ou de questions pour chacune des dimensions). Les auteurs soulignent avec raison l'implicite d'une telle formulation, à savoir un idéal consensuel de conciliation sans arbitrage. Ces grilles symétriques ou équilibrées reflètent en

définitive la pusillanimité des autorités publiques, incapables d'énoncer des priorités et de les mettre en œuvre.

Le lien entre les deux questions est ainsi reconstruit : là où il faudrait des stratégies différenciées, on ne rencontre que des outils standardisés et aseptisés, reflétant une vision consensuelle mais sans réelle ambition – et surtout sans réelle capacité de transformation. Si ce jugement global peut être partagé, je souhaiterais souligner quelques limites du raisonnement qui y conduit. La relation postulée entre les deux questions (stratégies différenciées, outils d'analyse) me paraît en l'occurrence problématique. Les auteurs postulent (implicitement) une nécessaire identité de conformation entre outils d'analyse et stratégies de développement. Malgré la dimension symbolique, réelle, des outils d'analyse, cette identité postulée semble trop schématique. Surtout, elle vient à l'encontre de ce que l'on croyait précisément être une des avancées doctrinales du développement durable, à savoir l'évaluation de l'action à l'aune d'une pluralité de critères.

Concernant les stratégies de développement, l'argument n'est pas loin, en fin d'article, selon lequel il n'y a qu'à s'occuper d'environnement dans nos pays et qu'à s'occuper d'économie et de social dans les pays en développement. Le raisonnement implicite de l'article conduit dès lors à poser que les outils d'analyse (ou d'appréciation), mis en œuvre par les collectivités locales, devraient du coup radicalement différer selon leurs situations initiales et la stratégie qui en découle. C'est d'ailleurs un parti pris classique de l'évaluation que d'adapter ses outils (et ses cadres de référence) à la spécificité de l'action évaluée.

Or, définir des priorités d'action ne signifie pas nécessairement faire l'impasse sur la connaissance ou

Auteur correspondant : moquay@engref.fr

¹ Voir dans ce numéro l'article d'Aurélien Boutaud et Christian Brodhag, « Le développement durable, du global au local. Une analyse des outils d'évaluation des acteurs publics locaux ».

l'appréhension des autres dimensions en cause. On peut prétendre au contraire que le pilotage de l'action – tout particulièrement dans une perspective de développement durable – nécessite de garder en vue diverses dimensions, y compris certaines sur lesquelles il ne semble pas essentiel d'agir dans l'immédiat. Dans cette perspective, une veille permettant de caractériser les dynamiques en cours et d'identifier suffisamment tôt les problèmes émergents paraît adaptée.

On peut également souligner que le caractère systémique des situations de développement laisse présager que l'action sur une dimension ne sera pas sans effets sur les autres. Il y aurait donc tout intérêt à anticiper ces effets, ou du moins à se donner les moyens de les analyser, même si cela ne doit finalement pas remettre en cause les priorités d'action. Pour reprendre l'image de la figure 4 de l'article², il est très probable que des programmes de développement intensifs tireront les pays du Sud vers le centre de la figure (c'est-à-dire une situation non durable sur les deux plans environnemental et socio-économique) plutôt que vers la case vertueuse en haut à gauche du schéma. . . La mise en œuvre d'un développement durable suppose donc ici de garder à l'esprit la dimension environnementale et, par conséquent, de juger à son aune les différents projets, même si ce n'est pas sur elle que l'on agit prioritairement. Dès lors, une grille d'analyse (de type OQADD) ne peut faire l'impasse sur aucune dimension.

De là à conclure que l'outil doit être rigoureusement et formellement (symboliquement même) équilibré, il y a certes un pas. En l'absence de solution au dilemme, l'équilibre formel des outils d'analyse ou d'évaluation est une position arbitraire, insatisfaisante mais prudente. Il est exact que ces outils pourraient accorder plus d'importance à des enjeux considérés comme cruciaux eu égard à la situation locale. Mais il est essentiel qu'ils n'aboutissent

pas pour autant à faire l'impasse sur telle ou telle dimension du développement durable. Au contraire, la disponibilité d'informations sur différentes dimensions peut et doit étayer le choix des priorités d'action.

Pour cela, il importe de distinguer, d'une part, ce qui est de l'ordre de l'analyse et de la veille, ce qui suppose un examen suffisamment attentif d'une variété de dimensions du développement³, et, d'autre part, ce qui relève d'une stratégie de développement qui conduit à hiérarchiser et à arbitrer, donc à concentrer l'effort sur quelques dimensions choisies. Cela conduit également à distinguer la veille territoriale, qui doit rester ouverte à une diversité de préoccupations, et l'évaluation spécifique des actions menées au regard des priorités locales, dans laquelle les critères d'appréciation sont resserrés. Rien n'empêche d'intégrer ces deux logiques dans un outil commun (un OQADD, en l'occurrence), à condition toutefois de bien mesurer leurs visées respectives : la première vise à vérifier la compatibilité des actions avec une perspective de développement durable ; la seconde, à s'assurer de la conformité des actions à la stratégie de développement (durable) retenue. Des OQADD ainsi révisés répondraient aux critiques formulées par Aurélien Boutaud et Christian Brodhag : ils développeraient particulièrement les enjeux définis comme prioritaires, tout en assurant en complément une couverture minimale des autres dimensions pertinentes.

Mais ces outils restent secondaires ou, plus exactement, ne sont que des signes. La véritable question est, comme le constatent les auteurs, une affaire de volonté politique et de capacité d'arbitrage, visant à hiérarchiser les problèmes, donc à afficher et assumer des priorités claires. Ce à quoi, effectivement, les discours relatifs au développement durable (ou du moins à la traduction actuelle qui en est faite dans la sphère publique) ne se risquent pas.

² Voir dans ce numéro, p. 160.

³ Les OQADD, tels qu'ils sont présentés par les auteurs, relèvent avant tout de cette logique de veille, visant à activer des alarmes au cas où l'action ne répondrait pas à certains critères que la collectivité s'est fixés.